



The Habibie Center

THC REVIEW

Vol. 1/2013

EDITOR:
ZAMRONI SALIM

THC REVIEW

EDITOR:
ZAMRONI SALIM

THC REVIEW

Terbit Sejak 19 November 2013
ISSN: 2339-2959

Penanggungjawab:
Dr. Ahmad Watik Pratiknya, Rahimah Abdulrahim,
Ir. Hadi Kuntjara, M.Eng.Sc

Editor Pelaksana:
Zamroni Salim, Ph.D

Usaha dan Sirkulasi:
Ghazali Hasan Moesa, Natassa Irena Agam, Tia Nurhidayati Achiri

Desain Grafis:
Muhammad Iqbal Qeis

Penerbit:
The Habibie Center

Alamat Redaksi:
Jl. Kemang Selatan no.98, Jakarta 12560, Indonesia
Telp: +62 21 7817211 Fax: +62 21 7817212
e-mail: thc@habibiecenter.or.id, www.habibiecenter.or.id

DAFTAR ISI

Daftar Isi	iii
Catatan THC	v
<i>Herjuno Ndaru Kinasih</i>	1
<i>POLICY ASSESSMENT</i> AGENDA INKLUSI KEUANGAN (<i>FINANCIAL INCLUSION</i>) DALAM FORUM G20 TERHADAP PEMAJUAN USAHA MIKRO DI INDONESIA	
<i>Dane Anwar</i>	22
TENAGA KERJA INDONESIA DI TAIWAN DAN PERMASALAHAN LINTAS BUDAYA	
<i>Zamroni Salim</i>	42
ISU PROTEKSIONISME DAN STANDAR	
<i>Indria Samego</i>	54
POLITIK INDONESIA KONTEMPORER: DEMOKRATISASI, ANTARA HARAPAN DAN KENYATAAN	
<i>Bawono Kumoro</i>	68
MENYOAL PENDANAAN PARTAI POLITIK DI INDONESIA	
<i>Inggrid Galuh Mustikawati</i>	78
SENKETA LAHAN DI INDONESIA	
<i>Mohammad Hasan Ansori</i>	98
TUMPANG TINDIH IZIN USAHA PERTAMBANGAN DI INDONESIA DAN PENYELESAIANNYA: SUDUT PANDANG RESOLUSI KONFLIK	

Catatan THC

Rahimah Abdulrahim

THC Review merupakan sebuah publikasi terbaru dari The Habibie Center yang diluncurkan bertepatan dengan Hari Ulang Tahun The Habibie Center yang ke-14. THC Review setebal 108 halaman ini berisi kumpulan tulisan dan pemikiran dari para peneliti internal dan orang-orang yang berafiliasi dengan The Habibie Center. Isi dari THC Review ini mencakup tema-tema mengenai permasalahan bangsa; seperti demokratisasi, politik, dan sosial-ekonomi Indonesia.

Latar belakang penulisan publikasi ini adalah adanya fenomena yang terjadi di Indonesia di mana negara dengan karakteristik masyarakat yang demokratis dan dinamis sebagai sumber daya ekonomi dan sosial untuk melakukan kegiatan pembangunan yang maksimal belum juga melakukan kegiatan pembangunan dengan hasil yang maksimal. Saat ini masih juga ditemukan berbagai kendala seperti masalah sosial (kekerasan dan kerusakan), sumber daya manusia (SDM) yang masih terbatas, keterbatasan infrastruktur dan belum terwujudnya

clean government secara menyeluruh dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. The Habibie Center berusaha melakukan review terhadap berbagai permasalahan bangsa yang ada, sehingga bisa ditemukan solusi bersama. Solusi ini diharapkan bisa membantu pemerintah dan masyarakat umum dalam upaya memaksimalkan hasil pembangunan yang ada dalam segala bentuk dimensinya.

THC Review edisi pertama ini menandai 14 Tahun perjalanan The Habibie Center sebagai salah satu *Think Tank* yang turut andil dalam promosi demokratisasi dan hak asasi manusia di Indonesia. THC Review adalah publikasi tahunan yang akan terbit setiap Bulan November.

Kami berharap rangkuman tulisan dan pemikiran yang tertuang di dalam THC Review ini dapat memberikan nilai pengetahuan mengenai permasalahan kebangsaan, menyumbang solusi-solusi konstruktif, dan merangsang munculnya pemikiran dan solusi lainnya dari para pembaca.

Akhir kata, izinkan kami menyampaikan ucapan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah membantu proses penerbitan buku ini. Kami mengharapkan saran dan kritik dari semua pihak agar THC Review ini dapat menjadi lebih baik lagi di masa mendatang.

Hormat kami,

Rahimah Abdulrahim

Direktur Eksekutif The Habibie Center

POLICY ASSESSMENT AGENDA INKLUSI KEUANGAN (FINANCIAL INCLUSION) DALAM FORUM G20 TERHADAP PEMAJUAN USAHA MIKRO DI INDONESIA

Herjuno Ndaru Kinasih

Peneliti di The Habibie Center

Pendahuluan

Indonesia menjadi anggota G20 sejak tahun 2009 dalam Pertemuan G20 di Pittsburgh, Amerika Serikat. G20 adalah forum koordinasi kebijakan ekonomi di antara 20 kekuatan ekonomi dunia yang merupakan perluasan dari G7/G8. Bergabungnya Indonesia, satu-satunya anggota G20 dari Asia Tenggara, ke dalam G20 merupakan sebuah kesempatan bagi Indonesia untuk terlibat dalam perundingan mengenai berbagai agenda kebijakan terbaru dalam hal ekonomi, keuangan, dan juga pembangunan. Salah satu agenda pembangunan yang dibahas dalam forum G20, terutama pasca Pertemuan G20 tahun 2010 di Seoul, adalah kebijakan inklusi keuangan. Hal ini menarik untuk dicermati karena sebelum bergabungnya negara-negara berkembang dan kekuatan ekonomi baru, seperti Brazil, India, China, Korea Selatan, Indonesia, Turki, atau Afrika Selatan, forum G20 lebih berkonsentrasi pada persoalan makroekonomi global daripada isu-isu pembangunan, seperti pajak, pangan, atau inklusi keuangan.

G20 adalah sebuah forum kerjasama internasional yang bertujuan untuk mengkoordinasikan isu-isu ekonomi dan pembangunan global. Identitas legal (*legal identity*) G20 adalah sebuah forum yang tidak mempunyai perangkat hukum keras (*hard law*) bagi anggotanya yang mempunyai kekuatan mengikat secara legal. Dalam kerangka hubungan internasional, G20 adalah forum kerjasama internasional yang lebih mendasarkan komitmen daripada penegakan hukum secara formal. Akan tetapi, dalam pola hubungan internasional yang interdependen¹, G20 menjadi sebuah forum multilateral yang menjadi menjembatani tujuan diplomasi ekonomi dan pembangunan di antara negara anggotanya. G20 tidak menjatuhkan sanksi, tapi memberikan arahan kebijakan yang dikoordinasikan secara global sehingga negara anggota diarahkan untuk mematuhiya baik secara bersama-sama maupun masing-masing per negara berdasarkan pola *balancing* maupun *bandwagoning*.²

Struktur G20 merupakan evolusi dari struktur sebelumnya, yakni G7/G8. G7/G8 merupakan forum kerjasama internasional yang terdiri dari sekumpulan negara maju. G7/G8 kemudian memperluas kerjasama tersebut menjadi G20 yang beranggotakan 19 negara dan 1 organisasi internasional³ karena terdapatnya perubahan konstelasi

1 Interdependen dalam hubungan internasional bermakna bahwa setiap negara bergantung dengan negara lainnya untuk bisa melaksanakan tujuan nasional negara-negara di dunia. Dalam konteks ekonomi politik internasional, interdependensi ini merupakan sebuah pola interaksi yang dinamis di mana aksi atau tindakan sebuah negara akan berdampak bagi negara lain, sehingga diplomasi dan perundingan internasional diperlukan untuk mengharmonisasi kebijakan perekonomian global.

2 *Balancing* dan *bandwagoning* adalah istilah yang menunjukkan pola kompetisi dan kerjasama dalam politik internasional. *Balancing* bermakna bahwa sebuah atau sekelompok negara ingin menciptakan kekuatan penyeimbang dari kekuatan lain sehingga terjadi perimbangan kekuatan di antara kekuatan-kekuatan besar. *Bandwagoning* adalah pola kerjasama dimana sebuah atau sekelompok negara ingin menciptakan kekuatan pengikut yang lebih besar dengan cara mengajak negara lain yang bersedia untuk bergabung dalam kerjasama tersebut agar kekuatan penggerak aliansi *bandwagon* ini mendapatkan semakin banyak dukungan dari dalam dan luar kelompok.

3 19 negara anggota G20 adalah Argentina, Australia, Brazil, Kanada, China, Prancis, Jerman, India, Indonesia, Italia, Jepang, Meksiko, Rusia, Arab Saudi, Afrika Selatan, Korea Selatan, Turki, Inggris, serta Amerika Serikat, dan 1 organisasi internasional anggota G20 adalah Uni Eropa.

dalam hubungan internasional, yakni meningkatnya peran China dan Asia dalam perekonomian global dan mandegnya perundingan multilateral yakni Organisasi Perdagangan Internasional (WTO). Dalam Pertemuan G20 di Washington di tahun 2008, Indonesia diundang untuk menjadi salah satu anggota G20. Dalam forum G20 ini, berbagai agenda pembangunan global, salah satunya agenda inklusi keuangan, yang mempunyai dampak kepada rakyat secara langsung, didiskusikan dan direkomendasikan kepada negara anggota, termasuk Indonesia.

Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) mendefinisikan inklusi keuangan atau *financial inclusion* sebagai akses dengan biaya yang wajar bagi seluruh rumah tangga dan perusahaan untuk berbagai jasa keuangan melalui perbankan (Porter, 2011 ; 1). Di dalam definisi ini, jasa keuangan yang dimaksud mencakup tabungan, kredit, *leasing*, asuransi, pensiun, pembayaran, transfer uang lokal dan pengiriman uang internasional (*remittance*). Definisi lain dari Indian Institute of Banking and Finance (IIBF) tentang inklusi finansial adalah pengiriman layanan perbankan dengan biaya yang terjangkau ke bagian luas masyarakat dari kelompok berpenghasilan kurang beruntung dan rendah (IIBF, 2013) Artinya, fokus dari agenda inklusi keuangan adalah akses keuangan khususnya untuk mereka yang belum dikategorikan *bankable*. Cakupan dari agenda inklusi keuangan di Indonesia cukup luas, mulai dari kredit untuk usaha mikro, kredit konsumsi, kredit perumahan, *leasing* barang, asuransi, hingga uang pensiun.

Kredit bagi usaha mikro merupakan isu yang penting bagi pengentasan kemiskinan di Indonesia. Di Indonesia, usaha mikro sebagian besar dikelola berdasarkan manajemen rumah tangga dan merupakan kategori Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) yang paling informal dan paling krusial dalam upaya pengentasan kemiskinan. Data Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) menunjukkan, jumlah keluarga di Indonesia sebanyak 62,4 juta. Dari jumlah ini, sebanyak 44,8% atau 27 juta keluarga yang menggantungkan hidupnya pada usaha mikro (Suara Pembaruan, 2012). Studi dari berbagai organisasi internasional, seperti studi Bank Dunia (Kushnir et.all, 2010 ; 5), menunjukkan bahwa salah satu kelemahan pengembangan UMKM adalah tidak adanya akses keuangan yang memadai terhadap UMKM.

UMKM dan Inklusi Keuangan dalam G20

Di berbagai negara, UMKM memegang peran penting dalam perekonomian mereka. Di Amerika Serikat, misalnya, pada tahun 1997 terdapat 63,2% dari penduduk atau 12 juta jiwa bekerja di 350,000 perusahaan yang mempunyai karyawan di bawah 500 yang dikategorikan sebagai UKM di Amerika Serikat. Dalam sejarah perekonomian Indonesia, UMKM Indonesia selalu menjadi pemain utama dalam aktivitas perekonomian domestik, jumlahnya melebihi 90 persen dari semua perusaan di Indonesia di semua sektor dan menyediakan lapangan pekerjaan bagi lebih 90 persen dari angkatan kerja di Indonesia, terutama perempuan dan pemuda. Mayoritas UMKM adalah usaha mikro yang didominasi oleh usaha yang dilakukan satu orang tanpa menggaji karyawan atau tenaga kerja. Usaha mikro ini banyak terdapat di daerah pedesaan dan oleh karena itu memainkan peran dalam membantu mengembangkan kemampuan orang-orang di pedesaan terutama perempuan sebagai pengusaha. Oleh karena itu, banyak usaha mikro didirikan oleh rumah tangga miskin dan individu yang tidak dapat mempunyai kesempatan kerja yang lebih baik, baik usaha mikro sebagai sumber pendapatan utama maupun sebagai pendapatan sampingan (Tambunan, 2011 ; 5-6)

Mayoritas UMKM di Indonesia terlibat dalam sektor pertanian. Pada tahun 2008, terdapat 42,7 juta orang bekerja di sektor pertanian, dan dari jumlah tersebut, 99,5% bekerja untuk UMKM di sektor pertanian, termasuk usaha tani sendiri. Sektor penting UMKM lainnya selain pertanian adalah sektor jasa perdagangan, hotel, dan restoran. Di dalam sektor manufaktur, perusahaan-perusahaan ini, khususnya usaha mikro dan kecil, secara umum bekerja dalam aktivitas ekonomi tradisional, termasuk pembuatan furnitur, tekstil, garmen, alas kaki, makanan dan minuman. Hanya sedikit UMKM yang terlibat dalam industri berteknologi tinggi. Di beberapa sektor, khususnya otomotif. UMKM Indonesia menjadi pemasok bagi perusahaan-perusahaan multinasional, khususnya dari Jepang, seperti Toyota dan Honda. (Tambunan, 2011 ; 6)

Definisi usaha mikro menurut Departemen Ilmu Keluarga dan Konsumen (IKK) Institut Pertanian Bogor (IPB) (Fakultas Ekologi Manusia IPB, 2012) adalah “semua kegiatan usaha yang bersifat ekonomis produktif yang dikelola oleh seorang atau lebih dalam skala mikro yang berbasis keluarga atau non-keluarga”.

Usaha Mikro sebagaimana dimaksud menurut Keputusan Menteri Keuangan No.40/KMK.06/2003 tanggal 29 Januari 2003, yaitu usaha produktif milik keluarga atau perorangan Warga Negara Indonesia (WNI) dan memiliki hasil penjualan paling banyak Rp.100.000.000,00 per tahun. Usaha Mikro dapat mengajukan kredit kepada bank paling banyak Rp.50.000.000,-.

Kriteria usaha mikro adalah jenis barang/komoditi usahanya tidak selalu tetap, sewaktu-waktu dapat berganti; tempat usahanya tidak selalu menetap, sewaktu-waktu dapat pindah tempat; belum melakukan administrasi keuangan yang sederhana sekalipun, dan tidak memisahkan keuangan keluarga dengan keuangan usaha; sumber daya manusianya (pengusahanya) belum memiliki jiwa wirausaha yang memadai; tingkat pendidikan rata-rata relatif sangat rendah; umumnya belum mempunyai akses kepada perbankan, namun sebagian dari mereka sudah akses ke lembaga keuangan non bank; umumnya tidak memiliki izin usaha atau persyaratan legalitas lainnya termasuk identitas pajak (Martono, 2002; 41). Contoh usaha mikro misalnya adalah usaha tani, peternak, usaha penangkapan ikan (nelayan), usaha kaki lima, atau usaha jasa-jasa seperti bengkel, salon kecantikan, ojek dan penjahit. Banyak dari usaha mikro ini yang dikategorikan *unbankable* karena sifat informal dari usaha yang dikelola.

Mengapa usaha mikro perlu didukung? Walaupun menjamurnya usaha mikro di Indonesia juga merupakan cermin kurangnya pekerjaan di sektor formal yang bisa dilakukan oleh perusahaan tersebut, namun banyak dari usaha mikro tersebut dapat berkembang karena ketrampilan/*skill* yang dimiliki usahawan tersebut. Industri batik dan kerajinan adalah salah satu contoh usaha mikro yang dapat berkembang dengan ketrampilan dan seni membatik tanpa mempersyaratkan tingkat pendidikan tertentu. Industri kreatif di Indonesia, salah satunya batik dan kerajinan, tumbuh di berbagai kota di Indonesia, seperti di Yogyakarta, Bali, Solo, Cirebon, dan Pekalongan. Pertumbuhan industri kreatif di Indonesia cukup tinggi. Dari sisi aktivitas, industri kreatif menduduki peringkat ke-6 dari 10 sektor lapangan usaha utama yang diminati. Dari segi pertumbuhan, sektor industri kreatif tumbuh sebesar 10,52% per tahun, lebih besar daripada pertumbuhan industri lainnya rata-rata yang hanya mencapai angka 7,7% per tahun. (SBM ITB, 2013).

Mengapa agenda inklusi keuangan perlu bagi usaha mikro, khususnya bagi usaha mikro yang mampu berkembang ? Dengan adanya inklusi keuangan, akses UMKM terhadap permodalan lebih terbuka, sehingga proses produksinya lebih efisien. Usahawan mampu untuk menambah faktor produksi (misalnya karyawan, mesin, atau modal), sehingga produksi lebih efisien karena skala produksinya telah meningkat. Ketika produksi lebih efisien, maka, secara teoritis, kompetitivitas UMKM pun akan meningkat. Kemenangan Muhammad Yunus, penggerak *Grameen Bank*⁴ di Bangladesh, sebagai penerima Hadiah Nobel Perdamaian tahun 2006 turut mengantarkan perhatian publik internasional terhadap fenomena tidak ter-inklusi-nya usaha mikro dan orang miskin di negara berkembang dari skema keuangan modern. Inklusi keuangan (*financial inclusion*) adalah sebuah bahasan yang mengemuka dalam agenda pembangunan internasional sejak awal dekade 2000-an, dimana pada tahun 2003, Persatuan Bangsa-bangsa, melalui Sekretaris-Jenderal-nya, Kofi Annan, menyatakan bahwa:

"The stark reality is that most poor people in the world still lack access to sustainable financial services, whether it is savings, credit or insurance. The great challenge before us is to address the constraints that exclude people from full participation in the financial sector. Together, we can and must build inclusive financial sectors that help people improve their lives."

Hal ini kemudian juga menarik perhatian Inggris sebagai salah satu negara yang mempromosikan inklusi keuangan melalui *Financial Inclusion Task Force* di tahun 2005 yang mengucurkan dana melalui *Financial Inclusion Fund* untuk mempromosikan inklusi keuangan di seluruh dunia. Inisiatif Inggris ini secara global juga dimasukkan dalam agenda G20, khususnya sejak pertemuan G20 di Pittsburgh, Amerika Serikat, tahun 2009, dimana G20 meluncurkan *G20 Financial Inclusion Experts Group* yang bertujuan untuk mengeksplorasi lebih lanjut inovasi-inovasi yang memungkinkan dikembangkan dalam inklusi keuangan. Pada pertemuan G20 di Seoul, Korea Selatan, tahun 2010, Pada inklusi

4 Bank *Grameen* adalah sebuah organisasi kredit mikro yang dimulai di Bangladesh yang memberikan pinjaman kecil kepada orang yang kurang mampu, khususnya perempuan usia produktif, tanpa membutuhkan jaminan. Sistem ini berdasarkan ide bahwa orang miskin memiliki kemampuan yang kurang digunakan.

keuangan dimasukkan sebagai salah satu pilar pembangunan dan dilihat sebagai salah satu solusi mengatasi krisis global yang saat itu sedang terjadi di Eropa Barat dan Amerika Serikat. Dalam perjalanannya, bahasan inklusi finansial di G20 diteruskan di pertemuan G20 di Cannes, Prancis di tahun 2011 dan di pertemuan G20 di Los Cabos, Meksiko pada tahun 2012. Untuk mengaktifkan bahasan inklusi finansial ini, G20 membentuk *Working Group on Financial Inclusion* yang secara umum bertujuan untuk berkoordinasi dan berkolaborasi dengan berbagai pemangku kepentingan dan mendesain kebijakan inklusi keuangan yang efektif dan berbasis bukti (GPFI.org, 2013).

Dalam kajian pembangunan, berbagai ilmuwan, termasuk PBB dalam Konferensi Pembangunan Sosial di Kopenhagen tahun 1995, menyarankan bahwa pembangunan harus memenuhi tujuan dasarnya yang berpusat pada rakyat. Dalam hal ini, agenda pembangunan internasional, termasuk inklusi keuangan, dapat menjadi peluang sekaligus tantangan bagi kesejahteraan rakyat di akar rumput. Agenda pembangunan internasional dapat menjadi peluang jika agenda tersebut bersesuaian dengan kebutuhan pembangunan akar rumput. Akan tetapi, agenda pembangunan internasional dapat menjadi tantangan, bahkan hambatan, jika agenda tersebut tidak sepenuhnya sesuai dengan agenda pembangunan nasional.

Dalam lanskap politik global, agenda pembangunan internasional tidak hanya secara langsung terhubung dengan pembangunan daerah dan pembangunan nasional karena kompleksnya aktor dalam politik global yang membentuk pola kerjasama tertentu. Aktor negara dan non-negara (termasuk perusahaan multinasional) mempunyai sinergi sekaligus perbedaan dalam merespon kepentingan agenda-agenda global yang membuat sebuah agenda pembangunan global mempunyai sisi yang multi-dimensi (Mansbach, 1999; 155-156). Dalam konteks pemajuan agenda inklusi finansial, agenda pembangunan tersebut harus memungkinkan inklusi finansial sehingga berkorelasi positif dengan agenda pembangunan nasional, khususnya bagi *beneficiaries* atau penerima manfaat dari agenda global tersebut.

Agenda inklusi keuangan dalam G20 mempunyai peluang bagi kesejahteraan keluarga dalam usaha mikro-keluarga, khususnya dalam meningkatkan usaha mereka. Studi dari Peachey dan Roe

(2004), Tambunan (2008), serta Rosengard dan Prasetyantoko (2011) mengkonfirmasi bahwa terdapat hubungan positif antara akses keuangan dengan pengembangan usaha mikro, khususnya di Indonesia. Akses keuangan menjadi pemacu modal bagi usaha mikro-keluarga untuk mengembangkan usahanya.

Rosengard dan Prasetyantoko (2011) menyatakan bahwa di Indonesia, kredit untuk usaha mikro dan kecil masih belum tersalurkan walaupun tren inklusi finansial marak dijalankan oleh berbagai usaha. Menurut catatan Rosengard dan Prasetyantoko, hanya ada dua perbankan yang memberikan porsi besar pada kredit UMKM, yakni Bank BRI dan Bank Danamon, yang mencapai lebih dari 20% dari total kredit yang mereka berikan. Sementara, Pouchous (2012) melihat, di dunia internasional, inklusi keuangan tengah mewabah dan hal ini dapat berubah pada kecenderungan komersialisasi dari inklusi finansial. Ketika terjadi komersialisasi, aspek regulasi dan supervisi dalam pengelolaan kredit mikro oleh perbankan (dan juga non-perbankan) cenderung dilupakan. Di titik ini, diperlukan *assessment* mengenai regulasi dan supervisi dalam penyaluran kredit dengan kerangka besar perlindungan konsumen (Pouchous, 2012 ; 3-4). Dalam konteks kredit untuk usaha mikro, konsumen dari produk kredit tersebut adalah usaha mikro tersebut.

Perlindungan Konsumen dalam Akses Keuangan terhadap Usaha Mikro

Isu perlindungan konsumen jasa keuangan merupakan hal yang terus berkembang dalam gerakan konsumen. Dalam konteks kredit UMKM ini, perlindungan konsumen maksudnya adalah perlindungan terhadap usaha mikro dan aksesnya terhadap keuangan yang merupakan konsumen dari perbankan yang mengucurkan kredit.

Studi dari Muliaman Hadad (2006) menyebutkan bahwa perlindungan konsumen jasa keuangan mencakup empat isu :

- (1) Penyusunan standar mekanisme pengaduan nasabah.
- (2) Pembentukan lembaga mediasi perbankan independen.
- (3) Penyusunan standar transparansi informasi produk.
- (4) Peningkatan edukasi untuk nasabah.

Secara lebih struktural, Anne Pouchous (2012) menyebutkan dalam upaya perlindungan konsumen, aspek regulasi dan supervisi menjadi bangunan penting untuk mendukung *good governance* dari perbankan. Aspek *good governance* ini penting karena dengan tata kelola perbankan yang baik, dana dan produk layanan yang diberikan pada nasabah dapat terlindungi dari kerentanan resiko perbankan. Aspek regulasi dan supervisi menjadi penting dalam upaya perlindungan konsumen karena tiga alasan, yakni melindungi sistem finansial negara dan penyimpan kecil; mengatasi dampak dari pertumbuhan yang terlampau cepat dan komersialisasi dari sektor keuangan mikro; dan perlindungan konsumen terhadap suku bunga yang terlalu tinggi. Mengenai komersialisasi sektor keuangan mikro dan suku bunga yang terlalu tinggi, penelitian Kinasih & Hertanti (2012) juga menyebutkan bahwa tren kredit mikro di Indonesia diikuti dengan komersialisasi keuangan mikro yang berimbas pada bunga yang cukup tinggi yang memperlihatkan dua sisi inklusi keuangan di Indonesia, yakni secara kuantitatif, jumlah pemberi pinjaman sektor mikro meningkat yang berarti meningkatkan akses keuangan bagi UMKM namun secara kualitatif terdapat tren komersialisasi dalam pemberian kredit mikro kepada UMKM di Indonesia.

Secara lebih lanjut, Pouchous (2012 ; 7-8) menyebutkan ada beberapa aspek prudensialitas yang terkait dengan operasi lembaga keuangan yang memberikan kredit kepada UMKM, yakni : jumlah persyaratan modal minimum, kecukupan modal, batas pinjaman dan *loan loss provisions*, likuiditas dan resiko pertukaran mata uang, perlindungan peminjam, persyaratan pelaporan, dan tata kelola lembaga keuangan. Terkait dengan perlindungan konsumen secara langsung, terdapat dua aspek yang harus diperhatikan, yakni peminjaman yang berlebihan serta teknik penagihan dan praktek bunga dan denda yang terlalu tinggi. Pouchous juga menyebutkan bahwa dalam perbankan tidak ada sistem '*one-size-fits-all*' yang cocok bagi semua lembaga di semua negara. Standar peraturan Basel⁵ yang diterapkan secara ketat di sebuah negara, misalnya, tidak menjamin akan menjadi baik jika diterapkan dalam struktur dan sistem yang berbeda.

5 Standar peraturan Basel adalah kesepakatan mengenai rekomendasi untuk pengawasan dan regulasi industri perbankan yang direkomendasikan oleh Komite Basel untuk Supervisi Perbankan yang berpusat di Swiss. Anggota dari Komite Basel ini adalah negara-negara anggota G20 ditambah dengan Hongkong dan Singapura.

Dalam pemberian kredit terhadap UMKM, termasuk usaha mikro-keluarga, sebagaimana disebutkan oleh Hadad (2006 ; 3) , sebagai konsumen jasa keuangan, aspek edukasi juga harus diperhatikan. Aspek edukasi ini juga disebutkan oleh Darwin (LIPI, 2003 ; 2) yang menyebutkan bahwa dalam pemberian kredit kepada UMKM aspek pemberdayaan yang berupa pendampingan atau edukasi pada usaha mikro perlu dilakukan.

Agenda Kebijakan Inklusi Keuangan di G20

Agenda inklusi keuangan dalam G20 dimasukkan dalam Pertemuan Menteri Keuangan dan Kepala Bank Sentral. Dalam G20, agenda utama yang hendak diselesaikan pertemuan ini adalah konsolidasi global untuk menciptakan kerangka pertumbuhan ekonomi global, reformasi sistem moneter internasional, reformasi sektor keuangan, dan mengatasi volatilitas harga komoditas.

Agenda inklusi finansial masuk dalam agenda pertemuan Menteri Keuangan dan Bank Sentral, khususnya dikaitkan dengan reformasi sektor keuangan. Munculnya wacana untuk melakukan reformasi keuangan terutama karena pengalaman sebelumnya dengan Amerika Serikat dan Eropa Barat yang merupakan episentrum krisis global menunjukkan bahwa sektor keuangan adalah sektor yang rentan terhadap krisis karena kurangnya pengawasan terhadap sektor keuangan. Semangat agenda inklusi keuangan dalam G20 adalah bagaimana tetap menciptakan pertumbuhan di sektor jasa keuangan, namun dilengkapi dengan regulasi dan supervisi yang lengkap. Kerangka G20 (*G20 Framework*) adalah “*Strong, Sustainable, and Balanced Growth*”. Artinya, dalam hal inklusi keuangan, akses keuangan diharapkan untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi masyarakat dengan cara yang kuat dan berkelanjutan. Pada pertemuan di Pittsburgh, September 2009, G20 mengadakan *Financial Inclusion Experts Group* (FIEG) untuk merekomendasikan bagaimana untuk memperluas akses terhadap pembiayaan bagi rumah tangga dan usaha mikro, kecil dan menengah. Dua sub-kelompok dibentuk untuk melakukan analisis lebih lanjut, satu di Usaha Kecil dan Menengah (UKM), dan satu di akses melalui Inovasi. Fokus yang terakhir sub-kelompok yang berada di metode inovatif - misalnya telepon seluler - untuk meningkatkan akses terhadap jasa keuangan. Teknologi tersebut, diyakini, dapat mengurangi biaya dan

mengatasi hambatan lainnya dengan penyediaan jasa keuangan yang berkelanjutan untuk dikecualikan. Sementara itu, kelompok Keuangan UMKM didukung oleh *International Finance Corporation* (IFC) dari Kelompok Bank Dunia, dan akses melalui Inovasi sub-kelompok yang didukung oleh *Consultative Group to Assist the Poor* (CGAP).

Selain CGAP dan IFC, Alliance for Financial Inclusion (AFI) juga mendorong pelaksanaan agenda inklusi finansial di G20. Ketiga organisasi - IFC, CGAP dan AFI - telah kemudian melakukan sebagian besar penelitian substantif dan analisis kebijakan untuk inisiatif G20. Karena hubungan yang erat antara IFC, CGAP dan Kelompok Bank Dunia, kerangka acuan untuk pekerjaan ini sangat didominasi oleh tubuh akumulasi penelitian dan pemikiran Bank Dunia. Bahkan, rekomendasi *Global Partnership on Financial Inclusion* (GPFI) menyebutkan bahwa setelah Pertemuan G20 di Cannes, GPFI akan bekerjasama secara lebih dekat dengan Bank Dunia.

Pada bulan Juni 2010 dalam Pertemuan G20 di Toronto, Kanada, telah diluncurkan dua inisiatif “Tantangan keuangan UKM” dan Rencana Aksi Inklusi Finansial. Selain itu, juga disepakati untuk meluncurkan panduan sembilan prinsip untuk panduan pemerintah yang berusaha untuk membuat layanan keuangan menjadi lebih inklusif. Rencana Aksi ini juga menyerukan “Kemitraan Global untuk Inklusi Keuangan,” mekanisme konsultasi yang akan mencakup non-G20 negara dan pemangku kepentingan lainnya untuk memaksimalkan dampak dari pekerjaan G20. Kemudian, pada pertemuan G20 di Seoul, Korea Selatan, inklusi keuangan tidak hanya menonjol termasuk dalam Deklarasi Pemimpin G20, tetapi juga disorot sebagai komponen penting di bawah Konsensus Pembangunan Seoul dan agenda reformasi sektor keuangan. Konsensus ini yang akan menjadi *benchmark* penting bagi G20 mengenai komitmen mereka dalam inklusi finansial.

Selanjutnya, Pada Pertemuan G20 Cannes pada bulan November 2011, GPFI disajikan kemajuan pertama dari upaya G20 untuk mendorong inklusi keuangan. Dalam inklusi keuangan ini, G20 berkomitmen untuk implementasi lebih lanjut dari sembilan *Principles for Innovative Financial Inclusion* dan menyerukan kepada lembaga yang menerapkan standar keuangan untuk memperkuat dan saling melengkapi pekerjaan mereka. Selain itu, dalam pertemuan G20 di Cannes juga disepakati bahwa

G20 akan meluncurkan Forum Pembiayaan UMKM sebagai platform, diselenggarakan oleh IFC, yang mendukung akses keuangan untuk perempuan dan petani, membangun model yang baik untuk pembiayaan UMKM, meminta IMF untuk memperkuat UMKM, dan menggunakan sumber data yang relevan untuk melakukan pemantauan kebijakan.

Dalam Pertemuan G20 di Los Cabos, Meksiko, tahun 2012 lalu, lagi-lagi, pemimpin G20 memasukkan agenda inklusi finansial satu paket dengan agenda reformasi sektor keuangan. Penyatuan ini semakin memperlihatkan orientasi kebijakan inklusi finansial dalam G20 yang awalnya lebih banyak merupakan agenda perluasan pasar keuangan menjadi agenda supervisi atau pengawasan. Aspek regulasi dan finansial itu menyepakati untuk melakukan kontrol melalui 'traffic light progress' dan juga pemberlakuan standar Basel⁶ 2, 2.5., dan 3 yang semakin ketat. Semangat regulasi dan supervisi ini yang juga muncul dalam upaya pengaturan sektor keuangan di berbagai negara anggota G20.

Pada Pertemuan G20 2013 di Rusia, G20 khusus meluncurkan 'Global Partnership for Financial Inclusion (GPFI) and Small and Medium Enterprises (SME) Finance Forum' dan meminta komitmen untuk perlindungan konsumen serta edukasi keuangan. Dalam pertemuan G20 di Rusia inilah pertama kalinya G20 menyebutkan aspek Perlindungan Konsumen dan Edukasi Keuangan sejajar dengan Inklusi Finansial di dalam deklarasi resmi. Dalam pertemuan di St. Petersburg, Rusia, September 2012 lalu, Inklusi Keuangan, Edukasi Keuangan, dan Perlindungan Konsumen dikeluarkan dari pilar pembangunan dan menjadi salah satu agenda utama.

Secara struktur perundingan, agenda inklusi finansial diletakkan dalam *track* negosiasi finansial bersama-sama dengan agenda finansial lainnya, seperti reformasi lembaga keuangan internasional dan kestabilan finansial. Pada prinsipnya G20 dalam hal kebijakan keuangan memuat dua aspek kebijakan yang terkait dengan kebijakan jasa keuangan. Dua aspek tersebut adalah : liberalisasi (deregulasi) dan sekaligus regulasi. Hal ini terlihat dalam pidato Lee Myung Bak, Presiden Korea Selatan, dalam Pembukaan G20 Summit tahun 2010 di Korea Selatan, yang mengatakan bahwa,

6 Standar Basel adalah standar yang disusun oleh Komite Basel dalam *Bank of International Settlements* (BIS) yang bermaksud untuk memberikan panduan pengelolaan jasa keuangan, khususnya dihubungkan dengan resiko kredit.

“As the chair of the G20 in 2010, Korea is coordinating efforts in these directions so that the overhaul of the global financial regulatory system rests on firm conceptual foundations and can be implemented effectively. It would be fair to say that the impetus for the reform of financial regulation has in the past come from the experience of the advanced countries... In this respect, it is better to recognise the mutual dependence of interests in an integrated world economy and work to solve the problems together...Such rebalancing should be an essential component of truly balanced growth in the world economy.”

Pidato tersebut menyiratkan bahwa G20 ingin melakukan regulasi keuangan, termasuk dalam hal akses keuangan kepada UMKM, namun juga secara seimbang tetap membuka pasar keuangan secara global. Hal ini berbeda dengan posisi yang diambil oleh organisasi internasional lain, misalnya WTO, yang lebih mengedepankan liberalisasi dalam kebijakan perdagangan jasa keuangan daripada regulasi keuangan.

Dari penjelasan di atas, dapat disimpulkan dalam G20, terutama dalam hal akses keuangan pada UMKM, terdapat tiga tujuan kebijakan, yakni :

1. Promosi : mencakup aspek pendirian berbagai inisiatif, seperti WGFI, GPFI, pendirian Forum Pembiayaan UMKM dan peluncuran sembilan *Principles for Innovative Financial Inclusion*.
2. Regulasi : mencakup aspek stabilitas keuangan, integritas keuangan, dan perlindungan konsumen yang dilakukan dengan langkah-langkah antara lain melalui kontrol melalui ‘traffic light progress’, penerapan standar Basel, dan reformasi sektor keuangan secara luas.
3. Mendorong tumbuhnya pasar keuangan : mencakup aspek perluasan layanan jasa keuangan bagi masyarakat di negara-negara berkembang dengan penyediaan layanan jasa keuangan.

Policy Assessment Inklusi Finansial G20

Dalam G20, standar Basel menjadi standar resiko perbankan yang sangat dirujuk oleh pembuat kebijakan, mulai dari Basel 2, Basel 2.5, Basel 3. Indonesia belum menerapkan semua standar Basel 2, dan

akan mengikuti standar Basel secara gradual. Dalam pertemuan G20 di Meksiko, Menteri Keuangan dan Kepala Bank Sentral menyatakan komitmen untuk melaksanakan agenda regulasi keuangan (*financial regulation*) secara keseluruhan, tepat waktu, dan konsisten. G20 mengesahkan laporan perkembangan yang disusun FSB atas implementasi komitmen G20 terhadap reformasi pasar jasa keuangan *Over the Counter* (OTC) derivatif dan *Basel Committee for Banking Supervision* (BCBS) atas implementasi Basel 3. G20 mengesahkan perjanjian pendirian *Regulatory Oversight Committee* untuk mengatur *global legal entity identifier system* yang akan dimulai secara formal pada Bulan Maret 2013. Indonesia menyampaikan dalam pertemuan G20 agar pembahasan agenda regulasi keuangan dilakukan dengan memperhatikan kepentingan dan kesiapan negara-negara anggota khususnya negara berkembang, tidak dilakukan secara terburu-buru, dan harus mempertimbangkan masukan dari berbagai pihak terkait mengingat dampak yang ditimbulkan dari penerapan standar regulasi baru akan sangat besar kepada industri keuangan domestik negara-negara berkembang.

Mengenai prudensialitas bank, dalam standar Basel telah diatur mengenai hal itu, khususnya dalam rasio kecukupan modal di Basel 2. Saat ini, arahan kebijakan G20 telah bergerak melampaui dari beberapa kesanggupan anggotanya. Arahan kebijakan G20 telah memasuki standar Basel 3. Latif Adam, peneliti LIPI, mengungkapkan standar prudensialitas yang terlalu ketat juga akan menjadi pintu masuk bagi bank asing untuk *me-merger* bank lokal yang tidak kompetitif (Republika, 2012). Bank nasional yang besar dalam kondisi enggan untuk *me-merger* bank kecil dengan alasan kecukupan modal yang masih minimum. Dalam kerangka perlindungan konsumen, kecukupan rasio modal yang baik sangat diperlukan, namun dalam rangka stabilitas sistem, kecukupan rasio modal belum cukup menjadi ukuran tata kelola sebuah bank.

Menurut Muliaman Hadad, Kepala Otoritas Jasa Keuangan, Indonesia telah menerapkan Basel 2 karena ukuran-ukurannya, yakni *Capital Adequacy Ratio* dan *Non-Performing Loan* perbankan nasional sudah baik dan melampaui standar Basel 2. Dalam penelitian Kinasih dan Hertanti (2012) juga menunjukkan bahwa perbankan nasional (sembilan sampel yang diteliti) menunjukkan tata kelola yang baik dari sisi indikator-indikator tata kelola secara umum. Saat ini, Indonesia

telah menerapkan semua ukuran untuk Regulasi di Basel 2 dan beberapa ukuran di Basel 2,5. Akan tetapi, Indonesia belum menerapkan ukuran-ukuran di Basel 3.

Dari 19 negara anggota G20, hanya Australia, Jepang, China, Swiss, Singapura, Hongkong, Arab Saudi, dan India yang telah mempublikasikan penerapan Basel 3 yang telah disepakati di dalam negeri. Negara lain, seperti Amerika Serikat, negara-negara Uni Eropa, serta ekonomi lainnya, termasuk Indonesia, masih belum menentukan secara pasti pengaturan yang pasti untuk penerapan Basel 3. Beberapa analis, seperti dimuat CNBC, juga menyatakan bahwa penerapan standar Basel yang terlalu ketat tidak secara otomatis membuat bank lebih aman bagi konsumen.

Dalam hal penerapan suku bunga, G20 mendorong negara anggota untuk tidak melakukan tindakan yang akan mengacaukan kestabilan pasar global. Dalam pertemuan di Seoul 2010, misalnya, China dikritik keras oleh Amerika Serikat karena China menaikkan suku bunga yang membuat aliran dana semakin banyak mengalir ke China. Pilihan kebijakan untuk memperkuat Yuan tidak dilakukan karena hal tersebut akan memperlemah kompetitivitas China di pasar ekspor. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya, penerapan suku bunga BI sering berbeda dengan suku bunga kredit yang diterapkan oleh perbankan non-pemerintah. Hal inilah yang tidak diatur dalam G20 mengenai standar suku bunga bagi konsumen.

Dalam hal pemberdayaan konsumen, G20 tidak mengatur mengenai transparansi produk perbankan serta edukasi konsumen secara langsung. Akan tetapi, dalam pertemuan G20 di Meksiko, telah disebutkan bahwa GPFI akan memulai diberi mandat untuk mengembangkan literasi keuangan. Literasi keuangan adalah hal yang paling penting dalam proses inklusi masyarakat yang termarginalisasi yang kurang pengetahuan memadai mengenai pengelolaan keuangan dan pengelolaan usaha modern. Darwin (2003) menyebutkan pemberdayaan kredit mikro menjadi syarat penting bagi pemberi pinjaman untuk memastikan utilisasi dari pinjaman yang mereka berikan dan pengembaliannya secara teratur.

Agenda perlindungan mulai dimasukkan ke dalam agenda G20 pada kepemimpinan Prancis di tahun 2011. Deklarasi G20 di Cannes dan Meksiko yang dihasilkan Pertemuan G20 yang lalu telah menerima hasil kerja terkait perlindungan konsumen keuangan yang dilakukan OECD dan FSB; telah meminta komitmen Negara anggota G20 untuk mengaplikasikan prinsip-prinsip OECD dalam wilayahnya masing-masing dan melaporkan perkembangannya pada pertemuan yang akan datang; serta telah mengembangkan pedoman-pedoman perlindungan konsumen sesuai kebutuhan. Dalam kerangka perlindungan konsumen secara langsung, dalam pertemuan di Meksiko 2012 disebutkan bahwa standar FinCoNet⁷ yang diadopsi dijadikan acuan dalam perlindungan konsumen. Dan secara lebih konkrit, dalam Pertemuan G20 di Rusia, agenda perlindungan konsumen, edukasi keuangan, serta penggunaan standar FinCoNet disebutkan dalam deklarasi walaupun secara umum G20 hanya merupakan forum koordinasi yang tidak bersifat mengikat.

Posisi Indonesia dalam forum G20 selalu mendukung inklusi finansial, meskipun arahan rekomendasi kebijakan Indonesia tidak spesifik membahas akses keuangan untuk UMKM. Dalam pertemuan G20 di Los Cabos, Meksiko, tahun 2012, Indonesia mengikuti Los Cabos Financial Inclusion Global Initiative. Dalam pertemuan berikutnya di Rusia, Indonesia juga mendukung pemajuan inklusi finansial, terutama untuk kajian mengenai literasi keuangan. Dalam posisi mengenai akses perbankan untuk UMKM, posisi pemerintah lebih pada pemajuan strategi makro untuk Aksi Nasional Inklusi Finansial secara umum. Dalam 'Advancing National Strategies for Financial Education' G20, Indonesia mengajukan rekomendasi untuk melakukan kajian untuk literasi keuangan konsumen. Beberapa negara anggota G20 lainnya, yakni Jerman, Inggris, dan Turki berkonsentrasi pada pemajuan kredit untuk UMKM.

⁷ FinCoNet adalah jaringan dari organisasi perlindungan konsumen di setiap negara yang tidak mempunyai *legal identity*, dan lebih berfungsi pada forum koordinasi. Pertemuan-pertemuan FinCoNet dikoordinasi oleh *Alliance for Financial Inclusion*, jaringan pengambilan keputusan finansial di berbagai negara di tingkat internasional.

Dari uraian tersebut, bisa dijelaskan bahwa :

1. Standar Basel menjadi standar yang sangat penting dalam upaya perlindungan konsumen. Dalam standar Basel, fleksibilitas dari upaya optimal menjadi penting bagi perlindungan konsumen mengingat perbedaan regulasi struktur dan sistem perbankan dari masing-masing negara. Oleh karena itu, standar Basel bukanlah sebuah indikator yang *'one size fits all'*, namun tetap diupayakan secara optimal sesuai dengan konteks nasional karena di dalamnya terkandung elemen stabilitas dan penyehatan bank.
2. Prudensialitas perbankan mengikuti Standar Basel 2 yang telah diterapkan oleh Indonesia dan perbankan nasional secara baik sesuai dengan standar Basel tersebut.
3. Penerapan koordinasi Bank Sentral mengenai suku bunga di G20 tidak dapat secara langsung diterjemahkan sebagai upaya yang positif maupun negatif bagi perlindungan konsumen karena suku bunga perbankan tidak selalu sama dengan suku bunga acuan Bank Indonesia. Suku bunga acuan BI juga berbeda ketika diterapkan ke berbagai produk jasa keuangan, misalnya kartu kredit, *leasing*, atau *asset management*. Oleh karena itu, dalam kerangka perlindungan konsumen diperlukan sebuah upaya advokasi yang lebih ekstensif pada praktek perbankan dengan bunga yang tinggi. Dalam studi sebelumnya, praktek ini terjadi di Indonesia seiring dengan tren komersialisasi kredit.
4. Dibandingkan dengan regulasi makro, yakni pola supervisi dan regulasi dari inklusi keuangan, aspek pemberdayaan atau literasi keuangan menjadi aspek yang paling tertinggal karena baru dimulai disinggung dalam Pertemuan G20 di Meksiko tahun 2012 dan baru disebutkan secara resmi pada Pertemuan G20 di Rusia tahun 2013. Meskipun tertinggal, terdapat kemajuan pembahasan mengenai perlindungan konsumen dan edukasi keuangan di dalam forum G20. Aspek ini yang paling penting ketika berbicara mengenai peningkatan kapasitas usaha mikro mengenai keuangan yang selama ini tereksklusi dari pengetahuan formal secara memadai. Bagi usaha mikro, aspek pemberdayaan menjadi sangat krusial dalam keberlanjutan usaha mereka.

Catatan Penutup

Agenda inklusi finansial menawarkan peluang sekaligus tantangan. Inklusi finansial menjadi peluang bagi usaha mikro jika dapat menyediakan dana untuk pengembangan usaha sehingga modal dapat bertambah dan kegiatan usaha dapat lebih ekstensif. Sebaliknya, inklusi keuangan dapat menjadi tantangan jika inklusi tersebut hanya merupakan upaya ekspansi pasar tanpa disertai regulasi yang memadai.

Untuk itu, diperlukan sebuah upaya penguatan agenda perlindungan konsumen secara luas, yang mencakup aspek yang paling makro yakni aspek struktural hingga aspek yang paling mikro yakni penyelesaian sengketa antara konsumen-produksen.

Policy assessment yang dilakukan menunjukkan bahwa secara umum agenda inklusi finansial di G20 lebih menampakkan regulasi secara makro. Regulasi makro ini masih harus dilengkapi dengan upaya-upaya harmonisasi dan *safeguarding* di tingkat nasional untuk mewujudkan perlindungan konsumen yang optimal.

Penerapan standar Basel merupakan sebuah hal yang baik untuk meregulasi pasar yang mempunyai resiko yang besar. Akan tetapi, standar Basel bukan sebuah tonggak yang 'one size fits all' yang harus dilihat lebih jauh di tingkat nasional mengenai konteks lokal dan nasional dari jasa keuangan. Semangat tata kelola yang baik dalam standar Basel menjadi sebuah nilai (*norms*), namun operasionalisasi dari nilai itu tetap mempertimbangkan konteks sistem dan struktur di tingkat nasional. Di dalam agenda inklusi finansial, khususnya yang terkait dengan akses keuangan usaha mikro, G20 belum banyak membahas mengenai pemberdayaan konsumen dan perlindungan konsumen secara mendetil. Hal tersebut sudah dimulai dibahas di G20, namun pembahasannya lambat jika dibandingkan dengan agenda regulasi makro, khususnya agenda makro mengenai standar Basel dan reformasi sektor keuangan secara umum.

Dalam agenda inklusi keuangan, perhatian pemerintah Indonesia yang dicerminkan dari posisi Indonesia di G20 mengenai inklusi keuangan, lebih pada hal-hal yang sifatnya makro dibandingkan berkonsentrasi pada akses keuangan untuk UMKM. Meskipun dalam forum-forum G20, misalnya dalam G20 di Seoul, Korea Selatan, tahun 2010

pemerintah mendukung upaya inklusi finansial untuk UMKM, namun dalam inklusi keuangan fokus pemerintah lebih kepada pemutakhiran sistem finansial masyarakat miskin untuk memiliki rekening di bank dibandingkan inovasi kredit untuk UMKM selain program-program yang telah ada, yakni Kredit Usaha Rakyat dan dana bergulir di tingkat pemerintahan lokal.

Oleh karena itu, dengan melihat *assessment* di atas, tulisan ini memberikan saran sebagai berikut :

1. G20 perlu memperkuat agenda pemberdayaan konsumen dalam kerangka inklusi keuangan, khususnya literasi keuangan bagi usaha mikro, serta perlindungan konsumen secara langsung. Penguatan agenda ini sebaiknya melibatkan masyarakat sipil yang telah banyak melakukan pendampingan di tingkat akar rumput sehingga mengetahui dengan lebih baik hal-hal yang diperlukan oleh usaha mikro dalam kredit di samping pemerintah.
2. G20 perlu meningkatkan kerjasama dan koordinasi mengenai penerapan standar Basel, akan tetapi standar tersebut sebaiknya diperlukan fleksibel sesuai dengan kebutuhan negara anggota berdasar konteks nasional.
3. G20 perlu mengadakan konsultasi publik secara rutin mengenai agenda inklusi keuangan kepada masyarakat sipil, akademisi, dan kelompok *think tank* mengingat aspek resiko dari bisnis finansial yang besar. Pengalaman *subprime mortgage* di Amerika Serikat karena perbankan memberikan kredit perumahan bagi rumah tangga miskin hendaknya menjadi sebuah pelajaran bahwa pengelolaan inklusi keuangan tidak hanya penuh peluang bagi pertumbuhan secara kuantitatif, namun juga penuh tantangan bagi kesejahteraan masyarakat secara luas.
4. Pemerintah perlu mencari alternatif baru pendanaan dari bank untuk UMKM, selain dari program yang telah dijalankan. Program yang dijalankan pemerintah untuk UMKM, yakni melalui KUR, kurang dapat dimanfaatkan oleh usaha mikro. KUR lebih banyak dimanfaatkan oleh usaha kecil dan usaha menengah. Pemerintah, melalui G20, perlu menyuarakan inovasi-inovasi pembiayaan dari perbankan untuk usaha mikro.

Daftar Pustaka

- Basel Committee on Banking Supervision. (2012). *Report to G20 Leaders on Basel III Implementation*. Basel : Bank for International Settlements. Diunduh dari : <http://www.bis.org/publ/bcbs220.pdf>
- Consumer International. (2011). *Safe, fair and competitive markets in financial services: recommendations for the G20 on the enhancement of consumer protection in financial services*. UK : Consumer International. Diunduh dari <http://www.consumersinternational.org/media/669846/cifinancialreport2011execsummary.pdf>
- Darwin, ed. (2003). *Model-model Pemberdayaan Usaha Kecil dan Menengah*. Jakarta : Pusat Penelitian Ekonomi Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI).
- Fakultas Ekologi Manusia IPB. (2012). *Pemberdayaan Keluarga di Masyarakat*. Makalah dalam *Materi Pembekalan Kerja Profesi FEMA* 28 April 2012. Bogor : IPB.
- G20 Research Group. (2013). *Principles for Innovative Financial Inclusion*. <http://www.g20.utoronto.ca/2010/to-principles.html>
- GPFI. (2013). *Global Action Plan for Financial Inclusion*. <http://www.gpfi.org/our-work/work-plans/g20-financial-inclusion-action-plan>
- Hadad, M. (2006). *Perlindungan dan Pemberdayaan Nasabah Bank dalam Arsitektur Perbankan Indonesia* . Makalah dalam *Diskusi Badan Perlindungan Konsumen Nasional* 16 Juni 2006. Jakarta : Bank Indonesia. Diunduh dari http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/3D290182-176A-4B66-9B9F-1F4E14AE5686/7947/PaperMuliamanDHadad_PerlindunganKonsumen.pdfIIBF. 2013. *Promoting Financial Inclusion*. http://www.iibf.org.in/scripts/iib_financeinclusion.asp
- Kinasih, H.N & Rahmi Hertanti. (2012). *Invasi Bank Asing di Indonesia*. Jakarta : Indonesia for Global Justice.
- Kushnir, K, et.all. (2010). *Micro, Small, and Medium Enterprises Around the World: How Many Are There, and What Affects the Count?* dalam *World Bank/IFC MSME Country Indicator*. New York : World Bank.
- Martono. (2002). *Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya*. Yogyakarta : Ekonisia

- Mansbach, R. (1999). Towards a New Conceptualization of Global Politics. dalam Phil Williams, et. al., eds. *Classic Readings of International Relations*. Fort Worth : Harcourt Brace College Publishers.
- Porter, B. (2011). National Strategies: Where Do They Get Us? A Roadmap for Financial Inclusion. Makalah dalam *2011 Global Microcredit Summit Commissioned Workshop* , November 14-17, 2011, Valladolid, Spanyol. Valladolid : UNCDF
- Peachey & Roe. (2004). *Access to Finance : A Study for the World Savings Bank Institute*. World Savings Bank Institute. http://www.microfinancegateway.org/gm/document-1.9.29564/22078_access_2_finance.pdf
- Pouchous, A. (2012). *The Regulation and Supervision of Microfinance : Main Issues and Progress*. Manitoba : International Institute for Sustainable Development.
- Republika. (2012, 6 Desember). Ekonom: Jangan Liberal, BI Perlu Atur Bank Asing.
- Rosengard, J.K. & A. Prasetyantoko. (2011). If the Banks are Doing So Well, Why Can't I Get a Loan? Regulatory Constraints to Financial Inclusion in Indonesia. dalam *Asian Economic Policy Review* Vol. 6 Number 2 Desember 2011. Tokyo : Japan Center for Economic Research.
- Suara Pembaruan. (2012, 28 Juni). 27 Juta Keluarga Miskin Bergantung dari Usaha Mikro.
- Tambunan, T. (2008). Trade Liberalization Effect on the Development of Small and Medium-Sized Enterprises in Indonesia : A Case Study. dalam *Asia Pacific Development Journal*. Volume 15 No. 2 Desember 2008. Bangkok : UNESCAP.
- Tambunan, T. (2011). The Impacts of Trade Liberalization on Indonesian Small and Medium-sized Enterprises. *TKN Policy Paper*. Manitoba : International Institute for Sustainable Development.

TENAGA KERJA INDONESIA DI TAIWAN DAN PERMASALAHAN LINTAS BUDAYA

Dane Anwar

Research fellow, The Habibie Center

Pendahuluan

Indonesia dikenal sebagai negara yang sebagian devisanya bergantung kepada tenaga kerja yang bekerja di luar negeri. Hal ini telah berlaku semenjak awal tahun 1990an. Jumlah tenaga kerja Indonesia yang memilih untuk mencari kerja ke luar negeri dari tahun ke tahun kian bertambah dengan alasan bahwa gaji yang didapat dari bekerja di luar negeri jauh lebih tinggi dibandingkan dengan gaji yang diperoleh di dalam negeri.

Negara-negara yang menjadi tujuan utama para tenaga kerja Indonesia adalah negara-negara Timur Tengah, Malaysia, Singapura, Hong Kong, Taiwan, Jepang, dan Korea. Setiap negara memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing, contohnya Hong Kong yang dianggap sebagai negara dengan perlakuan terbaik kepada tenaga kerja asing hanya menerima pekerja wanita saja. Negara-negara Timur Tengah, terutama Arab Saudi masih memberikan gaji yang relatif lebih besar,

namun tidak disertai dengan perlindungan tenaga kerja yang memadai. Negara-negara Asia Timur kini semakin populer sebagai daerah tujuan kerja, karena meskipun gajinya relatif lebih kecil dibandingkan dengan Timur Tengah, mereka memberikan tunjangan dan asuransi kepada para tenaga kerja yang diatur di dalam perundang-undangan negara.

Salah satu negara Asia Timur yang kian populer dengan para pekerja Indonesia adalah Taiwan. Indonesia memiliki hubungan yang bisa dibilang unik dengan Taiwan. Kita tidak memiliki hubungan diplomatis dengan Taiwan akibat Kebijakan Satu China (*One China Policy*), tetapi kita memiliki hubungan perdagangan dan industri yang erat. Hubungan perdagangan dan industri ini ditunjukkan dengan, salah satunya, banyaknya perusahaan Taiwan yang membuka cabang di Indonesia. Namun demikian, yang paling membuktikan eratnya hubungan ini adalah pengiriman tenaga kerja Indonesia ke Taiwan yang jumlahnya terus meningkat. Kini enam puluh persen dari fungsi Kantor Dagang dan Ekonomi Indonesia di Taipei diperuntukkan untuk mengurus masalah ketenagakerjaan.

Taiwan termasuk negara yang terbaik dalam perlakuannya terhadap tenaga kerja asing, namun tentunya masalah-masalah tetap bermunculan. Dalam tulisan ini dibahas mengenai asal mula pengiriman tenaga kerja Indonesia ke Taiwan, daya tarik Taiwan sebagai daerah penghasil kerja, serta masalah-masalah yang awam yang dihadapi oleh para pekerja Indonesia di Taiwan.

Pengiriman Tenaga Kerja China ke Luar Negeri Sebagai Awal Diaspora Pekerja di Zaman Modern

Permasalahan imigrasi bukanlah sebuah permasalahan baru di dunia ini. Faktanya, manusia telah berpindah-pindah tempat semenjak ribuan tahun yang lalu demi mencari tempat tinggal yang layak, ataupun sekedar untuk mencari makanan. Salah satu bentuk perpindahan manusia yang signifikan adalah pengiriman tenaga kerja. Hal ini sudah terjadi sejak ratusan tahun yang lalu. Imigrasi para tenaga kerja luar negeri ke Amerika Serikat merupakan contoh pertama dari perpindahan ketenagakerjaan modern. Semenjak Amerika Serikat menghapus perbudakan di tahun 1865, para pemilik perkebunan dan pertambangan tidak dapat lagi mengimpor manusia untuk dipekerjakan secara gratis, oleh karena itu

kebutuhan akan tenaga kerja dipenuhi dengan mendatangkan buruh asing.

Banyak pekerja yang datang dari berbagai negara Eropa seperti Irlandia, Italia, dan Perancis. Irlandia yang merupakan bagian dari koloni Inggris raya mengalami ketidakadilan yang membuat rakyatnya tertindas. Selain didiskriminasi karena ketidakpercayaan mereka akan Gereja Anglikan, penduduk Irlandia juga diharuskan membayar pajak yang sangat tinggi kepada pemerintah Inggris. Puncaknya adalah ketika Irlandia mengalami kegagalan atas panen kentang yang berlangsung hampir selama seabad, yaitu dari tahun 1845 hingga 1947. Wabah penyakit yang menyerang tanaman kentang mengakibatkan gagal panen dan membuat penduduk Irlandia kelaparan yang menjadikan mereka rentan terhadap berbagai macam penyakit, lebih dari satu juta orang meninggal akibat gagal panen ini dalam kurun waktu hampir seabad (America.edu, 2013). Atas alasan musibah gagal panen inilah yang menyebabkan banyaknya penduduk Irlandia bermigrasi ke Amerika Serikat demi untuk mengubah nasib.

Namun demikian jika melihat sejarah perpindahan manusia demi mencari lapangan pekerjaan, pada akhirnya kita tetap mengacu pada sejarah China. Selain memiliki wilayah yang besar, China juga memiliki penduduk yang banyak, pada tahun 1851 penduduknya sudah mencapai lebih dari 430 juta jiwa (China.com, 2013). Selama berabad-abad penduduk China berada di bawah kekuasaan kekaisaran yang berganti-ganti dinasti, namun satu hal tetap sama, kebanyakan penduduk tidak memiliki lahan garapan pribadi dan harus membayar upeti yang besar kepada kekaisaran. Hal ini menyebabkan terjadinya kelaparan di penjuru China. Masalah kelaparan ditambah dengan pemerintahan yang korup serta diskriminasi terhadap rakyat menyebabkan terjadinya banyak pemberontakan, ditambah pula dengan kekalahan China di Perang Opium (Chen:1997). Ketidakstabilan negara ini pulalah yang memicu banyak penduduk China untuk bermigrasi ke negara lain.

Penduduk China sudah banyak bermigrasi ke Asia Tenggara semenjak zaman dinasti Tang di abad ke-7 Masehi, namun di tahun 1820 Amerika Serikat merupakan negara tujuan yang utama. Hal ini disebabkan oleh penemuan emas di negara bagian Dakota Utara, disusul dengan Kalifornia. Pada akhirnya di tahun 1852 jumlah pekerja China

yang berada di Amerika Serikat adalah 25 ribu orang, yaitu 35 persen dari total pekerja di Amerika Serikat (Kanazawa: 2005). Perpindahan tenaga kerja China ke Amerika Serikat merupakan bentuk migrasi ketenagakerjaan yang terstruktur. Para pekerja dikumpulkan oleh agen yang beroperasi di pelosok-pelosok selatan China seperti provinsi Guangdong dan Fujian. Mereka kemudian menandatangani surat kontrak lama waktu bekerja di Amerika, lalu dikirimkan dengan menggunakan kapal laut. Sesampainya di Amerika Serikat mereka dijemput oleh agen yang bertanggung jawab untuk menempatkan para pekerja di tambang-tambang atau perkebunan-perkebunan tertentu.

Besarnya jumlah pekerja China di Amerika Serikat ini terjadi secara bertahap, mereka menjadi populer di Amerika Serikat dikarenakan oleh beberapa alasan. Pertama, pekerja China dikenal mau bekerja dengan gaji yang lebih kecil dibandingkan pekerja-pekerja lainnya. Jikalau pekerja berkebangsaan Amerika atau Eropa menerima gaji sebesar US\$ 35 per bulan, maka pekerja China mau dibayar dengan gaji hanya sebesar US\$ 30 per bulan (Chang: 2003). Kedua, pekerja dari China terkenal rajin, tabah, dan selalu mau untuk bekerja lembur. Ini disebabkan karena mereka selalu berkeinginan untuk kembali ke tanah air mereka suatu saat nanti, berbeda dengan para pekerja dari Eropa yang bermaksud untuk tinggal selamanya. Pekerja Eropa biasanya selalu menuntut hari libur setiap Minggu, berbeda dengan pekerja China yang tak pernah keberatan untuk lembur. Upah yang diterima biasanya ditabung dan dikirimkan untuk menghidupi sanak saudara di China (Chen: 2000). Ketiga, para pekerja China terkenal akan kebersihan fisik mereka, serta kebiasaan mereka untuk tidak bermabuk-mabukan. Tiga alasan inilah yang menjadikan para buruh China di abad ke-19 menjadi pilihan bagi para pemilik tambang dan perkebunan di Amerika Serikat. Dalam kurun waktu tak berapa lama di tahun 1865 jumlah pekerja China di sektor pembangunan rel kereta adalah 11 ribu dari total 14 ribu pekerja (Spier: 1958).

Sejarah Singkat Pengiriman Tenaga Kerja Indonesia

Melihat sejarah para pekerja dari China di abad ke-19 di atas dapat terlihat begitu banyak kesamaan dengan para pekerja Indonesia saat ini. Jauh sebelum VOC menjajah Hindia-Belanda, dari tahun 1505

hingga 1656 penjajah Portugis telah mengirimkan tenaga kerja Melayu ke Srilanka. Pada abad ke-17 ketika terjadi peperangan antara Belanda dengan Portugis di Srilanka, kerajaan Belanda juga mengirimkan tentara Melayu untuk ditugaskan di garnisun-garnisun di sepanjang pesisir Srilanka (Da Silva: 1993).

Namun demikian, dalam sejarah Indonesia pengiriman tenaga kerja modern pertama terjadi di zaman kekuasaan VOC. Indonesia, ketika masih bernama Hindia-Belanda telah mengirimkan begitu banyak tenaga kerjanya ke luar negeri. Daerah penerima tenaga kerja Hindia-Belanda terbesar adalah Guyana-Belanda yang kini dikenal dengan nama Suriname. Pekerja Hindia-Belanda dipekerjakan di kebun-kebun tebu dan pabrik gula sebagai pengganti dari para mantan budak yang memilih untuk pulang ke Afrika. Kebanyakan tenaga kerja Hindia-Belanda didatangkan dari Pulau Jawa yang memiliki penduduk terbanyak dibandingkan pulau-pulau lainnya. Migrasi tenaga kerja Hindia-Belanda ini berlangsung dalam kurun waktu 1891 hingga 1933 dengan jumlah total 33 ribu tenaga kerja (St. Hilaire: 2001).

Migrasi tenaga kerja Indonesia tidak berhenti ketika Indonesia merdeka, malah semakin bertambah. Di tahun 1979 pemerintah Indonesia mendorong penduduk Indonesia untuk melakukan migrasi sebagai tenaga kerja. Hal ini dilakukan karena penduduk Indonesia yang telah mencapai 100 juta jiwa, namun hanya segelintir yang mengecap pendidikan, sisanya merupakan tenaga kerja kasar. Metode yang digunakan mirip dengan metode yang digunakan oleh para pekerja China untuk bermigrasi ke Amerika Serikat. Agen memegang peranan penting untuk mengumpulkan dan merekrut tenaga kerja dari desa ke desa. Informasi biasanya didapat dari mulut ke mulut, pekerja yang sudah kembali dari luar negeri biasanya menceritakan pengalamannya bekerja di luar dengan gaji yang lebih tinggi. Para calon pekerja yang tertarik pun melamar kepada para agen. Para pekerja wanita biasanya melamar untuk bekerja di bidang perawatan lansia, menjaga anak, dan menjadi penata laksana rumah tangga, sedangkan para pekerja pria melamar untuk menjadi buruh pabrik atau pekerja konstruksi bangunan.

Untuk negara-negara tujuan kerja hingga kini, Arab Saudi dan negara-negara Timur Tengah lainnya masih menduduki peringkat pertama dikarenakan jumlah gaji yang diterima merupakan yang tertinggi. Malaysia menduduki peringkat kedua, disusul oleh Singapura karena kedua negara ini memiliki letak yang dekat dengan Indonesia.

Hong Kong dan Taiwan menduduki peringkat selanjutnya, kedua negara ini masih relatif baru dalam menerima tenaga kerja Indonesia, belum genap dua puluh tahun. Hong Kong hanya menerima tenaga kerja wanita, sedangkan Taiwan sudah menerima tenaga kerja pria meskipun jumlahnya jauh lebih sedikit dibandingkan dengan tenaga kerja wanita. Selain itu ada pula Jepang dan Korea, meskipun jumlah tenaga kerja Indonesia yang dikirim ke sana masih relatif kecil dan hanya terfokus pada tenaga kerja pria (Ananta dan Arif: 2008).

Taiwan Sebagai Negara Tujuan Kerja

Meskipun relatif baru dibandingkan dengan negara-negara Timur Tengah, Malaysia, Singapura, dan Hong Kong, Taiwan kini menjadi negara tujuan ketiga terpenting bagi para tenaga kerja Indonesia (BNP2TKI, 2013). Taiwan telah mulai menerima pengiriman tenaga kerja asing semenjak tahun 1989 yang pada saat itu didominasi oleh pekerja Thailand yang bekerja di sektor konstruksi bangunan (Hong et al: 2006). Asal mula Taiwan menerima tenaga kerja Indonesia adalah pada awal tahun 1990-an ketika banyak wanita Indonesia keturunan Tionghoa yang berasal dari Provinsi Kalimantan Barat menikah dengan pria-pria Taiwan yang berasal dari daerah Yangmei (Setiawati, 2013). Para wanita inilah yang kemudian membawa pembantu rumah tangga dari Indonesia untuk membantu mereka menjaga rumah dan mengasuh anak sementara mereka sibuk berdagang. Para tetangga pun menyadari hal ini dan mulai meminta bantuan kepada orang-orang Indonesia tersebut untuk mencarikan mereka pembantu rumah tangga. Ketika para nyonya ini pulang ke Indonesia untuk berlibur, sekembalinya ke Taiwan mereka pun membawa perempuan-perempuan Indonesia untuk dipekerjakan sebagai pembantu rumah tangga bagi para tetangga mereka.

Seiring berjalannya waktu, permintaan atas pembantu rumah tangga Indonesia pun menyebar ke daerah-daerah lain dan akhirnya semakin banyak tenaga kerja wanita Indonesia yang masuk ke Taiwan. Namun demikian, pengiriman dan penempatan tenaga kerja Indonesia di Taiwan pada saat itu masihlah sangat tidak terorganisir dengan baik. Banyak sekali tenaga kerja yang kabur karena tidak cocok dengan majikannya, akibatnya mereka pun luntang-lantung di Taiwan. Para tenaga kerja yang kabur ini tidak boleh menampakkan diri di muka umum

agar tidak dideportasi sehingga mereka terpaksa melakukan pekerjaan ilegal, termasuk menjadi pekerja seks komersil. Akibat meningkatnya jumlah tenaga kerja yang kabur, maka pada tahun 2000 pemerintah negara Indonesia dan Taiwan sepakat untuk menghentikan pengiriman tenaga kerja Indonesia ke Taiwan.

Penghentian ini tidaklah menyurutkan permintaan masyarakat Taiwan akan tenaga kerja wanita asal Indonesia. Berbagai cara dilakukan untuk memasukkan tenaga kerja Indonesia ke Taiwan, salah satunya adalah dengan kawin kontrak. Agen-agen pria dari Taiwan akan mendatangi kampung-kampung di Provinsi Jawa Tengah dan Jawa Timur. Wanita-wanita yang ingin bekerja di Taiwan pun mereka nikahi dengan cara menyogok penghulu dan pejabat lokal. Wanita-wanita tersebut di atas kertas telah sah bersuamikan orang Taiwan sehingga mereka pun bisa masuk dan tinggal di Taiwan. Sesampainya di Taiwan para “suami” akan mengantarkan “istri-istri” mereka kepada para majikan tempat para wanita ini akan bekerja sebagai pembantu rumah tangga.

Praktik ini memiliki resiko yang cukup tinggi. Memang banyak tenaga kerja wanita Indonesia yang akibat status “pernikahannya” menjadi memiliki hak tinggal permanen di Taiwan, mereka pun boleh bekerja di sektor lainnya seperti menjadi pegawai restoran atau toko. Akan tetapi banyak pula yang mengalami penganiayaan akibat praktik ini. Wanita-wanita yang telah dinikahi namun tidak dapat menemukan majikan tempat ia bekerja di Taiwan akhirnya mendapatkan penganiayaan dari para “suami” mereka, mulai dari pengurusan harta hingga penyiksaan fisik. Banyak wanita yang melarikan diri dari “suami” mereka dan menjadi imigran gelap di Taiwan, keadaan mereka pun semakin sulit karena mereka tidak bisa berkomunikasi dengan Bahasa Mandarin.

Untuk menanggapi situasi ini akhirnya pada tahun 2004 pemerintah Indonesia dan Taiwan menyusun sebuah Memorandum of Understanding (MOU) yang membuka kembali pengiriman tenaga kerja Indonesia ke Taiwan. MOU ini pun kembali direvisi pada tanggal 24 Januari 2011. MOU ini menyadari betapa besarnya permintaan masyarakat Taiwan akan tenaga kerja Indonesia dan mencanangkan peraturan-peraturan guna melindungi kesejahteraan serta hak-hak tenaga kerja Indonesia ketika berada di Taiwan. Beberapa peraturan

yang ditetapkan adalah larangan akan adanya monopoli perusahaan pengiriman tenaga kerja Indonesia ke Taiwan. Hingga kini ada 567 perusahaan Indonesia resmi tercatat sebagai agen pengirim tenaga kerja Indonesia ke Taiwan. Kantor Dagang dan Ekonomi Indonesia di Taipei (KDEI) menjadi pengawas resmi penerimaan untuk memastikan kesejahteraan para tenaga kerja.

Pasal ketenagakerjaan yang terpenting berada di Artikel 11 MOU yang menyebutkan bahwa: seluruh proses perekrutan, pengiriman, dan penempatan harus dimasukkan ke dalam sistem ketenagakerjaan yang resmi. Bagi para pekerja yang pernah bekerja di Taiwan dan tertarik untuk melamar kembali bisa dilakukan dengan melalui jalur *direct hiring*, sehingga tidak perlu lagi melalui PJTKI.

Taiwan memang membutuhkan bantuan dari tenaga kerja asing. Hal ini disebabkan oleh adanya jumlah angka kelahiran yang kian menurun. Pada tahun 2000 jumlah penduduk Taiwan sebanyak 22.191.020 jiwa dan meningkat menjadi 23.234.940 jiwa di tahun 2013 (IndexMundi, com, 2013). Angka kelahiran pada tahun 2000 adalah sebanyak 14,42 bayi per 1000 penduduk, sedangkan di tahun 2013 menurun menjadi 8,81 bayi per 1000 penduduk (IndexMundi, com, 2013). Ini menyebabkan semakin menurunnya jumlah penduduk berusia produktif dan naiknya jumlah penduduk lansia. Rata-rata penduduk Taiwan usia produktif telah mengecap pendidikan lanjut berupa universitas atau sekolah tinggi (Taiwan Ministry of Education, 2013), sehingga mereka cenderung menolak untuk menjadi pekerja kasar seperti buruh pabrik atau pembantu rumah tangga.

Menurunnya minat pemuda Taiwan untuk melakukan pekerjaan kasar mendorong kebutuhan akan tenaga kerja asing semi-terlatih. Data hingga bulan Mei 2013 menyatakan bahwa terdapat 459.429 orang tenaga kerja asing di Taiwan dengan rincian 202.098 orang dari Indonesia, 106.020 orang dari Vietnam, 88.706 orang dari Filipina, 62.596 orang dari Thailand, dan 4 orang dari Malaysia (Taiwan Council of Labour Affair, 2013). Data dari KDEI menunjukkan bahwa tenaga kerja Indonesia memang terus bertambah dari tahun ke tahun: 49.024 orang di tahun 2005, 156.332 di tahun 2010, dan 202.098 di tahun 2013. Sejumlah 84% dari tenaga kerja Indonesia adalah wanita, dan 16% adalah pria.

Sebagian besar tenaga kerja wanita bekerja sebagai perawat lansia, pengasuh bayi dan balita, serta pembantu rumah tangga, meskipun ada segelintir yang bekerja sebagai buruh pabrik. Para pekerja pria umumnya bekerja sebagai buruh pabrik, sebagian kecil juga ada yang bekerja sebagai kuli bangunan. Untuk mendapatkan seorang tenaga kerja asing tidaklah mudah. Calon majikan harus melamar kepada Council of Labour Affair dan memenuhi persyaratan mulai dari mampu memberikan gaji serta memenuhi skor penilaian. Seorang bayi berumur di bawah 1 tahun bernilai 7 poin, anak berumur 1 tahun bernilai 6 poin, anak berusia di atas balita dan di bawah 6 tahun bernilai 1 poin, manusia berumur antara 6 hingga 75 tahun berpoin 0 karena dianggap mampu merawat diri sendiri, lansia antara 65 hingga 66 tahun bernilai 1 poin, dan lansia berumur 90 tahun bernilai 7 poin. Sebuah keluarga harus mengumpulkan minimum 16 poin untuk bisa mempekerjakan seorang tenaga kerja asing di rumah mereka.¹ Satu rumah hanya boleh mempekerjakan satu tenaga kerja asing saja. Sering pula seorang perawat lansia tidak digaji oleh seorang majikan saja, tetapi anak-anak kakek/nenek yang dirawatnya berpatungan untuk menggaji perawat tersebut. Adapun gaji untuk pekerja rumah tangga (termasuk perawat lansia, pengasuh anak, dan pembantu rumah tangga) adalah NT\$ 17.000 per bulan. Sektor lainnya yang dibuka untuk tenaga kerja tidak terampil adalah sebagai buruh pabrik, buruh nelayan, dan buruh konstruksi bangunan dengan gaji NT\$ 22.000 per bulan.²

Tenaga kerja Indonesia memang lebih diminati di Taiwan. Hal ini disebabkan karena para pekerja Indonesia terkenal bersifat sopan, patuh, dan penyabar. Tenaga kerja Indonesia juga dikenal cepat belajar berkomunikasi dengan menggunakan Bahasa Mandarin dibandingkan dengan tenaga kerja lainnya (lai Chia Jen, 2012). Sifat patuh dan sopan inilah yang membuat pekerja Indonesia mau melakukan hal-hal di luar pekerjaannya. Contohnya seorang pekerja yang berprofesi sebagai perawat lansia juga mau disuruh untuk membersihkan rumah dan

1 Artikel 10 dalam *The Reviewing Standards and Employment Qualifications for Foreigners Engaging in the Jobs Specified in Items 8-11, Paragraph 1 to Article 46 of Employment Service Act*. <http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawContent.aspx?PCODE=N0090029> Diambil pada tanggal 26 Oktober 2013.

2 Artikel 46 dalam *Employment Service Act*. <http://laws.cla.gov.tw/Eng/FLAW/FLAWDAT0201.asp> diambil pada 26 Oktober 2013.

memasak, pekerja yang berprofesi sebagai pembantu rumah tangga juga mau disuruh untuk mengasuh anak. Selain itu para pekerja Indonesia juga memiliki pendidikan yang tidak terlalu tinggi jika dibandingkan dengan pekerja asal Filipina. Para pekerja Filipina rata-rata memiliki ijazah universitas dan fasih berbahasa Inggris, sehingga kebanyakan dari mereka memilih untuk bekerja di pabrik. Di samping itu para pekerja asal Filipina juga hanya mau melakukan hal-hal yang termasuk di dalam pekerjaan mereka. Contohnya seorang perawat lansia asal Filipina akan menolak majikannya jika diminta untuk membersihkan rumah karena tugas dia hanyalah merawat lansia (Lan: 2006).

Bekerja Di Taiwan: Kelebihan dan Kekurangannya

Kelebihan negara-negara Asia Timur, termasuk Taiwan, dalam hal ketenagakerjaan adalah adanya undang-undang yang jelas mengenai hak dan perlindungan tenaga kerja. Dalam Artikel 4 Employment Service Act atau Undang-Undang ketenagakerjaan Taiwan disebutkan bahwa setiap pekerja di Taiwan, apapun kebangsaannya, memiliki hak yang sama dalam mengakses hak-hak mereka. Para pekerja asing juga memiliki batas waktu maksimum bekerja di Taiwan selama 12 tahun dengan catatan mesti meninggalkan Taiwan setiap 3 tahun sekali. Di dalam masa kerjanya ini seorang pekerja asing tidak bisa sesukanya berpindah majikan. Jikalau keadaan memaksanya untuk berpindah tempat kerja, maka calon majikan yang baru pun harus mengurus segala perizinannya.

Untuk membantu mengatasi permasalahan yang terjadi kepada para tenaga kerja asing, pemerintah Taiwan membuka saluran hotline 1955 yang menyediakan layanan dalam 4 bahasa, termasuk Bahasa Indonesia. Melalui hotline ini pekerja asing bisa menceritakan permasalahan yang mereka hadapi dan bisa langsung dipikirkan jalan keluarnya. Selain hotline 1955 pekerja asing juga bisa melapor ke *Bureau of Labor Affair* (BLA), lembaga pemerintahan yang mengawasi tenaga kerja asing dalam tingkat daerah, atau bisa juga langsung menghubungi perwakilan negara masing-masing seperti KDEI.

Para tenaga kerja Indonesia pada umumnya memiliki reputasi yang baik di Taiwan, namun tetap saja ada yang mendapat masalah. Masalah paling utama dari para pekerja asing adalah tenaga kerja yang

melarikan diri dari pekerjaannya, disebut juga sebagai pekerja kaburan. Ketika seorang pekerja asing memutuskan untuk kabur dari lingkungan kerjanya, statusnya otomatis berubah menjadi imigran gelap dan tidak mendapatkan hak-hak resminya. Penyebab kaburnya tenaga kerja Indonesia ada bermacam-macam, dan data KDEI menunjukkan bahwa angka tenaga kerja wanita yang kabur lebih banyak dari tenaga kerja pria. Ini disebabkan karena tenaga kerja pria bekerja di pabrik, atau menjadi nelayan yang lingkup pekerjaannya telah tercakup di dalam undang-undang ketenagakerjaan. Seorang buruh wajib mendapatkan tidur selama 8 jam berturut-turut, apabila masa tidurnya diambil 1 jama, maka itu sudah termasuk lembur. Di dalam peraturan perburuhan telah dituliskan jelas mengenai asuransi, tunjangan, lembur, serta hari libur setiap akhir pekan. Pabrik yang melanggar salah satu dari hal ini akan segera ditindak oleh CLA dan KDEI.

Tidak demikian dengan para pekerja wanita yang bekerja di sektor rumah tangga. Sektor rumah tangga lebih sulit diawasi karena tidak termasuk ke dalam sektor formal sehingga memiliki permasalahan yang cukup rumit. Kelangsungan pekerjaan di dalam sektor rumah tangga sangat bergantung kepada keeratan hubungan antara majikan dan pembantu/perawatnya, berbeda dengan sektor resmi seperti pabrik yang telah menuntut seluruh karyawannya untuk bersifat profesional. Ketidakcocokan antara majikan dan pembantu seringkali menjadi akar permasalahan yang menyebabkan si pekerja memilih untuk kabur.

Menurut wawancara dengan Ibu Sri Setiawati yang hingga Mei 2013 kemarin masih menjabat sebagai kepala bagian ketenagakerjaan KDEI, kesiapan para tenaga kerja Indonesia juga seringkali menjadi penyebab ketidakharmonisan hubungan majikan-pekerja. Beliau mengatakan bahwa banyak tenaga kerja wanita Indonesia datang tanpa ada persiapan yang matang. Peraturan Taiwan telah menegaskan bahwa para pekerja yang akan menjadi perawat lansia haruslah memiliki keterampilan seperti membopong lansia, memandikan, menyuapi, dan telaten dalam memberikan obat. Ini didapat dari latihan selama minimum 3 bulan yang diselenggarakan oleh perusahaan pengirim tenaga kerja. Akan tetapi masih ada sebagian dari tenaga kerja wanita Indonesia yang tidak mendapatkan cukup pelatihan sebelum mereka dikirim. Akibatnya sesampai di Taiwan mereka tidak cakap dalam

mengerjakan pekerjaannya, bahkan ada pula yang terkejut dan tidak tahan untuk senantiasa tekun dalam merawat lansia. Ketidakcakapan bekerja inilah yang membuat majikan kesal dan sering bersikap kasar kepada pekerja sehingga pekerjaanya tidak betah dan memutuskan untuk kabur.

Penyebab kedua ketidakharmonisan hubungan antara majikan dan pekerja adalah permasalahan lintas budaya. Hingga saat ini tidak ada orientasi bagi para calon majikan Taiwan ketika mereka hendak mempekerjakan tenaga kerja asing di rumah mereka. Akibatnya ada keraguan dan kecurigaan di saat pekerja asing ini datang dan tinggal bersama. Selama tinggal di Taiwan penulis seringkali menemui hal ini. Banyak tenaga kerja wanita Indonesia yang berprofesi sebagai perawat lansia ataupun pembantu rumah tangga di wilayah sekitar tempat penulis tinggal tidak diizinkan keluar rumah oleh majikan mereka, kecuali untuk mendorong para lansia di kursi roda ketika pagi dan sore hari, dan untuk membuang sampah selama 5 menit setiap malam. Para pekerja wanita ini mengatakan bahwa majikan tidak mempercayai mereka. Majikan takut jika para pekerjaanya sering keluar rumah mereka akan terkena pengaruh buruk dari para pekerja lain ataupun lingkungan sekitar. Kebanyakan majikan yang Penulis tanyai juga menyetujui hal ini. Beberapa majikan mengizinkan pekerjaanya untuk pergi keluar sebulan sekali dan di hari-hari raya seperti lebaran dan Natal, namun tidak lebih dari 4 jam saja. Mereka takut pekerjaanya akan kabur jika terlalu senang berada di luar.

Beberapa pekerja wanita Indonesia yang Penulis wawancarai pun mengaku bahwa majikan menyita paspor, *Alien Residence Certificate* (KTP bagi orang asing yang tinggal di Taiwan), bahkan juga menahan gaji bulanan agar para pekerja tidak bisa kabur. Ada juga beberapa pekerja yang dilarang memiliki telepon genggam. Padahal ini bertentangan dengan Artikel 5 dalam *Employment Service Act* yang menjelaskan majikan dilarang menyita dokumen serta barang-barang pribadi milik pekerja. Ketika Penulis mengungkapkan bahwa perbuatan ini dilarang oleh undang-undang, para pekerja mengaku bahwa mereka tidak tahu-menahu bahwa ada peraturan yang bersifat demikian. Perusahaan pengirim tenaga kerja di Indonesia serta agen penyalur di Taiwan tidak pernah menginformasikan perihal ini kepada para pekerja. Para

pekerjanya sendiri pun masih banyak yang berdiam diri dan tidak mau membahas permasalahan ini dengan majikan mereka dengan alasan tidak sopan.

Bentuk permasalahan lintas budaya lainnya adalah banyak tenaga kerja wanita Indonesia yang bekerja di sektor rumah tangga dilarang beribadah oleh para majikan. Masyarakat Taiwan dikenal sangatlah privat dalam urusan agama. Agama bukanlah suatu hal yang biasa didiskusikan secara terbuka, bahkan kecenderungan masyarakat yang bersifat sekuler terhadap agama membuat permasalahan agama di Taiwan tidaklah penting. Berbeda dengan masyarakat Indonesia yang mementingkan keagamaan mereka. Agama sudah menjadi bagian hidup yang sukar untuk dipisahkan. Pentingnya agama bagi para tenaga kerja Indonesia tidak pernah dijelaskan kepada para majikan Taiwan baik oleh pemerintah Taiwan, agen penyalur, bahkan KDEI. Banyak majikan yang tidak mengerti pentingnya arti beribadah bagi para pekerja Indonesia, sehingga mereka melarang pekerja mereka untuk menunaikan solat lima waktu atau ke gereja di hari Minggu. Banyak juga pekerja yang beragama Islam juga terpaksa ikut memakan daging babi karena hanya itu yang tersedia di rumah majikannya, dan para majikan juga tidak pernah diberitahu bahwa pekerja dari agama-agama tertentu memiliki pantangan makanan.

Masalah berikutnya yang lazim terjadi adalah pemberian pekerjaan yang tidak sesuai dengan deskripsi sebelumnya. Ada beberapa kasus ketika seorang pekerja Indonesia diminta datang ke Taiwan untuk bekerja di sektor rumah tangga. Sesampainya di Taiwan majikan ternyata memiliki usaha hotel atau restoran, si pekerja pun dipaksa untuk bekerja di hotel atau restoran sambil tetap harus menunaikan kewajibannya di sektor rumah tangga. Melakukan dua atau tiga pekerjaan sekaligus mengurus tenaga si pekerja, namun gaji yang dibayarkan hanyalah sebesar gaji dia di sektor rumah tangga, yaitu NT\$ 17.000 tanpa tambahan apapun. Ada pula pekerja wanita yang dipaksa untuk bekerja di perkebunan milik majikannya, juga tanpa gaji tambahan. Beberapa tenaga kerja pria yang Penulis wawancarai menyatakan bahwa mereka dijanjikan untuk bekerja di pabrik perakitan, tetapi pada kenyataannya dipaksa menjadi kuli kasar tanpa ada uang lembur. Untuk masalah seperti ini sudah banyak tenaga kerja Indonesia yang melapor ke KDEI dan BLA

sehingga majikan serta agen penyalur mereka segera dapat ditindak. Biasanya para pekerja dialihkan kepada majikan baru yang bertanggung jawab, sedangkan majikan lama dan agen penyalurnya dikenakan denda minimum NT\$ 60.000 dan maksimum NT\$ 300.000.³

Untuk pergi ke Taiwan para tenaga kerja Indonesia harus melewati masa pelatihan yang memakan waktu beberapa bulan, ditambah pula dengan biaya pembuatan paspor, pembelian visa, dan tiket pesawat. Biaya ini didapat melalui pinjaman bank lewat perusahaan dan agen penyalur tenaga kerja. Setelah bekerja di Taiwan selama sembilan bulan pertama agen penyalur akan memotong gaji pekerja sebanyak beberapa persen untuk membayar kembali pinjaman biaya sebelumnya. Ada banyak kasus agen yang memeras para pekerja dan memaksa mereka untuk membayar lebih dari potongan yang seharusnya, terkadang hanya menyisakan NT\$ 1000 atau NT\$ 2000 untuk gaji si pekerja.

Bagi buruh pabrik yang tinggal di asrama biasanya dikenakan pula potongan tempat tinggal. KDEI telah mencanangkan bahwa potongan tempat tinggal yang bisa ditarik dari buruh pabrik Indonesia per bulannya adalah NT\$ 2.500 dan sudah harus mencakup biaya air dan listrik. Namun demikian masih banyak agen penyalur yang meminta para buruh untuk membayar lebih. Kini sudah semakin banyak pekerja Indonesia yang cermat dalam meneliti slip gaji mereka sehingga mereka cepat menyadari apabila ada potongan-potongan yang tidak lazim. Mereka pun sudah cepat untuk melapor ke BLA dan KDEI untuk tindakan lebih lanjut. Dalam kasus ini majikan atau agen penyalur yang meminta potongan liar bisa didenda minimal NT\$ 150.000 dan usaha agen penyalurnya ditutup paksa.

Sifat para pekerja Indonesia yang identik dengan patuh dan sopan menjadi kelemahan yang dapat dimanfaatkan oleh para agen serta majikan yang tidak bertanggung jawab. Pekerja Indonesia cenderung pasif dan membiarkan dirinya dikekang karena alasan tidak sopan untuk melawan majikan. Selain itu para pekerja wanita Indonesia masih banyak yang segan untuk mencari informasi tambahan mengenai situasi yang dialaminya. Mereka menyerahkan segala sesuatunya kepada para agen penyalur dan tidak memantau perkembangannya. Sifat *nrimo*

3 Artikel 67 dalam *Employment Service Act*. <http://laws.cla.gov.tw/Eng/FLAW/FLAWDAT0201.asp> Diambil pada tanggal 26 Oktober 2013.

yang menjadikan para tenaga kerja Indonesia sebagai pekerja dambaan di dalam situasi ini berbalik menjadi bumerang yang menyerang diri sendiri.

Permasalahan seperti tidak boleh keluar rumah, dilarang beribadah, dan terpaksa memakan daging babi sebenarnya adalah masalah-masalah yang dapat diselesaikan dengan cara dibahas bersama antara majikan dan pekerja. Sayangnya masih banyak pekerja yang segan untuk mengutarakan pemikiran mereka kepada para majikan, sehingga mereka terpaksa menurut. Dibandingkan dengan pekerja Indonesia, pekerja dari Filipina dikenal lebih sigap dan lugas dalam mengungkapkan masalah. Mereka mampu mengkomunikasikan permasalahan serta tindakan yang perlu diambil dengan Bahasa Inggris yang baik ataupun hanya dengan Bahasa Mandarin yang sekedarnya kepada para majikan. Para pekerja Indonesia masih belum memiliki keberanian seperti ini, selain itu Bahasa Mandarin mereka masih terbata-bata sehingga tidak bisa mengkomunikasikan maksud mereka kepada para majikan. Ditambah lagi para pekerja Filipina sudah dibekali pengetahuan tentang hak-hak dan kewajiban mereka sebagai tenaga kerja asing sebelum berangkat ke Taiwan. Para pekerja Indonesia jarang dibekali hal tersebut dan banyak pula yang tidak merasa tertarik untuk mencari tahu. Akibatnya mereka cenderung terlambat menyadari ketika kepentingan mereka disalahgunakan oleh majikan dan agen penyalur yang tidak bertanggung jawab.

Ketika mewawancarai para pekerja Indonesia di Taiwan baik pria maupun wanita, Penulis menemukan bahwa banyak dari para pekerja Indonesia yang tidak lulus bahkan tidak pernah ikut uji kelayakan. Pekerjaan seperti perawat lansia atau buruh pabrik mengharuskan si pekerja untuk memiliki sertifikat layak bekerja sebagai penanda bahwa ia mampu dan memiliki keterampilan dalam bidang tersebut. Para pekerja pria mengatakan bahwa mereka selama di Indonesia tidak perlu mengikuti kursus apapun, baik kursus teknik maupun kursus Bahasa Mandarin. Mereka hanya membayar sejumlah uang kepada para agen dan minta diberangkatkan ke Taiwan secepatnya. Sesampainya di pabrik-pabrik Taiwan pekerja Indonesia cenderung lamban dalam menangkap perintah karena mereka tidak pandai berbahasa Inggris atau Mandarin, sehingga butuh waktu lama untuk paham jika dibandingkan dengan buruh asal Vietnam dan Thailand yang terlatih berbicara dalam Bahasa

Mandarin. Akan tetapi, buruh Indonesia terkenal rajin, bersih, dan tidak pernah mengeluh. Setiap kali kembali ke asrama setelah libur akhir pekan selalu dalam keadaan segar, tidak pernah mabuk.

Para pekerja wanita Indonesia juga jarang yang benar-benar lulus uji kelayakan sebelum berangkat ke Taiwan. Banyak yang hanya mengikuti kursus selama sebulan dan langsung dibuatkan sertifikat kelulusan oleh perusahaan pengirimnya. Sesampainya di Taiwan mereka kebingungan dengan cara menggunakan alat penyedot debu atau oven *microwave*. Banyak pula yang terkejut dan tidak sigap ketika disuruh merawat lansia atau mengasuh bayi dan balita. Berbeda dengan para pekerja Filipina yang langsung tangkas bertindak sesuai dengan pelatihan mereka. Sama seperti buruh pabrik, para pekerja sektor rumah tangga asal Indonesia juga perlu waktu lama untuk terbiasa dan sigap dengan pekerjaan mereka. Hal ini juga dikeluhkan oleh beberapa majikan yang Penulis wawancarai, namun pada akhirnya mereka berkata bahwa pekerja rumah tangga asal Indonesia rajin, sopan, dan bersih, sehingga bisa membayar kekecewaan di awal-awal.

Permasalahan lintas budaya ini tidak sepenuhnya merupakan kesalahan pihak Indonesia. Memang harus diakui bahwa banyak tenaga kerja Indonesia di Taiwan yang ternyata tidak memenuhi standar kelayakan, akan tetapi diperlukan juga kerja sama dari pihak Taiwan itu sendiri. Taiwan telah mengimpor tenaga kerja asing sejak tahun 1989 yang jumlahnya kian bertambah, dengan demikian Taiwan bukanlah pemain baru dalam hal penerimaan tenaga kerja asing. Hingga saat ini tidak ada program ataupun orientasi yang ditujukan pada calon-calon majikan yang akan mempekerjakan tenaga asing. Orientasi ini sangatlah penting, terutama bagi para calon majikan yang akan mempekerjakan tenaga kerja asing di sektor rumah tangga karena akan membantu terjadinya komunikasi yang baik antara majikan dan pekerja.

Para majikan perlu diinformasikan tentang adat dan kebiasaan para pekerja asing. *Employment Service Act* sudah mengatakan dalam Artikel 5 bahwa seorang pekerja asing tidak boleh didiskriminasikan berdasarkan ras, agama, jenis kelamin, dan orientasi seksualnya. Ini menandakan bahwa para majikan juga harus memahami perihal-perihal apa yang dianggap penting oleh si pekerja asing. Hal-hal yang paling mendasar adalah kebiasaan beribadah dan pantangan untuk memakan

makanan tertentu. Perbedaan agama antara majikan dan pekerja tidaklah perlu untuk dipandang sebagai hal yang akan menghalangi kinerja. Apabila majikan diberikan pengertian tentang solat lima waktu, berpuasa, ataupun keharusan untuk ke gereja di hari Minggu, tentunya akan membantu dalam mempercayai si pekerja. Majikan tidak perlu takut dan khawatir ketika si pekerja pergi keluar rumah.

Kedua belah pihak perlu untuk diajarkan untuk memahami undang-undang ketenagakerjaan mengenai hak dan kewajiban masing-masing. Komunikasi yang baik juga diperlukan dan mesti diajarkan kepada kedua belah pihak.

Kesimpulan

Pengiriman tenaga kerja Indonesia bukanlah sesuatu yang akan segera menyusut di masa depan. Banyak orang Indonesia yang memilih untuk bekerja di luar negeri dikarenakan upah yang lebih tinggi. Indonesia membutuhkan remitansi dari para pekerjanya yang berada di luar negeri. Di samping itu negara penerima seperti Taiwan juga membutuhkan tenaga kerja asing untuk menjalankan pekerjaan-pekerjaan seperti buruh pabrik, perawat lansia, anak buah kapal, dan lain-lain. Kedua belah pihak jelas membutuhkan satu sama lain.

Taiwan termasuk ke dalam negara penerima tenaga kerja Indonesia yang baik reputasinya. Di Taiwan tersedia asuransi buruh dan kesehatan serta berbagai tunjangan kesejahteraan pekerja. Namun demikian, tetap saja masih terjadi masalah yang melibatkan tenaga kerja Indonesia di sana. Untuk masalah yang memang disebabkan oleh pekerja Indonesia biasanya ditindaklanjuti dengan mendeportasi si pekerja dan memberikan ganti rugi kepada majikan. Akan tetapi juga banyak masalah yang terjadi akibat kesalahpahaman budaya antara pekerja asal Indonesia dan majikannya yang berkebangsaan Taiwan. Masalah-masalah ini sebenarnya dapat dihindari apabila kedua belah pihak dididik mengenai tata cara dan peraturan yang berlaku. Pekerja Indonesia diajari mengenai hukum dan adat istiadat Taiwan sehingga tidak mengalami kaget budaya ketika datang. Para calon majikan asal Taiwan juga perlu diberikan pengarahan tentang kebiasaan calon-calon pekerjanya sehingga mereka bisa menghargai agama dan kepercayaan pada pekerja.

Penting ditekankan pemahaman mengenai undang-undang ketenagakerjaan agar majikan dan agen penyalur tidak memanfaatkan para pekerja demi kepentingan pribadi mereka. Tenaga kerja Indonesia memiliki potensi yang besar di Taiwan, terbukti dengan meningkatnya jumlah mereka dari tahun ke tahun. Pemerintah Taiwan pun telah menerapkan dasar hukum yang bagus dan hanya perlu disesuaikan dengan perkembangan situasi. Kerja sama ini memiliki sifat yang sama-sama menguntungkan bagi kedua belah pihak dan terbukti mampu mengeratkan hubungan kedua negara.

Daftar Pustaka

- American.edu. (2013). Irish Potato Famine. <http://www1.american.edu/TED/potato.htm>. Diambil pada tanggal 1 Oktober 2013.
- Ananta, Aris and Evi Nurfidya Arifin. *Demographic and Population Transition in Indonesia*. Case Study by Economy, Southeast Asia. Revised paper after PECC-ABAC Conference on “Demographic Change and International Labor Mobility in the Asia Pacific Region: Implication for Business and Cooperation” in Seoul, South Korea, 25-28 March 2008. Pp 1-67.
- BNP2TKI. (2013). Statistik penempatan TKI. <http://www.bnp2tki.go.id/statistik-penempatan/6756-penempatan-per-tahun-per-negara-2006-2012.html> Diambil pada tanggal 27 September 2013.
- Chang, Iris. *The Chinese in America*. Penguin Books, New York. 2003.

- Chen, Yong. *Chinese San Francisco 1850-1943, a Trans-Pacific Community*. Stanford University Press, Stanford. 2000.
- Chen, Yong. *Internal Origins of Chinese Emigration to California Reconsidered*. The Western Historical Quarterly vol. 28 no. 4. 1997. Pp 520-546.
- China.com. (2013). 中國歷代人口略計表 (Daftar Jumlah Penduduk China). http://big5.china.com.cn/aboutchina/zhuanti/zgrk/2008-04/14/content_14949471.htm. Diambil pada 5 Oktober 2013.
- De Silva Jayasuriya, Shihan. *Malay Contacts with Sri Lanka*. International Institute for Asian Studies Newsletter no. 31. 1993. Pp 28-29.
- Employment Service Act, Artikel 67 dalam <http://laws.cla.gov.tw/Eng/FLAW/FLAWDAT0201.asp> Diambil pada tanggal 26 Oktober 2013.
- Employment Service Act*, Artikel 10 dalam *The Reviewing Standards and Employment Qualifications for Foreigners Engaging in the Jobs Specified in Items 8-11, Paragraph 1 to Article 46 of Employment Service Act*. <http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawContent.aspx?PCODE=N0090029> Diambil pada tanggal 26 Oktober 2013.
- Hong, Jon-Chao, Yang Yi-chiang, Cheng Jin-fu, and Yang Tin-ya. *Foreign Workers in Taiwan*. National Taiwan Normal University working paper. 2006.
- IndexMundi. (2013). Statistik jumlah penduduk Taiwan <http://www.indexmundi.com/g/g.aspx?v=21&c=tw&l=en> Diambil pada tanggal 27 Oktober 2013.
- IndexMundi. (2013). Statistik angka kelahiran Taiwan <http://www.indexmundi.com/g/g.aspx?v=25&c=tw&l=en> Diambil pada tanggal 27 Oktober 2013.
- Kanazawa, Mark. *Immigration, Exclusion, and Taxation: Anti-Chinese Legislation in Gold Rush California*. The Journal of Economic History no. 65. 2005. Pp 779-805.
- Lai Chia Jen, Wakil Kepala Divisi A Council of Labour Affairs di Taipei (2012). Wawancara Personal. Tanggal 21 September 2012.
- Lan, Pei-Chia. *Global Cinderellas: Migrant Domesticity and Newly Rich Employers in Taiwan*. Duke University Press: London. 2006.
- Spier, Robert F. G. *Tool Acculturation among 19th-Century California Chinese*. Ethnohistory vol. 5, no. 2. 1958. Pp 97-117.

- St-Hilaire, Aonghas. *Ethnicity, Assimilation, and Plural Nation in Suriname* . Ethnic and Racial Studies vol. 24 no. 6. 2001. Pp 998-1019.
- Setiawati, Sri - Kepala Divisi Tenaga Kerja Kantor Dagang dan Ekonomi Indonesia di Taipei. (2012). Wawancara Personal. Tanggal 21 September 2012.
- Taiwan Ministry of Education. (2013). Summary of Education at All Study year 2011-2012. <http://english.moe.gov.tw/ct.asp?xItem=14476&ctNode=11429&mp=1> Diambil pada tanggal 27 Oktober 2013.
- Taiwan Council of Labour Affair. (2013). Statistik tenaga kerja asing di Taiwan sesuai dengan negara asal <http://statdb.cla.gov.tw/html/mon/c12020.pdf> Diambil pada tanggal 27 Juni 2013.

ISU PROTEKSIONISME DAN STANDAR

Zamroni Salim

Peneliti Ekonomi - Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia dan
The Habibie Center

Pendahuluan

Dalam era globalisasi ini, keterbukaan dan perdagangan bebas menjadi hal yang tidak bisa dihindarkan. Serangkaian perjanjian perdagangan bebas regional - *Regional Trade Agreements* (RTA) dalam bentuk *Free Trade Agreement* (FTA) dan bentuk kerjasama perdagangan lainnya dalam wadah *World Trade Organization* (WTO) menjamur di banyak kawasan di dunia. Sampai dengan Juli 2013, jumlah RTA ada sebanyak 575 buah yang sudah melakukan notifikasi ke World Trade Organization (WTO), di mana sejumlah 379 buah sudah berlaku efektif.

Dalam konteks global, keberadaan WTO diharapkan mampu mengorganisasi aktivitas perdagangan dunia dan berupaya untuk menciptakan perdagangan dengan tanpa ada hambatan, baik itu yang berupa tarif maupun non-tarif, teknis maupun non- teknis. Keberadaan FTA juga diharapkan mampu menciptakan perdagangan yang tanpa hambatan. Namun karena lingkup FTA yang biasanya dibatasi oleh

lingkungan geografis/regional, maka dalam prakteknya FTA justru menciptakan pengkotakan atau pengelompokan negara dalam aktivitas perdagangannya. Dalam perjanjian ini, satu negara bisa menjadi lebih dari satu FTA. Namun demikian, apakah perdagangan bebas ini benar-benar mengarah pada arti perdagangan yang bebas dengan tidak ada hambatan? Jawabannya: Belum tentu.

Dalam era perdagangan bebas sekarang ini, meski berbagai perundingan perdagangan bebas ditandatangani, namun sejumlah hambatan muncul dalam bentuk lain, bukan lagi dalam bentuk tarif, tapi non-tarif. Tulisan ini membahas masalah isu proteksionisme dalam perdagangan internasional dan standar. Uraian diskusi juga membahas bagaimana standar ini bisa diterapkan oleh Indonesia sebagai negara berkembang dengan penduduk yang banyak yang menjadikan Indonesia sebagai target pasar bagi produk asing.

Isu Perdagangan Global dan Proteksionisme

Dari sisi hambatan tarif, dalam perdagangan bebas sekarang ini memang bisa dikatakan ada perubahan drastis yang mengarah pada terhapusnya tarif impor. Namun, tidak demikian halnya dengan hambatan perdagangan yang lain (*non-tariff barriers*). Mandegnya berbagai perundingan yang terkait dengan isu pertanian menjadi pemicu munculnya regionalisasi perdagangan (yang lebih melihat ke negara tetangga dalam satu kawasan). Di samping itu, beberapa rentetan krisis ekonomi seperti krisis ekonomi di Asia 1997-1998, melesunya perekonomian dunia tahun 2008 yang diwarnai dengan melambungnya harga pangan dunia mendorong negara di dunia untuk mengoreksi kebijakan perdagangan dan industrinya. Di samping itu, tumbangnya beberapa negara anggota Uni Eropa (European Union) dan belum membaiknya perekonomian Amerika Serikat sampai sekarang ini, turut mempengaruhi konstelasi perdagangan dunia melalui serangkaian kebijakan perdagangan yang cenderung protektif bagi industri dalam negeri dan perekonomian domestik mereka.

Sesuai dengan Article 20 *the General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) - WTO, negara anggota WTO diperbolehkan untuk mengambil langkah kebijakan dalam upaya untuk melindungi kesehatan manusia, hewan dan juga tumbuhan. Tidak ada ukuran atau patokan

resmi mengenai angka atau tingkat/kualitas dari upaya perlindungan ini. Masing-masing negara diperbolehkan untuk menggunakan standar atau ukuran tersendiri. Oleh karena itu dalam pelaksanaannya seringkali menimbulkan kecurigaan antar satu negara dengan negara yang lainnya.

Meskipun klausul WTO ini melarang perlindungan kesehatan ini sebagai bentuk proteksi terselubung, namun banyak negara (dipelopori oleh negara maju) menggunakan proteksi kesehatan khususnya manusia sebagai bentuk proteksi industri dan pasar dalam negerinya dari persaingan global. Permasalahan standar ini mengemuka terutama sejak adanya upaya penurunan hambatan perdagangan khususnya tariff dalam rangka menciptakan perdagangan bebas antar negara.

Penerapan standar pada berbagai produk yang diperdagangkan menjadi semacam keharusan dalam upaya untuk memenangkan persaingan atau merebut pasar. Liberalisasi perdagangan menyebabkan peningkatan permintaan untuk produk impor dalam keadaan adanya standarisasi daripada tanpa adanya standarisasi (Maskus dan Wilson, 2000). Standar juga bisa meningkatkan nilai tambah dan kemampuan kompetisi (Mutambi, 2008). Indonesia dengan penduduk yang besar dan pendapatan perkapita yang terus tumbuh menjadi target pasar bagi produk asing. Oleh karena itu sudah selayaknya permasalahan standar ini juga harus diprioritaskan sebagai bagian untuk meningkatkan daya saing produk Indonesia sekaligus perlindungan kepada dunia usaha dan konsumennya. Daya saing merupakan hal vital yang menjamin sukses tidaknya produk, perusahaan, industri ataupun perekonomian suatu negara dalam berkompetisi dalam lingkup regional ataupun global.

Standar menjadi sesuatu yang bermanfaat bagi perekonomian, apabila penerapan standar mampu menciptakan skala ekonomi (*economic of scale*) (Wilson, 2001). Hal ini bisa terjadi ketika pemerintah memberikan kesempatan kepada pasar untuk menentukan karakteristik dan proses suatu produk. Dengan demikian, terciptanya standarisasi akan meningkatkan kemampuan suatu perusahaan untuk mencapai skala ekonomi tertentu melalui system merger atau penggabungan dengan perusahaan lainnya. Namun, di sisi lain, perusahaan yang tidak efisien akan mati, atau harus bergabung dengan perusahaan lainnya.

Biaya dari standarisasi ini bisa muncul sebagai biaya riil (naiknya total biaya produksi) maupun biaya yang harus ditanggung karena tutupnya atau proses mergernya beberapa perusahaan yang tidak mampu memenuhi syarat standarisasi tertentu (Maskus dan Wilson, 2000; Wilson, 2001). Memang, penerapan standar merupakan biaya yang harus ditanggung oleh perusahaan. Secara makro, dalam konteks perdagangan internasional, standar menciptakan biaya tersendiri ketika standar menjadi suatu kesepakatan yang mengikat dalam suatu perjanjian perdagangan (Salim, 2012). Biaya tersebut muncul dari pengujian, dan prosedur sertifikasi, ketika suatu produk/barang, seperti produk perikanan harus dipastikan memenuhi standar yang ditetapkan. Bagi negara berkembang biaya dan infrastruktur ini masih menjadi masalah tersendiri. Indonesia dengan jumlah industri kecil dan menengah yang besar juga menghadapi permasalahan ini. Oleh karena itu pemerintah harus bersikap bijak dalam mengembangkan standar itu sendiri.

Dilihat dari jumlahnya, dunia industri nasional masih didominasi oleh perusahaan kecil dan menengah, sampai tahun 2012 jumlahnya sekitar 56,5 juta unit. Sementara usaha besar berjumlah sekitar 4,968 unit (Kementerian Koperasi dan UKM, 2012). Lebih lanjut, industri nasional yang berskala internasional dan menjalankan usahanya di banyak negara, bisa terbilang hanya segelintir saja. Kemampuan penetrasi pasar dalam negeri oleh industri nasional masih terbatas, sehingga pihak industri atau perusahaan asing dengan lebih mudah menguasai pasar dalam negeri.

Lebih dari itu, jumlah share kepemilikan asing pada sejumlah industri strategis juga terbilang terlalu *over exposed*, seperti untuk beberapa industri: perbankan, pertambangan, dan lainnya. Upaya perlindungan terhadap sektor tertentu atau industri tertentu melalui Daftar Negatif Investasi (DNI) belum memberikan dampak positif. Hal ini karena meskipun jumlah sektor atau industrinya meningkat, namun bila diperhatikan lebih detail nampak bahwa penambahan jumlah tersebut adakah pada sektor-sektor yang selama ini didominasi industri kecil dan mikro. Penambahan jumlah DNI ini terkesan bahwa perekonomian kita lebih tertutup bagi usaha asing, namun sebenarnya tetap *over exposed*. Dalam jangka panjang, perekonomian yang cenderung *over exposed*

akan mengalami permasalahan *sustainability* sumberdaya, khususnya sumber daya alam. Hal ini jangan sampai kita kehabisan energi ditengah jalan dalam proses pembangunan ekonomi kita.

Standar: Daya Saing, Perlindungan Konsumen dan Industri

Untuk meningkatkan daya saing mampu memberikan perlindungan kepada konsumen, sekaligus produsen harus dilakukan dengan baik. Salah satu instrumen kebijakan yang bisa dikeluarkan adalah melalui penerapan standar. Penerapan standar, daam hal ini Standar Nasional Indonesia (SNI) diharapkan bisa meraih dua tujuan sekaligus yaitu perlindungan konsumen dan peningkatan daya saing produk indonesia di pasar dalam negeri dan pasar asing.

Bagi negara berkembang seperti Indonesia, penerapan standar memang bisa memberikan manfaat ekonomis bagi perekonomian. Sebuah perusahaan yang mampu menerapkan standar yang ada maka secara teori, maupun prakteknya, produk yang bersangkutan lebih bisa diterima pasar dan mempunyai daya saing yang lebih tinggi bila dibandingkan dengan prouk sejenis dari daLebih lanjut, kualitas barang yang bersangkutan juga memenuhi persyaratan kualitas tertentu dan cenderung ramah lingkungan (diri maupun, tumbuhan dan hewan).

Adanya produk ekspor Indonesia yang ditolak oleh pasar asing, seperti EU dan Amerika Serikat untuk produk-produk seperti produk perikanan dan sayur-sayuran, lebih disebabkan pada masalah tidak terpenuhinya standar dan menurunnya kualitas barang yang dipasarkan (dalam proses pengangkutan/distribusi dari Indonesia ke negara tujuan).

Kebijakan perlindungan konsumen dan peningkatan daya saing bersifat saling melengkapi satu sama lainnya. Salah satu kebijakan yang bisa dipakai adalah kebijakan penerapan standar di Indonesia (Puska Dagri Kemendag, 2013). Di dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen No. 8 tahun 1999, dijelaskan bahwa tujuan kebijakan perlindungan konsumen adalah untuk meningkatkan kualitas barang dan jasa yang diproduksi sekaligus untuk memberikan jaminan kelangsungan usaha produksi barang dan jasa yang ada. Di sini terlihat bahwa perlindungan konsumen juga berdimensi usaha/bisnis yang

memberikan ruang gerak bagi produsen untuk memperbaiki diri dan meningkatkan kualitas barang yang diproduksinya sehingga berdaya saing. Di samping itu, Undang-Undang Perlindungan Konsumen juga ditujukan untuk memberikan jaminan bahwa barang dan jasa yang diproduksi bisa menjamin, kesehatan, kenyamanan, kemanaan dan keselamatan konsumen.

Pemberlakuan SNI (wajib) di Indonesia berlaku tidak hanya untuk produk impor tapi juga produk lokal Indonesia. Jadi dalam penerapan standar ini tidak boleh ada diskriminasi produk asing. Hal ini bisa dilihat sebagai langkah bahwa produk nasional harus mampu bersaing dengan produk impor melalui penerapan SNI ini. Upaya yang harus dilakukan oleh pemerintah Indonesia adalah dengan melarang semua pelaku usaha untuk memproduksi, menjual dan atau mengedarkan barang atau jasa yang tidak memenuhi persyaratan SNI (terutama diberlakukan wajib). Lebih lanjut dalam penerapan SNI yang wajib, pelaku usaha yang sudah ber-SNI dilarang untuk memproduksi barang dan jasa yang tidak memenuhi spesifikasi yang sudah digariskan dalam SNI produk yang bersangkutan.

Bagi negara berkembang, penerapan standar tidaklah mudah. Hal ini karena menyangkut berbagai hal dinataranya kemampuan perusahaan/dunia industri dalam menerapkannya termasuk teknologi penunjangnya. Industri kecil perlu menjadi perhatian tersendiri dalam upaya menerapkan standar, khususnya SNI. Dalam prakteknya di pasaran, tidak semua produk yang dihasilkan oleh Indonesia bisa memenuhi standar yang ada, baik itu SNI ataupun standar internasional/standar yang diterapkan oleh negara tujuan (pasar luar negeri).

Konsumen Indonesia

Kosumen Indonesia dikenal sangat konsumtif dan lebih menyukai produk luar negeri atau yang berorientasi pada yang berbau asing. Ini tentu saja menjadi sesuatu yang kurang menguntungkan bagi upaya membangun pasar domestik dan industri dalam negeri. Konsumen dalam negeri sebenarnya bisa dijadikan benteng terakhir ketika industri dalam negeri kalah bersaing di pasar domestik.

Pasar domestik di sini diartikan atau direpresentasikan sebagai jumlah permintaan di dalam negeri dari konsumen di dalam negeri terhadap produk yang beredar di Indonesia. Permintaan ini meliputi permintaan dari konsumen antara yang menggunakan produk sebagai bahan baku untuk diolah menjadi produk akhir dan juga konsumen akhir yang mengkonsumsi barang jadi. Konteks dan cakupan pasar domestik demikian luas. Penguatan pasar domestik berkaitan dengan kemampuan industri dalam negeri dalam memenuhi jumlah permintaan domestik juga kemampuan mereka dalam memenangkan persaingan di dalamnya ketika berhadapan dengan produk impor.

Pelaku di pasar domestik meliputi konsumen akhir atau masyarakat Indonesia pada umumnya, industri nasional, lembaga pendukung yang ada baik yang dibentuk oleh pemerintah maupun non-pemerintah. Selain itu, sarana pendukung kegiatan di pasar domestik termasuk infrastruktur dan jaringan distribusi logistik nasional juga harus diperhatikan dengan baik.

Dengan kondisi konsumen dan jumlah penduduk yang besar, maka Indonesia merupakan pasar yang besar dan empuk untuk diperebutkan oleh produsen atau kompetitor luar negeri. Bila dilihat dari kemampuan daya belinya, secara umum, pendapatan perkapita masyarakat terus meningkat. Di samping itu, konsumen Indonesia dikenal mempunyai sifat konsumerismenya yang tinggi khususnya menjelang masa-masa tertentu (VivaNews, 2012) seperti Lebaran, Natal dan tahun Baru. Oleh karena itu, masyarakat Indonesia menjadi pasar yang menarik untuk produk impor, khususnya produk konsumsi.

Sebenarnya pemerintah telah berupaya untuk meningkatkan konsumsi terhadap produk dalam negeri baik kepada lembaga atau instansi pemerintah maupun kepada masyarakat secara umum. Kepada lembaga pemerintah, pemerintah telah berusaha menghimbaunya bahkan mewajibkannya untuk menggunakan produk dalam negeri dalam hal pembelian produk yang sumber pendanaannya berasal dari APBN. Keputusan Presiden No. 80 tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Berdasarkan peraturan ini, impor hanya bisa dilakukan bila barang yang bersangkutan sangat diperlukan dan tidak ada barang pengganti (substitusi) di dalam negeri (tidak diproduksi di dalam negeri).

Ajakan untuk menggunakan produk dalam negeri juga datang dari berbagai kementerian melalui berbagai slogan yang diusungnya agar masyarakat konsumen Indonesia mencintai produk dalam negeri. Secara khusus bahkan Kementerian Perdagangan Republik Indonesia telah mengalokasikan dana yang cukup besar dengan program Aku Cinta (Produk) Indonesia (ACI). Kementerian ini secara intensif melakukan kampanye cinta produk dalam negeri. Namun demikian, gempuran produk impor, khususnya produk makanan olahan dan makanan instan mendominasi. Untuk produk makanan olahan ini, bahkan secara khusus mengatakan bahwa bila ingin mengurangi defisit perdagangan maka kurangi minum minuman berkaleng.

Disamping masalah konsumerisme, konsumen Indonesia juga dikenal tidak efisien dalam menggunakan produk yang dikonsumsi terutama menyangkut masalah penggunaan Bahan Bakar Minyak (BBM). Berikut ini adalah gambaran inefisiensi yang ada pada mereka. Indonesia sudah lama tidak menjadi negara pengekspor minyak (*oil exporting country*), tetapi sudah beralih menjadi negara pengimpor minyak (*oil importing country*). Namun hal ini tidak disadari oleh sebagian besar masyarakat Indonesia. Kontrol terhadap konsumsi BBM seolah tak terkendali. Pemerintah telah berusaha menekan konsumsi BBM yang bersubsidi dengan mengurangi besaran subsidi atau dengan kata lain menaikkan harga BBM. Terakhir adalah di bulan Juli 2013, harga BBM bersubsidi khususnya jenis premium dari Rp. 4500,- menjadi Rp. 6000,-. Logikanya dengan kenaikan harga premium, konsumsi BBM bersubsidi diharapkan atau diperkirakan menurun. Dalam kenyataannya, justru konsumsi BBM bersubsidi justru mengalami peningkatan. Berarti bisa dikatakan adanya pemborosan penggunaan atau inefisiensi konsumsi. Logika atau hukum pasar tidak berlaku dalam pola konsumsi BBM ini.

Inefisiensi konsumsi BBM ini justru diperparah dengan kebijakan pemerintah sendiri yang meluncurkan program mobil murah di bulan September ini. Keberadaan mobil murah tentu saja akan menambah konsumsi BBM bersubsidi. Harap pemerintah untuk menekan besaran subsidi pada BBM tentu tidak bisa tercapai, salah satunya justru oleh perilaku pemerintah sendiri dalam mengeluarkan kebijakan yang kontradiktif satu sama lain.

Pengawasan Barang Beredar

Pengawasan barang beredar menjadi penting untuk dilakukan di Indonesia dalam upaya untuk memperkuat pasar domestik dan perlindungan konsumen. Sebenarnya sudah ada kebijakan dalam upaya untuk melakukan pengawasan terhadap barang yang beredar, diantaranya adalah Peraturan Pemerintah No. 58 tahun 2001 tentang pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan perlindungan konsumen. Kebijakan ini secara tidak langsung merupakan dasar bagi pemerintah untuk meningkatkan daya saing produk dalam negeri, khususnya di pasar dalam negeri, dengan menjaga kualitas barang dan jasa yang beredar di masyarakat (Puska dari Kemendag, 2013).

Sistem pengawasan barang beredar juga memegang peranan yang penting dalam upaya untuk melindungi konsumen dalam negeri juga industri dalam negeri. Namun, di Indonesia pengawasan ini belum berjalan dengan efektif, mengingat masih banyaknya dijumpai barang beredar yang tidak sesuai dengan standar yang ada, yang kita tetapkan melalui SNI. Dalam Gambar berikut bisa diketahui jumlah barang beredar yang tidak memenuhi standar SNI dalam berbagai sisi.

Bila di negara maju, khususnya Uni Eropa sudah memiliki sistem pengawasan yang kuat, seperti *Early Warning System* untuk mengawasi semua barang yang beredar di wilayah Uni Eropa. Bila diketemukan ada barang yang tidak sesuai standar mereka, maka lembaga tersebut dengan sigap memberitahukan kepada semua negara anggota yang ada, sehingga usaha preventif awal bisa dilakukan dengan segera. Masih maraknya penyelundupan barang ke pasar dalam negeri harus diatasi dengan baik diantaranya adalah memperkuat lembaga *Early Warning System*.

Pengawasan barang beredar juga termasuk pengawasan di daerah perbatasan yang menjadi pintu masuk maupun keluar barang. Perbatasan sering menjadi pintu masuk yang relatif mudah ditembus untuk melakukan penyelundupan karena pengawasan yang relatif lebih longgar. Penyelundupan barang masuk biasanya untuk jenis barang konsumsi.

Tabel 1 Pelanggaran Produk Yang Tidak Sesuai Ketentuan

Kriteria	Uraian	Jumlah (%)
Asal barang	Barang Impor	61
	Produksi dalam negeri	39
Jenis Pelanggaran	Persyaratan SNI	34
	Manual dan Kartu Garansi (MKG)	22
	Label dalam bahasa Indonesia	43
	Ketentuan produk yang diawasi distribusinya	1
Kelompok Produk	Elektronika dan alat listrik	39
	Alat rumah tangga	20
	Suku cadang kendaraan bermotor	13

Sumber: Puska Dagri, Kementerian Perdagangan. (2013).

Sementara itu, daerah perbatasan juga menjadi pintu keluar yang nyaman karena lemahnya pengawasan. Barang yang keluar lewat perbatasan ini biasanya berupa barang mentah raw material khususnya hasil hutan dan hasil tambang. Penyelundupan ini terjadi karena ada upaya untuk menghindari pajak, juga karena untuk memperoleh harga yang lebih tinggi di pasar internasional. Disparitas harga karena masalah pajak ekspor, larangan ekspor bahan mentah menjadi alasan mereka.

Terlepas dari berbagai penyebab terjadinya penyelundupan baik yang masuk maupun keluar wilayah Indonesia, pengawasan menjadi hal mendasar yang harus diperhatikan oleh pemerintah. Penguatan lembaga pengawas perbatasan, perbaikan infrastruktur jalan, pelabuhan dan secara umum perbaikan tingkat perekonomian masyarakat perbatasan haruslah dilakukan.

Catatan Penutup

Perhatian pemerintah terhadap akses pasar harus pula diikuti dengan penguatan dan perlindungan industri dan pasar dalam negeri. Dalam kenyataannya, penerapan non-tariff measures yang banyak digunakan oleh negara maju harus diperhatikan oleh Indonesia. Indonesia hendaknya bisa menggunakan berbagai non-tariff measures (seperti standar) tersebut untuk melindungi pasar dan industri dalam negerinya. Tentu saja, penerapan taif measures ini perlu dana dan usaha sehingga tidak bertentangan dengan ketentuan WTO.

Penerapan standar, melalui penerapan SNI, bisa dijadikan salah satu cara untuk melindungi industri dan konsumen dalam negeri. Meskipun, dalam pelaksanaannya, penerapan SNI ini juga menuntut kesiapan industri dalam negeri, khususnya industri kecil dan menengah. Dari sinilah, perlunya kebijakan perdagangan dan industri yang terintegrasi dan berdimensi jangka panjang harus diimplementasikan dengan benar.

DAFTAR PUSTAKA

- Kementerian Koperasi dan UKM. (2012). Perkembangan Data Usaha Mikro Kecil Menengah (UKM) dan Usaha Besar Tahun 2011 – 2012.
- Maskus, Keith E., dan Wilson, John S. (2000). Quantifying the Impact of Technical Barriers to Trade: A Review of Past Attempts and the New Policy Context. Paper prepared for the World Bank Workshop on "Quantifying the Trade Effect of Standards and Technical Barriers: Is it Possible?" April 27, 2000.

- Mutambi, J. (2008). Advancing Value Addition and Competitiveness through Standardization to Promote Manufacturing. Proceedings of the 2008 Annual International Standards Conference (AISC) June 09th - 12th, 2008, Kampala Uganda
- Puska Dagri, Kementerian Perdagangan. (2013). *Kebutuhan Standar Dalam Dimensi Daya Saing Dan Perlindungan Konsumen*. Laporan Penelitian. BP2KP, Kementerian Perdagangan.
- Salim, Zamroni. ed. (2012). *Standarisasi Produk Perikanan dan Olahannya Dalam Penguatan Pasar Ekspor*. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Pusat Penelitian Ekonomi (P2E).
- VivaNews. (2012). BI Khawatirkan Konsumerisme Masyarakat RI. Didownload tanggal 3 Agustus 2013 dari www.bisnis.news.viva.co.id/news/read/330391-bi-khawatirkan-konsumerisme-masyarakat-ri
- Wilson, John S. (2001). Advancing the WTO Agenda on Trade and Standards: A Developing Country Voice in the Debate. The African Economic Research Consortium (AERC) – Organization of African Unity Seminar on Trade, Geneva, March 8-9, 2001.
- WTO. (1995). Article 20 the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) - World Trade Organization.

POLITIK INDONESIA KONTEMPORER: DEMOKRATISASI, ANTARA HARAPAN DAN KENYATAAN

Indria Samego

Profesor Riset Bidang Perbandingan Politik dan
Pemikiran Pembangunan - Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

Pendahuluan

Seperti halnya negara-negara di belahan dunia lain, Indonesia pasca 1990an menghadapi perkembangan politik yang tidak ada presedennya (*unprecedented changes*). Setelah melewati masa-masa kepemimpinan politik yang sangat kuat - istilah lain untuk menyebut politik yang tidak demokratis - baik pada era Presiden Soekarno maupun Presiden Soeharto, kepolitikan Indonesia dihadapkan pada tantangan baru, yakni tuntutan universal mengenai pemberlakuan Hak-hak Azasi Manusia (HAM), Lingkungan Hidup, dan Demokrasi dalam sistem pemerintahannya. Suka atau tidak suka, siap atau tidak siap, demokrasi harus diadopsi sebagai sistem utama (*mainstream*) dalam penyelenggaraan pemerintahan di abad ke 21 ini.¹

1 Secara meyakinkan, Huntington (1993) menyebutnya sebagai "*The Third Wave of Democratization in the 21th Century*". Untuk mendapatkan analisis lebih rinci mengenai hal ini, baca bukunya, dengan judul yang sama. Perspektif Huntington dan juga Francis Fukuyama, akan menjadi rujukan utama dari tulisan selanjutnya.

Ditambah dengan kian melemahnya sumber legitimasi Presiden Soeharto untuk mempertahankan sistem politik yang diyakininya, yakni pembangunan ekonomi, sejak 21 Mei 1998 praktis Indonesia memasuki sebuah suasana yang sama sekali baru. Kegagalan untuk membangun demokrasi dari “atas” – baik Demokrasi Terpimpin maupun Demokrasi Pancasila - telah mendorong lahirnya demokrasi dari “bawah”. Bila dalam sistem yang disebut pertama, aktor politiknya masih terbatas dan dapat dikendalikan perilakunya, maka dalam sistem yang disebut kemudian, justru sebaliknya. Masing-masing aktor berdiri sendiri, saling bersaing dan belum tentu satu dengan yang lain mau membangun kerjasama – kecuali jelas *rewards*-nya - sebagaimana biasa berlaku dalam sebuah sistem politik yang sudah mapan.²

Sebenarnya, pergeseran dari sistem politik yang mengutamakan harmoni dan penyeragaman (*authoritarian system*) menuju sistem politik yang penuh persaingan dan kemajemukan (*Liberal System*), selalu membawa resiko. Tidak satu pun negara yang mengalami proses perubahan dalam Gelombang Ketiga Demokrasi ini terbebas dari persoalan ini. Yang membedakan antara pengalaman satu negara dengan negara lain, hanyalah skala persoalan dan lamanya proses konsolidasi demokrasi itu terjadi. Studi yang menarik dari Samuel Huntington mengenai hal ini, cukup baik untuk dijadikan rujukan. Karena adanya persoalan-persoalan transisi (*transition problems*), masalah kontekstual (*contextual problems*) dan masalah sistemik (*systemic problems*) yang tidak sama antara satu negara dengan lainnya, maka transisi menuju demokrasi itu pun tidak dapat dikalkulasi secara matematik. Ada negara yang hanya memerlukan waktu singkat untuk melakukan proses demokratisasi secara damai, tapi tidak sedikit pula yang justru menghadapi situasi yang kian tak menentu, dan bahkan mengarah ke

2 Dalam sistem politik yang sudah mapan, partai politik dikelompokkan ke dalam partai yang berkuasa (rulling party) dan partai oposisi (opposition party). Perbedaan dan persamaan ideologilah yang dijadikan dasar untuk membangun koalisi. Di sini, karena begitu menonjolnya pertimbangan-pertimbangan pragmatis, maka urusan ideology dan nilai-nilai ideal dipinggirkan. Tidak terlalu mengherankan bila urusan koalisi hanya dijadikan lahan transaksi politik. Ada “harga” yang cocok, jadi. Bila gagal, dalam sekejap, bisa mencari teman koalisi baru.

sebaliknya (*reverse wave*).³ Indonesia, sebagai contohnya, secara khusus disinggung dalam akhir tulisan ini. Sebelum sampai ke pengalaman politik mutakhir Indonesia, akan terlebih dahulu dibahas makna demokrasi dan demokratisasi, serta berbagai persoalan yang melingkupinya.

Makna Demokrasi dan Demokratisasi

Nampaknya tidak ada pengertian tunggal mengenai konsep politik yang sekarang mewarnai arus utama (*mainstream*) politik di Dunia Ketiga ini. Sejalan dengan tahap perkembangannya, ia pun mengalami perubahan makna sesuai dengan “budaya” dan karakter politik masyarakat yang menganutnya. Pada awalnya, demokrasi ditafsirkan secara normative dan ideal, yakni sebagai bentuk “pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*)”. Kemudian sejak masa pemerintahan Presiden Abraham Lincoln (AS), rumusannya ditambah, yaitu “*government not only by but also for the people*” artinya, suatu sistem pemerintahan yang sesuai dengan kehendak rakyat (Clifford May sebagaimana dikutip oleh Lijphart, 1999).

Namun, persoalannya tidak terlalu mudah ketika harus diterapkan dalam praktek. Setidaknya, ada beberapa hal yang mengharuskan batasan pengertian tersebut perlu dijabarkan. Pertama, siapa sesungguhnya yang disebut ‘rakyat’ (*people*) di sini. Apakah semua warga negara, atau sebagian dari mereka yang berhak memilih dan dipilih, atau hanya kalangan elite terbatas saja? Pertanyaan ini, merupakan bahan diskusi menarik dan tak pernah berujung di antara kalangan Realis dan Idealis dalam aliran Ilmu Politik. Kedua, siapa yang harus melaksanakan pemerintahan dan bagaimana caranya bila konsep ‘*people*’ tersebut tak pernah jelas? Ketiga, kepada kepentingan siapa pemerintah harus dijalankan manakala terjadi konflik dalam masyarakat yang mendukungnya?

Barangkali, karena itulah maka pengertian klasik mengenai demokrasi tersebut perlu disesuaikan dengan perkembangan kontekstual. Dalam bukunya *Capitalism, Socialism, and Democracy* yang terbit pada 1942, Joseph Schumpeter menggeser pemahaman normative klasik

3 Analisis lebih rinci mengenai hal ini, lihat bukunya *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman and London: University of Oklahoma Press, 1993, khususnya Chapter 5.

yang terlalu umum, dari “*the will of the people*” menjadi “pengaturan kelembagaan yang ditujukan untuk membuat keputusan politik di mana masing-masing individu memiliki kekuasaan (*power*) untuk menentukan dengan sarana persaingan yang lebih kompetitif lewat suara rakyat” (Huntington, 1993). Dengan rumusan seperti itu, Schumpeter berusaha untuk keluar dari bingkai yang terlalu ideal, rasionalistik, utopis menuju pemahaman demokrasi yang lebih empiris, deskriptif, kelembagaan dan prosedural. Dengan kata lain, ia mencoba untuk lebih melihat batasan pengertian itu dalam perspektif praksis, tidak sekedar teoritis. Di samping memperhitungkan sisi nilainya, yang tidak kalah penting adalah kenyataan dalam praktek, baik aspek bagaimana (*how*) dan juga lembaganya (*institutions*). Dalam konteks inilah, ada baiknya kita menghargai pandangan Robert Dahl, penulis berikutnya yang terkenal dengan bukunya *Polyarchy: Participation and Opposition* (1971), yang memberi penekanan pada hakikat demokrasi, yaitu: kontestasi dan partisipasi dalam setiap pengambilan keputusan.

Untuk memperoleh gambaran lebih konkrit lagi mengenai demokrasi, perlu juga kiranya dikemukakan sejumlah unsure penting yang pada umumnya sangat diperlukan di dalam mendorong proses konsolidasinya. Beberapa di antaranya adalah: tingkat kemakmuran ekonomi yang cukup tinggi, terjadinya distribusi pendapatan yang cukup memadai, berlakunya ekonomi pasar, adanya pembangunan ekonomi dan modernisasi social, hilangnya sistem feodal dalam masyarakat, kuatnya kaum borjuis (*no bourgeois, no democracy*), kuatnya kelas menengah, tingginya tingkat pendidikan masyarakat, budaya lebih dijadikan instrumen, pluralisme social dan adanya kelompok intermediasi yang kuat, tingginya tingkat kontestasi dan partisipasi, struktur demokrasi yang terlembagakan, lemahnya kekerasan politik, rendahnya tingkat polarisasi politik dan ekstrimisme, komitmen pemimpin terhadap demokrasi, tradisi toleransi dan kompromi yang tinggi, pengaruh demokrasi global, menghargai hokum dan HAM, homogenitas SARA.⁴ Robert Dahl, menambahkan dua unsur lain yang tidak kalah pentingnya adalah: urbanisasi dan perkembangan media massa.

4 Diadaptasi dari Huntington (1993), hlm 37-38. Pengertian diadaptasi ini diartikan sebagai pilihan penulis terhadap sejumlah variabel yang ditawarkan Huntington, tapi ada di antaranya yang perlu diperdebatkan lebih lanjut, misalnya perlunya nilai-nilai Protestantism dan aristokrasi sebagai syarat demokrasi.

Nampaknya tidaklah terlalu mudah bagi negara manapun – termasuk Indonesia – untuk menerapkan sistem politik yang demokratis secara independen. Dalam berbagai kajian ditunjukkan bahwa usaha untuk memperoleh keseluruhan syarat-syarat demokrasi di atas tidak dapat berlangsung secara instant, terbebas dari factor-faktor eksternal dan struktural. Dengan kata lain, makin banyak persoalan structural yang dihadapi suatu negara, makin sulit pula demokrasi sejati (*genuine democracy*) – bukan procedural – diterapkan. Oleh karena itu, benar apa kata Huntington bahwa setiap Negara dan masyarakat yang mencita-citakan demokrasi sebagai sistem akan menghadapi ketiga persoalan sebagaimana sebelumnya telah disinggung, yakni: transisi, kontekstual dan sistemik. Di sinilah makna penting dari “demokratisasi”, yang artinya adalah pergerakan dari sistem otoriter menuju bentuk pemerintahan yang lebih demokratis (*the movement from authoritarian to democratic forms of rule*)” (Sorensen, 1993).

Tidaklah terlalu mengherankan bila transisi menuju demokrasi begitu kompleks, memakan waktu (*takes time*) dan juga mahal (*luxurious*). Masalahnya, selain diperlukan adanya basis social yang kondusif terhadapnya, juga elemen-elemen budaya, politik, ekonomi serta lingkungan internasional sangat diperlukan di dalam membangun sebuah sistem politik yang demokratis. Inggris dan AS sampai ke kondisi yang dewasa secara politik seperti sekarang, memerlukan perjalanan yang amat panjang. Tidak kurang dari dua ratus tahun dibutuhkan untuk itu. Demikian pula halnya negara-negara besar lain. Belakangan, kita menyaksikan revolusi pemikiran berkembang di hampir seluruh penjuru dunia yang mengidolakan demokrasi, tak terkecuali Indonesia.

Oleh karena itu tidak terlalu keliru jika Francis Fukuyama mengatakan bahwa “sejarah telah berakhir (*the end of history*)”, manakala harus menjelaskan fenomena yang demikian. Dengan diadopsinya sistem nilai demokrasi, terutama liberal, maka secara langsung dan tidak langsung, telah mengakhiri sebuah evolusi persaingan antara dua ideology besar di dunia, yakni demokrasi liberal yang berdasarkan ekonomi pasar, di satu pihak, melawan komunisme serta sentralisme ekonomi di pihak lain, dengan ideology yang disebut pertama sebagai pemenangnya.

Dengan demikian, menurut dia, sistem demokrasi liberal Barat telah dianggap sebagai bentuk akhir dari pemerintahan manusia (*democracy as the final form of human government*)” (Fukuyama, 1989) Ini semua mengandung pengertian bahwa dewasa ini, demokrasi liberal tidaklah sekedar dominan, melainkan satu-satunya pilihan. Di masa lalu, kata Fukuyama, masih ada alternatif, yakni sistem Komunis. Namun dengan bubarinya negara-negara Komunis di Eropa Timur, maka kepercayaan masyarakat dunia terhadap ideology Komunis menjadi kian menipis. Pada saat yang sama, mereka melihat banyak negara barat atau negara non-barat lainnya yang menerapkan sistem demokrasi liberal, mengalami kemajuan yang sangat pesat. Pada tahap inilah pikiran-pikiran demokrasi liberal mencuat ke permukaan. Apa yang disebut sebagai Gelombang Ketiga Demokrasi, telah menjadi warna dominan dari wacana bernegara di seluruh dunia. Meski Huntington mengingatkan bahwa tidak berarti semuanya akan berjalan dengan mulus, namun fenomena global sekarang mengarah pada apa yang dikatakan Fukuyama tersebut di atas, *“The End of History”*.

Demokratisasi dari “Bawah” di Indonesia

Penulis percaya pada kedua pemikir demokrasi Huntington dan Fukuyama di atas. Dalam konteks Indonesia, pandangan kedua pemikir tersebut memiliki relevansi yang cukup mendasar.

Pertama, apakah memang ada pengaruh dari “berakhirnya sejarah” sebagaimana disebutkan di atas terhadap dinamika politik nasional Indonesia? Secara normative memang kita tidak pernah menyebutkan adanya penerapan Demokrasi Liberal dalam kehidupan bernegara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945. Tidak satu katapun konseptertertuangdalamdokumennegaraIndonesia. Namun secara empiris, di sana-sini terlihat kesesuaian antara apa yang berkembang dengan pengertian Demokrasi Liberal yang dikemukakan oleh David Held. Penulis ini menganggap bahwa individu harus dibebaskan (*free*) dan setara (*equal*) di dalam menentukan kondisi kehidupannya. Dalam hal ini, dia harus diberi kebebasan untuk menikmati hak-haknya sejauh tidak merugikan hak orang lain (Held, 1987).

Kendati kita tidak memiliki latar belakang Pemilu yang menganut prinsip “jujur dan adil (jurdil) ” serta “langsung, umum, bebas dan rahasia (luber)” – kecuali Pemilu 1955 –toh akhirnya kita dapat melaksanakan Pemilu Legislatif 1999 sampai dengan Pemilu Legislatif 2004 dan 2009 serta dilanjutkan dengan dua kali Pilpres dan Pilwapresnya secara relatif memuaskan pada 2004 dan Juli 2009. Bahkan belakangan, kontes politik yang mengandalkan penentuan suara rakyat secara langsung diteruskan di dalam memilih kepala daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten serta kota. Secara umum, prosesnya cukup memuaskan, kendati belakangan muncul pikiran untuk mengembalikan pemilihan kepala daerah ke DPRD lagi. Meski di sana-sini ada fenomena kekerasan politik, dan penyimpangan hukum, namun, relatif kurang berarti dibandingkan dengan hasil secara keseluruhan.

Tiga pengalaman Pemilu Legislatif Pasca Orde Baru 1999, 2004, dan 2009 membuktikan kemampuan Bangsa Indonesia untuk mengakomodasi nilai-nilai demokrasi yang baru, tanpa disertai oleh gangguan yang berarti. Menuju Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden 2014, suasananya jauh lebih hiruk pikuk lagi. Terutama di dalam mempersiapkan agenda pemilihan presiden dan wakil presiden, hiruk pikuk itu disebabkan oleh terlalu banyaknya figure yang berminat untuk ikut kontes menjadi orang nomor satu dan dua di Indonesia, di satu pihak, dan rendahnya tingkat elektabilitas masing-masing tokoh tersebut, di pihak lain. Sebagai akibatnya, berbagai bentuk kampanye pribadi dilakukan. Berbeda dengan masa-masa sebelumnya, menuju pemilu presiden dan wakil presiden 2014 ini, selain akan menampilkan tokoh-tokoh lama, kecuali Soesilo Bambang Yudhoyono (SBY), sejumlah wajah baru juga ditampilkan. Bahkan, fenomena Djoko Widodo (lebih populer dengan Jokowi) yang baru satu tahun menjadi gubernur DKI, menjadi seorang calon presiden yang paling diunggulkan. Kemudian Partai Demokrat, sambil berusaha menaikkan elektabilitasnya, telah mempopulerkan mekanisme konvensi di dalam memilih siapa calon Presiden dan Calon Wakil Presiden yang akan diusungnya, tanpa memperhitungkan hasil Pemilu Legislatif 2014, sebagaimana dilakukan oleh sebagian besar partai politik lain.

Namun demikian masih tetap harus diakui bahwa praktik dan hasil demokrasi yang dimaksud masih menyisakan pertanyaan:

Demokrasi yang sejatikan yang diperoleh Indonesia Pasca Orde Baru, atau baru pada tataran procedural? Masalahnya, baik pada sisi aturan, actor dan proses, demokratisasi di Indonesia mutakhir masih melahirkan berbagai masalah. Undang-Undang serta berbagai aturan pelaksana yang dilahirkannya, tidak mampu mengakomodasi tuntutan perubahan yang ada. Bahkan tidak sedikit masalah yang berkembang sekarang harus diatur oleh Undang-Undang yang lama. Kalau pun banyak aturan perundangan yang dilahirkan, tidak sedikit yang nuansanya “berbau pesanan” para pihak yang berkepentingan. Sebagai akibatnya, ketika Undang-Undang tersebut resmi disahkan, muncul sikap pro dan kontra yang sangat keras di antara parpol peserta pemilu.

Dilihat dari actornya, demokratisasi di Indonesia masih belum secara kualitatif menunjukkan adanya praktik kesetaraan dan kemajemukan. Budaya politik feodalistik dan politik komunalisme masih terlihat dominan di dalamnya. Partai, gerakan dan berbagai kelompok-kelompok social yang mewarnai demokratisasi di negeri ini selalu menggunakan idiom-idiom primordial di atas dalam memperjuangkan kepentingannya. Sebagai akibatnya, proses politik yang terjadi sering diwarnai oleh berbagai praktik dagang politik (*political transactions*) yang sangat subyektif ketimbang obyektif membela warganya. Jika transaksi politik tidak tercapai, yang muncul adalah kekerasan politik yang mengarah pada pemikiran *zero sum game* sebagai bentuk ancamannya. Bila tuntutan mereka dipenuhi, barulah perdamaian dijadikan pilihannya.

Fakta tersebut mengajarkan kepada kita beberapa hal. Pertama, dalam waktu yang relatif cepat dan karena tuntutan dari “bawah”, kita telah menerapkan prinsip-prinsip demokrasi – terutama *majoritarianism (voting)* – dalam pengambilan keputusan. Karena begitu kuatnya pengaruh HAM dan demokrasi liberal dalam kepolitikan mutakhir Indonesia, model demokrasi *consensus* (musyawarah), tidak banyak lagi dipraktikkan. Terlalu liberalnya karakter politik kita, serta beragamnya aktor politik yang ada, telah mengakibatkan begitu sulitnya keputusan diambil secara mufakat. Karena tidak mudahnya musyawarah dilakukan, maka setiap pembuatan keputusan diserahkan ke mekanisme pasar politik. Sampai ke soal pemilihan bupati, walikota, gubernur dan presiden serta wakil presiden, tidak lagi dilakukan secara tertutup dan

terbatas pada kalangan elite politik sebagaimana sebelum reformasi dilakukan, melainkan dilakukan secara terbuka dan diserahkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan negara.

Kedua, partai politik kini telah menjadi aktor utama dalam kepolitikan nasional, menggantikan TNI dan birokrasi sipil sebagaimana berlaku di masa Orde Baru. Ditambah lagi dengan diabsahkannya partai sebagai organisasi politik yang paling berhak mencalonkan Presiden dan Wakilnya di tingkat pusat, dan calon kepala daerah dan wakilnya, di tingkat daerah, makin jelas saja bahwa, pembentukan pemerintahan, selanjutnya diserahkan kepada parpol pemenang pemilu. Sebagai akibatnya, jumlah parpol akan sulit dibatasi. Dalam setiap pemilu akan lahir parpol baru, yang hendak mengadu nasib. Asal memenuhi criteria hokum, setiap parpol berhak mengikuti pemilu. Bila dalam Pemilu 2004 terdapat 24 parpol yang mengikutinya, untuk Pemilu 2009, terdapat 38 parpol yang bertarung memperebutkan kursi DPR yang hanya bertambah 10 dari sebelumnya sebanyak 550. Bisa diduga bahwa harga kursi akan semakin mahal, dan makin keras pula tingkat persaingan untuk menjadi anggota legislative di pusat. Sementara di daerah, juga tidak akan kalah tingkat pertarungannya. Bahkan untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, selain parpol nasional, juga telah lahir sejumlah parpol local, yang diperkenankan untuk mengikuti baik Pemilu Legislatif 2009 maupun Pemilu Legislatif 2014 mendatang di dalam memilih anggota DPRD II dan DPRD I.

Ketiga, kepentingan ideology kurang menjadi pertimbangan utama parpol dalam setiap kontes politik. Demi menjaga *survivality*, kepentingan ideal tersebut telah digantikan oleh pertimbangan-pertimbangan strategis dan pragmatis jangka pendek, yakni sekedar memenangkan perolehan kursi di dewan. Ditambah lagi dengan lemahnya sumber dana partai, di satu pihak, dan besarnya keperluan finansial untuk mengikuti sebuah proses pemilu, di lain pihak, telah menjadikan pertimbangan pragmatis itu sebagai pilihan utama parpol dalam mempertahankan keberadaannya. Tidak terlalu mengherankan bila belakangan, factor uang menjadi benang merah dari dinamika kehidupan parpol, selain kekuasaan itu sendiri. Sebagai akibatnya, bila kemampuan untuk mengendalikan pengaruh uang dalam politik ini lemah, maka fungsi partai telah digeser, dari fungsi idealnya sebagai

penghubung (*interest intermediation*) antara rakyat dengan negara menjadi sarana pengumpul suara dan dana. Bila kedua variable terakhir itu menjadi tujuan partai, maka makin sulit mewujudkan harapan bahwa parpol harus menjadi lembaga demokrasi yang paling diandalkan. Alih-alih reformasi yang kita jalankan dalam limabelas tahun terakhir ini memberikan manfaat kepada perbaikan bangsa dan negara, yang terjadi kemudian adalah makin tingginya tingkat persaingan di antara actor-aktor politik di dalam mempertahankan keberadaannya serta dalam memenangkan pemilihan umum. Tanpa menghiraukan nasib rakyat secara keseluruhan, formalism demokrasi menjadi taruhan actor politik tersebut. Pada gilirannya, relasi positif antara demokrasi dengan perbaikan kesejahteraan warga, kian menjauh.

Barangkali kecenderungan semacam itulah yang sejak awal mula diperingatkan Samuel Huntington. Penulis ini menekankan bahwa dalam sejarah perkembangan demokrasi, dari Gelombang Pertama (1828-1926) sampai Gelombang Kedua yang berlangsung singkat (1943-1962) diantari oleh pembalikan arah (*reverse*) yang pertama (1922-1942). Kemudian perkembangan dari Gelombang Kedua menuju Ketiga (1974 dan seterusnya), juga pernah dihadapkan pada hal yang sama yang terjadi pada 1958-1975. Dalam konteks Indonesia mutakhir, pembalikan arah itu bukan sebuah peringatan dini yang mengada-ada. Baik pada tingkat nasional maupun local, potensi terhadap kegagalan demokrasi tersebut masih tetap terbuka. Atas nama agama, suku, berbagai bentuk ketidakadilan dan bahkan demokrasi itu sendiri, para actor politik dapat memobilisasi pendukungnya untuk kemudian menciptakan kekerasan massa yang mengancam bukan hanya demokratisasi, melainkan juga integritas dan integrasi NKRI. Jika polarisasi semacam ini terus terjadi, kemudian solusinya lewat jalan kekerasan, bukan, hukum, maka bukan konsolidasi demokrasi yang terjadi melainkan anarkisme yang muncul. Sayangnya, belakangan, selain ketiadaan peningkatan kesejahteraan dan distribusi pendapatan serta kualitas pendidikan, dinamika politik di Indonesia sangat diwarnai oleh berbagai persoalan di atas yang dengan sendirinya bertentangan dengan norma-norma yang berlaku di dalam masyarakat yang demokratis.

Dengan mengikuti logika pembalikan arah demokrasi seperti di atas, maka tidak mustahil bahwa perjalanan menuju demokrasi di Indonesia pun akan menghadapi suasana yang sama bila sejumlah hal berikut diabaikan:

Pertama, hadirnya pemimpin yang cukup kuat dan memiliki otonomi relative (tidak mutlak) untuk menggerakkan perubahan dan perbaikan. Dalam bahasa yang klise, kita memerlukan sosok negarawan lebih banyak ketimbang politisi. Negarawan, diartikan sebagai tokoh yang peduli terhadap massa yang dipimpinnya. Demi kepentingan negara dan bangsa, ia rela berkorban segalanya. Sementara politisi hanya memikirkan diri dan kelompoknya. Yang dipikirkan tidak lebih dari kekuasaan dan rewards yang diperoleh darinya. Tanpa kehadiran pimpinan yang berjiwa demikian, maka segala macam kesulitan yang kita hadapi akan tetap menjadi masalah. Persoalan solusi akan tetap menjadi wacana yang tidak pernah didekati secara empirik. Seorang pemimpin yang berjiwa kenegarawanan akan lebih mengutamakan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi atau golongan.

Kedua, konsolidasi demokrasi lewat pelembagaan partai-partai politik dan lembaga demokrasi lainnya. Kita semua bersepakat untuk memberikan kedaulatan kepada pemilik utamanya, yakni rakyat. Lewat partai politik, rakyat diminta untuk menyalurkan kepentingan dan hak-hak politik mereka. Dalam masyarakat yang tingkat demokrasinya telah matang, keberadaan partai sebagai alat *interest intermediation* – penghubung antara rakyat dengan negara – telah dijalankan dengan baik. Teori ini mengandaikan bahwa partai sungguh-sungguh memiliki legitimasi untuk mewujudkan kepentingan rakyat. Dengan demikian, siapa pun yang memperoleh kemenangan dalam pemilu, dianggap memenangkan kehendak rakyat. Suasana percaya (*trust*) terhadap partai politik telah menjadi bagian tak terpisahkan dalam proses demokrasi di negara-negara demokrasi tersebut. Dengan kata lain, membesarkan partai politik dan menjadikannya sebagai lembaga demokrasi yang legitimate merupakan sebuah keharusan. Sayang sekali, dari 12 partai politik yang eligible untuk mengikuti pemilu 2014 mendatang, tak satu pun yang secara empiric merealisasikan janji politiknya. Semua partai peserta pemilu berwatak oligarkis, bahkan tak sedikit yang dikuasai oleh figure tertentu, terutama Partai Demokrat, dengan SBY dan partai Gerindra dengan Prabowo sebagai pusat gravitasinya. Selama belum ada

perubahan dalam watak masing-masing parpol, sulit diharapkan bahwa pemilu akan memiliki dampak positif terhadap perubahan nasib rakyat secara keseluruhan.

Ketiga, peningkatan kesejahteraan rakyat secara merata di seluruh Indonesia. Makna kesejahteraan di sini harus ditafsirkan secara luas, bukan hanya aspek ekonomi semata. Pelayanan public yang memadai, keadilan social dan politik, penegakan hukum yang konsisten, penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*) akan semakin memperkuat ke Indonesiaan (*Indonesianness*) serta rasa kebangsaan (*Nationness*) seluruh warga negara Indonesia di mana pun mereka berada. Memang, urbanisasi dan liberalisasi media massa – yang menjadi elemen demokrasi – telah bisa kita rasakan. Namun bila demokratisasi yang berkembang sekarang tetap tidak bergerak ke arah demokrasi sejati, akan berdampak kurang produktif bagi keamanan warga dan integritas wilayah kita. Urbanisasi tanpa disertai perencanaan dan pemerataan pembangunan antar wilayah, hanya akan melahirkan kesenjangan social dan regional. Liberalisasi media massa yang tidak didukung oleh adanya peningkatan kesejahteraan social juga akan melahirkan eksploitasi kebebasan, yang pada gilirannya akan merugikan harmoni social dan persatuan nasional.

Dengan demikian, berbeda dengan apa yang secara retorik diucapkan, praktek demokrasi di negara kita tidaklah berjalan mulus. Pada mulanya banyak yang bersuka cita untuk menjadikannya sebagai sebuah sistem alternatif atas penyelenggaraan negara yang otoriter di masa lalu, namun belakangan tidak sedikit yang menyangkalnya. Bahkan banyak pula yang bernostalgia dengan masa lalu, dengan mengatakan bahwa reformasi tidak membawa manfaat, justru sebaliknya, reformasi telah membawa bangsa Indonesia ke lembah pertikaian yang berkepanjangan, individualistic, mengabaikan nasionalisme dan integrasi nasional, serta melupakan ideology politik yang sesuai dengan cita-cita bangsa.

Terlepas dari benar atau tidaknya gugatan di atas, yang pasti adalah bahwa setelah sekian tahun reformasi ini digulirkan, arah menuju demokrasi masih belum terlihat secara jelas. Apalagi bila dikaitkan dengan sejumlah factor yang harus mendukungnya, nampaknya proses transisi menuju demokrasi ini berlangsung kian terjat, penuh onak dan duri.

Ini tidak berarti bahwa penulis pesimis dengan masa depan demokrasi di Indonesia, tapi seperti yang dikatakan Huntington, apa yang disebut sebagai pembalikan arah (*reverse*) pasti di alami oleh masyarakat mana pun, tak terkecuali Indonesia. Jika demokrasi mempersyaratkan sejumlah unsure yang disebutkan di awal tulisan ini, maka penulis agak yakin, bahwa transisi ini memang masih panjang. Lupakan dengan soal basis social dan budaya demokrasi, tapi yang lebih terukur pun masih belum terwujud di sini. Beberapa di antaranya adalah: tingkat pendidikan masyarakat, urbanisasi, pembangunan media massa, penghargaan terhadap hokum, serta luntarnya politik identitas dan berbagai ektrimisme, masih mewarnai proses perubahan di Indonesia. Semuanya seringkali melahirkan berbagai kekerasan politik.

Dengan kata lain, jika para pemimpin dan aktor politik kita sangat berempati terhadap penerapan nilai-nilai demokrasi, maka keseluruhan unsure di atas yang harus dipikirkan, dan dijadikan platform politik jangka panjang. Jangan seperti sekarang, semuanya lebih tertarik pada peristiwa politik jangka pendek, dan kepentingan kelompok yang lebih sempit. Akhirnya, yang terjadi adalah, setiap pemimpin senantiasa ingin membuat sejarahnya sendiri (*His Story* bukan *History*). Pemimpin baru selalu diikuti dengan kebijakan baru. Semuanya dimulai dari titik 'nol', hanya karena enggan dituduh melakukan "*reinventing the wheel*" (meneruskan pemimpin terdahulu). Semoga para pemimpin mulai menyadari makna ke Indonesiaan, ketimbang arti kepemimpinannya secara personal.

Daftar Pustaka

- Fukuyama, Francis. (1989). The End of History? *The National Interest*, no. 16
- Held, David. (1987). *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Huntington, Samuel P. (1993). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman and London: University of Oklahoma Press.
- Lijphart, Arend. (1999). *Patterns of Democracy*. New Haven and London: Yale University Press.
- Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (1971).
- Schumpeter, Joseph. (1942). *Capitalism, Socialism, and Democracy*.
- Sorensen, Georg. (1993). *Democracy and Democratization*. Boulder: Westview Press

MENYOAL PENDANAAN PARTAI POLITIK DI INDONESIA

Bawono Kumoro

Peneliti Politik The Habibie Center

Pendahuluan

Badai hebat kasus korupsi impor daging sapi tampaknya masih terus menyelimuti Partai Keadilan Sejahtera (PKS). Setelah Januari lalu Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menetapkan mantan presiden PKS Luthfi Hasan Ishaaq sebagai tersangka kasus korupsi impor daging sapi, kini satu per satu elite partai dakwah tersebut mulai menghadapi panggilan KPK untuk dimintai keterangan sebagai saksi. Ketua Dewan Syuro PKS ustadz Hilmi Aminuddin dan Presiden PKS Anis Matta tidak luput dari pemanggilan tersebut.

Pemanggilan KPK terhadap ustadz Hilmi dan Anis Matta jelas bukan peristiwa biasa mengingat kedua tokoh itu memiliki makna tersendiri bagi kader-kader PKS. Terlepas apakah nanti mereka terbukti terlibat atau tidak dalam kasus korupsi ini, secara substansi persoalan pemanggilan ustadz Hilmi dan Anis Matta dapat dipastikan akan mengganggu psikologis kader-kader PKS, terutama di tingkat akar rumput.

Lebih jauh, hal itu akan menghadirkan citra negatif PKS di mata publik jelang pemilu legislatif tahun 2014. Apalagi selama ini PKS selalu membanggakan diri sebagai partai bersih karena tidak ada satu pun kader mereka yang tersangkut kasus korupsi.

Luthfi Hasan Ishaq bukan ketua umum partai politik pertama yang ditetapkan sebagai tersangka kasus tindak pidana korupsi oleh KPK. Selain Luthfi Hasan Ishaq KPK juga telah menetapkan mantan ketua umum Partai Demokrat Anas Urbaningrum sebagai tersangka kasus korupsi pembangunan pusat olahraga Hambalang.

Kasus korupsi pembangunan pusat olahraga Hambalang dan kasus korupsi impor daging sapi merupakan contoh dari sekian banyak kasus korupsi yang dilatarbelakangi perburuan rente oleh partai politik. Belum lagi jika kita melihat kasus-kasus korupsi yang melibatkan politisi di lingkungan legislatif (DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota) maupun eksekutif (menteri, gubernur, dan bupati/walikota).

Tidak dapat dimungkiri bahwa kebutuhan partai politik terhadap dana yang besar agar bisa memenangkan pemilu telah mendorong para politisi untuk berlaku koruptif. Partai politik membutuhkan sumber pendanaan besar agar mesin politik dapat berfungsi secara maksimal dalam mendulang suara pemilih di pemilihan umum.

Awalnya partai politik menarik sumbangan dari para anggota mereka melalui iuran. Akan tetapi, seiring dengan kian tingginya biaya operasional dan kampanye pemilihan umum, partai politik mulai mencari pendanaa dari lingkungan eksternal. Saat ini hampir semua partai politik di seluruh dunia mengandalkan sumber dana dari sumbangan perseorangan dan perusahaan untuk membiayai kegiatan operasional dan kampanye pemilihan umum.

Aliran dana besar ke partai politik dari para penyumbang tentu bukan donasi biasa tanpa tuntutan imbal balik. Dapat dipastikan para penyumbang berharap adanya keuntungan yang akan didapatkan dari partai politik melalui pengambilan kebijakan atau penggunaan wewenang lain yang dimiliki para kader partai politik yang duduk di legislatif maupun eksekutif.

Pada titik inilah pengaturan dana partai politik harus dilakukan lebih baik agar partai politik tidak dikendalikan para pemilik modal.

Hal ini yang kemudian melatarbelakangi gagasan pengaturan keuangan partai politik dalam tiga undang-undang partai politik, yaitu Undang-undang Nomor 31 tahun 2002, Undang-undang Nomor 2 tahun 2008, dan Undang-undang Nomor 2 tahun 2011.

Undang-undang Nomor 31 tahun 2002 merupakan produk hukum yang menjabarkan posisi dan fungsi partai politik pasca amandemen Undang-undang Dasar 1945. Kelahiran undang-undang ini juga diilhami fakta bahwa beroperasinya partai politik membutuhkan dana besar, sebagaimana terjadi menjelang Pemilu 1999. Undang-undang Nomor 2 tahun 2008 merupakan pengganti dari Undang-undang Nomor 31 tahun 2002. Undang-undang ini bertujuan untuk menyempurnakan pengaturan partai politik, tapi pengaturan keuangan partai politik tidak mengalami kemajuan. Ketika Undang-undang Nomor 2 tahun 2008 diubah oleh Undang-undang Nomor 2 tahun 2011 juga tidak ada perubahan substantif terhadap pengaturan keuangan partai politik, kecuali menaikkan besaran sumbangan badan usaha.

Keberadaan pengaturan keuangan partai politik dalam ketiga undang-undang tersebut seakan tidak berarti apa-apa. Hal ini terbukti dalam lima tahun terakhir semakin banyak kasus korupsi yang melibatkan politisi dengan dalih mencari dana untuk memenuhi kebutuhan partai politik. Padahal undang-undang memberi keleluasaan kepada partai politik untuk menerima sumbangan perseorangan dan badan usaha. Bahkan, undang-undang terakhir telah menaikkan batas maksimal uang badan usaha yang bisa disumbangkan ke partai politik.

Demikian juga jika ditinjau dari prinsip transparansi dan akuntabilitas. Disatu pihak ketiga undang-undang tersebut tidak memaksa partai politik untuk membuat laporan keuangan berdasarkan standar akuntansi yang benar. Di pihak lain laporan keuangan partai politik juga sulit diakses publik. Partai politik di Indonesia belum mengendepankan pelembaan transparansi dan akuntabilitas keuangan.

Korupsi Politik

Secara umum, korupsi didefinisikan sebagai perilaku yang melibatkan penyalahgunaan jabatan publik atau sumber-sumber kekuasaan untuk kepentingan pribadi (Andvig, 2000: 11). Terkait

masalah korupsi politik, Hodess (2004: 11) mendefinisikan korupsi politik sebagai bentuk penyelewengan kekuasaan yang dilakukan politisi untuk keuntungan pribadi dengan tujuan melanggengkan kekuasaan atau peningkatan kesejahteraan. Korupsi politik terjadi pada wilayah yang luas dalam berbagai bentuk kegiatan kriminal dan praktek-praktek haram yang dilakukan sebelum, pada saat, dan setelah menjabat sebagai pejabat publik.

Berbeda dengan kasus korupsi biasa yang bertujuan sekadar untuk memperkaya diri sendiri, korupsi politik memiliki maksud penggalangan dana untuk kepentingan pemenangan pemilu dan mempertahankan kekuasaan. Apalagi biaya politik (*political cost*) untuk meraih kekuasaan melalui pemilu sangat mahal. Uang menjadi sumber daya utama karena paling mudah dikonversi menjadi sumber daya lain yang diperlukan untuk memenangi pemilu. Dengan uang partai politik atau kandidat dapat membayar jasa konsultan, media, dan hal-hal lain yang diperlukan untuk memenangkan pemilu.

Robert Klitgaard (2002: 29) pernah memberikan rumus menarik mengenai korupsi berdasarkan penelitian di beberapa negara Asia. Rumus Klitgaard itu adalah $C=D+M-A$ (C : *Corruption*, D : *Discretion*, M : *Monopoly*, dan A : *Accountability*). Rumus mengenai akar semang korupsi ini relevan untuk menggambarkan berbagai bentuk korupsi, termasuk korupsi yang berangkat dari masalah keuangan politik. Rumusan Klitgaard itu dapat secara sederhana menggambarkan bagaimana korupsi terbentuk akibat kuatnya kewenangan dan monopoli atas kebijakan. Sementara itu, di saat bersamaan akuntabilitas publik sangat lemah.

Rumusan Klitgaard ini paling sering digunakan untuk menjelaskan sebab-sebab korupsi. Rumus mengenai asal usul korupsi ini relevan untuk menggambarkan berbagai bentuk korupsi, termasuk korupsi yang berangkat dari masalah keuangan politik di Indonesia.

Kebutuhan Dana Besar

Ketika menghadapi pemilihan umum partai politik membutuhkan sumber daya besar agar berfungsi secara maksimal dalam mendulang suara pemilih. Partai politik harus mencari cara agar eksistensi mereka tetap terjaga baik dalam masyarakat dan mampu meraih suara signifikan dalam pemilu.

Terlepas dari cara yang digunakan dalam upaya menjaga eksistensi dan meraih suara besar dalam pemilihan umum, partai politik membutuhkan dana tidak sedikit. Finansial pun kemudian menjadi faktor sangat penting. Tanpa dukungan finansial mencukupi, kandidat dan program kerja menjadi tidak berarti dalam kampanye sebagaimana Jacobson (1980: 33) katakan:

“Money is not sufficient, but it is necessary for successful campaign. Money is necessary because campaigns do have impact on election results and campaign cannot be run without it.”

Undang-undang Nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik dan Undang-undang Nomor 2 tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 memang telah mengatur sumber keuangan partai politik. Ada tiga sumber keuangan partai politik.

Pertama, iuran anggota partai politik bersangkutan. Jumlah besaran iuran ditentukan secara internal oleh partai politik. Tidak ada jumlah tertentu yang diharuskan undang-undang mengenai besaran iuran anggota. Namun, tidak banyak partai politik yang menjalankan mekanisme ini secara teratur. Pengumpulan iuran anggota sulit dilakukan secara teratur karena sebagian besar partai politik tidak dapat menawarkan semacam *benefit* kepada para anggotanya.

Kedua, sumbangan yang sah menurut hukum. Terkait hal ini, Pasal 35 Undang-undang Nomor 2 tahun 2011 memaparkan tiga sumbangan yang dimaksud: (1) Perseorangan anggota partai politik yang pelaksanaannya diatur dalam anggaran dasar dan anggaran rumah tangga; (2) Perseorangan bukan anggota partai politik paling banyak senilai Rp 1.000.000.000 per orang dalam waktu 1 (satu) tahun anggaran, dan (3) Perusahaan dan/atau badan usaha, paling banyak senilai Rp 7.500.000.000,00 per perusahaan dan/atau badan usaha dalam waktu 1 (satu) tahun anggaran.

Ketiga, bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN)/Anggaran Pendapatan belanja Daerah (APBD). Bantuan keuangan dari APBN/APBD diberikan secara proporsional kepada partai politik yang mendapatkan kursi di DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dengan didasarkan pada jumlah perolehan suara.

Akan tetapi, karena agenda politik setiap partai politik sangat banyak –pemilu legislatif, pemilihan presiden, dan ratusan pemilihan umum kepala daerah– yang memerlukan dana sangat besar, maka sumber keuangan partai politik sebagaimana diatur dalam undang-undang di atas tidak mencukupi dan memadai. Biaya politik yang sangat mahal mendorong partai politik berlomba-lomba untuk memperebutkan sumber-sumber finansial di pemerintahan. Uang negara dipandang sebagai sumber keuangan tambahan yang sangat potensial.

Partai politik pun mulai melakukan perburuan rente melalui kader-kader mereka di lembaga legislatif, eksekutif, maupun mengambil dana dari perusahaan-perusahaan. Perburuan rente yang dilakukan partai politik ini jelas merugikan rakyat karena menggerogoti kebijakan dan anggaran negara melalui pemanfaatan jabatan atau akses politik.

Secara umum ada tiga modus utama perburuan rente yang dilakukan oleh partai politik. *Pertama*, melalui lembaga legislatif (DPR/DPRD). Modus ini dapat berupa: (1) *Candidacy buying* dalam seleksi anggota DPR/DPRD. Hal itu berupa penjualan tiket kursi legislatif oleh partai politik kepada seseorang dengan dijanjikan memperoleh nomor urut atas di daftar calon legislatif partai politik tersebut; (2) Menguasai komisi-komisi strategis dan badan anggaran; (3) Membajak kebijakan dan anggaran; (4) Transaksi dalam pemilihan pejabat publik, dan (5) Transaksi dalam legislasi.

Kedua, melalui lembaga eksekutif. Partai politik menempatkan kader-kader mereka di kementerian, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan institusi pemerintahan dengan akses dana yang besar. Selain itu, modus ini juga dilakukan partai politik dengan cara mendorong kader mereka untuk menjadi kepala daerah atau menyewakan partai politik sebagai kendaraan dalam pemilihan umum kepala daerah kepada kandidat tertentu yang memiliki dana besar dengan harga fantastis.

Ketiga, melalui pengusaha-pengusaha. Kepemilikan atas kekuasaan dengan segala akses yang dimiliki memudahkan para elite partai politik untuk menjalin koneksi dengan pengusaha-pengusaha melalui hubungan simbiosis mutualisme. Pengusaha diminta memberikan sumbangan untuk kegiatan operasional dan kampanye sebuah partai politik. Namun demikian, para penyumbang ini kemudian

meminta imbalan berupa kemudahan mendapatkan akses proyek-proyek pemerintah sehingga mendorong terjadinya korupsi.

Kasus dugaan skandal dana talangan (*bailout*) Bank Century, kasus mafia pajak, kasus cek pelawat dalam pemilihan Deputy Gubernur Senior Bank Indonesia, kasus dugaan suap Kementerian Pemuda dan Olahraga terkait proyek pembangunan wisma atlet, dan kasus korupsi impor daging sapi merupakan sejumlah contoh kasus hukum akibat perburuan rente yang dilakukan oleh partai politik.

Kuatnya persekongkolan dalam hal keuangan politik telah menciptakan sistem yang cenderung tidak terkontrol. Apalagi hal ini terjadi dengan kontrol publik yang sangat terbatas akibat lemahnya jaminan transparansi dan akuntabilitas dana kampanye. Kontrol publik yang lemah akan semakin menguatkan persekongkolan elit dan menciptakan sistem dengan diskresi yang tidak terbatas. Secara teoritik hal ini akan membuat korupsi menjadi marak terjadi sebagaimana rumus Klitgaard mengenai korupsi $C=D+M-A$.

Maraknya korupsi yang melibatkan elit partai politik dan pejabat publik merupakan ironi demokrasi. Mereka mendapat legitimasi kekuasaan dari rakyat, tetapi setelah berkuasa mereka menghisap sumber-sumber keuangan negara yang semestinya untuk kesejahteraan rakyat. Berbagai kasus dugaan korupsi yang melibatkan partai politik dinilai akan terus terjadi. Hal itu dikarenakan partai politik di Indonesia belum mengendepankan pelembagaan transparansi dan akuntabilitas keuangan.

Aspek transparansi memang menjadi persoalan utama dalam hal praktek pendanaan partai politik di Indonesia. Meskipun di dalam undang-undang ada jaminan bagi publik untuk tahu, tapi oleh karena tidak diperjelas hal-hal apa saja yang harus diketahui publik, maka publikasi yang dilakukan partai politik terkesan seadanya dan jauh dari upaya untuk memenuhi keingintahuan publik lebih dalam.

Akibat ketiadaan transparansi keuangan partai politik, publik tidak mengetahui siapa saja yang menyumbang, berapa besar sumbangan, dan seberapa besar sumbangan itu nanti berpengaruh terhadap partai politik dan kandidat bersangkutan. Dalam jangka panjang ketiadaan transparansi dan akuntabilitas ini tidak hanya akan mengancam sistem

politik dan kepartaian akan tetapi juga demokrasi dan pengambilan kebijakan publik.

Oleh karena itu, diperlukan langkah perbaikan terkait masalah keuangan partai politik. Langkah itu tidak lain berupa reformasi keuangan partai politik. Ada tiga sektor reformasi keuangan partai politik, yaitu reformasi sumber keuangan partai politik (*party income*), reformasi pengelolaan keuangan partai politik agar transparan dan akuntabel, dan reformasi pengeluaran keuangan partai politik (*party expenditure*).

Alternatif Pendanaan

Jika merujuk pada elaborasi di atas, maka dapat disimpulkan bahwa karut marut kehidupan politik saat ini terutama kasus korupsi yang dilakukan sejumlah elite politik disebabkan oleh tiga hal: (1) Berkembangnya praktik demokrasi berbiaya tinggi (*high cost*) dalam sistem politik Indonesia; (2) Besarnya kekuasaan partai politik dalam menentukan kebijakan publik tanpa disertai pengawasan yang berimbang dan kesadaran pertanggungjawaban publik, dan (3) Ketidaktegasan atau kelemahan sanksi politik dan pidana bagi partai yang melakukan pelanggaran pengumpulan dana secara ilegal.

Untuk itu, selain perbaikan regulasi dan penetapan sanksi lebih tegas, pemikiran tentang sumber dana alternatif menjadi kunci untuk mengurangi praktek-praktek haram dalam mendapatkan sumber keuangan bagi kegiatan operasional dan kampanye pemilihan umum. Salah satu bentuk dari sumber dana alternatif itu adalah dengan pemberian izin bagi partai politik untuk mendirikan badan usaha sebagai cara bagi mereka untuk memenuhi kebutuhan keuangan.

Di samping itu, sumber dana alternatif lain adalah melalui pemberian subsidi negara. Belakangan gagasan ini kerap diwacanakan sejumlah pihak, baik pengamat maupun politisi. Dasar utama dari pertimbangan gagasan pembiayaan partai politik oleh negara adalah posisi dan peran strategis kehadiran partai politik dalam kehidupan demokrasi dan kelangsungan sirkulasi pemerintahan di Indonesia. Tanggung jawab negara agar partai politik berfungsi secara optimal pun kemudian menjadi logis dan relevan.

Memang, selama ini negara telah mengalokasikan sejumlah dana APBN untuk partai politik yang memiliki kursi di parlemen bagi kegiatan mereka. Akan tetapi, tidak dapat dimungkiri alokasi dana APBN untuk partai politik tersebut sangat jauh dari mencukupi untuk memenuhi kegiatan partai politik.

Alasan lain selama ini marak praktik korupsi yang menggerogoti APBN dan APBD. Praktik kotor itu banyak dilakukan oknum di legislatif dan eksekutif. Oleh karena itu, ketimbang membiarkan penggalangan biaya politik melalui cara-cara merugikan negara tersebut, maka lebih baik dialokasikan anggaran lebih besar dari negara bagi partai politik dalam rangka memenuhi kebutuhan mereka saat pemilihan umum.

Di saat bersamaan partai politik harus didorong untuk meninggalkan cara-cara haram menggalang dana untuk memenuhi kebutuhan biaya politik. Jika masih ada partai politik melakukan perburuan rente terhadap anggaran proyek-proyek negara, sanksi tegas harus diberikan, seperti diskualifikasi dari keikutsertaan dalam pemilihan umum.

Meskipun demikian, subsidi negara terhadap parpol tidak harus serta merta diartikan melalui pemberian uang secara tunai. Subsidi negara terhadap partai politik dapat juga dilakukan secara nontunai, seperti menyediakan saksi untuk tiap-tiap partai politik. Selama ini cukup banyak dana yang dikeluarkan partai politik untuk membayar saksi saat proses pemilihan berlangsung. Hal itu dirasakan sangat membebani keuangan partai politik bersangkutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Andvig, Jens Chr (et.al). (2000). *Research on Corruption: A Policy Oriented Survey*. Oslo: Chr. Michelsen Institute and Norwegian Institute of International Affairs
- Hodess, Robin. (2004). "Introduction to Political Corruption," dalam *Transparency International Global Corruption Report*
- Jacobson, Gary C. (1980). *Money in Congressional Elections*, New Haven, CT: Yale University Press
- Klitgaard, Robert (et.al). (2002). *Penuntun Pemberantasan Korupsi dalam Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia

SENGKETA LAHAN DI INDONESIA

Inggrid Galuh Mustikawati

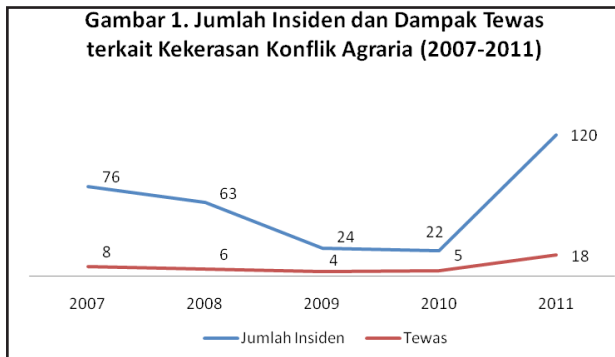
Peneliti Sistem Nasional Pemantauan Kekerasan/SNPK -
The Habibie Center

Pendahuluan

Sengketa lahan, bukan hal yang baru dan nampaknya masih akan terus terjadi dalam masyarakat. Banyak faktor yang dapat menjelaskan mengapa sengketa lahan menjadi marak terjadi dalam masyarakat, diantaranya karena tumpang tindih kebijakan yang dibuat oleh pemerintah, kesenjangan sosial ekonomi yang besar di dalam masyarakat dan persaingan sumber daya alam yang semakin langka. Di sisi lain, lemahnya perangkat hukum yang mendasari kepemilikan lahan dan buruknya manajemen penanganan sengketa lahan yang diatur dalam undang-undang juga kerap dinyatakan sebagai salah satu penyebab belum berakhirnya sengketa lahan tersebut. Pemberitaan mengenai sengketa lahan hampir selalu menjadi topik utama yang hangat untuk dibahas baik di media cetak maupun elektronik karena di setiap insiden, kekerasan terjadi.

Sengketa lahan yang marak terjadi pun bervariasi, baik itu terkait penggunaan lahan untuk pertanian dan perkebunan, kehutanan, pertambangan, atau bahkan sengketa yang berkaitan dengan penggunaan tanah adat/ulayat, batas wilayah dan peruntukan program transmigrasi. Karena itu, dalam beberapa literatur atau kajian akademis, penggunaan istilah yang mewakili pendefinisian sengketa lahan pun digunakan secara bervariasi, seperti konflik agraria¹, konflik tanah maupun konflik pertambangan dan lain sebagainya yang secara keseluruhan bermuara pada satu sumber, penggunaan tanah.

Eksistensi sejumlah lembaga penelitian dan advokasi independen² menjadi pihak-pihak yang kerap menyuarakan persoalan sengketa lahan ke ranah publik. Sebagaimana yang dilakukan oleh Serikat Petani Indonesia (SPI) dalam sebuah diskusi bertemakan “Mewujudkan *Land Reform* Sebagai Syarat Kebangkitan Petani” pada 22 September 2012. Pemaparan data disampaikan oleh Ketua Departemen Politik, Hukum dan Keamanan SPI, Agus Ruli Ardiansyah yang menyebutkan bahwa terdapat peningkatan kekerasan dalam konflik agraria (Gambar 1).



Sumber: Serikat Petani Indonesia, 2012.³

1 Konflik agraria didefinisikan sebagai pertentangan klaim mengenai satu bidang tanah, wilayah, dan sumber daya alam antara rakyat petani, termasuk masyarakat adat/lokal, dengan badan-badan penguasa tanah luas, terutama yang bergerak dalam bidang usaha produksi, ekstraksi, dan konservasi, dan pihak-pihak yang bertentangan tersebut secara langsung bertindak menghilangkan klaim pihak lain (Konsorsium Pembaharuan Agraria, 2012).

2 Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA), Jaringan Tambang (Jatam), Serikat Petani Indonesia (SPI), Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (Elsam), Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), dan lain-lain.

3 Gambar diolah berdasarkan data angka dari SPI.

Fluktuasi insiden kekerasan terkait konflik agraria menunjukkan peningkatan yang tajam sebesar 445% di tahun 2011 jika dibandingkan dengan tahun 2010.. Serangkaian insiden kekerasan tersebut terjadi tidak hanya menyebabkan hilangnya nyawa, namun ribuan kepala keluarga tergusur dan kehilangan tempat tinggal mereka. Lebih lanjut, data dari Konsorsium Pembangunan Agraria (KPA) juga memotret sejumlah konflik lahan yang terjadi di Indonesia. Sejak tahun 2004 hingga 2012, tercatat sebanyak 618 kasus konflik agraria dengan 2.399.314,49 hektar luas areal yang disengketakan dan melibatkan 731.342 keluarga. Untuk konflik perkebunan sawit saja terjadi di 22 provinsi dan 143 kabupaten (nasional.kontan.co.id, 2012).

Dengan berlarutnya insiden kekerasan akibat serangkaian sengketa lahan menimbulkan kesan pembiaran dan memunculkan sebuah pertanyaan mendasar, mengapa sengketa lahan begitu marak terjadi? Eksistensi payung hukum berupa Undang-Undang No. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) kemudian kerap dipertanyakan oleh sejumlah kalangan karena ternyata produk hukum yang disahkan pada zaman Orde Lama tersebut dirasa usang dan tidak layak lagi dijadikan landasan hukum atas penyelesaian sengketa lahan di Indonesia. Zaman terus berubah dan berkembang sehingga revisi atas UUPA tersebut menjadi sebuah keharusan.

Dalam kenyataannya, UUPA hanya memuat batasan secara prinsip dan pokok sehingga terjadi kekosongan atas produk hukum yang lebih operasional. Wacana mewujudkan *reforma agraria* (pembaruan agraria) kemudian kembali diusulkan oleh sejumlah kalangan. *Reforma agraria*⁴ yang didefinisikan sebagai sebuah pembaruan agraria dilihat sebagai upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat dalam mengubah struktur penguasaan dan pemanfaatan tanah, yang dimulai dengan redistribusi tanah dan diikuti dengan peningkatan produksi melalui pemberian fasilitas kredit, pendidikan untuk perbaikan teknik bertani, penyediaan sarana irigasi dan lain-lainnya (Luthfi, 2011). Lebih

4 Secara etimologis, kata agraria berasal dari bahasa latin *ager* yang berarti sebidang tanah. kata bahasa Latin *aggrarius* meliputi arti: yang ada hubungannya dengan tanah; pembagian atas tanah terutama tanah-tanah umum; bersifat *rural*. Sedangkan kata *reform* sudah jelas menunjuk kepada “perombakan”, pengubah dan menyusun/membentuk kembali sesuatu untuk menuju perbaikan (Wiradi, 2009).

lanjut, *reforma agraria* juga diartikan sebagai restrukturisasi (penataan ulang susunan) kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria (khususnya tanah) dengan tujuan untuk mengubah susunan masyarakat warisan stelsel feodalisme dan kolonialisme menjadi susunan masyarakat yang adil dan merata (Wiradi, 2009).

Perangkat Hukum Pertanahan di Indonesia

Berbicara mengenai landasan hukum terkait persoalan lahan di Indonesia berarti terkait dengan hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah. Sementara itu, sistem hukum agraria didefinisikan sebagai suatu rangkaian yang teratur mengenai aturan-aturan hukum agraria, yang di dalamnya mengatur hak-hak penguasaan atas bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.⁵ Dari segi perangkat hukum yang ada, peraturan perundang-undangan terkait persoalan lahan diklasifikasikan menjadi dua bagian, yaitu dalam tataran sektoral dan regional. Beberapa peraturan pemerintah dalam tataran sektoral diantaranya:

1. UU. No. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).
2. UU No. 41/1999 tentang Kehutanan.
3. UU No. 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.
4. UU No. 18/2004 tentang Perkebunan.
5. UU No. 4/2009 tentang Minerba.
6. UU No. 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
7. UU No. 11/2010 tentang Cagar Budaya.
8. UU No. 2/2012 tentang pengadaan Tanah untuk Pembangunan.
9. UU No. 26/2007 tentang Tata Penataan Ruang.

Dalam konteks tataran regional, beberapa peraturan pemerintah yang telah disahkan diantaranya:

1. UU No. 32/2004 tentang Pemerintah Daerah.
2. UU No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus Papua.
3. UU No. 28/2009 tentang pemerintah Aceh.
4. Peraturan Pemerintah (PP) No. 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah.

5 TAP MPR IX/MPR/2001 tanggal 9 November 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Dalam prakteknya, eksistensi sejumlah perundang-undangan tersebut diatas menunjukkan persoalan inkonsistensi dan tumpang tindih antara satu sama lainnya. Semestinya, UUPA dijadikan sebagai 'payung' dalam penyusunan peraturan perundang-undangan tentang tanah yang bersifat operasional (Syarieff, 2012). Seorang Guru Besar Agraria Fakultas Hukum Universitas Gadjah mada, Maria S.W. Sumardjono menilai bahwa UUPA mengalami degradasi. Hal ini terbukti dari beberapa produk perundang-undangan sektoral di bidang sumber daya alam dengan mengacu pada Pasal 33 UUD 1945 namun mengabaikan eksistensi dari UUPA itu sendiri. Menurut Maria S.W. Sumardjono, guru besar agraria di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, peraturan pelaksana UUPA sudah banyak dibuat namun masih terdapat dua masalah mendasar yang belum terselesaikan, diantaranya, pertama, belum tersedianya cetak biru (*blue print*) kebijakan pertanahan yang menyeluruh dan kedua, arah dan strategi penyempurnaan UUPA yang belum jelas (Syarieff, 2012).

Untuk lebih spesifik, tumpang tindih peraturan dapat pula dilihat dalam kasus peraturan pertanahan di Maluku. Hal ini terkait dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Maluku No. 14/ 2005 tentang Penggunaan Kembali Negeri sebagai Komunitas Adat menggantikan Desa Administratif. Perda tersebut menyatakan bahwa salah satu syarat agar seseorang bisa mengklaim hak-hak adat adalah memiliki hubungan historis dengan wilayah. Masyarakat yang tidak memenuhi syarat tersebut masuk ke dalam desa administratif. Namun dalam Perda No. 1/2006, Kabupaten Maluku Tengah menyatakan secara eksplisit bahwa semua tanah dimiliki secara adat. Dengan demikian, masyarakat di desa administratif tidak bisa mengklaim hak kepemilikan secara adat. Sebenarnya, penentuan batas antar-desa/negeri telah diupayakan oleh pemerintah Provinsi Maluku, sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 72/2005 tentang Desa dan Keputusan Menteri Dalam negeri No. 27/2006 tentang penetapan dan Penegasan Batas Desa. Namun dalam prakteknya, kebijakan ini sulit diimplementasikan karena tumpang tindihnya wilayah antar-desa/negeri dan wilayah negeri dengan desa administratif (Catatan Kebijakan The Habibie Center, Edisi 01/Juli 2012).

Persoalan mendasar inilah yang kemudian terindikasikan sebagai penyebab langgengnya kekerasan terkait sengketa tanah yang terus berulang. Tumpang tindih kebijakan dan inkonsistensi produk hukum yang bersifat menyeluruh di bidang pertanahan ini menjadi pertanda carut marutnya sistem hukum di bidang pertanahan yang dimiliki oleh bangsa ini.

Sengketa Lahan dalam Pantauan Program Sistem Nasional Pemantauan Kekerasan (SNPK)

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, masifnya sengketa lahan terjadi hampir mencakup sebagian besar provinsi di Indonesia. Sengketa yang melibatkan berbagai aktor seperti pemerintah, perusahaan swasta maupun masyarakat sipil memberi warna akan bervariasinya sengketa lahan yang sering kali berujung pada kekerasan. Dampak kerugian yang disebabkan oleh konflik kekerasan pun tidak sedikit. Salah satu program yang sedang dijalankan oleh The Habibie Center bekerja sama dengan Kedeputan I Kemenkokesra dan Bank Dunia, bernama Sistem Nasional Pemantauan Kekerasan (SNPK) juga melakukan pendataan terhadap isu sengketa lahan dalam konteks konflik yang menyebabkan kekerasan dan dampak secara fisik.⁶

Dalam program SNPK, terdapat beberapa jenis kekerasan yang dipantau diantaranya (1) konflik sumber daya, (2) konflik tata kelola pemerintahan, (3) konflik pemilihan dan jabatan, (4) konflik separatisme, (5) konflik identitas, (6) konflik main hakim sendiri, (8) konflik kekerasan yang dilakukan oleh aparat keamanan, (9) kriminalitas, dan (10) kekerasan dalam rumah tangga (KDRT). Secara lebih spesifik, tulisan ini menganalisis secara mendalam mengenai isu konflik sumber daya khususnya pada sengketa lahan, termasuk di dalamnya perebutan

⁶ Program SNPK adalah program pemantauan konflik kekerasan di Indonesia yang merupakan kerjasama antara The Habibie Center, Kedeputan I Kemenkokesra dan bank Dunia. Program ini bertujuan menyediakan data dan analisis kekerasan yang akurat dan cepat bagi pemerintah dan masyarakat sipil di Indonesia dalam mendukung penyusunan kebijakan dan program dalam bidang konflik yang berbasis data (www.sn timer-indonesia.com).

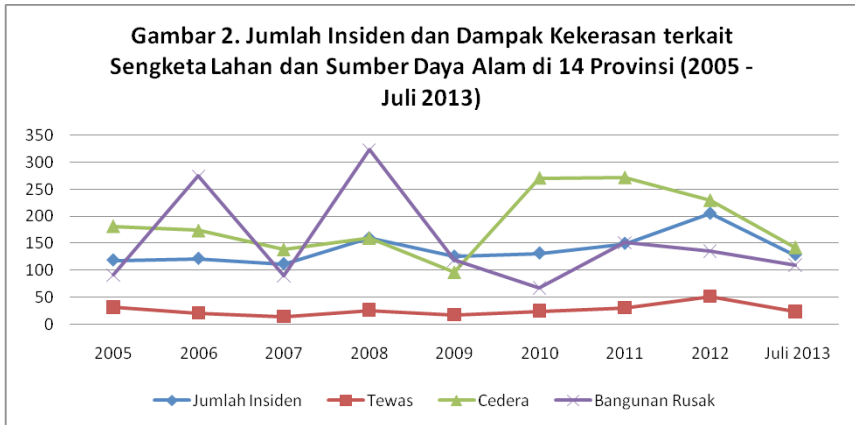
sumber daya alam.⁷

Cakupan wilayah yang dipilih dalam program SNPK merupakan provinsi-provinsi yang memiliki pengalaman konflik besar di masa lalu dan masih memiliki potensi untuk terjadinya konflik sehingga karakteristik provinsi tersebut menjadi fokus wilayah yang dipantau dalam program ini, diantaranya Provinsi Aceh, Jabodetabek, Kalimantan Barat (Kalbar), Sulawesi Tengah (Sulteng), Maluku, Maluku Utara (Malut), Nusa Tenggara Timur (NTT), Papua, dan Papua Barat. Sejak 20 Agustus 2013, wilayah pemantauan Program SNPK bertambah empat provinsi yakni Provinsi Lampung, Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, dan Nusa Tenggara Barat. Keempatbelas provinsi inilah yang kemudian secara berkelanjutan dipantau dengan menggunakan metodologi berbasis data dan informasi dari surat kabar lokal.⁸ Tulisan ini mencakup insiden-insiden kekerasan terkait sengketa lahan termasuk perebutan sumber daya alam yang dominan terjadi di provinsi-provinsi yang dipantau dalam program SNPK tersebut.

Selama tahun 2012, data SNPK mencatat sebanyak 206 insiden kekerasan terkait sengketa lahan dan sumber daya alam yang mengakibatkan 52 korban tewas, 230 cedera dan 136 bangunan rusak. Data tersebut menunjukkan kenaikan jumlah insiden sebesar 37% jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya (2011) dimana terdapat 150 insiden kekekerasan. Jika dilihat dalam rentang waktu 2005 – Juli 2013, hasil olah data SNPK mencatat sebanyak 1.256 insiden kekerasan terkait sengketa lahan (termasuk sumber daya alam) yang mengakibatkan 245 tewas, 1.668 cedera dan 1.366 bangunan rusak di 14 provinsi yang dipantau dalam program SNPK (Gambar 2).

7 Dalam pendefinisian konsep yang digunakan program SNPK, konflik sumber daya didefinisikan sebagai tindak kekerasan yang dipicu oleh sengketa lahan (milik pribadi maupun umum), sumber daya alam (tambang, perkebunan, dan pertanian), sumber daya manusia (seperti persoalan irigasi), akses terhadap sumber ekonomi, lingkungan dan perburuhan.

8 Surat kabar lokal di Indonesia merupakan sumber informasi yang paling tepat untuk mengumpulkan data kekerasan secara sistematis dan kontinu. Program SNPK membangun database dengan menggunakan 34 surat kabar lokal di sembilan provinsi yang dipantau dengan mengacu juga pada sumber lain sebagai bagaian dari proses verifikasi.



Sumber: Database SNPK, 2 September 2013.

Jika dilihat dari persebaran jenis kekerasannya, sengketa lahan lebih mendominasi, yaitu sebanyak 1.088 insiden kekerasan terkait sengketa lahan yang mengakibatkan 199 tewas, 1.405 cedera dan 1.201 bangunan rusak. Sementara itu, tercatat sebanyak 168 insiden kekerasan terkait sengketa sumber daya alam yang mengakibatkan 46 tewas, 263 cedera dan 165 bangunan rusak. Sebagian besar insiden kekerasan tersebut terjadi di Provinsi Maluku (17%) dan Nusa Tenggara Timur (8%). Dalam bahasan berikut akan dijabarkan insiden-insiden kekerasan terkait sengketa lahan termasuk sumber daya alam yang terjadi di dua besar provinsi yang mengalami sengketa tersebut.

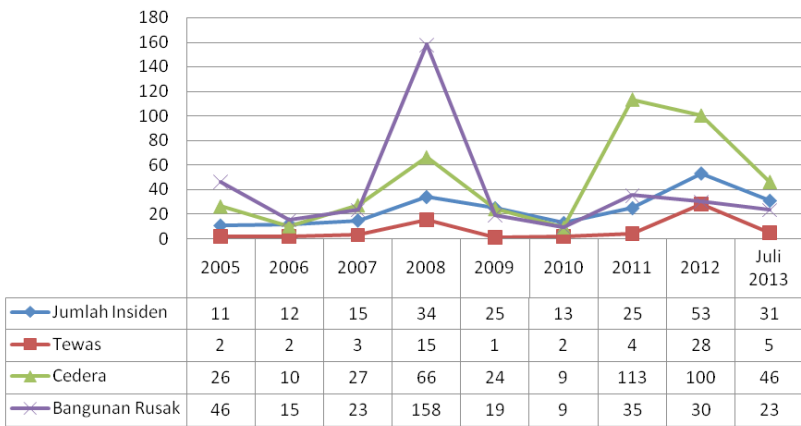
Provinsi Maluku

Provinsi Maluku memiliki pengalaman konflik besar di masa lalu. Besarnya dampak kekerasan yang disebabkan konflik di masa lalu tersebut menempatkan Provinsi Maluku sebagai wilayah yang rawan konflik untuk terjadi kembali. Dalam rentang tahun 2005 sampai Juli 2013, data SNPK mencatat 219 insiden kekerasan terkait lahan dan sumber daya alam yang terjadi di Provinsi Maluku dan mengakibatkan 62 tewas, 421 cedera dan 358 bangunan rusak.

Tren sengketa lahan dan sumber daya alam di Maluku selama sembilan tahun terakhir sebagaimana ditunjukkan pada Gambar 3

memperlihatkan adanya peningkatan jumlah insiden sejak tahun 2010 sebesar 92%. Begitu juga dengan dampak kekerasan yang ditimbulkan, jumlah cedera menunjukkan peningkatan yang tajam di tahun 2011 sebesar 1.155% dan peningkatan jumlah tewas juga terjadi, dari jumlah tewas dua orang di tahun 2010, kemudian meningkat menjadi empat orang di tahun 2011 dan secara drastis meningkat tajam menjadi 28 orang tewas di tahun 2012.

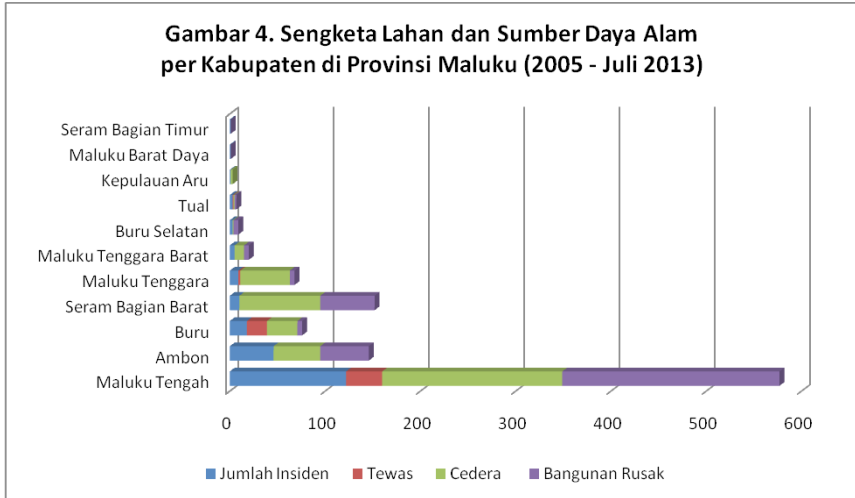
Gambar 3. Sengketa Lahan dan Sumber Daya Alam di Provinsi Maluku (2005 - Juli 2013)



Sumber: Database SNPK, 2 September 2013.

Jika dilihat lebih terperinci secara geografis, beberapa wilayah kabupaten yang menunjukkan tingginya angka kekerasan akibat sengketa lahan dan sumber daya alam diantaranya Maluku Tengah (56%), Ambon (21%), Buru (8%), dan Seram Bagian Barat (5%) sebagaimana terlihat pada Gambar 4.

Di Kabupaten Maluku Tengah, sebagian besar insiden kekerasan terkait dengan persoalan batas desa/tanah di Kecamatan Leihitu yang terjadi antara warga Hitulama dan Hitumesing, warga Mamala dan Morela, warga Hatu dan Allang. Lebih lanjut, di kecamatan Saparua, insiden kekerasan terkait sengketa lahan juga terjadi antara warga Siri Sori Amalatu dan Tuhaha, warga Siri Sori Amalatu dan Ullath serta warga Porto dan Haria.



Sumber: Database SNPK, 2 September 2013.

Dengan mengamati sejarah di masa lalu, sengketa tanah yang seringkali berakhir dengan kekerasan telah terjadi sejak tahun 1970an di Maluku. Hal ini disebabkan adanya tekanan populasi dan lonjakan harga cengkeh yang membuat nilai tanah meningkat. Dengan demikian, muncullah persaingan sumber daya alam yang berdampak pada persengketaan lahan. Dalam tiga tahun terakhir, bentuk kekerasan yang terjadi terkait dengan sengketa lahan berupa bentrokan antara warga, yakni sebesar 39% dan tindak penganiayaan sebesar 28%. Dalam setiap bentrokan yang terjadi antara warga terkait sengketa batas wilayah tersebut, tidak saja bahan peledak seperti molotov, granat dan bom yang marak digunakan namun juga senjata tajam bahkan senjata api baik organik maupun rakitan. Jika ditelusuri lebih jauh lagi, sejak pasca-konflik komunal tahun 1999 – 2002, penggunaan senjata api dan bom rakitan semakin marak.⁹ Hal ini diindikasikan sebagai imbas dari konflik komunal di Maluku yang mewariskan pengetahuan dan kemampuan membuat senjata rakitan. Pada tahun 2005 misalnya, aparat keamanan menemukan senjata api rakitan dan bom rakitan pada bentrokan yang terjadi antara warga Mamala dan Morela di Kecamatan Leihitu, Kab. Maluku Tengah.

⁹ Catatan Kebijakan The Habibie Center, Peta Kekerasan di Indonesia (Januari-April 2013), Edisi 01/Juli 2012.

Sebagai salah satu isu yang akhir-akhir ini masih hangat adalah sengketa wilayah perbatasan desa antara warga Porto dan Haria. Sengketa lahan antara warga Porto dan Haria ini terus berlarut sejak tiga tahun terakhir yang disebabkan oleh perebutan klaim atas kepemilikan sumber air bersih yang sering pula disebut sebagai kawasan Air Raja yang juga bertepatan dengan perbatasan kedua desa (Siwalimanews.com, 2011).

Dalam Kajian Perdamaian dan Kebijakan The Habibie Center Edisi 03/ April 2013 menjelaskan bahwa sepanjang tahun 2012, bentrokan antar warga di wilayah Saparua tersebut telah terjadi sebanyak 10 insiden yang mengakibatkan empat tewas dan 23 warga yang cedera. Konflik yang terjadi ini pun kemudian meluas melibatkan kelompok pelajar yang berasal dari kedua desa tersebut. Upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam memediasi hubungan kedua desa ini telah dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Maluku Tengah dan Provinsi Maluku, tokoh agama, dan tokoh adat namun belum menunjukkan arah perdamaian dari kedua warga desa tersebut. Karena itu, untuk mengurangi intensitas kekerasan, pihak keamanan secara kontinu melakukan razia senjata api dan bahan peledak ke rumah-rumah warga Porto dan Haria (moluken.com, 2013).

Tidak hanya isu sengketa lahan, data SNPK juga mencatat insiden kekerasan terkait perebutan sumber daya alam. Salah satunya adalah sengketa tambang emas di Gunung Botak, Pulau Buru, Maluku. Sepanjang 2012, terjadi 13 insiden kekerasan dengan 21 orang tewas dan 31 orang cedera akibat sengketa tambang emas tersebut. Tambang emas yang dikelola oleh masyarakat ini meskipun belum mendapatkan izin dari pemerintah namun masyarakat setempat maupun pendatang kerap berselisih memperebutkan hak atas wilayah tambang dan akses masuk ke lokasi pertambangan (Kajian Perdamaian dan Kebijakan THC, Edisi 02/ November 2012). Dikarenakan sering menimbulkan permasalahan, upaya penutupan areal penambangan kemudian dilakukan oleh Bupati setempat pada pertengahan Juli 2012. Namun hal tersebut tidak dihiraukan oleh para penambang emas tersebut meskipun harus terlibat bentrokan dengan pihak lain. Sebagian besar bentrokan yang terjadi dipicu oleh perebutan lubang tempat penambang emas, bagi hasil dengan masyarakat adat pemilik lahan yang tidak sesuai,

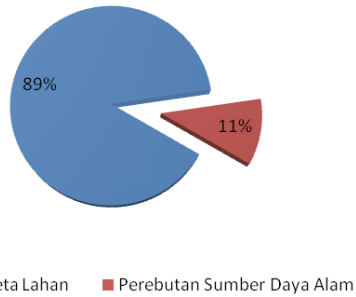
hingga perampokan dan pencurian material pasir yang mengandung emas (Kompas Cetak, 2012). Meskipun terdapat empat pos polisi di sekitar wilayah penambangan emas tersebut, insiden kekerasan terus berulang sehingga yang dirasakan oleh masyarakat setempat adalah minimnya penegakan hukum. Namun demikian, berulangnya insiden kekerasan tersebut mendorong pemerintah provinsi untuk turut terlibat melakukan penanganan dengan merangkul aparat kepolisian dan TNI untuk melakukan penutupan dan penjagaan di areal tambang emas tersebut (Kajian Perdamaian dan Kebijakan THC, Edisi 3/April 2012).

Nusa Tenggara Timur (NTT)

Wilayah kedua terbesar dengan jumlah insiden kekerasan terkait sengketa lahan dan sumber daya alam adalah Nusa Tenggara Timur (NTT). Sepanjang 2005 hingga Juli 2013, data SNPK mencatat sebanyak 197 insiden kekerasan yang mengakibatkan 67 tewas, 224 cedera dan 158 bangunan rusak. Untuk persoalan sengketa lahan saja, tercatat 176 insiden kekerasan yang mengakibatkan 62 tewas, 216 cedera dan 143 bangunan rusak (Gambar 5). Artinya, kekerasan terkait sengketa lahan jauh lebih besar 89% jika dibandingkan dengan perebutan sumber daya alam. Wilayah NTT yang sebagian besar termasuk ke dalam daerah tertinggal¹⁰ membuat persoalan sengketa lahan menjadi krusial bagi masyarakat NTT.

10 Berdasarkan data dari Kementerian Negara Pembangunan Daerah Tertinggal (Kemenegpdt), dari 21 Kabupaten/kota yang terdapat di NTT, 20 kabupaten diantaranya termasuk ke dalam wilayah daerah tertinggal, yaitu kabupaten yang masyarakat serta wilayahnya relatif kurang berkembang dibandingkan daerah lain dalam skala nasional dan hal tersebut disebabkan oleh beberapa faktor, diantaranya geografis, sumber daya alam, sumber daya manusia, sarana prasarana, dan daerah terisolasi, rawan konflik dan rawan bencana (www.kemenegpdt.go.id, 2013).

Gambar 5. Jumlah Insiden Kekerasan terkait Sengketa Lahan dan Sumber Daya Alam di Provinsi NTT (2005 - Juli 2013)

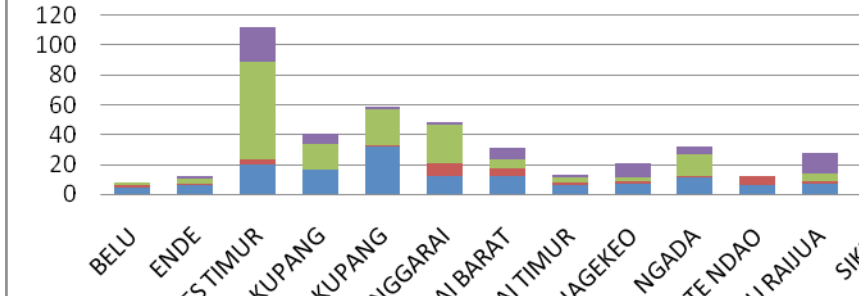


Sumber: Database SNPK, 2 September 2013.

Beberapa insiden kekerasan terkait sengketa lahan yang tercatat dalam data SNPK memperlihatkan persebaran di beberapa kabupaten (Gambar 6). Insiden kekerasan terkait sengketa lahan paling banyak terjadi di Kota Kupang namun jika dilihat dari dampak kekerasannya, Kabupaten Sumba Barat Daya menjadi wilayah yang paling banyak jumlah korban tewasnya dan Kabupaten Flores Timur menjadi wilayah yang paling banyak korban cederanya.

Terkait dengan aktor yang terlibat dalam sengketa lahan di NTT, sebagian besar insiden kekerasan melibatkan persengketaan antar-warga itu sendiri. Dari total insiden kekerasan terkait sengketa lahan di NTT sepanjang tahun 2005 hingga Juli 2013, 73 insiden diantaranya melibatkan sengketa lahan antar-warga yang mengakibatkan 38 tewas, 152 cedera dan 121 bangunan rusak. Sebanyak 35 insiden kekerasan diantaranya terjadi dalam bentuk bentrokan antar-warga dan sebesar 35% diantaranya menggunakan senjata tajam.

Gambar 6. Jumlah Insiden dan Dampak Kek Sengketa Lahan dan SDA per Kabupaten di (2005 - Juli 2013)



Sumber: Database SNPK, 2 September 2013.

Insiden kekerasan lainnya terkait dengan sengketa lahan terjadi di Desa Karang Indah, Kecamatan Kodi Bangedo, Kabupaten Sumba Barat Daya, Provinsi NTT. Pada 23 Maret 2013, sekelompok warga Weetana melakukan penyerangan terhadap warga Desa Karang Indah. Meskipun tidak menyebabkan timbulnya korban jiwa, dampak kekerasan yang terjadi cukup massif, 29 rumah semi permanen dan satu kios milik warga terbakar hingga rata dengan tanah. Terdapat juga dua korban cedera yang dianiaya oleh Kepala Desa Weetana. Bentrokan yang terjadi ini dipicu oleh permasalahan tapal batas desa yang juga merupakan batas antara Kabupaten Sumba Barat Daya dengan Kabupaten Sumba Barat. Permasalahan tapal batas desa ini juga sudah pernah terjadi sebelumnya, namun ketika itu terjadi dengan wilayah lain yakni Wewewa Selatan (antaranews.com, 2010).

Menuntaskan Sengketa Lahan

Beberapa insiden kekerasan terkait dengan sengketa lahan yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya sebenarnya merupakan fenomena gunung es. Artinya, masih banyak permasalahan perselisihan menyangkut persoalan kepemilikan tanah yang masih jauh dari kata tuntas dan bahkan tidak terekspose oleh media. Hampir di setiap wilayah

di Indonesia, sengketa tanah terjadi. Jika dilihat secara umum, beberapa tantangan yang dihadapi terkait dengan sengketa lahan diantaranya tumpang tindih hak milik lahan, kurangnya aturan kebijakan lahan yang mengikuti perkembangan zaman (produk hukum lama), sistem administrasi lahan yang disfungsi, perebutan lahan (*land-grabbing*), kesulitan/kendala dalam penegakan hukum disebabkan oleh lemahnya penegakan hukum dan sebagainya (HPG Policy Brief 39, November 2009). Kompleksnya permasalahan yang dihadapi terkait sengketa lahan tersebut kemudian membutuhkan waktu dan tenaga bagi pengambil kebijakan untuk sungguh-sungguh menuntaskan sengketa lahan yang semakin menjamur di tanah air. Berbagai usulan dan rekomendasi pun diajukan oleh berbagai pakar.

Dalam upaya penyelesaian sengketa lahan, Badan Pertanahan Nasional (BPN)¹¹ seringkali dipersalahkan karena banyak yang berpendapat bahwa persoalan tanah/lahan berada dalam kewenangan BPN. Di sisi lain, BPN menegaskan bahwa dalam upaya penyelesaian sengketa lahan, BPN tidak mungkin menyelesaikan sengketa tanah sendirian. Ada beberapa *stakeholders* lain yang juga turut berperan penting terkait sengketa lahan dan karena itu, memerlukan mekanisme khusus untuk merumuskan langkah pembaharuan dalam upaya penyelesaian sengketa lahan (Kompas Cetak, 2012).

Di sisi lain, berbagai desakan bermunculan untuk segera membentuk pengadilan agraria. Kepala Kantor Wilayah BPN Jawa Tengah, Bambang Sulistyو Widjanarko menegaskan bahwa pengadilan agraria dibutuhkan karena sistem kerja pengadilan yang menangani sengketa agraria saat ini mengacu pada hukum perdata Buku II BW (*Burgerlijk Wetboek*) atau Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yang oleh Undang-Undang Pokok Agraria sudah dicabut sepanjang yang menyangkut tanah (regional.kompas.com, 2012). Lebih lanjut, beliau menambahkan bahwa perlu adanya optimalisasi fungsi dan peran sertifikat tanah yang merupakan hasil administrasi dan hukum pertanahan sebagai kontrol kepemilikan tanah dan tertib penggunaan tanah, tertib pemeliharaan

11 BPN memiliki tugas untuk mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan, baik berdasarkan UUPA maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan penggunaan, penguasaan, dan pemeliharaan tanah, pengurusan hak-hak atas tanah, pengurusan dan pendaftaran tanah, dan hal lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan Presiden (Silalahi, 2004).

tanah dan lingkungan hidup.

Desakan atas pembentukan peradilan khusus agraria juga disampaikan oleh anggota Forum Indonesia untuk Keadilan Agraria (FIKA), Asep Yunan Firdaus. Dengan adanya peradilan tersebut, penyelesaian terhadap berbagai konflik pertanahan dapat tuntas dan pengadilan khusus agraria tersebut harus berbasis hukum adat. Namun demikian, hal ini tentu saja akan sulit terwujud jika tidak ada dukungan dan komitmen politik dari para wakil rakyat (Dewan Perwakilan Rakyat) maupun pemerintah sebagai penyelenggara negara (jurnas.com, 2013).

Dengan berkaca pada pengalaman dari New South Wales dan Afrika Selatan, di Australia terdapat Pengadilan Tanah dan Lingkungan sementara di Afrika Selatan terdapat pengadilan Gugatan Tanah. Di Australia, pembentukan pengadilan tersebut bertujuan untuk menyediakan fasilitas untuk penyelesaian sengketa tanah di pengadilan dengan mengedepankan prinsip adil, cepat dan murah. Di Afrika, Pengadilan Gugatan Tanah didirikan untuk menyelesaikan persoalan tanah yang merupakan eksekusi dari pemberlakuan kebijakan *apartheid* yang telah sangat lama (Syarief, 2012). Dengan adanya pembentukan pengadilan agraria di Indonesia, diharapkan adanya jaminan atas kepastian hukum bagi seluruh pihak yang terlibat dalam suatu persengketaan.

Yang menjadi permasalahan utama di sini adalah, banyak lembaga yang memiliki kewenangan dalam menyelesaikan sengketa pertanahan yang sering menimbulkan tumpang tindih kebijakan atau keputusan yang bersifat kelembagaan sehingga hal tersebut menjadi salah satu faktor penyebab kurang terjaminnya kepastian hukum dalam penyelesaian sengketa pertanahan di Indonesia. Misalnya, berbagai proses penyelesaian dapat dilakukan melalui lembaga peradilan seperti dalam peradilan umum, peradilan tata usaha negara, dan penyelesaian di luar lembaga peradilan seperti penyelesaian melalui mediasi, arbitrase maupun penyelesaian lembaga adat. Karena itu, pembentukan pengadilan agraria menjadi penting untuk dipertimbangkan oleh para pengambil kebijakan. Hal ini tentu saja untuk menghindari tumpang tindih kewenangan yang sebelumnya ditangani oleh berbagai pihak dan yang lebih utama lagi, menciptakan kepastian hukum bagi mereka yang bersengketa dengan permasalahan tanah.

Dalam konteks upaya pembaharuan undang-undang berupa RUU Pertanahan yang merupakan inisiatif dari DPR menjadi titik tolak penting dalam menyelesaikan sengketa tanah secara komprehensif di Indonesia. Setidaknya ada lima agenda strategis yang harus diutamakan sebagaimana dijelaskan oleh Usep Setiawan, anggota Dewan Pakar Konsorsium Pembaruan Agraria. *Pertama*, penataan struktur agraria untuk mengakhiri ketimpangan, yakni dengan dilakukan penetapan akan konsep, pengertian, maksud dan tujuan *land reform*. Membenahi konsep *land reform* juga memastikan apa yang disebut dengan obyek dan subyek, serta mekanisme dan kelembagaan *land reform*, termasuk didalamnya mengenai pengaturan pembiayaan dan kerangka waktu pelaksanaan *land reform*. *Kedua*, adanya RUU Pertanahan diharapkan memberikan pemaknaan atas sengketa dan konflik pertanahan secara utuh dan jelas. Dengan demikian, adanya pengaturan prosedur dan mekanisme penyelesaian konflik pertanahan menjadi penting. *Ketiga*, perlu adanya pengakuan dan penguatan hak-hak masyarakat adat dengan beberapa cara diantaranya (1) pengaturan pemetaan wilayah/tanah dan subyek/komunitas masyarakat adat, (2) pembuatan mekanisme pendaftaran dan pengakuan wilayah kuasa dan pengelolaan masyarakat adat, dan (3) penetapan kebijakan penguatan hak dan pemajuan sosial ekonomi masyarakat adat dalam pengelolaan tanah dan kekayaan alam. *Keempat*, perlu adanya mekanisme pengadaan tanah bagi petani miskin dengan cara melalui redistribusi. Hal ini diperlukan untuk pengusahaan tanah dan membuka jalan penataan produksi dan pemasaran produk pertanian. *Kelima*, perlu adanya sinkronisasi dan harmonisasi antara regulasi satu dengan lainnya, yakni dengan menempatkan UUPA sebagai rujukan. Bahwa secara substantif dan strategis, pertanahan harus ditempatkan sebagai matrik dasar keagrariaan. Dengan demikian, RUU Pertanahan idealnya menjadi simpul regulasi sektoral sehingga undang-undang lain dan regulasi dibawah undang-undang menyesuaikan dengan isi RUU Pertanahan. Karena itu, kelembagaan agraria perlu ditata ulang (Kompas Cetak, 2013).

Terlepas dari berbagai rekomendasi yang diajukan oleh berbagai pakar di atas, penyelesaian sengketa lahan seharusnya mempertimbangkan kearifan lokal (*local wisdom*)¹² tanpa mengabaikan

12 Secara umum, kearifan lokal dapat diartikan sebagai gagasan-gagasan setempat yang bersifat bijaksana, penuh kearifan, bernilai baik, yang tertanam oleh

kelompok rentan yang mungkin terlibat di dalamnya seperti perempuan, anak-anak dan kelompok marjinal lainnya. Setiap daerah pasti memiliki mekanisme penyelesaian konflik yang telah membudaya dan tentu saja dijunjung oleh masyarakat setempat. Jika memang kata sepakat sulit untuk dicapai melalui mekanisme tersebut, peran pengadilan agraria menjadi penting untuk diwujudkan sehingga dengan adanya pengadilan agraria bisa menjadi institusi yang mumpuni dalam menyelesaikan sengketa lahan yang dihadapi oleh masyarakat.

Upaya pembentukan pengadilan agraria harus diikuti dengan penyediaan dan peningkatan kapasitas sumber daya manusia yang berkualitas dan profesional dalam menjalankan tugasnya menyelesaikan sengketa lahan di Indonesia. Yang lebih penting lagi adalah komitmen pemerintah pusat maupun daerah menjadi krusial dalam mewujudkan penyelesaian sengketa lahan, dengan mengesampingkan ego sektoral, menjalankan koordinasi yang baik antar-lembaga dan pusat-daerah serta memihak pada kepentingan rakyat, tidak pada kepentingan satu golongan tertentu sebagaimana tertuang dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

anggota masyarakatnya. Kearifan lokal juga dapat dilihat sebagai kebenaran yang telah mentradisi dalam suatu daerah. Kearifan lokal merupakan produk budaya masa lalu yang patut secara terus menerus dijadikan pegangan hidup.

Daftar Pustaka

- Antaranews.com (2010, 25 Maret). Warga Bertikai di Sumba, Satu Tewas. Diakses tanggal 18 Juni 2013 dari <http://www.antaranews.com/berita/179463/warga-bertikai-di-sumba-satu-tewas>.
- Jurnas.com. (2013, 30 April). Pengadilan Agraria Diusulkan Berbasis Hukum Adat. Di akses tanggal 17 Juli 2013 dari <http://www.jurnas.com/news/91541>.
- Kajian Perdamaian dan Kebijakan The Habibie Center, Peta Kekerasan di Indonesia (Mei-Agustus 2012), Edisi 2/November 2012.
- Kajian Perdamaian dan Kebijakan The Habibie Center, Peta Kekerasan di Indonesia (September-Desember 2013) dan Isu-Isu Penting Sepanjang Tahun 2012, Edisi 3/April 2013.
- Kompas Cetak, (2012, 29 Mei). Sengketa Lahan Dibiarkan: BPN Tak Bisa Bekerja Sendiri.
- Kompas Cetak, (2012, 14 Desember). Penambangan Tradisional: Kisah Kelam di Balik Kemilau Emas.
- Kompas Cetak, (2013, 17 Mei). Opini: Menggugat Urgensi RUU Pertanahan (Usep Setiawan, Anggota Dewan Pakar Konsorsium Pembaruan Agraria).
- Kompas.com, (2012, 20 Juni). Konflik Pertanahan: Perlu Ada Pengadilan Agraria. Di akses tanggal 22 Juli 2013 dari <http://regional.kompas.com/read/2012/06/20/00085167/Perlu.Ada.Pengadilan.Agraria>.
- Luthfi, Ahmad Nashih. (2011). Melacak Sejarah Pemikiran Agraria: Sumbangan Pemikiran Mazhab Bogor. Yogyakarta: Pustaka Ifada, SAINS.
- Moluken.com (2013, 15 Maret). Razia, Banyak Senjata di Simpan Warga Porto Haria di Hutan. Di akses tanggal 17 Juni 2013 dari <http://www.moluken.com/2013/03/15/razia-banyak-senjata-disimpan-warga-porto-haria-di-di-hutan/>
- Nasional.kontan.co.id. (2012, 27 Desember). Ekspansi Kebun Sawit Berujung Konflik nan Sengit. Di akses tanggal 22 Juli 2013 dari <http://nasional.kontan.co.id/news/ekspansi-kebun-sawit-berujung-konflik-nan-sengit>

- Pantuliano, Sara dan Samir Elhawary. (2009). *Uncharted Territory: Land, Conflict and Humanitarian Action*, Humanitarian Policy Group (HPG) Policy Brief 39.
- Silalahi, S.B. (2004). *Sejarah Perkembangan Lembaga Agraria/Pertanahan di Indonesia, Seminar Ilmiah Masalah Hukum dan Perekonomian Serta Masalah Pertanahan Provinsi Bangka Belitung*.
- Syarief, Elza. (2012). *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- TAP MPR IX/MPR/2001 tanggal 9 November 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.
- The Habibie Center. (2012). *Catatan Kebijakan Peta Kekerasan di Indonesia (Januari-April 2012)*, Edisi I/Juli 2012.
- Wiradi, Gunawan. (2009). *Seluk-Beluk Masalah Agraria: Reforma Agraria dan Penelitian Agraria*. Yogyakarta: STPN Press.
- www.kemenegpdrt.go.id, 31 Mei 2013
- www.snpr-indonesia.com

TUMPANG TINDIH IZIN USAHA PERTAMBANGAN DI INDONESIA DAN PENYELESAIANNYA: SUDUT PANDANG RESOLUSI KONFLIK

Mohammad Hasan Ansori

Analisis Senior di program National Violence Monitoring System (NVMS)-
The Habibie Center dan Staf Pengajar di FISIP UIN Jakarta

Tumpang Tindih IUP: Sebuah Catatan Singkat

Setelah terbitnya UU 22/1999 yang diamandemen menjadi UU 32/2004 tentang Pemerintah Daerah (Desentralisasi), terjadi pendelegasian wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Hal ini juga ditegaskan pada UU. No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara bahwa pemerintah daerah sesuai sesuai kewenangan dapat menerbitkan Izin Usaha Pertambangan (IUP).¹ Maka dalam periode 2000-2009 terdapat banyak Kuasa Pertambangan (KP)/IUP yang diterbitkan oleh pemerintah daerah. Secara tidak langsung, pendelegasian kewenangan berdampak terhadap terjadinya tumpang tindih perizinan pertambangan (Fadhillah, 2011).

Tumpang tindih perizinan pertambangan, kehutanan, dan perkebunan merupakan potret buruknya sistem perizinan pemanfaatan

1 Lihat UU nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara; lihat juga PP Nomor 2 Tahun 2010.

lahan di Indonesia. Tumpang tindih perizinan di sektor pertambangan terjadi antar IUP di sektor pertambangan, baik di sektor mineral dan batubara (Minerba) atau minyak dan gas (Migas); antara IUP dengan sektor Kehutanan (kawasan hutan dan izin kehutanan); antara IUP dengan sektor perkebunan (Izin Usaha Perkebunan); antara IUP dengan tanah ulayat; dan antara IUP dan areal penggunaan lahan lainnya. Tumpang tindih IUP sektor pertambangan dan lintas sektor ini menyebabkan banyak kerugian bagi negara, seperti: konflik sosial, tidak maksimalnya penerimaan negara baik dari pajak maupun penerimaan bukan pajak, serta terhambatnya kegiatan ekonomi di sektor-sektor tersebut (tambang, hutan, perkebunan).

Rekonsiliasi IUP nasional (Clean and Clear-CNC proses) dilakukan dalam rentang waktu 2011-2013 sebagai upaya penataan IUP paska implementasi UU No. 4 Tahun 2009 tentang pertambangan mineral dan batubara. Kegiatan penataan IUP tersebut amat penting bagi optimalisasi target-target Pemerintah antara lain penerimaan negara, pengelolaan lingkungan, peningkatan nilai tambah, usaha jasa, dan tenaga kerja. Rekonsiliasi IUP nasional berhasil mendata 10.790 IUP; 5502 IUP telah CNC dan 5288 IUP non CNC. Dari keseluruhan IUP non CNC, hingga saat ini setidaknya terdapat 954 kasus tumpang tindih antar IUP di sektor pertambangan, dengan rincian sebagai berikut (Ditjen Minerba ESDM, 2013).

No.	Kategori Tumpang Tindih	Jumlah
1	Wilayah Administrasi	188
2	Komoditas Berbeda	432
3	Komoditas Sama	388
Jumlah Total		954

Sedangkan untuk tumpang tindih antara IUP dengan sektor lainnya sayangnya belum terdapat data yang cukup valid, akan tetapi diperkirakan terdapat ratusan kasus tumpang tindih tersebut.

Penyelesaian Tumpang Tindih IUP: Sebuah Analisis Resolusi Konflik

Sampai saat ini dan sejauh ini pihak ESDM pusat belum atau bahkan tidak berencana untuk memberikan desain/skenario khusus untuk menyelesaikan IUP non-CnC, yang berjumlah sekitar 5000 an² tersebut. Terdapat kecenderungan bahwa ESDM menganggap permasalahan tumpang tindih IUP pertambangan merupakan permasalahan daerah masing-masing dan, sebagai konsekwesinya, pihak daerahlah yang harus menyelesaikan masing-masing. Sementara itu, daerah banyak mempersepsikan bahwa ESDM pusat cenderung lempar tanggung jawab dan seringkali memproses suatu program secara tidak tuntas.³

Berdasarkan sumber dari ESDM pusat, rekonsiliasi dilakukan dengan memberikan penjelasan dari Ditjen Minerba kepada penerbit izin disertai ilustrasi bahwa presiden akan menerbitkan Inpres mengenai penyelesaian tumpang tindih, dengan melibatkan kementerian dalam negeri (Kemendagri), badan informasi geospasial, saksi ahli batas administrasi dan saksi ahli pemetaan. Ditjen Minerba direncanakan untuk mengidentifikasi tumpang tindih IUP yang disebabkan oleh permasalahan batas administrasi/perbedaan penggunaan peta dasar. Kemendagri akan mengevaluasi batas administrasi yang telah ditegaskan melalui Permendagri maupun yang belum ditegaskan. Sedangkan Badan Informasi Geospasial bertugas untuk mengevaluasi penggunaan peta dasar yang dijadikan oleh pemda dalam menyusun wilayah IUP (Siregar, 2012). Resolusi untuk menyelesaikan tumpang tindih tersebut dilakukan dengan mengklasifikasikan tipologi tumpang tindihnya. Berikut adalah rancangan skenario yang disulkan oleh pihak ESDM (Siregar, 2012):

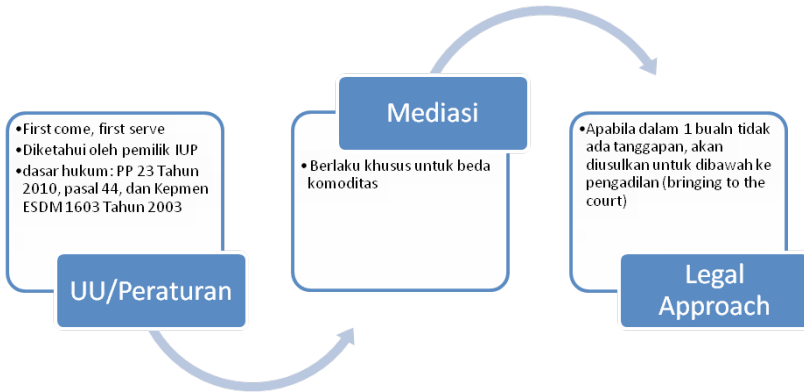
2 Studi mengenai alternatif penyelesaian sudah pernah, misalnya, dilakukan oleh Purwono, C.T. & Sullivan, B. Overlapping mining concessions: a systematic problem not easily resolved. Dalam *Coal Asia Magazine*, July-August 2011. Hanya saja studi ini lebih bersifat asertif dan teknis. Sedangkan studi sederhana ini lebih melihat aspek evaluasi pada kekurangan dan kelebihan setiap skenario resolusi yang mungkin akan diambil. Selain itu, studi ini juga memberikan satu contoh kasus riil di Indonesia dan melihat kompleksitas permasalahannya secara makro.

3 Wawancara dengan ESDM Barsel, Buntok, 17 April, 2013; ESDM Kaltim, Samarindah, 11 Juli 2013; dan ESDM-Disbunhut, 12 Juli 2013.

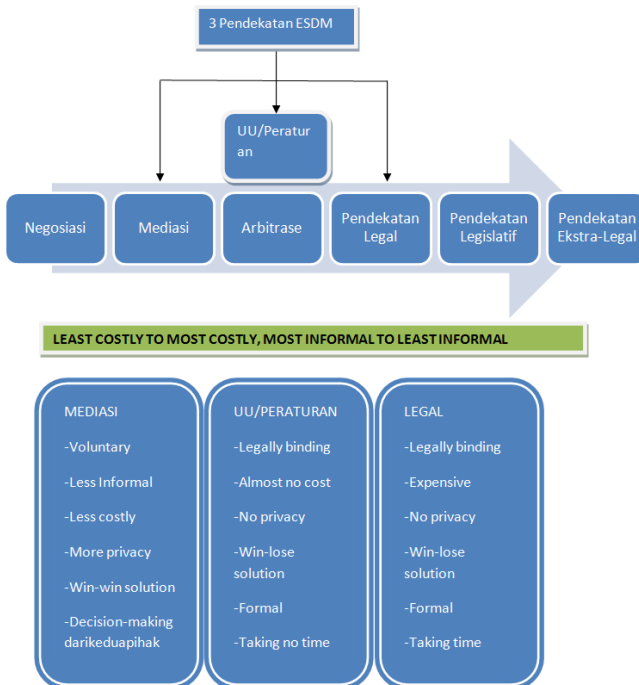
Sama Komoditas	Beda Komoditas	Batas Wilayah
• 1.Pengecekan wilayah perusahaan yg TT (first come first serve) • 2.Konfirmasi ke Pemda • 3.Berita Acara • 4.Revisi SK	• 1.Pengecekan wilayah perusahaan yg TT (first come first serve) • 2.Kesepakatan / Rekomendasi Para Pihak yang tumpang Tindih • 3.Konfirmasi ke Pemda • 4.Berita Acara	• Pengecekan Wil TT thp bts wil administrasi • 2.Konfirmasi Kemendagri, Pemda ttg tata batas adm • 3.Penegasan tata batas • 4.Berita Acara • 5.Revisi SK

Berdasarkan skenario tersebut, terlihat bahwa resolusi pertama yang digunakan adalah prinsip *"first come, first serve"* atau, dengan kata lain, membatalkan IUP yang diterbitkan setelahnya dan memberikan prioritas terhadap IUP yang terbit terlebih dahulu. Tentunya hal tersebut lebih didasarkan pada prinsip keadilan (*fairness*) dalam perspektif resolusi konflik, dan sesuai dengan Kepmen ESDM 1603 Tahun 2003, mengenai Pedoman Pencadangan Wilayah.

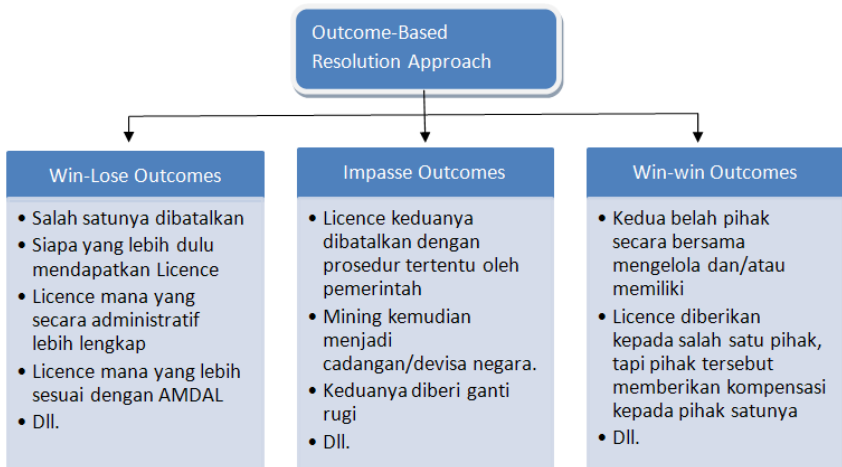
Khusus untuk tumpang tindih IUP yang disebabkan oleh beda komoditas masih terdapat ruang untuk dilakukan mediasi guna mencari alternatif yang dapat menguntungkan kedua belah pihak. Dalam aspek beda komoditas, masih terdapat ruang di mana kedua belah pihak dapat beroperasi secara bersama-sama selama tidak mengganggu kepentingan pihaklainnya atau dengan persyaratan. Hal ini sesuai dengan PP 23 Tahun 2010, pasal 44. Apabila dalam 1 bulan tidak ada tanggapan, akan diusulkan untuk dibawah ke pengadilan (*bringing to the court*). Sedangkan untuk masalah batas wilayah, resolusi yang dapat dilakukan adalah dengan melakukan pengecekan batas wilayah dan meminta rekomendasi dan keputusan dari Kemendagri (Siregar, 2012). Berikut adalah matriks scenario resolusi ESDM tersebut, khususnya yang berkaitan dengan tipologi sama dan beda komoditas:



Dalam konteks resolusi konflik secara umum, pendekatan-pendekatan ESDM tersebut dapat ditempatkan dalam kerangka analisis di bawah ini dengan melihat aspek kekuarangan dan kelebihan masing-masing (*cost-benefit analysis*) (Moore 2000; Jeong 1999; dan Burton 1990):



Dari segi ongkos/biaya, pendekatan UU/Peraturan merupakan skenario resolusi tumpang tindih yang dianggap paling sedikit mengambil ongkos/biaya, khususnya pendekatan UU/Peraturan. Sedangkan dari aspek waktu, pendekatan UU/Peraturan dan selanjutnya pendekatan mediasi paling sedikit menghabiskan waktu untuk menyelesaikan tumpang tindih. Dari matriks tersebut, juga dapat dilihat bahwa pendekatan mediasi dapat menjadi skenario yang dianggap nyaman dan mudah diterima oleh kedua belah pihak karena keputusannya mereka ambil (*win-win solution*). Matriks berikut menggambarkan dan menjelaskan secara lebih detail mengenai pilihan skenario *win-win/win-lose solution*:

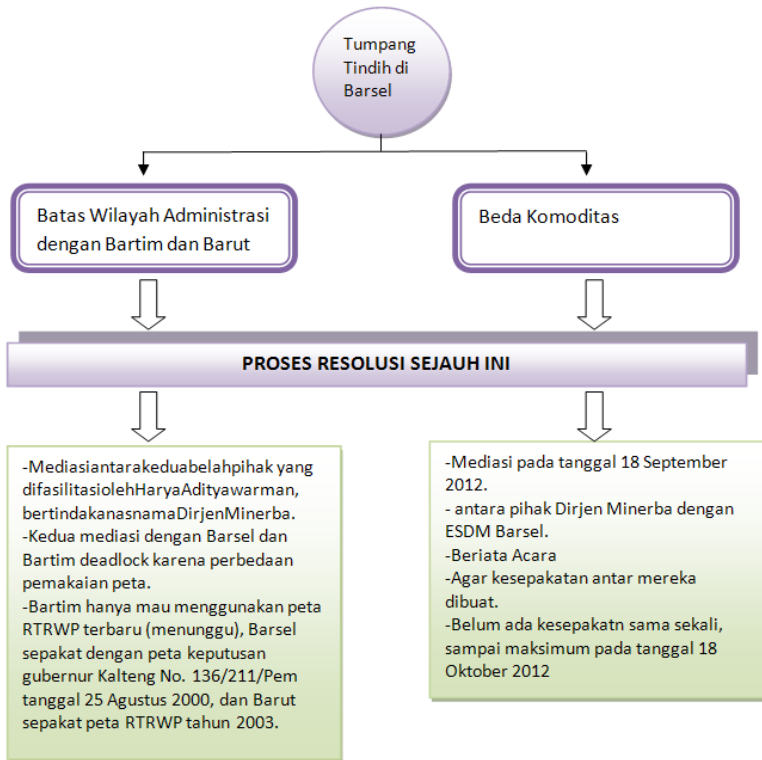


Khusus untuk resolusi tumpang tindih karena beda batas wilayah administrasi, scenario tersebut tidak dapat diberlakukan karena sumber masalahnya yang berbeda. Masalah batas wilayah banyak berkaitan dengan perbedaan referensi peta yang digunakan oleh pemda/pemkot. Penyelesaiannya banyak bergantung pada koordinasi dan rekomendasi dari Kemendagri.

Perlu diketahui bahwa walaupun pihak ESDM telah merancang sebuah scenario untuk menyelesaikan IUP yang tumpang tindih (*non CnC*), sebagaimana di atas, hampir tidak ada satu daerah pun yang melaksanakan bentuk/model skenario resolusi tersebut. Pemerintah

kabupaten/provinsi cenderung untuk membuat dan melaksanakan inisiatif resolusi masing-masing. Konsekwensinya, skenario resolusi yang digagas dan dilaksanakan oleh pemda/pemprov juga berbeda-beda. Kondisi tersebut lebih dikarenakan tidak adanya semacam perangkat peraturan pemerintah/kementerian yang terkait yang menginstruksikan pemda/pemprov untuk menyelesaikan tumpang tindih IUP tersebut dengan skenario di atas atau bahkan bentuk skenario tertentu. Tidak ada SOP skenario resolusi tersebut. Pemerintah terkesan menganggap bahwa tumpang tindih IUP merupakan persoalan daerah dan daerahlah yang berkewajiban untuk menyelesaikannya sendiri-sendiri.⁴

Dalam kasus Barito Selatan (Barsel), Kalimantan Tengah (Kalteng), misalnya, yang memiliki masalah tumpang tindih IUP beda komoditas dan batas wilayah administrasi lebih cenderung melakukan mediasi. Dalam konteks batas wilayah, pihak ESDM Barsel telah melakukan upaya mediasi baik dengan Barito Utara (Barut) dan Barito Timur (Bartim), mengingat beberapa IUP di Barsel tumpang tindih dengan kedua kabupaten tersebut. Begitu juga dengan tumpang tindih yang disebabkan oleh beda komoditas. Hanya saja, hasilnya adalah semacam "*deadlocked mediation*"; baik untuk masalah batas wilayah ataupun beda komoditas. Dengan kata lain, hasil dari mediasi tersebut adalah menunggu rekomendasi dari kemendagri karena ketiga kabupaten tersebut bersikukuh menggunakan referensi peta yang berbeda-beda. Sampai saat ini juga belum terdapat rekomendasi dari kemendagri tersebut. Demikian juga dengan tumpang tindih IUP yang disebabkan oleh beda komoditas. Kedua belah pihak yang beda komoditas agar membuat kesepakatan antar mereka paling lambat sebulan setelah tandatangan berita acara tersebut (18 September 2012). Akan tetapi, sampai saat ini juga belum terdapat kesepakatan tersebut. Berikut adalah matriks mengenai tumpang tindih dan resolusi yang telah dilakukan oleh pihak Barsel:



Persoalan lainnya adalah menyangkut masalah hubungan kekuasaan antara gubernur dan bupati (*power relation*). Misalnya, batas wilayah antara Barsel dan Bartim sebenarnya sudah ditetapkan oleh Gubernur Kalteng No. 136/211/Pem tanggal 25 Agustus 2000. Namun demikian, pihak Bartim tidak mau mengakui atau enggan mengikuti SK gubernur tersebut. Berangkat dari pernyataan tersebut, terlihat jelas keputusan gubernur tidak memiliki kekuatan. Perlu kejelasan hubungan dan koordinasi antara kedua level pemerintahan tersebut (*levels of power*). Alasan yang digunakan oleh pihak Bartim adalah mereka menunggu RTRWP terbaru Kalteng, dan/atau tidak mau menggunakan RTRWP tahun 2003.⁵

Sejalan kasus di Barsel tersebut, skenario resolusi lebih merupakan initiative dari pihak Pemprov sendiri. Untuk kasus IUP yang disebabkan oleh tumpang tindih beda/sama komoditas, misalnya, model mediasi yang dipilih dan ESDM berperan menjadi mediatornya. Selanjutnya, hasil dari mediasi tersebut berbentuk rekomendasi-rekomendasi. Kalaupun gagal, biasanya pihak-pihak yang bermasalah tersebut akan menempuh jalur hukum. Prosedurnya biasanya mereka (pihak yang bertikai) mengundang/meminta bantuan ESDM untuk menyelesaikan tumpang tindih tersebut.

Untuk kasus tumpang tindih yang disebabkan oleh beda komoditas, konflik cenderung mudah diatasi dengan mediasi. Namun untuk kasus tumpang tindih sama komoditas, tetap diusahakan jalan mediasi dan dicoba untuk mendapatkan "*win-win solution*". Namun demikian, kesulitan lebih banyak terjadi dalam menyelesaikan tumpang tindih yang disebabkan oleh sama komoditas dan pihak pemegang IUP cenderung untuk lebih memilih jalur hukum/PTUN. Bagi pihak ESDM Barsel, tumpang tindih ini dianggap kecelakaan atau bahkan kriminal. Kesepakatan yang bersifat "*win-win solution*" untuk tumpang tindih beda komoditas dapat berbentuk, misalnya, dua-duanya penciptaan, ditelan salah satu (*taking over*), dsb. Pelajaran penting dari kasus tersebut adalah adanya keengganan untuk menyelesaikan setiap tumpang tindih, sengketa, konflik, dsb. melalui jalur hukum/PTUN karena kondisi tersebut dianggap semakin rumit, mahal, butuh waktu lama dan hasilnya akan "*win-lose*".

Rekomendasi

Dari penjelasan singkat tersebut, beberapa rekomendasi yang dapat ditarik untuk dijadikan pertimbangan oleh pihak ESDM dalam menyelesaikan tumpang tindih izin usaha pertambangan tersebut. Diantaranya (1) diperlukan suatu perangkat hukum khusus (setingkat permen) untuk memberikan kekuatan dan ruang hukum bagi pemerintah daerah untuk melaksanakan skenario resolusi tersebut. Diperlukan rekomendasi tegas dari Kementerian ESDM terhadap pencabutan ijin bagi IUP-IUP non-CNC untuk ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah; (2) Rekomendasi dari pihak Kemendagri untuk penyelesaian tumpang tindih yang disebabkan oleh batas wilayah agar secepatnya dikeluarkan mengingat banyaknya pihak (baik pemda maupun pihak-pihak yang

terlibat dalam tumpang tindih) sangat membutuhkannya untuk secepatnya menyelesaikan sengketa dan tumpang tindih tersebut.

Rekomendasi selanjutnya adalah (3) Perangkat hukum untuk pelaksanaan skenario resolusi yang telah digagas oleh ESDM agar secepatnya dikeluarkan mengingat masa tunggu yang lama dan ongkos (*cost*) yang harus ditanggung, baik secara sosio-politik maupun ekonomi; (4) Tahapan resolusi untuk TT IUP komoditas berbeda dan sama sebaiknya dibedakan untuk prinsip keadilan (*fairness*). Untuk sebab sama komoditas, sebaiknya tahapan awalnya adalah model "*first come, first served*". Sedangkan untuk yang beda komoditas agar diawali terlebih dahulu dengan usaha mediasi yang diharapkan akan menghasilkan kesepakatan yang menguntungkan kedua pihak (*win-win solution*). Hal ini masih sangat memungkinkan untuk beda komoditas. Jika mediasi gagal, maka baru diberlakukan model "*first come, first served*"; (5) Hindari pendekatan legal (*judicial approach*), mengingat mahalanya ongkos, lamanya waktu yang dibutuhkan, dan secara umum untuk menjaga citra investasi dan pertambangan di Indonesia.

Daftar Pustaka

- Burton, J. (1990). *Conflict: practices in management, settlement and resolution*. New York: St. Martin's Press.
- Dirjen Mineral dan Batubara (Minerba) (2013), ESDM. *Daftar IUP CNC dan non CNC*. per-tanggal 26 Februari 2013.
- Dirjen Mineral dan Batubara (Minerba) (2012), *Berita Acara Penyelesaian Pentaan Izin Usaha Pertambangan yang Berada di Batas Kewenangan Kabupaten Barito Selatan dan Kabupaten Barito Timur*.

- Dirjen Mineral dan Batubara (Minerba) (2012), *Berita Acara Penyelesaian Pentaan Izin Usaha Pertambangan di Kabupaten Barito Selatan*.
- Dirjen Mineral dan Batubara (Minerba) (2012), *Berita Acara Penyelesaian Pentaan Izin Usaha Pertambangan yang Berada di Batas Kewenangan Kabupaten Barito Selatan dan Kabupaten Barito Utara*.
- Dirjen Mineral dan Batubara, 2012. Mineral and Coal 2012.
- Fadhillah, R.D (2011). *Overlapping mining areas needs fixing soon*. Diambil dari <http://www.thejakartapost.com/news/2011/05/28/overlapping-mining-areas-need-fixing-soon-govt.html>, pada 24 Januari 2013.
- Jeong, H.W. (ed.) (1999). *Conflict Resolution: dynamic, process and structure*. New York: Ashgate
- Mayer, B.S. (2000). *The dynamics of conflict resolution: a practitioner's guide*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Moore, Christopher W. (2003). *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict*. San Francisco: Jossey-Bass, A Wiley Imprint.
- Peraturan Pemerintah (PP), Nomor 22 Tahun 2010, Tentang Wilayah Pertambangan (WP).
- Purwono, C.T. & Sullivan, B. (2011). *Overlapping mining concessions: a systematic problem not easily resolved*. Dalam *Coal Asia Magazine*, July-August 2011.
- Sandole, D. J. & Merwe, H.V. (eds.) (1993). *Conflict resolution theory and practice: integration and application*. New York: Manchester University Press.
- Siregar, Nelyanti. (2012). Direktorat Pembinaan Pengusahaan Batubara, Presentasi di JCC, 11 Oktober 2012.

Ketentuan Penulisan THC Review

Karya ilmiah yang dipertimbangkan dapat dimuat adalah karya yang memenuhi persyaratan dan acuan sebagai berikut:

1. Artikel merupakan karya orisinal penulis mengenai masalah aktual selama satu tahun terakhir dan belum pernah dipublikasikan.
2. Jumlah halaman antara 15-20 (tidak termasuk daftar pustaka) diketik dengan spasi 1,5 pada kertas ukuran A4 (21 cm x 29,7 cm) dengan font Times New Roman 12 dalam bentuk Ms Word.
3. Penulisan referensi/kutipan/daftar pustaka menggunakan gaya penulisan American Psychological Association. Beberapa contoh panduan, antara lain:

(a) berikan keterangan referensi dalam teks berupa nama pengarang dan tahun terbit dalam tanda kurung untuk setiap kutipan. Contoh: (Habibie, 2008).

(b) Penulisan daftar pustaka dilakukan dengan membalik suka kata terkahir nama Penulis. (tahun). Judul Buku. Kota terbit: Penerbit. Kemudian diurutkan secara alfabetis, seperti contoh berikut: Habibie, BJ. (2008). Detik-Detik yang Menentukan: Jalan Panjang Indonesia Menuju Demokrasi. Jakarta: THC Mandiri.

(c). Ketentuan penulisan kutipan dengan gaya APA style ini bisa dilihat di www.apastyle.org.

The Habibie Center

Jl. Kemang Selatan no.98, Jakarta 12560, Indonesia

Telp: +62 21 7817211 Fax: +62 21 7817212

e-mail: thc@habibiecenter.or.id

www.habibiecenter.or.id

ISSN 2339-2959



9 772339 295907