

No. 1. Tahun 2000

Seri Publikasi Penelitian

ISSN 979-9052-09-2

# **BUNGA RAMPAI PENELITIAN KEPARLEMENAN 1998 & 2000**

**Pendekatan terhadap  
Pelaksanaan Fungsi Dewan  
dan  
Jajak Pendapat**

**Penyunting :  
A. Ahmad Saefuloh**



**Diterbitkan oleh :  
Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi  
Sekretariat Jenderal DPR RI  
2000**

Seri Publikasi Penelitian

No. 1. Tahun 2000

ISSN 979-9052-09-2

# **BUNGA RAMPAI PENELITIAN KEPARLEMENAN 1998 & 2000**



**Pendekatan terhadap  
Pelaksanaan Fungsi Dewan  
dan  
Jajak Pendapat**

**Penyunting :  
A. Ahmad Saefuloh**



**Diterbitkan oleh :  
Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi  
Sekretariat Jenderal DPR RI  
2000**

## KATA PENGANTAR

Sebagai sebuah lembaga penelitian, maka penerbitan dari hasil-hasil penelitian merupakan salah satu media dalam menyampaikan hasil-hasil penelitiannya. Publikasi juga memungkinkan untuk tumbuhnya wacana diskusi demi kemajuan dunia penelitian. Memahami keadaan tersebut, maka Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) untuk pertama kalinya menerbitkan buku yang merupakan kumpulan dari berbagai penelitian yang pernah dilakukan. Selanjutnya buku tersebut diberi judul "Bunga Rampai Penelitian 1998 & 2000" yang juga merupakan buku pertama dari Seri Publikasi Penelitian.

Dalam penerbitan perdana ini P3I mencoba menampilkan empat hasil penelitian yang dilakukan dalam kurun waktu 1998 dan 2000. Sedangkan topik yang dipilih merupakan topik yang sangat menonjol dan dibutuhkan oleh Dewan dalam periode tersebut. Adapun topik tersebut yaitu: pertama, penelitian mengenai perlindungan konsumen yang digunakan sebagai dasar dalam membuat RUU Perlindungan Konsumen. Penelitian ini berarti memberikan masukan bagi Dewan dalam menjalankan fungsi legislasinya. Kedua, penelitian APBN yang ditujukan sebagai bahan masukan bagi Panitia Anggaran dalam menyusun RAPBN 2001, atau dengan kata lain masukan terhadap pelaksanaan fungsi anggaran Dewan. Ketiga, penelitian lapangan tentang pelaksanaan program Inpres Desa Tertinggal yang dikaitkan dengan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah di bidang penanggulangan kemiskinan. Ini berarti juga memberikan masukan bagi Dewan dalam menjalankan fungsi pengawasan. Keempat merupakan penelitian terhadap satu tahun kinerja DPR hasil pemilu 1999, yang dilakukan dengan jajak pendapat di lima kota besar di Jawa, yang ditujukan untuk mengetahui persepsi masyarakat terhadap wakil-wakilnya.

Memang hal-hal yang selama ini menjadi topik bagi P3I dalam melakukan penelitian adalah disejalankan dengan tiga kegiatan pokok yang menjadi tugas dan wewenang DPR-RI, yaitu, melaksanakan fungsi

legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Karena bagaimanapun hasil dari penelitian tersebut di gunakan sebagai bahan masukan bagi DPR sesuai dengan fungsi-fungsinya. Sedangkan penelitiannya sendiri dilakukan melalui penelitian lapangan atau studi pustaka.

Terlepas dari segala kekurangan dalam penelitian-penelitian yang dilakukan selama kurun waktu 1998 dan 2000, maka Bidang Pengkajian P3I senantiasa menanti masukan dan kritik, karena itu menjadi bagian dari proses pembelajaran, seperti halnya falsafah yang selama ini dianut yaitu *learning by doing*. Lebih jauh lagi, bila berhadapan dengan miskinnya literatur keparlemen Indonesia dan hasil-hasil studinya, maka dengan publikasi ini diharapkan akan menumbuhkan bentuk diskusi dalam merumuskan bagaimana penelitian di parlemen, baik dari sisi metodologi maupun topik yang harus diangkat.

Akhirnya, saya ucapkan banyak terimakasih kepada semua pihak yang terlibat dalam penyusunan buku ini. Semoga buku ini memberikan manfaat bagi para pembaca, baik dari kalangan akademisi maupun umum, terutama para Anggota Dewan yang terhormat, sehingga dapat menunjang pelaksanaan tugas keseharian dalam menjalankan amanat rakyat.

**Wassalamualikum. Wr. Wb**

**Lakhar Kepala  
Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi  
Setjen DPR-RI**



**Dra. Setiarini, Msi.**



## **SAMBUTAN SEKRETARIS JENDERAL DPR-RI**

**Assalamualaikum Wr. Wb.**

Saya menyambut baik diterbitkannya buku "Bunga Rampai Penelitian Keparlemenan 1998 & 2000", karena hal ini merupakan salah satu upaya Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) Setjen DPR-RI dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga yang bertugas untuk memenuhi data dan informasi bagi para Anggota Dewan, baik itu yang bersifat data mentah maupun yang memerlukan pengkajian.

Sebagai sebuah lembaga yang berada di lingkungan Sekretariat Jenderal DPR-RI, P3I merupakan lembaga yang relatif baru jika dibandingkan dengan unit-unit kerja di bagian lain. Secara formal pembentukan P3I didasarkan pada Surat Keputusan Presiden No.13 Tahun 1994. Meskipun cikal bakal lembaga ini sudah dirintis sejak tahun 1990. Dalam kurun waktu yang singkat itu, P3I telah mampu memberikan kontribusi yang tidak kecil dalam pelaksanaan tugas-tugas kedewanan. Oleh karena itu saya berharap, lembaga ini akan menjadi think tank bagi DPR. Untuk itu P3I harus terus berusaha meningkatkan kualitas dan pelayanannya dalam memenuhi kebutuhan para Anggota Dewan akan data dan informasi. Terlebih dengan situasi di Era Reformasi, dimana menuntut para Anggota untuk lebih aktif dalam menjalankan fungsi-fungsinya, sehingga dengan sendirinya kebutuhan data dan informasi semakin banyak dibutuhkan.

Kemunculan buku yang merupakan kumpulan hasil penelitian ini setidaknya menjadi salah satu langkah awal bagi P3I untuk menerbitkan

penelitian-penelitian lainnya, terutama yang ditujukan sebagai alternatif pemikiran kebijakan yang dapat dilakukan oleh Dewan.

Wassalamualaikum.Wr.Wb.



## Catatan Penyunting

### P3I DAN RISET KEPARLEMENAN

Dalam menumbuhkembangkan demokrasi maka perlu adanya keseimbangan diantara Eksekutif dengan Legislatif, sebagai prinsip *check and balance*. Meskipun dalam perkembangannya, terutama selama dua rezim kekuasaan hal tersebut sangat timpang, ditandai dengan kuatnya posisi eksekutif terhadap Legislatif. Selanjutnya penataan yang seimbang, terutama pada sisi Legislatif (Parlemen) menjadi harapan masyarakat dan merupakan agenda dalam era reformasi sekarang ini.

Dalam kenyataannya untuk memperkuat posisi DPR tersebut perlu adanya dukungan dari elemen pendukung (*suporting system*) yang kuat pula. Adapun elemen pendukung tersebut tidak terbatas pada pelayanan administrasi saja tetapi juga pelayanan informasi dan pengkajian (penelitian), sejalan dengan kompleksitas permasalahan dan pelaksanaan fungsi yang harus dijalankan oleh DPR.

Keberadaan *supporting system* memang berperan penting di beberapa negara maju, seperti *Congressional Research Service* (CRS) yang membantu US Congress. Di Jerman, *Wissenschaftliche Dienste Abteilung* membantu Bundestag, dan the *Australian Parliamentary Research Service* (APRS) yang memberikan penelitian dan saran kebijakan kepada Parlemen Australia. Lebih jauh lagi, di US Congress, dalam menjalankan fungsi anggarannya didukung oleh *Congressional Budget Office* (CBO), serta *General Accounting Office* (GAO) untuk mengevaluasi program-program dan kegiatan dalam hal-hal keuangan Pemerintah Federal.

Contoh seperti ini dan dilatarbelakangi dengan pengalaman selama masa dua dekade terakhir, tentang ketidakberdayaan DPR, maka menyadarkan DPR periode 1987-1992 -melalui Ketuanya Kharis Suhud- untuk memulai tahap pemberdayaan tersebut. Memang pada waktu itu

unsur pendukung hanya sebatas keberadaan Sekretariat Jenderal dengan perangkatnyayang terbatas, yang masih bersifat pendukung administratif. Padahal dukungan bagi badan Legislatif tidak hanya terbatas dukungan administratif saja, tapi perlu juga dukungan informasi. Pada waktu itu dukungan informasi masih terbatas pada dukungan informasi data yang diselenggarakan oleh unit perpustakaan DPR.

Dengan adanya kebutuhan untuk mendukung Dewan dari hal materi, maka hal tersebut terpikirkan untuk tertuang dalam konsep perlunya suatu unit kerja di lingkungan Sekretariat Jenderal DPR-RI yang bertugas untuk membantu tugas fungsional DPR melalui pelayanan data, informasi ataupun analisa terhadap permasalahan yang dibutuhkan. Sebagai langkah awal, maka pada tahun 1991 Sekretariat Jenderal Adapun jumlah karyawan tersebut adalah enam belas orang, yang ditempatkan pada unit perpustakaan. Kemudian setelah hampir tiga tahun maka terbentuklah Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) melalui Keppres No.35 Tahun 1994, yang selanjutnya diatur oleh SK Sekjen No.175/Sekjen/1994. Dimana salah satu bagian tersebut adalah adanya bidang pengkajian dan analisis, yang ditempati oleh kelompok fungsional peneliti.

Tenaga peneliti dibentuk dari beragam disiplin ilmu yang dikelompokkan dalam lima bidang kajian, yaitu politik dalam negeri, hubungan internasional, hukum, ekonomi dan kesejahteraan sosial. Masing-masing bidang sesuai dengan tugasnya adalah melakukan kegiatan pengkajian dan penelitian, yang hasilnya disampaikan ke Dewan dan Anggota sebagai paket informasi.

Dalam kaitannya dengan kegiatan penelitian, maka P3I selalu meagendakannya setiap tahun menyesuaikan dengan gerak dinamis dari Dewan. Walaupun secara umum jenis penelitian yang dilakukan dapat dibagi dalam lima kelompok, dimana masing-masing mempunyai ciri yang berbeda, baik itu survei, eksperimen, kuantitatif & kualitatif, analisa data sekunder maupun *grounded research*. Tetapi penelitian yang dilakukan oleh P3I lebih banyak mengarah ke penelitian analisa data sekunder, disamping penelitian kuantitatif dan kualitatif.

Umumnya penelitian studi pustaka biasanya berbentuk dalam Kajian yang diterbitkan dalam jurnal Kajian yang dimiliki oleh P3I atau diterbitkan dalam buku tertentu misalnya Wanita dalam Pembangunan (1996), yang merupakan seri publikasi dari Tim Kesejahteraan Sosial. Dalam buku tersebut dikaji tentang peran serta dan keterlibatan wanita dalam berbagai bentuk pembangunan. Adapun selama kurun waktu 1994-2000 telah dihasilkan 7 buku.

Sedangkan penelitian survei (penelitian lapangan) sewaktu-waktu dilakukan untuk tujuan tertentu. Adapun sampai dengan tahun 2000 P3I telah melakukan tiga kali penelitian lapangan. Pertama, penelitian tentang kebijakan program pengentasan kemiskinan, serta dampak sosial ekonomi krisis ekonomi terhadap pelaksanaan program. Dalam hal ini dilakukan studi kasus di Kelurahan Galur Jakarta Pusat dan Desa Karangawen Gunung Kidul. Kedua, penelitian lapangan yang dilakukan terhadap perlindungan konsumen (1997), dimana dilakukan di lima kota besar di Jawa yaitu Bandung, Semarang, Surabaya, tahun 1997. Ketiga, survei yang dilakukan dengan jajak pendapat (*polling*), Mengenai pendapat masyarakat terhadap wakilnya di DPR, Jarangnya dilakukan penelitian lapangan ini dikarena tuntutan kebutuhan Dewan yang bersifat cepat saji.

Adapun yang menjadi topik dari penelitian yang selama ini dilakukan oleh P3I disesuaikan dengan wewenang dan tugas DPR, dimana terangkum dalam tiga fungsi pokok; yaitu fungsi legislasi (membentuk undang-undang); fungsi anggaran (menetapkan APBN) dan fungsi pengawasan. Dengan demikian topik-topik yang dimaksudkan sbb;

- a. hal yang berkaitan dengan undang-undang (fungsi legislasi)
- b. hal yang berkaitan dengan anggaran pendapatan dan belanja negara (fungsi anggaran)
- c. hal yang berkaitan dengan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang; pelaksanaan APBN serta kebijakan Pemerintah

Penelitian dibidang legislasi, pada dasarnya sudah banyak dilakukan oleh P3I, baik kajian terhadap rancangan undang-undang atau

undang-undang yang akan dan perlu diamandemen. Dalam tahun 2000 saja, telah dikaji lebih dari 22 undang-undang. Hal ini sudah sewajarnya karena selama sejarah DPR fungsi legislasi lebih menonjol dibandingkan dengan fungsi lainnya.

Sedangkan penelitian dibidang anggaran, memang relatif jarang dilakukan oleh P3I. Hal ini sejalan dengan tidak populernya fungsi anggaran bagi Dewan, terutama pada masa Orde Baru. Tetapi semenjak Era Reformasi, DPR semakin menyadari keadaan ini dan ingin memberdayakan fungsi anggarannya. Sejalan dengan itu P3I pun menjemput bola, dengan pertama kalinya melakukan penelitian di bidang anggaran dengan produk akhirnya adalah Skenario RAPBN 2001.

### **Catatan Buku**

Dalam seri publikasi penelitian yang perdana ini, P3I mencoba mengetengahkan empat penelitian yang sejalan dengan kebutuhan DPR dan implementasi dari fungsi DPR. Adapun penelitian yang dimaksud adalah: pertama, penelitian tentang perlindungan konsumen dilakukan sebagai upaya untuk memenuhi kebutuhan DPR dalam mengemban fungsi legislasi. Kedua, penelitian APBN ditujukan untuk memberikan masukan kepada Panitia Anggaran dalam menyusun RAPBN 2001. Ketiga, penelitian tentang evaluasi terhadap program pengentasan kemiskinan, yang ditujukan sebagai alat pengawasan terhadap kebijakan pemerintah. Keempat, jajak pendapat dilakukan untuk mengetahui bagaimana pendapat masyarakat terhadap wakilnya di DPR.

Meskipun demikian dari keempat penelitian tersebut memang terdapat dua perbedaan yaitu antara penelitian lapangan dengan penelitian data sekunder. Penelitian lapangan dilakukan terhadap Perlindungan Konsumen, Penelitian IDT dan jajak pendapat. Sedangkan anggaran lebih bersifat ke analisa data sekunder.

Selanjutnya bunga rampai ini terbagi dalam empat bagian utama. Pada bagian pertama dari buku ini adalah penelitian perlindungan

konsumen yang dilakukan melalui survei di lima kota besar yaitu di Jakarta, Bandung, Semarang, Yogyakarta dan Surabaya. Adapun penelitian ini dilatarbelakangi dengan perlu adanya suatu undang-undang yang mengatur tentang perlindungan konsumen karena bagaimanapun konsumen adalah pihak yang menikmati hasil produksi barang dan atau jasa. Dengan demikian konsumen harus dilindungi atas hak konsumsinya tersebut sesuai dengan harga yang telah dibayar.

Berdasarkan hasil penelitian tersebut yang ditujukan terhadap aspek peraturan, maka ditemukan bahwa pada segi-segi tertentu sudah ada ketentuan yang mengacu terhadap perlindungan konsumen, tetapi belum komprehensif sehingga masih perlu pengaturan, terutama yang menyangkut hak dan kewajiban. Sedangkan yang ditujukan pada aspek program menunjukkan bahwa produsen belum siap melakukan tindak lanjut atas pengaduan konsumen. Selanjutnya temuan dari hasil penelitian tersebut menjadi dasar-dasar didalam memberi muatan materi dalam menyusun UU Perlindungan Konsumen.

Kemudian pada bagian kedua yaitu penyajian dari hasil penelitian APBN maka terlihat beberapa hal penting. Pertama, dengan memakai pendekatan kendala defisit anggaran (*deficit constraint approach*), maka model simulasi dengan pendekatan suatu model makro sangat sulit diterapkan dalam menghasilkan skenario terbaik bagi penyusunan suatu RAPBN. Seperti pada umumnya bahwa pembuatan model ekonomi, maka model simulasi APBN ditujukan untuk membantu memberikan arahan bagi pemilihan kebijakan dalam mencapai tujuan pembuatan RAPBN. Ada beberapa model yang digunakan, misalnya model ekonometrik atau deterministik. Tetapi dalam simulasi ini digunakan gabungan dari beberapa model, yaitu ekonometrik (stochastic), identitas, dan persamaan matematis. Persamaan stochastic lebih banyak mendominasi pos penerimaan. Sedangkan pada pos pengeluaran, lebih banyak didominasi oleh persamaan deterministik dan matematis.

*Kedua*, terlepas dari pendekatan defisitpun, model simulasi yang menekankan pada suatu model makro sangat sulit untuk digunakan dalam

memperkirakan tingkat pengeluaran karena hal ini lebih bersifat diskresioner. Terlebih pada sisi keparlemenan yang lebih bernuansa politis, disamping karakteristik perekonomian Indonesia yang sangat sulit untuk didekati secara textbook.

*Ketiga*, dalam kaitan dengan mekanisme APBN sendiri memang perlu diadakan beberapa perubahan dalam sistem Keuangan Negara, termasuk didalamnya transparansi. Berdasarkan pengalaman selama mengadakan penelitian karena adanya lack of information atau tidak terbentuknya common knowledge dalam hal-hal anggaran, maka tampilan data-data APBN sangat sulit untuk digunakan sebagai basis dalam melakukan simulasi APBN secara komprehensif.

Kemudian keterkaitan hasil penelitian APBN ini dengan pelaksanaan fungsi DPR adalah memberikan muatan kebijakan dalam rangka penyusunan APBN 2001, dimana kebijakan makro utama yang dihadapi adalah kebijakan defisit yang ditutupi dengan sumber-sumber yang berasal dari dalam negeri, dimana dasar kebijakan ini datang dari DPR.

Pada bagian ketiga yang membahas tentang pelaksanaan program Inpres Desa Tertinggal (IDT). Adapun penelitian yang dilakukan adalah penelitian lapangan dengan mengambil sampel di Kelurahan Galur Jakarta dan Desa Karangawen di Yogyakarta. Dari hasil penelitian terlihat bahwa kemiskinan perkotaan dan pedesaan memperlihatkan perbedaan. Kemiskinan perkotaan lebih banyak disebabkan pendatang, daripada penduduk asli kota. Kemiskinan pendatang ini menunjukkan gejala kemiskinan semu, karena umumnya mereka di desa masih memiliki nilai ekonomis yang ditinggalkan di desa, sedangkan kemiskinan penduduk asli adalah kemiskinan nyata, dimana mereka benar-benar miskin. Adapun kemiskinan pedesaan (sampel penelitian) lebih disebabkan karena kemiskinan geografis.

Dalam analisis ini terungkap bahwa krisis ekonomi yang terjadi pada pertengahan tahun 1997 telah membawa dampak negatif terhadap kondisi sosial dan ekonomi masyarakat. Tetapi justru adanya krisis



ekonomi bagi masyarakat desa dengan pola ekonomi yang subsistem sanggup bertahan.

Hasil dari penelitian lapangan ini mendesak ke DPR untuk menata ulang terhadap kebijakan pengentasan kemiskinan, seperti halnya program inpres desa terpencil. Hal ini perlu ditujukan bukan terhadap pemberian kredit-kredit yang cenderung bersifat *charity*. Karena pada dasarnya permasalahan kemiskinan adalah akibat pemilikan sumberdaya yang tidak merata, kemampuan masyarakat yang tidak seimbang sehingga melahirkan ketidaksamaan dalam kesempatan berusaha. Meskipun strategi kemiskinan sekarang ini diadaptasikan kedalam program pembangunan nasional dengan paradigma lama yaitu sasaran mengejar target pertumbuhan (untuk pemulihan ekonomi) dengan harapan akan terjadi *trickle down effect*, sehingga menciptakan lapangan kerja dan akhirnya mengurangi kemiskinan. Padahal paradigma ini dilakukan oleh Orde Baru tetapi hanya menciptakan konglomerasi yang sarat dengan muatan KKN. Padahal seharusnya membalik dari tujuan penghapusan kemiskinan dan pengangguran dari akibat menjadi sebab. Dengan demikian kebijakan mengurangi kemiskinan dan pengangguran akan meningkatkan tingkat kesejahteraan melalui masyarakat yang produktif, sehingga pada gilirannya akan menciptakan pertumbuhan yang tinggi. Saat ini hal tersebut dapat dilakukan oleh DPR lewat penetapan rencana pembangunan tahunan (Repeta), sebagai basis dalam menyusun RAPBN.

Terakhir dalam bagian keempat yaitu mengenai jajak pendapat yang dilakukan pada lima Kota besar di Jawa memperlihatkan bahwa sudah mulai adanya harapan yang baik terhadap DPR walaupun sisi negatifnya masih tetap ada. Hal ini bisa timbul karena adanya perbedaan persepsi antara elite politik di DPR dengan masyarakat. Juga didukung dengan tidak lengkapnya informasi yang diterima masyarakat yang berkaitan dengan DPR. Memang DPR hasil pemilu 1999 ini sudah terlihat adanya kemajuan, terutama dalam hal fungsi pengawasan. Meskipun begitu pada fungsi legislasi dan anggaran masih dirasakan kurang. Kenyataan seperti ini juga didukung oleh rekomendasi MPR pada sidang tahunan MPR 2000.

## **Riset Keparlemenan Yad**

Sementara itu dalam hal metodologi penelitian, sebagaimana yang dikatakan oleh Hirsch and Hancock, bahwa didalam riset keparlemenan memungkinkan dilakukannya pendekatan alternatif. Dalam kasus parlemen Indonesia maka pendekatan melalui Tata Tertib DPR dapat dijadikan sebagai kerangka dalam membedah persoalan yang berkembang di DPR terutama yang berhubungan dengan pelaksanaan fungsi DPR. Dengan demikian masalah metodologi dapat menjadi wacana dalam mencari format penelitian Keparlemenan. Disatu sisi pendekatan perbandingan *study*, sudah banyak tempat dalam literatur keparlemenan. Hal ini dapat menjadi salah satu alternatif didalam melakukan riset.

Kemudian berkaitan dengan topik yang diangkat kedalam penelitian memang pada dasarnya terbagi kedalam dua tuntutan, yaitu pertama pragmatis yang dihadapkan kepada kebutuhan dewan, dan kedua tuntutan teoritis sebagai bagian dari dunia akademis.

Dalam tatanan pragmatis maka dalam jangka dekat ini terdapat isu-isu menarik yang dapat menjadi topik untuk penelitian. Misalnya di bidang anggaran perlu diciptakannya sistem pengelolaan keuangan negara, dimana dapat dilakukan lewat instrumen UU bidang keuangan dan anggaran. Sedangkan secara teoritis, kajian yang ditujukan khusus pada fungsi DPR secara utuh, sangat menanti untuk dilakukan, baik itu mengenai fungsi legislasi dan anggaran, maupun pengawasan.

Memang pada akhirnya perlu adanya penyesuaian antara kebutuhan penelitian sebagai masukan untuk DPR dengan kewajiban untuk membangun teori, sebagaimana visi yang harus dibentuk oleh seorang peneliti.

Jakarta, Desember 2000

**A. Ahmad Saefuloh**

# DAFTAR ISI

	Halaman
Kata Pengantar .....	iii
Lakhar Kapus P31 .....	
Sambutan .....	v
Sekretaris Jenderal DPR-RI .....	
Catatan Penyunting : P3I dan Penelitian Keparlemenan .....	vii
A.Ahmad Saefuloh .....	
Daftar Isi .....	xv
<b>Bagian Satu</b>	1
1. Penelitian Perlindungan Konsumen Di Lima Kota Besar Di Pulau Jawa .....	3
Ronny S.H. Bako dkk .....	
<b>Bagian Dua</b>	69
2. Kebijakan Penyusunan APBN Dengan Kendala Defisit: Skenario APBN 2001. ....	71
A. Ahmad Saefuloh dkk .....	
<b>Bagian Tiga</b>	117
3. Evaluasi Pelaksanaan Program Pengentasan Kemiskinan (Studi Kasus Pelaksanaan Program IDT Di Kelurahan Galur Jakarta Pusat dan Desa Karangawen Gunung Kidul) .....	119
Poltak Partogi Nainggolan dkk. ....	
<b>Bagian Empat</b>	181
4. Pendapat Masyarakat di Lima Kota Besar di Jawa Terhadap DPR Hasil Pemilu 1999. ....	183
Sali Susiana dkk .....	



# **BAGIAN PERTAMA**

# 1

## PENELITIAN PERLINDUNGAN KONSUMEN DI LIMA KOTA BESAR DI PULAU JAWA

*Ronny Bako, dkk \*)*

### I. PENDAHULUAN

#### I.A. Latar Belakang Masalah

Masalah perlindungan konsumen merupakan masalah lama dengan pendekatan baru. Persoalan utamanya bahwa pada saat ini konsumen berada pada posisi yang lemah dan selalu menjadi korban dari praktek bisnis curang. Lemahnya kedudukan konsumen untuk mendapatkan perlindungan hukum disebabkan perangkat peraturan perundang-undangan belum dapat memberikan rasa aman kepada konsumen dan masih kurangnya law enforcement dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut.

Salah satu sebab dari tidak berjalannya penegakan hukum di bidang perlindungan konsumen, karena belum adanya undang-undang yang khusus mengatur mengenai perlindungan konsumen. Kenyataan di Indonesia selama ini menunjukkan bahwa walaupun peraturan perundang-undangan secara sporadis telah mulai terbentuk, tetapi masih saja belum dapat menjangkau inti permasalahan yang ada yaitu masih lemahnya kedudukan konsumen. Banyak kasus-kasus bermunculan, diikuti dengan adanya korban tanpa adanya kontrol yang berarti dari segi yuridis. Sehingga tampak bahwa kedudukan konsumen di Indonesia sebagai golongan yang patut dikasihani.

---

<sup>\*)</sup> Makalah ini merupakan ringkasan dari Laporan Penelitian Perlindungan Konsumen di Lima Kota Besar di Pulau Jawa, yang dilakukan oleh P3I, tahun 1998. Adapun Tim Penelitian sebagai berikut: Ronny Bako (Ketua), Innocentius Samsul, Novianto, Hidayat, Uli Sihtong Siahaan, Riris Katharina, Juli Panglima Saragih, Sri Nurhayati Q dan Hariyadi.

Kehadiran suatu kaedah hukum (*legal precept*), aturan hukum (*regula juris*), alat hukum (*remedium juris*) dan penegakan hukum (*law enforcement*) yang memadai, merupakan dambaan seluruh masyarakat Indonesia dewasa ini, sehingga kedudukan para konsumen, produsen bahkan segenap lapisan masyarakat akan memetik hasilnya. Dengan demikian, asas dasar perekonomian Indonesia yaitu perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas kekeluargaan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 UUD 1945 diharapkan dapat terjangkau.

Telaah di atas sekaligus menunjukkan betapa tidak memadainya sarana hukum yang tersedia untuk memberikan perlindungan terhadap konsumen di negara kita. Kekurangan mengenai perlindungan konsumen meliputi komponen sistim hukum yang struktural, substantif maupun bidang budaya hukum.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi tentang kondisi dari konsumen di lima kota besar di Pulau Jawa terhadap upaya yang telah diberikan oleh responden kami terhadap pengaduan yang diberikan oleh konsumen serta upaya yang harus dijalankan secara berkesinambungan pada masa yang akan datang.

## **I.B. Identifikasi Masalah**

Adapun identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah ;

1. Penelitian ini ingin membuktikan perlunya Undang-Undang yang khusus mengatur kepentingan konsumen, dengan mendapatkan data pengaduan konsumen dari responden.
2. Sejauhmana pengaduan dari konsumen tersebut di tindak lanjuti oleh responden.

## **I. C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan ruang lingkup permasalahan yang ada, maka tujuan dari dilakukannya penelitian ini adalah :

1. Mengetahui peraturan perundang-undangan yang relevan dengan masalah perlindungan konsumen;
2. Mengetahui produk-produk yang menjadi obyek pengaturan perlindungan konsumen;
3. Mengetahui bentuk-bentuk perlindungan konsumen;
4. Mengetahu hubungan dan kedudukan konsumen dan produsen;
5. Mengetahui peran pemerintah dalam perlindungan konsumen;
6. Mengetahu peran dari Lembaga Swadaya Masyarakat dalam perlindungan konsumen;
7. Mengetahui bentuk-bentuk up permasalahan yang ada, maka tujuan dari dilakukannya penelitian ini adalah
8. Mengetahui peraturan perundang-undangan yang relevan dengan masalah perlindungan konsumen;

## **I.D. Metodologi**

### **I.D.1. Jenis dan Sifat Penelitian**

Penelitian ini termasuk penelitian yuridis normatif dan empiris. Dikatakan penelitian yuridis normatif, karena akan meneliti peraturan perundang-undangan yang sampai saat ini dapat memberikan perlindungan kepada konsumen. Dikatakan penelitian yuridis empiris, karena di samping meneliti peraturan perundang-undangan, juga akan diteliti bagaimana praktek perlindungan hukum bagi para konsumen selama ini.

Penelitian ini bersifat deskriptif dan eksplanatoris, yaitu dengan menggambarkan atau menguraikan (deskriptif) dan menjelaskan (*eksplanatoris*) peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan konsumen serta prakteknya di masyarakat.

### **I.D.2. Pendekatan**

Sesuai dengan sifat permasalahannya, maka pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan kualitatif yang bersifat multi-disipliner, yaitu melalui pendekatan yuridis dan dikaitkan dengan pendekatan ekonomi, etika, politis dan sosiologi.

Dalam pendekatan yuridis dilakukan pula penelaahan yang sebenarnya, termasuk ke dalam hukum ekonomi, hukum perdata, hukum pidana, hukum administrasi dan lain-lain. Selanjutnya agar terdapat suatu orientasi yang luas dan mantap.

### **I.D.3. Jenis Data**

Jenis data dari studi dokumen yang dikumpulkan adalah :

- a. bahan hukum primer, dari Pancasila, UUD 1945, peraturan perundang-undangan lainnya serta yurisprudensi yang telah ada;
- b. bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer, seperti Rancangan Undang-Undang, Laporan penelitian, doktrin para ahli atau karangan ilmiah lainnya;
- c. bahan hukum tertier, dalam hal ini dimaksudkan adalah bahan-bahan yang memberi petunjuk kepada bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus umum, kamus ekonomi dan kamus hukum.

### **I.D.4. Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data untuk penelitian ini pada prinsipnya dilakukan dengan teknik studi dokumenter/kepuustakaan, yaitu dengan meneliti dan menelaah sejumlah peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, penelitian/karya ilmiah yang ada hubungannya dengan masalah perlindungan konsumen. Selain itu dalam penelitian ini, tim juga telah melakukan penelitian lapangan di beberapa kota dengan cara tahap pre survey dan tahap survey, dengan cara teknik wawancara dengan para informan yang dianggap mengetahui masalah perlindungan konsumen.

### **I.D.5.Responden dan Daerah Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di beberapa kota di Jawa, seperti di Jakarta, Bandung, Semarang, Yogyakarta dan Surabaya. Adapun dasar dari pemilihan kota ini menggunakan teknik *purposive sampling*, yaitu pemilihan kota didasarkan pada ciri-ciri, sifat-sifat atau karakteristik tertentu yang merupakan ciri utama dari populasi. Adapun ciri utama populasi daerah penelitian adalah daerah dengan jumlah penduduk relatif besar yang



mempunyai potensi daya beli yang tinggi, terdapat banyak produsen dan sering terjadi pelanggaran hak-hak konsumen oleh produsen. Adapun yang menjadi responden (obyek) dari penelitian ini adalah individu konsumen/produsen atau pihak-pihak yang dianggap representatif untuk mewakili kepentingan konsumen dan produsen.

## **II. KERANGKA TEORITIS DAN KONSEPSIONAL**

Produsen dan konsumen merupakan dua komponen yang saling berhubungan dalam aktivitas perekonomian. Produsen adalah pihak yang menghasilkan dan menyediakan barang dan/atau jasa, sedangkan konsumen adalah pihak yang menikmati hasil produksi barang dan/atau jasa tersebut. Dengan demikian antara produsen dan konsumen terdapat hubungan yang erat dan saling ketergantungan. Dalam hubungan tersebut terdapat hak dan kewajiban dari masing-masing pihak, yaitu produsen berkewajiban menciptakan dan menyediakan produk sesuai dengan kebutuhan konsumen. Untuk kewajiban tersebut, produsen memperoleh kontraprestasi berupa sejumlah uang sebagai pembayaran atas barang atau jasanya oleh konsumen. Pada pihak lain, hak dan kewajiban produsen sekaligus melahirkan hak dan kewajiban bagi konsumen. Konsumen berhak memperoleh barang dan jasa sesuai dengan standar kualitas yang disepakati dan untuk hak tersebut konsumen berkewajiban membayar sesuai dengan nilai barang atau jasa yang dinikmati. Adanya hak dan kewajiban yang terjadi antara produsen dan konsumen menunjukkan bahwa hubungan tersebut merupakan hubungan hukum.

Kedudukan para pihak dalam setiap hubungan hukum pada dasarnya sama, artinya hak dan kewajiban para pihak adalah seimbang. Dalam setiap hubungan hukum selalu potensial untuk terjadinya wanprestasi, yaitu salah satu pihak tidak memenuhi kewajibannya yang seimbang dengan hak yang diperoleh. Pihak konsumen tidak menikmati hak, yaitu barang dan jasa sesuai dengan stantar kewajiban atau harga yang dibayarkan. Dalam hal ini telah terjadi pelanggaran oleh salah satu pihak, yaitu produsen.

Sampai saat ini Indonesia belum memiliki ketentuan hukum yang komprehensif dan integratif tentang perlindungan konsumen. Berbagai peraturan yang sudah ada kurang memadai untuk secara langsung melindungi kepentingan konsumen. Bahkan sementara aparat pemerintah yang bertugas untuk melaksanakan ketentuan yang belum memadai tersebut menyatakan bahwa ketentuan yang sudah ada belum dilaksanakan akibat kurangnya tenaga dan prasarana. Ketentuan dalam *Burgerlijk Wetboek (BW)*, hanya memberikan perlindungan kepada "pembeli" (Pasal 1473 dan 1512), atau pihak-pihak yang terikat dalam suatu perjanjian (Pasal 1320-1328), padahal BW tidak berlaku bagi warganegara Indonesia asli/pribumi (kecuali bila pribumi yang bersangkutan menundukkan dirinya secara sukarela, atau pernah mengalami proses hukum "persamaan hak")<sup>1</sup>.

Beberapa ketentuan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), dapat dipakai untuk menindak produsen yang "nakal" (Pasal 204, 205, 359, 360 dan 386), tetapi tidak memberikan kompensasi apapun kepada konsumen yang dirugikannya. Berbagai perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan konsumen, perumusannya sedemikian luas, sehingga tidak dapat secara langsung melindungi kepentingan konsumen. Demikian juga bagian terbesar dari ketentuan yang berhubungan dengan perlindungan konsumen, yaitu berbagai peraturan sektoral yang biasanya berbentuk Keputusan Menteri, belum mampu dimanfaatkan secara langsung untuk melindungi kepentingan konsumen<sup>2</sup>. Bahkan pengertian "konsumen" sendiri hampir tidak dikenal dalam peraturan perundang-undangan Indonesia.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Departemen Perdagangan dan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, menunjukkan bahwa tingkat kesadaran konsumen akan hak-haknya, baik di perkotaan maupun di

---

<sup>1</sup> Pasal 131 j 163 IS dalam Staatsblad tahun 1879 nomor 54 j 1 Staatsblad tahun 1917 nomor 129 j 1 Staatsblad tahun 1924 nomor 556, Penundukkan sukarela diatur dalam Staatsblad tahun 1883 nomor 192 j 163.

<sup>2</sup> Misalnya saja, Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 79 tahun 1978 tentang Label dan Periklanan; Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 329 tahun 1976 tentang Produksi dan Peredaran Makanan, dan berbagai peraturan menteri tentang Mutu Barang, Standar Industri Indonesia, Elektronika, Kendaraan Bermotor.

pedesaan, masih sangat rendah. Tidak seorangpun di antara responden maupun narasumber yang dirugikan oleh produk cacat pernah melakukan tindakan hukum, baik secara pribadi, melalui Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia di Jakarta dan di daerah, maupun melalui saluran pengadilan negeri setempat.

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, maka walaupun undang-undang tentang perlindungan konsumen belum terbentuk, namun ada asumsi bahwa pelanggaran dalam hubungan produsen dan konsumen harus dipertanggungjawabkan secara pidana dan perdata.

Untuk keperluan penelitian ini, hal-hal yang termasuk dalam obyek penelitian ini perlu dipertegas formal dan substansinya, untuk diperoleh analisa yang obyektif, oleh karena itu dianggap perlu dijelaskan pengertian mengenai hak sebagai berikut:

- a. Produsen adalah pihak yang menghasilkan barang dan/atau jasa.
- b. Konsumen adalah pihak yang menikmati hasil produksi barang dan/atau jasa dari produsen.
- c. Hak produsen adalah memperoleh kontraprestasi berupa sejumlah uang pembayaran atas barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau disediakan olehnya.
- d. Hak konsumen adalah memperoleh barang dan/atau jasa sesuai dengan standar kualitas yang disepakati.
- e. Kewajiban produsen adalah menciptakan atau menyediakan produk sesuai dengan kebutuhan konsumen.
- f. Kewajiban konsumen adalah membayar sejumlah uang sesuai dengan nilai barang dan/atau jasa yang dinikmati.
- g. Perlindungan konsumen adalah bentuk-bentuk perlindungan hukum yang akan diberikan oleh undang-undang atau hukum kepada konsumen atas kerugian yang diderita oleh konsumen akibat adanya kelalaian yang dilakukan oleh produsen atas pemakaian barang dan/atau jasa oleh konsumen.
- h. Bentuk-bentuk perlindungan konsumen adalah bentuk-bentuk perlindungan hukum yang akan diatur dan diberikan oleh undang-undang atau hukum kepada konsumen dari produsen dalam bentuk

- (1) ganti rugi immaterial; (2) pemulihan hak, dan (3) tuntutan pidana.
- i. Hukum dalam perlindungan konsumen adalah hukum yang ditetapkan menurut peraturan perundang-undangan RI, dalam bentuk (1) Hukum Pidana; (2) Hukum Perdata, dan (3) Hukum Administrasi Negara.

### **III. PENYAJIAN DATA**

Berdasarkan penelitian di lapangan yang telah disesuaikan dengan permasalahan, tujuan dan obyek penelitian, diperoleh data tentang struktur kelembagaan, program dan pelaksanaan, peraturan perundang-undangan dan penanganan pengaduan yang dilakukan di masing-masing kota berdasarkan instansi dan lembaga masing-masing.

#### **III.A. Struktur Kelembagaan**

##### **III.A.1. Departemen Perindustrian dan Perdagangan**

###### *Jakarta*

Pada tingkat Deperindag Pusat, perlindungan konsumen ditangani oleh pejabat setingkat Kepala Sub Direktorat yang berada di bawah Direktorat Pembinaan Perdagangan Dalam Negeri. Sedangkan di Kanwil Deperindag perlindungan konsumen dilakukan oleh BPSMB (Bidang Pusat Sertifikasi Mutu Barang) Bidang Usaha Perdagangan Dalam Negeri dan Bidang Metrologi Legal dengan kewenangan yang sifatnya pembinaan, penyuluhan dan persuasif.

###### *Bandung*

Kanwil Deperindag Propinsi Jawa Barat selaku koordinator pelaksanaan program perlindungan konsumen di Propinsi Jawa Barat membentuk Tim Tertib Niaga yang merupakan tim perlindungan konsumen, terdiri dari berbagai instansi, seperti Pemda Tingkat I Propinsi Jawa Barat, Kanwil Departemen Kehakiman Jawa Barat, Kanwil Departemen Kesehatan Propinsi Jawa Barat, KADIN, Asosiasi/GAPMMI, dan Organisasi Konsumen (Bina Konsumen Cabang Bandung). Sementara itu, dalam lingkungan

Kanwil Deperindag Propinsi, ada dua bidang yang berhubungan langsung dengan konsumen yaitu Bidang Metrologi dan Bidang Usaha Perdagangan Dalam Negeri.

### *Semarang*

Kanwil Deperindag Propinsi Jawa Tengah membentuk Tim Tertib Niaga yang melibatkan berbagai instansi terkait seperti Deperindag, Kanwil Kesehatan / Balai POM, Pemda Tingkat I, Kanwil Departemen Penerangan, serta Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen (LP2K). Sementara dalam Kanwil Deperindag Propinsi Jawa Tengah sendiri, bidang yang menangani perlindungan konsumen adalah Bidang Urusan Perdagangan Dalam Negeri dan Bidang Metrologi.

### *Yogyakarta*

Guna menunjang pelaksanaan program perlindungan konsumen, Kanwil Deperindag Yogyakarta, sebelum tahun 1994, membentuk Tim Perlindungan Konsumen yang anggotanya terdiri dari Pemda Propinsi (Biro Perekonomian, Biro Tata Pemerintahan Sekwilda Prop. DIY, Kanwil Depkes, BPOM, YLKI). Kemudian setelah tahun 1994 hingga sekarang, Kanwil Deperindag membentuk Tim Operasi Penertiban Perlindungan Konsumen yang terdiri dari Kanwil Departemen Perindustrian dan Perdagangan, POLDA, Kejaksaan Tinggi, Kanwil Departemen Kesehatan, Balai POM Kanwil Departemen Kesehatan, Biro Hukum Setwilda, dan KOREM 072 Pamungkas Yogyakarta.

### *Surabaya*

Di Kanwil Deperindag Jawa Timur, bagian yang langsung berhubungan dengan pelaksanaan program perlindungan konsumen adalah Bidang Usaha Perdagangan Dalam Negeri dan Bidang Metrologi.

## **III.A.2. Ditjen POM Depkes dan BPOM Kanwil Depkes**

### *Jakarta*

Ditjen POM atau PPOM (Pusat Pengujian Obat dan Makanan) merupakan

suatu lembaga dalam Departemen Kesehatan yang menangani masalah obat dan makanan. Di mana dalam pelaksanaan tugas-lugasnya dibantu oleh BPOM (Balai Pengawasan Obat dan Makanan) dan Unit Layanan Pengaduan Konsumen Obat dan Makanan.

#### *Yogyakarta*

Dasar organisasi Balai Pemeriksa Obat dan Makanan Kanwil Depkes Yogyakarta adalah : Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 146 / Menkes. / SK / IV / 78 tahun 1978 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Balai Pemeriksaan Obat dan Makanan; dan Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 783 / MENKES/ SK / XI / 1986 tentang Perubahan Ketentuan Mengenai Rumusan Unit Pelaksana Teknis Dalam Lingkungan Departemen Kesehatan.

### **III.A.3. HERO Supermarket**

#### *Jakarta*

PT Hero Supermarket memiliki 69 cabang/outlet di Indonesia dengan menjual kurang lebih 15.000 item produk. Prinsip utama perdagangan Hero adalah menjual dagangan berdasarkan kepercayaan, karena prinsip pembeli sebagai raja tetap diutamakan. Barang dagangan yang dijual Hero selalu saleable. Sistem manajemen Hero adalah sentralisasi, sehingga setiap keputusan selalu diambil oleh manajemen pusat di Jakarta. Hal ini juga termasuk dengan pengaduan dari konsumen.

#### *Bandung*

Berdasarkan struktur organisasi perusahaan, PT. Hero Supermarket Cabang Area II Jawa Barat membawahi 6 (enam) supermarket (store) yakni : a) Hero Kopo, b) Hero Palaguna, c) Hero Pasundan, d) Hero Badranaya, e) Hero Sukabumi, dan f) Hero Cirebon.

### **III.A.4. PT. Telkom**

#### *Bandung*

Dalam struktur bisnis PT. Telkom, Divisi III Jawa Barat merupakan salah satu divisi dalam PT. Telkom yang dikelola oleh suatu tim manajemen yang terpisah berdasarkan prinsip desentralisasi serta bertindak sebagai pusat investasi maupun pusat keuntungan, serta mempunyai laporan keuangan internal yang terpisah.

#### *Semarang*

Dalam struktur organisasi PT. Telkom Divisi Regional IV, bagian yang berhubungan langsung dengan konsumen adalah Bidang Marketing, di mana dalam Bidang ini terdapat satu sub unit yang khusus langsung menangani konsumen yaitu Sales & Customer Service.

#### *Yogyakarta*

PT. Telkom yang ada di Yogyakarta merupakan bagian dari Unit KSO Divisi Regional IV.

### **III.A.5. PERUMKA**

#### *Bandung*

Unit Perumka Daops II yang langsung menangani masalah konsumen adalah Badan Kehumasan Daerah (Humas Daops II Bandung).

#### *Semarang*

Perusahaan Umum Kereta Api Daerah Operasi IV Semarang mempunyai wilayah kerja meliputi 3 kotamadya dan 13 kabupaten di Jawa Tengah dan 2 Kabupaten di Jawa Timur.

#### *Yogyakarta*

Dalam struktur organisasi Perusahaan Umum Kereta Api (Perumka) Daerah Operasi VI Yogyakarta, bagian yang langsung berhubungan

dengan konsumen adalah Seksi Operasi, Seksi Traksi, Unit Pelaksana Teknis.

#### *Surabaya*

Dalam struktur kelembagaan Perusahaan Umum Kereta Api (Perumka) Daerah Operasional (Daops) VIII Surabaya terdapat beberapa seksi yang langsung berkaitan dengan pelaksanaan program perlindungan konsumen yaitu Seksi Operasi, Seksi Traksi, dan Seksi Niaga. Seksi Niaga lebih banyak menangani masalah konsumen, karena dalam seksi ini terdapat beberapa subseksi yang tugas-tugasnya berkaitan langsung dengan konsumen, seperti subseksi Pemasaran Angkutan Penumpang, subseksi Pemasaran Angkutan Barang, dan subseksi Bina Pelanggan.

### **III.A.6. LSM Bidang Perlindungan Konsumen**

#### *Semarang*

LP2K (Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen) merupakan lembaga swadaya masyarakat yang bergerak di bidang pembinaan, perlindungan dan pemberdayaan konsumen di Indonesia. Dalam gerak langkahnya, lembaga ini mempunyai hubungan kemitraan dengan organisasi konsumen lainnya baik di Indonesia maupun di luar negeri. Saat ini LP2K adalah anggota CI (Consumer Internasional), organisasi konsumen se-dunia yang berpusat di Belanda.

#### *Yogyakarta*

YLK cabang Yogyakarta merupakan lembaga swadaya masyarakat yang bergerak di bidang perlindungan konsumen dan merupakan cabang dari YLK Jakarta. Dalam melaksanakan kegiatannya, lembaga ini terbagi dalam bidang-bidang sebagai berikut : Bidang pendidikan dan penyuluhan; Bidang pengaduan; Bidang advokasi; Bidang pengelolaan relawan, dan Sekretariat.



### **III.A.7. Perusahaan Listrik Negara**

#### *Semarang*

PLN (Persero) Distribusi Jawa Tengah merupakan salah satu unit pelayanan kepada pelanggan, saat ini wilayah kerjanya meliputi Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah (terdiri dari 6 cabang) dan Propinsi Yogyakarta (terdiri dari satu cabang).

#### *Yogyakarta*

Dalam struktur organisasi PT. PLN cabang Yogyakarta, bagian yang berhubungan langsung dengan konsumen adalah bagian Pelayanan Pelanggan, di mana di dalamnya terdapat beberapa seksi yang membantu pelaksanaan tugas bagian Pelayanan Pelanggan, yaitu seksi Pemasaran, seksi Administrasi Pelanggan, seksi Penagihan, seksi Penyambungan, dan seksi Pengolahan Data.

### **III.B. Program dan Pelaksanaannya**

#### **III.B.1. Departemen Perindustrian dan Perdagangan**

##### *Jakarta*

Ada beberapa program yang diupayakan Deperindag Pusat dalam rangka perlindungan konsumen. Sejak tahun 1989, telah dilakukan penelitian baik penelitian lapangan maupun kepustakaan untuk menghasilkan RUU tentang Perlindungan Konsumen.

##### *Bandung*

Program perlindungan konsumen yang dilakukan oleh Kanwil Deperindag Propinsi Jawa Barat meliputi kegiatan pembinaan, pengawasan, penyuluhan, menerima pengaduan dan melakukan koordinasi yang terpadu antar unit/instansi terkait dalam penanganan perlindungan konsumen.

### *Semarang*

Tim Tertib Niaga yang dibentuk Kanwil Deperindag ini melakukan pengawasan dengan frekuensi 24 kali setahun. Pengawasan dilakukan dengan melakukan kunjungan lapangan dengan sasaran : pabrik, swalayan, toko, pedagang, dan *home industry*. Dalam kunjungan, Tim membeli barang yang dicurigai, kemudian mengujinya di laboratorium, dan hasilnya diinformasikan ke Pusat serta pabrik atau toko atau pedagang atau *home industry* yang bersangkutan.

### *Yogyakarta*

Program perlindungan konsumen di Yogyakarta dibawah koordinasi Departemen Perindustrian dan Perdagangan dapat dikelompokkan ke dalam dua bentuk utama, yaitu program perlindungan yang bersifat preventif, yang berlangsung pada tahun 1990-1994 dan Program yang bersifat represif yang berlangsung sejak tahun 1994 sampai sekarang.

### *Surabaya*

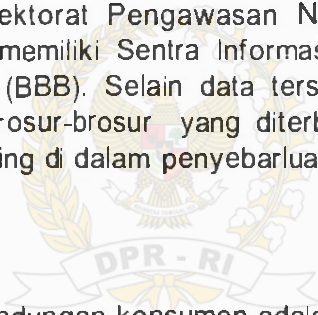
Dalam rangka perlindungan konsumen, Kanwil Deperindag Jawa Timur membentuk Tim Tertib Niaga. Di bagian Metrologi, tim tertib niaga melakukan kegiatan dalam rangka perlindungan konsumen, terutama yang berkaitan dengan UTTP dan BDKT.

## **III.B.2. Ditjen POM Depkes dan BPOM Kanwil Depkes**

### *Jakarta*

Perlindungan terhadap konsumen merupakan tugas yang melekat pada kegiatan Ditjen POM, terutama yang berkaitan dengan omkaba (obat termasuk obat tradisional, makanan dan minuman, kosmetika, dan alat-alat kesehatan). Secara operasional Ditjen POM melakukan berbagai tugas yang langsung berkaitan dengan perlindungan konsumen seperti penyusunan standar obat, makanan dan kosmetika sesuai dengan Standar Nasional Indonesia (SNI). Ditjen POM melakukan uji laboratorium dalam bentuk sampel yang dilaksanakan setiap tahun, baik menyangkut isi

(standar ukuran minimum dan maksimum), mutu, dan batas waktu manfaat (masa kadaluwarsa). Berkaitan dengan iklan, Ditjen POM bertugas melakukan monitoring terhadap pengawasan iklan dalam rangka pemasaran obat, makanan dan kosmetika yang dilakukan oleh produsen. Selain itu, dijelaskan bahwa Direktorat Pengawasan Narkotika dan Psikotropika, Ditjen POM, sudah memiliki Sentra Informasi Keracunan tentang Bahan-Bahan Berbahaya (BBB). Selain data tersebut di atas, Ditjen POM juga mengeluarkan brosur-brosur yang diterbitkan secara berkala dan dipandang sangat penting di dalam penyebarluasan informasi soal obat dan makanan.



### *Bandung*

Program BPOM dalam rangka perlindungan konsumen adalah melakukan uji terhadap mutu dan kekhasiatan obat yang beredar di masyarakat. Kegiatan perlindungan konsumen yang dilakukan oleh BPOM juga mencakup deteksi kebenaran penyalahgunaan penggunaan narkotika oleh masyarakat.

### *Semarang*

Tugas Balai POM adalah melaksanakan pemeriksaan dan pengujian Mutu Obat, Makanan, Minuman, Kosmetika dan Alat Kesehatan, Obat Tradisional, Narkotika dan Bahan Berbahaya.

### *Yogyakarta*

Adapun tugas pokoknya adalah melaksanakan pemeriksaan dan pengujian mutu obat, makanan dan minuman, kosmetika dan alat kesehatan, obat tradisional, narkotika dan bahan berbahaya (omkaba) sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### *Surabaya*

Tugas pokok balai POM adalah melakukan secara aktif pengujian terhadap mutu dari obat dan makanan yang beredar di setiap wilayah, khususnya di daerah Jawa Timur. Secara teknis, balai POM akan meneliti setiap produk yang beredar di Surabaya, juga balai POM akan meneliti periklanan

yang terkait dengan produk yang dijual dan diedarkan di daerah Jawa Timur. Pelaksanaan tugas dari balai POM dilakukan secara aktif sehingga diharapkan dapat meminimalkan kasus-kasus yang merugikan konsumen.

### **III.B. 3. Perumka**

#### *Jakarta*

Salah satu bentuk perlindungan konsumen yang dilakukan oleh Perumka terhadap para pemakai jasa ini adalah adanya asuransi jiwa/kesehatan, yang akan diberikan kepada pemakai jasa yang mendapat kecelakaan atau meninggal dunia dalam perjalanan.

#### *Bandung*

Perumka menyadari adanya hak-hak konsumen seperti mendapatkan layanan yang baik selama masa angkutan, mulai dari pra perjalanan sampai purna perjalanan, seperti 1) kemudahan dalam mendapatkan tiket, 2) kepastian tentang tanda tempat, 3) kepastian tentang jadwal perjalanan kereta api, 4) terjaminnya keselamatan/keamanan baik jiwa maupun barang, 5) terjaminnya kenyamanan selama masa angkutan, pelayanan yang ramah selama masa angkutan, 6) kemudahan untuk mendapatkan angkutan lanjutan, 7) mendapat ganti rugi atas kelalaian produsen, dan 8) informasi yang jelas tentang kereta api.

#### *Semarang*

Sebagai produsen jasa transportasi, banyak kegiatan Perumka yang berkaitan langsung dengan konsumen. Berikut adalah program kegiatan Perumka yang berada pada masing-masing bidang, yang sangat erat kaitannya dengan aspek-aspek perlindungan konsumen.

- a. Humas; meliputi pemasangan papan informasi, pengumuman, saran dan pengaduan serta bentuk perlindungan lainnya seperti survey/wawancara secara langsung tentang keinginan/pendapat/saran dari konsumen.

- b. Seksi Niaga; meliputi parkir, taksi, karcis, informasi, pelayanan di Stasiun Muat, pelayanan di stasiun tujuan dan asuransi
- c. Seksi Operasional; meliputi Operasional perjalanan kereta api, keamanan, dan lain-lain seperti kebersihan, kuli, dan sebagainya
- d. Seksi Traksi; meliputi Lokomotif dan Kereta.
- e. Jalan Rel dan Jembatan; meliputi pemeriksaan jalan oleh Juru Periksa Jalan, Penjaga Jalan perlintasan dan Perbaikan
- f. Seksi Sinyal dan Telekomunikasi; meliputi sinyal muka, sinyal masuk, sinyal keluar, wesel-wesel dilengkapi dengan sekat dan kancing, alat bantu perlintasan Jaringan Radio Train Dispatching, meja pengendali perjalanan kereta api, Way Station, Radio Lok, pesawat telpon, dan sound system
- g. BHKK; meliputi masalah kesehatan.

### *Yogyakarta*

Beberapa aspek perlindungan konsumen pengguna jasa angkutan kereta api baik secara implisit maupun eksplisit juga dapat dikenali dalam sekumpulan peraturan yang berkaitan dengan bekerjanya/sistem operasi yang dijalankan Perumka. Dalam surat keputusan direksi Perumka tentang pengaturan tarif angkutan penumpang.

### *Surabaya*

Untuk kasus-kasus pengrusakan kereta api beserta fasilitasnya, pihak Daops VIII hanya dapat memberikan himbauan kepada penumpang untuk menjaga kereta api yang ada dan menghimbau kepada penduduk yang dilewati oleh kereta api untuk tidak melakukan pengrusakan. Oleh sebab itu pihak Daops VIII tetap mengharapkan agar masyarakat pada umumnya khususnya masyarakat pengguna jasa kereta api, memiliki rasa tanggung jawab dan rasa memiliki bersama atas kereta api, karena tanpa adanya rasa tanggung jawab dan rasa memiliki terhadap kereta api, maka masyarakat juga akan dirugikan suatu saat nantinya.

## **II.B.4. Perusahaan Umum Listrik Negara**

### *Jakarta*

Dalam penelitian yang dilakukan di wilayah DKI Jakarta, Perusahaan Listrik Negara yang diambil sebagai tempat penelitian adalah PLN Cabang Gambir. Beberapa program PLN yang berkaitan dengan perlindungan konsumen adalah :

- a. Memberikan informasi tentang PLN kepada konsumen melalui buku panduan yang diterbitkan setiap tahun, yang berisi informasi lebih lanjut tentang hak dan kewajiban pelanggan, dan temu pelanggan, yang dalam hal ini baru dilaksanakan oleh beberapa rayon, belum semua cabang PLN melaksanakan program ini.
- b. Memberikan pelayanan pelanggan seperti pelayanan pasang baru / penambahan daya, pembacaan meteran, pemberitahuan rekening, pelayanan gangguan, pelayanan penertiban pengendalian aliran listrik (PPAL).

### *Bandung*

Sebagai produsen jasa listrik bagi masyarakat, PLN dalam rangka perlindungan konsumen melakukan tugas-tugas dan kewajibannya dengan tujuan agar pelanggan mendapatkan pelayanan yang baik, mendapatkan tenaga listrik secara berkesinambungan dengan mendesak mutu dan keandalan yang baik, kecuali dalam keadaan mendesak (*force majeure*), mendapatkan pelayanan perbaikan gangguan. Apabila terjadi gangguan penyediaan tenaga listrik atau penyimpangan atas mutu tenaga listrik yang disalurkan, pelanggan berhak mendapatkan pelayanan perbaikan gangguan. Khusus wilayah Jawa Barat, PT.PLN mengadakan kerjasama dengan PT.Asuransi Jiwa Buana Putra untuk Memberikan ganti rugi asuransi dari musibah akibat listrik. Selain itu, PT.PLN juga melakukan pelayanan jasa kepada pelanggan yang mencakup ketepatan kelancaran dan ganti rugi kepada pelanggan antara lain memberikan pelayanan dengan prosedur yang jelas dan tidak berbelit-belit, melaksanakan permohonan penyambungan baru/penambahan daya dengan mempergunakan pola 10-30-100 hari, mengadakan layanan pengaduan melalui akses 123 untuk gangguan dan akses 109 untuk info billing,

mengatasi gangguan dengan mempergunakan/menyediakan dan melaksanakan dengan mempergunakan mobil unit yang dilengkapi radio komunikasi dan tim PDKB (Pekerjaan Dalam Keadaan Bertegangan), melaksanakan pembacaan meter dengan mempergunakan metoda dan tenaga trampil, menyediakan tempat pembayaran (payment point) yang cukup untuk mendekatkan jarak dengan pelanggan agar tidak terjadi antrian panjang saat membayar rekeing listrik.

### *Semarang*

Program kegiatan PLN distribusi Jawa Tengah yang berhubungan dengan perlindungan konsumen adalah pemberian informasi kepada para pelanggan besar dalam hal penghitungan biaya rekening listrik yang diterbitkan dalam satu buku yang berjudul Informasi Pelayanan Pelanggan Besar. Untuk pelanggan di luar itu diberikan informasi melalui surat kabar atau informasi di papan pengumuman atau leaflet/brosur-brosur.

### *Yogyakarta*

Pelaksanaan pelayanan dan perlindungan konsumen PLN Yogyakarta berpedoman pada beberapa hal, yaitu pada kebijaksanaan umum, rumusan harapan konsumen dan upaya pembinaan petugas PLN yang secara langsung berhadapan dengan konsumen.

### *Surabaya*

Pada tahun 1997, PLN juga pernah melakukan survey tentang kepuasan pelanggan yang ada di wilayah mereka. Survey ini dilakukan oleh pihak swasta, sebagai masukan bagi PLN untuk mencari kebutuhan dasar dari pelanggan mereka. Keaktifan PLN dalam mencegah terjadinya kerugian pelanggan, dilakukan bekerja sama dengan media massa yang ada di Jawa Timur, melalui pengumuman tentang adanya pemadaman listrik atau tentang adanya gangguan listrik pada wilayah dan waktu tertentu.

### **III.B.5. LSM di Bidang Perlindungan Konsumen**

#### *Jakarta*

Komitmen YLKI Jakarta terhadap perlindungan konsumen adalah melindungi konsumen dari segala macam produk baik barang atau jasa yang tidak sesuai ketentuan atau tidak memenuhi syarat-syarat kesehatan. Tujuan akhir yang ingin dicapai adalah pemberdayaan masyarakat melalui pendidikan/pembinaan. Konsumen berhak mendapatkan informasi tentang barang atau jasa yang ada, sehingga masyarakat selaku konsumen dapat memilih produk barang atau jasa yang diinginkannya. Usulan YLKI kepada pemerintah untuk segera menggondok RUU Perlindungan Konsumen telah ditunjukkan dengan mengirimkan naskah RUU tersebut sejak tahun 1981, namun karena belum disetujui akhirnya naskah itu dibuat per sektoral. Dirasakan mendesaknya penggondokan RUU itu karena YLKI melihat bahwa kita belum memiliki UU Perlindungan Konsumen yang bersifat konprehensif dan meskipun optimalisasi hukum pidana dalam melindungi kepentingan konsumen bisa dipakai tetapi faktanya kurang menggembirakan. Di samping itu, YLKI juga melihat sudah banyak hukum yang melindungi produsen serta masih kecilnya kompensasi/ganti rugi bagi pihak konsumen.

#### *Semarang*

LP2K adalah Lembaga Swadaya Masyarakat yang bergerak di bidang pembinaan, perlindungan dan pemberdayaan konsumen di Indonesia. Lembaga ini didirikan pada tanggal 8 Pebruari 1988 sebagai lembaga independen, non politik, non sektarian dan non profit. Untuk lebih memfokuskan gerak langkahnya, LP2K menentukan beberapa isu yang menjadi prioritasnya dan penyusunan program, yaitu: Pengawasan Peredaran Makanan dan Minuman; Advokasi Peningkatan Pelayanan Umum; Pelayanan Kesehatan; Program Aksi Pestisida; Perumahan; Iklan Gerakan Konsumen Hijau; Pembelaan Konsumen Anak-anak; Penanggulangan Minuman Keras dan Rokok; Konsumen dan Gerakan Perempuan; dan Pengembangan Masyarakat.



### *Yogyakarta*

Kegiatan YLK Cabang Yogyakarta antara lain : (1) pendidikan konsumen, bimbingan dan penyebarluasan informasi, (2) penelitian, survei, pengumpulan data dan statistik, (3) membina Koperasi Konsumsi, (4) bekerja sama dan berhubungan dengan lembaga-lembaga dan badan-badan, baik nasional dan internasional, yang bergerak di bidang serupa, (5) Bekerja sama dan berhubungan dengan pihak pemerintah, universitas dan lembaga penelitian, (6) bekerja sama dan berhubungan dengan organisasi perempuan, media massa dan LSM lainnya, dan (7) kegiatan lainnya yang berhubungan dengan misi dan misi YLKI.

### *Surabaya*

Lembaga Advokasi Konsumen Surabaya (LAKS) merupakan salah satu advokasi konsumen selain Yayasan Lembaga Konsumen dan Lembaga Bantuan Hukum. LAKS dalam membantu konsumen dalam rangka perlindungan konsumen dengan cara memberikan saran atau advis kepada konsumen, selain itu LAKS juga melakukan tindakan litigasi dengan cara membawa produsen ke pengadilan apabila produsen mengabaikan hak-hak dari konsumen.

## **III.B. 6. HERO Supermarket**

### *Jakarta*

Prinsip utama perdagangan barang di Hero adalah kualitas setiap barang yang mereka perdagangkan dan atas pelayanan yang mereka berikan kepada setiap konsumen Hero. Konsekuensinya harga barang di Hero lebih mahal 15 -20 % bila dibandingkan dengan di pasaran tetapi mutu dan pelayanan terjamin. Selain itu jika terjadi kasus perbedaan informasi harga yang berbeda-beda untuk satu produk, Hero menjamin pelanggan dengan harga terendah. Setiap cabang Hero diwajibkan membina hubungan baik dengan konsumen mereka, dengan maksud agar para langganan Hero tidak lari kepada pasar swalayan yang lain.

### ***Bandung***

Dalam meningkatkan pelayanan yang terbaik bagi pelanggan maka di dalam setiap barang yang dipasarkan oleh Hero selalu dicantumkan ; tanggal kadaluwarsa; bahan baku; berat bersih dan berat kotor; alamat produsen; jaminan halal; dan nomor departemen kesehatan. Usaha manajemen Hero di dalam menjaga mutu barang-barang yang dipasarkan yakni mengganti barang-barang yang mutu rendah. Jika konsumen menemukan barang yang telah dibeli ternyata rusak atau tidak layak dikonsumsi maka barang tersebut secara langsung ditukar dengan merek lain dengan memberitahukan cara pemakaiannya. Setelah pihak manajemen Hero menemukan barang yang rusak atau tidak layak dikonsumsi oleh pembeli, maka produk tersebut tidak dijual kembali.

### ***Semarang***

Motto HERO Area Jawa Tengah adalah pelanggan (konsumen) puas dengan barang yang dibeli dan pelayanan yang diterima.

### ***Yogyakarta***

Faktor konsumen adalah prioritas utama dalam setiap strategi usaha Hero. Masalah pentingnya pelayanan dan perlindungan konsumen bagi Hero cukup jelas tergambar dalam filosofi Hero yang berprinsip pada (1) Hero mengutamakan pelayanan terbaik kepada pelanggannya, (2) Hero selalu menyediakan produk yang bermutu tinggi sesuai dengan kebutuhan pelanggan, dan (3) Hero secara komprehensif menciptakan kesatuan manajemen yang sempurna. Dalam penerapan upaya perlindungan konsumen, dalam beroperasinya Hero memiliki apa yang disebut sebagai Standart Procedure Operasional (SPO).

## **III.B. 7. PT. Telkom**

### ***Bandung***

Sebagai produsen jasa telekomunikasi bagi masyarakat, PT. Telkom Jawa Barat dalam rangka perlindungan konsumen maka melakukan pelayanan

yang baik, tepat, dan lancar seperti dalam pola pelayanan pasang baru, pola pelayanan gangguan, pola pembayaran tagihan, pelayanan ganti rugi. Untuk menjaga ketepatan pembayaran rekening telepon, manajemen PT.Telkom Divisi III telah menyediakan kuitansi pembayaran secara tepat waktu, disamping kemudahan membayar rekening telepon melalui bank atau institusi lainnya melalui SOPP (*Sistem On-Line Payment Point*) atau dengan giral. Apabila terdapat ketidaksesuaian, maka manajemen Telkom akan melaksanakan penelitian. Apabila hasil penelitian menyimpulkan terjadi kesalahan teknis maka PT.Telkom akan memberikan ganti rugi sebesar selisih antara rekening tagihan dengan kenyataan pemakaian yang sebenarnya.

### *Semarang*

Dari penelitian di lapangan diketahui bahwa dalam rangka perlindungan terhadap konsumen, PT Telkom Regional IV Semarang menerbitkan buku tentang pengetahuan konsumen terhadap pesawat telpon. Program kegiatan lain yang dilakukan antara lain dengan mengadakan temu pelanggan, menerima pengaduan, saran atau kritik melalui media cetak dan elektronik, serta membentuk dewan pelanggan.

### *Yogyakarta*

Beberapa program PT. Telkom dalam perlindungan konsumen : Pola Pelayanan Pasang Baru; Pola Penanganan Gangguan; Pola Pembayaran Tagihan Jasa Telekomunikasi; dan Pelayanan Ganti Rugi.

### *Surabaya*

Untuk meningkatkan nilai kepuasan pelanggan, Telkom Divisi Regional V melakukan : Penetapan tarif yang wajar; Aneka jasa yang tersedia; Kemudahan akses; Kepastian dan kecepatan; dan Fleksibilitas billing.

1. UU No. 23 tahun 1992 tentang Kesehatan.
2. Beberapa peraturan Menteri Kesehatan, yaitu :
  - a. Permenkes RI No. 76/MENKES/PER/XII/75 tentang Ketentuan Peredaran dan Penandaan Susu Kental Manis;
  - b. Permenkes RI No. 280/MENKES/PER/XI/76 tentang Ketentuan Peredaran dan Penandaan pada Makanan yang Mengandung Bahan Berasal dari Babi;
  - c. Permenkes RI No. 329/MENKES/PER/XII/76 tentang Ketentuan Produksi dan Peredaran Makanan;
  - d. Permenkes RI No. 79/MENKES/PER/III/78 tentang Label dan Periklanan;
  - e. Permenkes RI No. 180/MENKES/PER/IV/85 tentang Makanan Kadaluarasa; dan
  - f. Permenkes RI No. 722/MENKES/PER/IX/88 tentang Bahan Tambahan Makanan.
3. Peraturan Daerah
4. Surat Keputusan Dirjen POM yang terdiri dari Kep.Dirjen. POM No. 01415/B/SK/IV/91 tentang Tanda Khusus Pewarna Makanan; dan Kep.Dirjen. POM No. 02897/B/SK/XII/90 tentang Pendaftaran Makanan Tertentu.

#### *Surabaya*

Undang-undang yang menjadi acuan dalam rangka perlindungan konsumen adalah UU No. 23 tahun 1992 tentang Kesehatan dan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 180/Menkes/Per/III/1985 tentang Makanan Daluarsa.

### **III.C. 3. Perumka**

#### *Jakarta*

Dalam pengelolaan perkeretaapian, Perumka tunduk dan mengacu kepada ketentuan yang terdapat dalam UU No. 13 Tahun 1992 tentang Perkeretaapian.

### *Bandung*

Peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan yaitu UU Nomor 13 tahun 1992 tentang Perkeretaapian. Disamping itu, dalam melaksanakan tugas operasional dengan Surat Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 42 tahun 1988 tentang Struktur Organisasi Perusahaan Umum Kereta Api dan Surat Keputusan Direksi Perumka Nomor 4/OT.001/KA-95 tertanggal 2 Februari 1995 tentang Lima Peningkatan dan Lima Sukses.

### *Semarang*

Dasar penyelenggaraan jasa perkeretaapian oleh Perumka Daerah Operasi IV Semarang mengacu pada Undang-undang No. 13 tahun 1992 tentang Perkeretaapian.

### *Yogyakarta*

Perumka Daerah Operasi VI Yogyakarta dalam rangka penyelenggaraan jasa perkeretaapian dan perlindungan konsumen mengacu pada Undang-undang No. 13 tahun 1992 tentang Perkeretaapian.

### *Surabaya*

Ada beberapa peraturan perundang-undangan yang dijadikan acuan Perumka Daops VIII dalam menjalankan tugasnya terutama yang berkaitan dengan program perlindungan konsumen.

- a. Undang-undang No. 13 tahun 1992 tentang Perkeretaapian;
- b. Syarat-syarat tarip dan angkutan penumpang ditetapkan dengan : SK Menhub RI No. 28/1996 tanggal 3 april 1996 dan SK Dirut Perumka No. KEP.U/LL.701/W/2/KA-96 tanggal 4 April 1996
- c. Maklumat Direksi No. 5/1996 tanggal 22 Maret 1996 tentang Tata Laksana Penjualan Karcis.
- d. Maklumat Direksi No. 7/LL.003/KA-98 tanggal 19 Mei 1998 tentang Penyesuaian Tarif Angkutan Penumpang Kereta Api berlaku tanggal 20 Mei 1998.
- e. Undang-undang No. 34 tahun 1964 tentang Asuransi Kecelakaan

### **III.C. 4. PT. Telkom**

#### *Jakarta*

Dalam rangka penyelenggaraan jasa telekomunikasi, PT. Telkom mengacu pada Undang-undang No. 3 tahun 1989 tentang Telekomunikasi.

#### *Bandung*

Dalam memenuhi kewajiban-kewajibannya kepada pelanggan (konsumen) dalam rangka perlindungan konsumen, PT. Telkom berdasar pada :

- a. Undang-undang No. 3 tahun 1989 tentang Telekomunikasi;
- b. Keputusan Direksi PT. TELKOM Nomor: 10/HK220/OPSAR-00/97 tanggal 11 Maret 1997 tentang Pedoman Pelaksanaan Tarif Jasa Telekomunikasi Dalam Negeri.
- c. Surat Keputusan Kepala Divisi III tentang Perubahan dan Penyempurnaan KDR Tel.027/HK.220/RE3-13/1998 tanggal 27 Februari 1998 tentang Pedoman Pelaksanaan Penjualan Sambungan Telepon dan jasa Nilai Tambah di Divisi III,
- d. Surat Keputusan Kepala Divisi III Nomor. KDR.Tel.715/HK220/RE3-02/95 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pelayanan Khusus Jasa Telekomunikasi,
- e. Instruksi Kepala Divisi III nomor. KDR.069/HK220/RE3-02/95 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pedoman Pengelolaan Telepon Umum,
- f. Kumpulan KD/KR Pelayanan Telkom Ditopsar, Juni 1997, dan
- g. Kumpulan keputusan direksi, instruksi direksi, keputusan direktur, instruksi direktur Bidang Pelayanan Telkom, tahun 1992, 1993, 1994 Direktorat Pelayanan PT.Telkom.

#### *Semarang*

Peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan PT. Telkom Divisi Regional IV Semarang dalam melaksanakan kegiatannya terutama yang berkaitan dengan konsumen adalah UU No. 3 tahun 1989 tentang Telekomunikasi dan PP No. 37 Tahun 1991 tentang Perlindungan dan Pengamanan Penyelenggaraan Komunikasi.

### *Yogyakarta*

Undang-undang yang menjadi dasar acuan adalah UU No. 3 tahun 1989 tentang Telekomunikasi

### *Surabaya*

Dalam rangka penyelenggaraan jasa telekomunikasi, PT. Telkom mengacu pada UU No. 3 tahun 1989 tentang Telekomunikasi.

## **III.C.5. PT. Perusahaan Listrik Negara**

### *Jakarta*

Peraturan perundang-undangan yang menjadi acuan PLN dalam rangka perlindungan konsumen adalah UU No. 15 tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan.

### *Bandung*

Peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan PLN dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya dalam rangka perlindungan konsumen adalah sebagai berikut :

- a. Undang-undang No. 15 tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan;
- b. PP No. 10/1989 tertanggal 25 Juli 1989 tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Tenaga Listrik.
- c. PP No. 23 tahun 1994 tanggal 16 Juni 1994 tentang Pengalihan bentuk Perusahaan Umum (Perum) Listrik Negara menjadi Perusahaan Perseroan
- d. SK. Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga Listrik No.024-PRT-1978 tanggal 23 Maret 1978 tentang syarat-syarat Penyambungan Listrik.
- e. SK. Menteri Pertambangan & Energi No.02.P/451/M.PE/1991 tanggal 26 April 1991 tentang Hubungan Pemegang Kuasa Usaha ketenagalistrikan dan Pemegang Ijin Usaha Ketenagalistrikan untuk Kepentingan Umum dengan Masyarakat

- f. Keputusan Direksi Perum PLN Nomor : 153.K/023/DIR/1993 tentang Organisasi dan tata kerja Perusahaan Umum Listrik Negara Distribusi Jawa Barat.
- g. Surat Perjanjian Kerjasama tentang Pemberian Santunan Muhibah Akibat Listrik antara Pemda Jawa Barat dengan PT.Asuransi Jiwa Buana Putra

#### *Semarang*

Peraturan perundang-undangan yang menjadi pedoman PLN dalam menyelesaikan permasalahan yang berhubungan dengan konsumen adalah:

- a. Undang-undang No. 15 tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan;
- b. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga Listrik Nomor 023-PRT-1978 tentang Peraturan Instalasi Listrik; dan
- c. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga Listrik Nomor 024-PRT-1978 tentang Syarat-syarat Penyambungan Listrik.

#### *Yogyakarta*

Undang-undang yang menjadi dasar pelaksanaan tugas PLN adalah UU No. 15 tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan.

#### *Surabaya*

Dalam rangka pelaksanaan tugas dan fungsinya, PT. PLN mengacu pada UU No. 15 tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan.

### **III.D. Pengaduan Dan Penyelesaian Sengketa**

#### **III.D.1. Departemen Perindustrian dan Perdagangan**

##### *Jakarta*

Cara Penyampaian: Konsumen pada umumnya tidak pernah mengadu langsung ke Kanwil tetapi melalui YLKI. Masalah pengaduan yang datang



dari masyarakat, di lingkungan Kanwil Deperindag ditangani oleh Unit/Bagian Bina Usaha Departemen Perdagangan Dalam Negeri.

Cara Penyelesaian: Setelah diterima pengaduan itu, Deperindag menghubungi perusahaan yang bersangkutan menanyakan tanggapan atas surat pengaduan dimaksud.

### *Semarang*

Jenis Pengaduan: Kualitas/mutu produk, ukuran, takaran, timbangan, tanggal kadaluarsa barang dan penjualan produk yang tidak terdaftar.

Cara Penyampaian: Pada umumnya melalui surat dari Lembaga Konsumen yang ditujukan kepada Kanwil Depperindag Jateng sebagai tembusan. Cara lain melalui pos, media massa atau datang langsung ke unit Bidang Usaha Perdagangan Dalam Negeri dan Bidang Metrologi Legal.

Penyelesaian: Kanwil menindaklanjuti pengaduan dengan mengirimkan surat atau menghubungi Pimpinan Perusahaan melalui telepon untuk mendapatkan tanggapan atau meminta klarifikasi dan meminta agar perusahaan yang bersangkutan menyelesaikan permasalahannya, serta memantau penyelesaiannya dan kalau perlu sekaligus melakukan pembinaan sesuai kemampuan yang ada.

### *Yogyakarta*

Jenis Pengaduan: Mulai dari bulan April 1991 sampai bulan Agustus 1994 ada kurang lebih 24 pengaduan yang masuk ke Kanwil Departemen Perdagangan DIY yang disampaikan oleh Lembaga Konsumen, antara lain mengenai: wanprestasi, kadaluarsa, kualitas produk, perbuatan curang, bahan tambahan berbahaya, iklan yang menyesatkan, produk palsu, informasi yang kurang lengkap dan salah dalam label, garansi, ukuran/takaran/timbangan.

Cara Penyampaian: Secara tertulis dari lembaga konsumen maupun konsumen secara langsung.

### *Surabaya*

Jenis Pengaduan: Pada tahun 1997 Balai POM menerima 4 pengaduan dari masyarakat dan pada triwulan tahun 1998, Balai POM menerima 3 pengaduan dari masyarakat.

Cara Penyampaian: Pengaduan yang masuk ke Balai POM Surabaya antara lain datangnya dari : Masyarakat, melalui surat/telepon, Media Massa (Surat Pembaca), dan lain-lain; Perusahaan Makanan dan Pemalsuan. Seringnya masalah pemalsuan; dan Pemerintah/Dir.jen.POM atas dasar laporan dari pihak lain.

Penyelesaian: Mekanisme kerja BPOM dalam menindaklanjuti pengaduan adalah setelah pengaduan diterima, langsung dilakukan koordinasi dengan petugas lainnya/ Kanwil Dep.Kes.Prop. Jatim, Laboratorium Kesehatan Daerah apabila diperlukan dalam kasus keracunan dan Kandep setempat dihubungi per telepon dan diteruskan ke lapangan hari itu juga. Hasil pemeriksaan dan sampling dilaporkan sesegera mungkin baik melalui faksimile (untuk kasus luar biasa) atau surat dinas ke Dir.Jen.POM Dep.Kes dengan tembusan ke masing-masing instansi terkait.

### **IV.D.3. Perumka**

#### *Jakarta*

Bila ada keluhan dan kritikan dari para pemakai jasa yang tidak merasa puas, maka keluhan tersebut akan diselesaikan menurut kemampuan yang dimiliki.

#### *Bandung*

Jenis Pengaduan :Jenis-jenis pengaduan dari masyarakat yang sering diterima pihak Perumka (Daop II Bandung) adalah keterlambatan jadwal kereta api, pelayanan yang kurang baik, kenyamanan yang kurang memenuhi kehendak konsumen, dan kehilangan barang bawaan baik di stasiun maupun di atas kereta api.

Cara Penyampaian: Secara langsung dan tidak langsung. Pengaduan yang datang langsung ke pihak Perumka (misal datang langsung atau melalui telepon) merupakan koreksi untuk meningkatkan pelayanan, sedang yang disampaikan dengan tidak langsung merupakan masukan bagi manajemen Perumka.

Penyelesaian: Adapun mekanisme penyelesaian pengaduan yang dilakukan oleh Perumka, pertama langsung ditangani di tingkat Unit Pelaksanaan Teknis. Apabila pada tingkat pertama ini masih belum dapat diselesaikan, akan disalurkan untuk diselesaikan ke tingkat yang lebih tinggi.

### *Semarang*

Jenis Pengaduan: Tidak didapatkan data yang ditabulasikan. Dari hasil wawancara yang berhasil dilakukan terlihat bahwa pengaduan yang dikeluhkan oleh konsumen adalah masalah kenyamanan di perjalanan atau masalah tiket.

Cara Penyampaian: Melalui petugas langsung, surat pembaca dan lembaga konsumen.

Penyelesaian: Dalam hal kenyamanan tidak mendapatkan tempat duduk. Menurut pihak Perumka hal ini diserahkan kepada calon penumpang, apakah mau berdiri atau tidak. Sedangkan untuk masalah operasional biasanya diselesaikan langsung oleh petugas yang bersangkutan.

### *Surabaya*

Jenis Pengaduan: Biasanya meliputi keamanan, kenyamanan, pelayanan dan tarif.

Cara Penyampaian: Keluhan penumpang selain disampaikan langsung kepada petugas setempat, para pengguna jasa ini juga menggunakan media koran sebagai alat untuk menyampaikan keluhan mereka.

Penyelesaian: Pada umumnya keluhan penumpang langsung diselesaikan oleh aparat atau petugas kereta api yang sedang dinas pada saat itu.

### **III.D.4. PT. Perusahaan Listrik Negara**

#### *Jakarta*

Jenis pengaduan: Pemasangan baru, penambahan daya, listrik padam, tegangan listrik, pencatatan meter, rekening listrik, PPAL, kondisi instalasi listrik, penerangan jalan umum dan lain-lain.

Cara Penyampaian: Pengaduan dari para pelanggan ada yang datang dari surat di media massa, telepon, faximile, ataupun datang langsung.

#### *Bandung*

Jenis Pengaduan: Tugas pelayanan dan pelaksanaan kewajiban kepada para pelanggan relatif masih belum berhasil sepenuhnya. PT.PLN masih mendapat berbagai jenis pengaduan yang disampaikan pelanggan kepada perusahaan, antara lain : listrik padam, masalah rekening dan pencatat meter, tegangan listrik naik-turun, permintaan listrik, masalah OPAL seperti adanya pencurian listrik, biaya pasang baru, tunggakan rekening listrik, calo listrik dan persoalan penerangan jalan umum (PJU).

Cara Penyampaian: Para pelanggan umumnya menyampaikan berbagai persoalan atau keluhan kepada PT.PLN dengan cara (1) datang ke loket pelayanan PLN, (2) melapor ke dinas gangguan melalui telepon biasa atau kases 123, (3) menulis surat pembaca di media cetak, dan (4) pengaduan melalui media elektronik (radio).

Penyelesaian: Melihat berbagai pengaduan atau keluhan yang disampaikan kepada PT.PLN, manajemen berusaha untuk menyelesaikannya melalui berbagai pendekatan seperti masalah yang bersifat teknis diselesaikan langsung oleh dinas gangguan, misalnya listrik padam, tegangan naik turun, dan lain-lain diusahakan selesai 1x 24 jam. Untuk keluhan melalui surat pembaca di media massa cetak, target PT.PLN mengirim jawab ke redaksi media yang bersangkutan H + 1. Untuk keluhan melalui media elektronik diupayakan untuk menjawab langsung.

#### *Semarang*

Jenis Pengaduan: Pengaduan yang masuk dibagi menjadi :Pengaduan

perbaikan/pergeseran instalasi PLN; Pengaduan rekening listrik; Pengaduan lainnya yang meliputi administratif yaitu koreksi nama, koreksi alamat, koreksi tempat pembayaran, koreksi kode golongan, rekening listrik belum terbit, salah bayar rekening listrik, dan lain-lain, serta yang bersifat teknis yang meliputi Kwh meter 1 fasa, Kwh meter 3 fasa, MCB rusak, NT Fuse APP putus, NFB APP Trip, S.I.P, S.M.P, Los kontak diterminal O.K, I.R, JTR putus, JTM putus, Trafi 1 fasa rusak, Trafi 3 fasa rusak, Los kontak dibushing primary, Los kontak dibushing secondary, Breaker trafo trip, Sekring gardu putus, Fuse link FCO putus, FCO rusak.

Cara Penyampaian: Adapun media yang dipergunakan untuk mengadu antara lain melalui surat, facsimile, telex pengaduan, mass media, pembaca meteran sendiri, pegawai PLN.

Penyelesaian/Penanganan: Mengenai pembacaan meter diakui bahwa banyak keluhan terhadap permasalahan ini. PLN menjelaskan bahwa pembacaan meter selama ini dilakukan oleh tenaga borongan dari KUD-KUD.

### ***Yogyakarta***

Jenis Pengaduan: Disebutkan bahwa perkembangan Pelayanan Konsumen PLN di Yogyakarta sudah cukup baik, dengan indikasi berkurangnya keluhan.

Penyelesaian: Tindak lanjut pengaduan tergantung apakah gangguan terjadi karena kesalahan PLN atau pelanggan. Kalau terjadi karena kesalahan pelanggan maka menjadi tanggungjawab pelanggan sendiri.

### ***Surabaya***

Jenis Pengaduan: Pengaduan yang sering diterima oleh PLN adalah antara lain; Lamanya pemadaman listrik; Biaya paket listrik untuk instalasi rumah; Kurang akuratnya pencatatan stand meter; Cara Penyampaian: Ketidak puasan dari pelanggan dalam bentuk pengaduan diajukan pada unit pelayanan pengaduan yang telah ada.

Penyelesaian: Di bidang teknik kelistrikan ini, PLN akan berusaha secepat mungkin untuk memperbaiki instalasi listrik yang ada, baik di rumah

pelanggan maupun di tempat yang telah ditentukan bersama oleh PLN dan pemerintah daerah setempat.

### **III.D. 5. PT. Telkom**

#### *Bandung*

Jenis-jenis pengaduan : Pengaduan atau keluhan yang disampaikan pelanggan atau masyarakat kepada PT.Telkom Divisi III yakni pelayanan pasang baru, keterlambatan kring, tagihan jasa telekomunikasi, pelayanan perbaikan gangguan, pelayanan telepon umum, pelayanan operator.

Cara Penyampaian: Persoalan yang dihadapi pelanggan atau konsumen jasa telekomunikasi umumnya diterima pihak manajemen melalui berbagai cara seperti lewat telepon dan media elektronik, datang langsung ke kantor pelayanan, mengirim surat, menulis surat pembaca di media cetak, dan melalui dewan pelanggan.

#### *Semarang*

Jenis pengaduan: Tagihan, Petunjuk/Perigumuman, Tarif, Peraturan, Gangguan Telekomunikasi, Telepon Umum/Wartel, Galian, Sikap Pegawai, Pelayanan, Jasa Provisi

Cara Penyampaian: Media yang sering digunakan konsumen dalam menyampaikan keluhannya kepada pihak PT. Telkom antara lain melalui Yantel, telepon, surat, media massa (surat pembaca), Kotak Pos 5000, Lembaga Konsumen (YLKI/LP2K), akses ke Telkom, dan sekretariat/unit kerja lain.

Penyelesaian/penanganan: Untuk menampung pengaduan dari konsumen/pelanggan diterbitkan buku pengaduan. Proses penanganan pengaduan dibagi menjadi 4 tingkatan (eskalasi) yaitu : Penanganan di Lini Depan; Penanganan di tingkat II ; Penanganan di Tingkat III; Penanganan High Level Complaints.

### *Yogyakarta*

Jenis pengaduan: (1) pelayanan pasang baru, (2) keterlambatan kring, (3) tagihan jasa telekomunikasi, (4) pelayanan perbaikan gangguan.

Cara Penyampaian: Keluhan / pengaduan konsumen umumnya diterima pihak Telkom melalui berbagai cara seperti lewat telepon dan media elektronik, datang langsung ke kantor pelayanan, mengirim surat, dan menulis surat pembaca di media cetak.

### *Surabaya*

Jenis Pengaduan: Dari data yang dikumpulkan tentang pengaduan pelanggan, ternyata pengaduan gangguan dan masalah klaim pulsa yang sering dikeluhkan oleh pelanggan.

Cara Penyampaian: Pengaduan diajukan oleh pelanggan melalui service point, telepon 117 dan surat kabar. Pelanggan menyampaikan pengaduan mereka melalui telpon, fax, kotak saran, datang langsung ke kantor telepon setempat, dan melaporkannya melalui surat.

Penyelesaian: Tindak lanjut telkom atas pengaduan yang masuk dari pelanggan antara lain : Telkom langsung menangani masalah pelanggan saat itu juga; dan Terhadap kasus-kasus tertentu yang memerlukan waktu penyelesaian, telkom akan segera memberikan jawaban tertulis melalui surat.

### **III.D.6. HERO Supermarket**

#### *Jakarta*

Hero tidak memiliki divisi unit pengaduan tersendiri, karena pada prinsipnya tiap cabang harus dapat menyelesaikan setiap masalah yang mereka hadapi termasuk masalah pengaduan. Oleh karena itu, bila ada keluhan/ pengaduan di tingkat cabang sedapat mungkin diselesaikan langsung oleh manajer toko sepanjang si konsumen membawa data yang diperlukan seperti bukti-bukti pembelian atas barang yang diklaim, dan lain-lain. Adapun pengaduan yang sering dilakukan oleh langganan Hero dilakukan dengan cara menelepon cabang Hero, menulis surat ke cabang Hero,

menulis surat di koran (surat pembaca) dan mendatangi langsung cabang Hero. Pengaduan itu biasanya di seputar mutu barang dan waktu kadaluwarsa, pelayanan salah satu karyawan yang kurang simpatik/baik, dan lain-lain.

### *Bandung*

Pengaduan konsumen kepada Hero biasanya dilakukan dengan cara datang langsung ke Hero, dan sedikit melalui penggunaan sarana kotak saran. Teknis penyelesaian masalah pengaduan dari konsumen kepada Hero (produsen / distributor) biasanya dilakukan dengan penyelesaian oleh pihak produsen kepada konsumen, permohonan maaf dari produsen, pertanggungjawaban produsen atau distributor kepada konsumen. Apabila tidak ada titik temu antara produsen dengan konsumen maka konsumen berhak melaporkannya kepada lembaga perlindungan konsumen. Kemudian lembaga ini mengadakan pertemuan untuk mewakili konsumen dengan pihak penjual dan produsen.

### *Semarang*

Pengaduan bisa langsung diterima oleh pegawai atau supervisor front office. Tetapi apabila masih belum bisa ditangani maka penanganan masalah pengaduan akan dilakukan oleh store manager. Pengaduan yang masuk ke HERO tidak ditabulasikan. Namun, dari data yang ada terlihat bahwa biasanya keluhan berkaitan dengan harga, kualitas barang dan pelayanan. Untuk harga, apabila terjadi dua harga yang berbeda, maka konsumen dapat menggunakan harga yang paling murah.

### *Surabaya*

Hero tidak membuat tabulasi terhadap pengaduan dari konsumen mereka, hal ini bisa terjadi karena hampir setiap pengaduan yang diterima, langsung diselesaikan seketika itu juga, dengan cara mengganti atas produk yang mereka keluhkan. Untuk kasus pengaduan yang sifatnya perbedaan harga, pihak Hero memberikan harga yang ada pada label yang terdapat pada rak produk tersebut, dan bukan pada harga pada mesin kasir.



### **III.D.7. LSM Bidang Perlindungan Konsumen**

#### ***Jakarta***

**Jenis Pengaduan:** Pada tahun 1997 urutan 10 besar bidang pengaduan adalah sebagai berikut : Perumahan 22% sejak 1996; Telekomunikasi: dalam beberapa tahun belakang lebih berkembang. Kalau dulu identik dengan Telkom, sekarang sudah bermacam-macam (ratelindo, Satelindo), operator Ponsel dan ini menyebar sejak 5 tahun terakhir masuk kelompok 5 besar; Jasa perbankan; Listrik/PLN; Produk elektronik; Makanan sejak awal 92 tertinggi; Jasa transportasi: darat (KA dan non KA t), udara, laut. Kasus yang banyak terjadi di darat dan udara; Supermarket/pasar swalayan; Otomotif; Air Minum. Dari data pengaduan berdasarkan lokasi pengaduan, maka Jabotabek (80%) dari total tahun 1997; Bekasi 16%, Tangerang 22%, Bogor 25%, Jakarta 14%, di luar Jabotabek 20% (termasuk di luar Jawa).

**Cara Penyampaian:** Datang langsung, melalui surat, telepon, e-mail, faksimili

**Penyelesaian:** Prinsip yang digunakan YLKI Jakarta dalam menyelesaikan pengaduan yang masuk adalah sistem tanggung renteng. Maksudnya, setiap pelaku usaha yang terlibat dalam memproduksi hingga memasarkan suatu produk yang telah merugikan konsumen bertanggung jawab terhadap kerugian yang telah ditanggung konsumen.

#### ***Semarang***

**Jenis Pengaduan:** Sedangkan pada periode tahun 1996 hingga 1997, jumlah pengaduan 36 kasus, dengan status 73 % selesai, 12 % sedang dalam proses, dan 15 % tidak ada tanggapan. Prosentase jenis pengaduan yang paling banyak masuk pada tahun periode yang sama adalah kasus makanan dan minuman dalam kemasan (23 %), kemudian air PAM (10 %), listrik (10 %), dan produk elektronik (10 %). Sisanya adalah kasus jasa transportasi, pelayanan medik, obat dan kosmetik, telepon, sandang, kendaraan dan suku cadang, peralatan rumah tangga, perumahan, iklan/promosi/undian, jasa service, jasa pos, paket, dan jasa perbankan/asuransi.

Cara Penyampaian: Media yang digunakan untuk penyampaian pengaduan antara lain melalui surat (50 %), datang langsung (25 %) dan melalui telepon atau faksimile (25 %).

Penyelesaian: Mekanisme penanganan pengaduan yang masuk ke LP2K dilakukan dengan mengirimkan surat kepada produsen yang dimaksud dengan tembusan kepada instansi yang terkait. Ada beberapa yang mendapat tanggapan dan kemudian dapat diselesaikan dengan baik, namun ada pula beberapa pengaduan yang tidak mendapatkan tanggapan sama sekali dari pihak produsen. Selama penyelesaian sengketa LP2K mendampingi konsumen atau dapat bertindak mewakili konsumen.

### *Yogyakarta*

Jenis Pengaduan: Dapat dibagi menjadi dua jenis, yaitu pengaduan dan temuan. Untuk data pengaduan tahun 1990-1997, sebagai berikut: Kategori barang antara lain: Makanan dan minuman 54 kasus, obat dan kosmetika, 11 kasus, alat rumah tangga dan pelayanan purna jual 8 kasus, undian dan jual beli cicilan masing-masing 2 kasus, lingkungan 7 kasus, dan lain lain 3 kasus. Untuk data tahun 1994-1997, adalah : makanan dan minuman 25 kasus, alat rumah tangga dan pelayanan purna jual 1 kasus, lingkungan 1 kasus, dan angkutan umum 1 kasus.

Cara Penyampaian: Datang langsung, surat, telepon.

Penyelesaian: Dari data antara tahun 1992-1997 dari 125 kasus dengan hasil: 2 kasus hak konsumen dapat terpenuhi dalam arti tuntutan konsumen dipenuhi atau penjelasan produsen dapat diterima konsumen.; 65 kasus tidak berhasil, dalam arti data tidak lengkap, konsumen menarik pengaduannya, tidak memperoleh tanggapan dari pihak konsumen atau produsen, dan terbentur pada peraturan perundang-undangan; dan kasus dalam proses.

### *Surabaya*

Jenis Pengaduan: Lembaga Advokasi Konsumen Surabaya (LAKS) tidak membuat tabulasi data pengaduan dari konsumen

Cara Penyampaian: Tidak ada tabulasi, namun kebanyakan mengadu langsung ke LAKS.

Penyelesaian: LAKS menghubungi pihak produsen untuk mengetahui tindakan terhadap konsumen produk mereka. Untuk kasus tertentu, pihak produsen langsung menanggapi (tidak ada tabulasi), namun ada juga pihak produsen yang mengabaikan. Untuk pihak produsen yang mengabaikan pendekatan yang dilakukan oleh LAKS, LAKS memberikan tenggang waktu 14 hari kepada produsen untuk menyelesaikannya dalam waktu 14 hari untuk menyelesaikannya. Apabila somasi tersebut juga diabaikan, maka LAKS akan membawa permasalahannya ke Pengadilan. LAKS juga dapat bertindak sebagai mediator dalam penyelesaian sengketa. Hal ini pernah dilakukan atas oleh PLN dan Telkom.

#### **IV. ANALISA PEMBAHASAN**

##### **IV.A. Analisa Struktur Kelembagaan**

###### **IV.A.1. Departemen Perindustrian dan Perdagangan/ Kanwil Deperindag.**

Dalam struktur organisasi instansi Departemen Perindustrian dan Perdagangan (Deperindag) yang berlokasi di Jakarta sebagai pusat maupun kantor wilayahnya di masing-masing daerah menunjukkan bahwa sesungguhnya pengaduan masyarakat ditampung oleh Bidang Usaha Perdagangan Dalam Negeri dan Bidang Metrologi. Sekalipun kedua bidang itu sering menerima pengaduan dari masyarakat, tetapi masyarakat belum mengetahui secara pasti bahwa Deperindag juga dapat menerima pengaduan. Banyaknya bidang lain (terlihat dalam struktur organisasi) membuat masyarakat tidak dapat mengetahui secara pasti bidang yang dapat menangani pengaduannya.

###### **IV.A.2. Ditjen POM/ Balai POM**

Dalam struktur organisasi Ditjen POM/Balai POM, maka pengaduan yang masuk diterima oleh Dirjen POM/Kepala Balai POM melalui TU (Tata Usaha) kemudian disalurkan kepada unit terkait yang memiliki wewenang.

Struktur demikian memperlihatkan bahwa sesungguhnya organisasi ini tidak efektif dalam menerima pengaduan secara langsung dari masyarakat. Prosedur melalui TU membuat masyarakat tidak dapat bertemu langsung dengan bidang yang terkait langsung untuk menanganinya. Kerja aktif dari instansi lain memang sangat dibutuhkan untuk membantu proses penyelesaian pengaduan dari konsumen.

#### **IV.A.3. Perumka**

Masyarakat lebih sering ke bagian humas bila hendak mengajukan pengaduan/complaint. Selanjutnya bagian humas yang akan meneruskan pengaduan ini. Struktur demikian membuka peluang bagi pegawai bidang humas untuk melimpahkan masalah ke unit yang terkait. Pelimpahan seperti ini akan menimbulkan ketidakpastian penyelesaian masalah.

#### **IV.A.4. PLN**

Dalam kaitannya dengan masalah pengaduan, PLN lebih banyak menerima masalah pengaduan pada kantor cabang (sebagai contoh Distribusi Jawa Tengah menyatakan bahwa masalah pengaduan akan lebih banyak didapatkan di kantor cabang) sebab kantor cabang merupakan tempat pelayanan langsung kepada masyarakat pengguna jasa listrik. Struktur organisasi kantor cabang memperlihatkan bahwa bagian yang melayani masyarakat (pelanggan) secara langsung adalah bagian pelayanan masyarakat. Bila keluhan pelanggan berkaitan dengan bagian yang lain, maka tugas bagian pelayanan pelanggan untuk menghubunginya.

#### **IV.A.5. LSM Bidang Perlindungan Konsumen**

Bila dilihat dari struktur organisasi LP2K sebagai LSM yang bergerak di bidang pembinaan, perlindungan dan pemberdayaan konsumen di Indonesia khususnya di Semarang dapat dilihat bahwa untuk menampung pengaduan dari konsumen diterima oleh bidang pengabdian dan pelayanan masyarakat khususnya bagian pengaduan. Struktur organisasi YLKI ataupun LP2K terlihat bahwa pengaduan masyarakat ditampung oleh bagian pengaduan. Hanya saja, bagian pengaduan pada LP2K masih

berada di bawah satu bidang yaitu bidang pengabdian dan pelayanan masyarakat. Hal ini dapat menimbulkan kekurang jelasan bagi masyarakat ketika hendak menyalurkan pengaduannya. Lebih baik bila lembaga ini membuat satu bidang yang khusus melayani pengaduan.

#### **IV.A.7. PT Telkom**

Untuk menampung pengaduan dari konsumen/ pelanggan dilalui dalam beberapa tahapan yang telah ditetapkan oleh PT Telkom.

#### **IV.A.8. PT HERO Supermarket**

Pada prinsipnya, pegawai HERO dapat dibagi menjadi dua yaitu yang bertugas di front office dan di back office. Khusus mengenai pelayananan konsumen ditangani oleh Customer Service yang bertugas di front office. Struktur yang demikian memudahkan masyarakat dalam mengadukan permasalahannya di bidang konsumen. Masyarakat dapat secara langsung menemui orang yang berkompeten karena sudah jelas bidang yang menanganinya. Struktur seperti ini memperkecil kesalahan tempat melapor karena sudah jelas bidang yang menangani pengaduan/complain. Konsumen juga terhindar dari kerepotan mengurus sendiri permasalahannya karena hal-hal yang bukan menjadi kesalahannya.

### **IV.B. Analisa Program**

#### **IV.B.1. Departemen Perindustrian dan Perdagangan**

Program perlindungan konsumen oleh Kanwil Deperindag di lima kota umumnya berjalan dengan baik, seperti program supervisi dengan sasaran pabrik, pasar, pedagang, toko dan swalayan dan home industry. Program di setiap kanwil didasarkan atas kebijakan yang dikeluarkan oleh Deperindag Pusat dalam hal ini Ditjen Perdagangan Dalam Negeri. Pelaksanaan program penyuluhan di lapangan relatif tidak menemui hambatan yang berat. Penyuluhan lapangan yang dilakukan merupakan antisipasi terhadap persoalan yang timbul di masa datang. Sasaran akhir dari program adalah tertib niaga yang sudah dilaksanakan terhadap berbagai barang (sample) yang dijual di pasar tradisional, pasar swalayan, dan toko.

#### **IV.B.2. BPOM Departemen Kesehatan**

Secara komprehensif, program publik yang menjadi fungsi utama beroperasinya BPOM adalah:

- a. Pemeriksaan setempat, pengambilan sampel dan pengujian laboratorium terhadap Omkaba.
- b. Pengawasan periklanan Omkaba yang dapat ditelusuri melalui siaran radio/TV, selebaran/leaflet, harian/majalah, media baliho dan media informasi publik lainnya. Langkah-langkah peringatan sampai pencabutan ijin-pun akan dilakukan BPOM sekiranya terdapat kejanggalan-kejanggalan.
- c. Pembinaan dan pengawasan terhadap sarana produksi dan pelayanan kesehatan melalui segenap penyuluhan baik untuk produsen yang ber-MD maupun ber-SP, dan mendatangi secara rutin sarana produksi/ distribusi /pelayanan kesehatan.
- d. Mensosialisasikan program perlindungan konsumen kepada masyarakat yang dapat dilakukan melalui brosur-brosur, pameran pembangunan, kegiatan sosial seperti kegiatan PKK dan kelompok pencipir.
- e. Menerima secara langsung pengaduan dari masyarakat yang berkaitan dengan (1) Omkaba dan perbekalan kesehatan, (2) pengaduan yang berkaitan dengan mutu dan keamanan produk serta permasalahan aspek legalitas yang terkait dengan Omkaba dan perbekalan, (3) mengolah dan meneruskan pengaduan masyarakat kepada unit kerja terkait untuk dilaksanakan pemecahannya secara cepat dan tepat dan (4) memantau proses pelaksanaan pemecahan masalah-masalah yang dilaksanakan oleh unit kerja terkait dan menyampaikannya kepada anggota masyarakat.
- f. Masalah sertifikasi label halal haram yang direkomendasikan oleh Majelis Fatwa MUI.

#### **IV.B.3. Perumka**

Perumka sebagai satu badan usaha publik yang bergerak dalam pelayanan jasa kereta api cukup memberikan komitmennya terhadap upaya-upaya peningkatan kinerja Perumka secara umum bagi aspek intern perusahaan maupun ekstern sehingga dapat menopang percepatan arus mobilisasi orang-perorangan dalam ikut serta memperkokoh proses pembangunan nasional. Dari sisi intern perusahaan pun komitmen langkah-langkah ini dapat menjadi faktor yang sangat kondusif dalam upaya peningkatan pendapatan operasional Perumka sehingga dengan terjadinya stabilisasi dan dinamisasi peningkatan pendapatannya, upaya-upaya Perumka dalam memberikan pelayanan kepada pengguna jasa kereta api akan lebih realistis dan sudah semestinya.

Masalah sosialisasi program-program Perumka yang berkaitan dengan pelayanan juga tetap menjadi perhatian utama setiap DAOP sehingga diharapkan masyarakat dapat lebih mudah mengaksesnya seperti dalam pelayanan tiket, reservasi, pengembalian dan garansi atas tersedianya asuransi bagi para penumpang ka sampai dengan rencana peluncuran produk-produk unggulan Perumka dan acara kehumasan/bina pelanggan seperti temu pelanggan dan lain-lain.

#### **IV.B. 4. PT. PLN**

Program pelayanan jasa listrik oleh PT.PLN di lima kota sudah berjalan dengan baik. Misalnya, kebijakan ganti rugi kepada pelanggan. Kebijakan ini didukung oleh kerjasama antara PT.PLN dengan PT. Asuransi Jiwa Buana Putra di wilayah Jawa Barat. Kekurangan di dalam penanganan pengaduan lebih banyak disebabkan oleh keterbatasan sarana dan prasarana yang dimiliki. Teknis operasional dari program pelayanan kepada pelanggan oleh PT.PLN di lima kota umumnya dilakukan dengan berbagai cara yakni ; penerbita buku panduan, penyampaian berbagai informasi kepada masyarakat tentang kebijakan perusahaan, mengikuti kegiatan pameran, melakukan penyuluhan tentang tenaga listrik terutama di pedesaan, memasang papan pengumuman di tempat-tempat pelayanan dan pembayaran rekening listrik.

#### **IV.B. 5. LSM Bidang Perlindungan Konsumen**

Umumnya program YLKI dalam menangani perlindungan konsumen di lima kota berpusat pada penanganan pengaduan produk makanan dan jasa seperti TELKOM, PLN dan Perumka. Keberhasilan pelaksanaan program tergantung kepada baik tidaknya rencana kerja yang dibuat oleh setiap lembaga. Misalnya, kantor YLKI sudah relatif maju di dalam hal pelaksanaan program perlindungan konsumen. Mekanisme atau teknis operasional yang ditempuh adalah melakukan berbagai alternatif seperti pendidikan konsumen, bimbingan dan peyebarluasan informasi, penelitian, survei, pengumpulan data, dan statistik, pembinaan koperasi konsumsi, kerjasama dengan lembaga-lembaga konsumen domestik dan internasional, bekerjasama dengan lembaga pemerintah, universitas, dan lembaga penelitian, serta LSM lainnya.

#### **IV.B. 6. PT. Telkom**

Umumnya program pelayanan konsumen yang dilakukan oleh PT.TELKOM di lima kota relatif sama yang didasarkan kepada kebijakan kantor pusat. Program pelayanan konsumen berorientasi kepada upaya agar pelanggan memperoleh haknya dalam hal pelayanan yang baik, tepat, dan cepat. Pelaksanaan program umumnya bersifat proaktif disesuaikan dengan kondisi di lapangan. Beberapa pola yang masih terus dilaksanakan adalah program pelayanan pasang baru, pelayanan gangguan, pembayaran tagihan jasa telekomunikasi, dan pelayanan ganti rugi serta pelayanan telepon umum dan wartel.

#### **IV.B.7. PT. HERO Supermarket**

Sebagai sebagai salah satu supermarket terbesar di Indonesia, Hero selalu berusaha untuk tetap menjadi salah satu sarana belanja eceran terbaik dengan senantiasa meningkatkan pelayanan demi kepuasan pelanggan. Secara komparatif, program utama setiap Hero baik outlet yang ada di daerah maupun di pusat kata kuncinya adalah peningkatan kualitas barang dagangan dan pelayanan kepada para pelanggannya secara berkesinambungan meskipun pihak Hero harus mematok tingkat harga yang lebih tinggi dibanding tingkat harga pasar. Kemudian, upaya



meningkatkan kedekatan secara emosional dan psikologis dengan para pelanggannya sehingga Hero dapat mempertahankan pangsa pasar Hero yang telah terbina sejak lama.

Langkah-langkah ini secara umum juga dilakukan di setiap outlet yang ada di daerah-daerah. Semua ini dilakukan demi menciptakan pelanggan Hero puas atas setiap produk yang dibeli dan pelayanan yang diterimanya. Ini berarti bahwa faktor kepuasan konsumen selalu menjadi tujuan setiap program Hero sehingga Hero dapat berkembang sejalan dengan filosofi Hero untuk selalu mengutamakan pelayanan terbaik, selalu menyediakan barang yang bermutu tinggi dan Hero secara komprehensif menciptakan kesatuan manajemen yang sempurna.

Kaitan kepentingan perlindungan konsumen sangat jelas bila kita tilik dari prinsip utama beroperasinya Hero yang menempatkan kepuasan pelanggan sebagai prioritas utama dan jaminan yang diberikan Hero atas segenap produk yang dijualnya. Secara tersirat juga terbukti bahwa upaya perlindungan konsumen sebenarnya sejalan dengan rasionalisme ekonomi bahwa tulang punggung kinerja dan kehidupan sebuah unit usaha sepenuhnya tergantung pada kredibilitas unit usaha itu di mata para pelanggannya. Dengan terciptanya kredibilitas yang tinggi di mata para pelanggannya, sudah tentu dinamika tingkat penghasilan suatu badan usaha baik privat maupun publik terus dapat tertopang. Jadi, terbukti bahwa proposisi ini dapat menyangkal satu pandangan yang secara naif menyatakan bahwa komitmen perlindungan konsumen suatu unit usaha dapat menimbulkan distorsi dalam beroperasinya suatu unit usaha tertentu.

#### **IV.D. Analisa Peraturan Perundang-Undangan**

Dari beberapa ketentuan di dalam KUHP dan KUH Perdata serta ke-lima undang-undang yang berkaitan dengan Perlindungan Konsumen, dapat diketahui bahwa di dalam undang-undang tersebut terdapat pasal-pasal yang dapat diartikan memberikan perlindungan terhadap konsumen, meski tidak ada satu-pun dari ketentuan pasal tersebut yang secara tegas menyebutkan kata konsumen. Sehingga dapat dikatakan bahwa perlindungan terhadap konsumen selama ini hanya diatur secara umum di dalam KUHP dan KUH Perdata serta di dalam Undang-undang sektoral masing-masing.

Hal lain yang perlu diperhatikan dari beberapa ketentuan tersebut adalah pengaturannya lebih lanjut yang diserahkan kepada peraturan pelaksanaan dari Undang-undang tersebut, seperti:

- a. Pengaturan lebih lanjut mengenai barang-barang dalam keadaan terbungkus, yang pelaksanaannya diatur lebih lanjut dengan Keputusan Menteri;
- b. Ketentuan mengenai pengamanan makanan dan minuman, yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;
- c. Ketentuan mengenai pengamanan sediaan farmasi dan atau alat kesehatan, yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;
- d. Ketentuan mengenai pengamanan bahan yang mengandung zat adiktif, yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;
- e. Susunan tarif jasa telekomunikasi, yang diatur dengan Peraturan Pemerintah;
- f. Tata cara pengajuan dan penyelesaian ganti rugi oleh pemakai jasa telekomunikasi, yang diatur dengan Peraturan Pemerintah;
- g. Ketentuan tentang hubungan antara Pemegang Kuasa Usaha Ketenagalistrikan dan Pemegang Izin Usaha Ketenagalistrikan untuk kepentingan umum dengan masyarakat yang menyangkut hak, kewajiban dan tanggung jawab masing-masing, yang diatur dengan Peraturan Pemerintah;
- h. Pengaturan mengenai harga jual tenaga listrik oleh Pemerintah;
- i. Penetapan struktur dan golongan tarif angkutan kereta api, yang ditetapkan oleh Pemerintah;
- j. Ketentuan mengenai penderita cacat dan/atau orang sakit yang berhak memperoleh pelayanan berupa perlakuan khusus dalam bidang angkutan kereta api, yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Untuk itu, ketentuan-ketentuan yang memberikan unsur perlindungan terhadap konsumen yang tersebar tersebut perlu dituangkan di dalam Undang-undang tersendiri yang mengatur tentang perlindungan konsumen sebagai undang-undang khusus yang mengatur pokok-pokok mengenai perlindungan terhadap konsumen. Undang-undang tersebut

diharapkan dapat mengatur mengenai hak dan kewajiban konsumen; hak dan kewajiban produsen; Perbuatan yang dilarang dilakukan oleh produsen; mekanisme penyelesaian perselisihan antara produsen dengan konsumen; pembentukan badan atau lembaga yang mengkoordinasikan program perlindungan konsumen; tata cara pembuktian apabila terjadi kerugian di pihak konsumen yang diakibatkan oleh produsen; serta sanksi yang dikenakan terhadap produsen yang mengakibatkan kerugian terhadap konsumen.

Untuk membuktikan analisa di atas, maka berdasarkan penelitian lapangan yang kami lakukan kepada beberapa responden, maka diperoleh analisa terhadap peraturan perundang-undangan sebagai berikut.

#### **IV.C.1. Departemen Perindustrian dan Perdagangan**

Beberapa Undang-undang yang dijadikan acuan dalam rangka pelaksanaan tugas, yaitu:

- a. Undang-undang No. 10 tahun 1961 tentang Barang;
- b. Undang-undang No. 8 tahun 1962 tentang Perdagangan Barang-barang dalam Pengawasan;
- c. Undang-undang No. 2 tahun 1981 tentang Metrologi legal;
- d. Undang-undang No. 5 tahun 1984 Perindustrian;
- e. Undang-undang No. 19 tahun 1992 tentang Merek;
- f. Undang-undang No. 7 tahun 1996 tentang Pangan.

Dari keenam Undang-undang tersebut, Undang-undang yang sangat erat kaitannya dengan masalah perlindungan konsumen adalah Undang-undang tentang Metrologi Legal, karena di dalam struktur organisasi Kantor Wilayah Departemen Perindustrian dan Perdagangan sebagai ujung tombak Depperindag di daerah, Metrologi merupakan salah satu bidang yang tersendiri dan mempunyai aparatur yang khusus menangani bidang ini.

Adapun UU No 2 tahun 1981 tentang Meteorolgi Legal yang terkait dengan Perlindungan Konsumen adalah : Bab VI mengenai Barang dalam Keadaan Terbungkus, Pasal 22 ; Pasal 22, 23 dan 24; Bab VII tentang Perbuatan Yang Dilarang, Pasal 25 sampai dengan Pasal 31 ; Bab VII tentang Ketentuan Pidana, Pasal 32 sampai dengan Pasal 35.

#### **IV.C. 2. BPOM Departemen Kesehatan**

Salah satu acuan pokok untuk melaksanakan tugas pengawasannya adalah Undang-undang No. 23 tahun 1992 tentang Kesehatan. Ada beberapa peraturan perundang-undangan yang mendukung tugas BPOM Kanwil Depkes DKI Jakarta :

- a. UU No. 23 tahun 1992 tentang Kesehatan. Dalam UU Kesehatan ini diatur didalamnya mengenai (a) pengamanan makanan dan minuman, (b) pengamanan sediaan farmasi dan alat kesehatan, (c) pengamanan zat adiktif dan (d) perbekalan kesehatan.
- b. Beberapa peraturan Menteri Kesehatan, yaitu : (a) Permenkes RI No. 76/MENKES/PER/XII/75 tentang ketentuan peredaran dan penandaan susu kental manis; (b) Permenkes RI No. 280/MENKES/PER/XI/76 tentang ketentuan peredaran dan penandaan pada makanan yang mengandung bahan berasal dari babi; (c) Permenkes RI No. 329/MENKES/PER/XII/76 tentang ketentuan produksi dan peredaran makanan; (d) Permenkes RI No.79/MENKES/PER/III/78 tentang label dan periklanan; (e) Permenkes RI No. 180/MENKES/PER/IV/85 tentang makanan kadaluarsa; dan (f) Permenkes RI No. 722/MENKES/PER/IX/88 tentang bahan tambahan makanan.
- c. Peraturan Daerah
- d. Surat Keputusan Dirjen POM yang terdiri dari (a) Kep.Dir.Jend.POM no. 01415/B/SK/IV/91 tentang tanda khusus pewarna makanan; dan (b) Kep.Dir.Jend. POM no. 02897/B/SK/XII/90 tentang pendaftaran makanan tertentu.

Di antara peraturan perundang-undangan di atas, hanya UU No. 23 tahun 1992 tentang Kesehatan yang berkaitan secara langsung dengan masalah Perlindungan Konsumen. Adapun ketentuan yang dimaksud adalah : Bab V tentang Upaya Kesehatan Bagian Ketiga Pengamanan Makanan dan Minuman, Pasal 21, 39, 40 s/d 44 ; dan Bab X tentang Ketentuan Pidana Pasal 80 ayat (4) dan Pasal 82 ayat (2), 83 s/d Pasal 86.

#### **IV.C.3. PT. Telkom**

PT. Telkom sebagai suatu badan usaha penyelenggara jasa telekomunikasi, mengacu pada Undang-undang No. 3 tahun 1989 tentang Telekomunikasi. Beberapa ketentuan di dalam Undang-undang tersebut yang terkait dengan perlindungan terhadap konsumen adalah sebagai berikut: Pasal 12 dan Pasal 17; dan Bab VI tentang Hubungan antara Badan Penyelenggara, Badan lain dan masyarakat dalam penyelenggaraan jasa telekomunikasi, Pasal 26 s/d Pasal 30.

#### **IV.C. 4. Perusahaan Listrik Negara**

Acuan yang digunakan oleh PLN dalam menyelenggarakan jasa ketenagalistrikan adalah Undang-undang No. 15 tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan.. Ketentuan di dalam Undang-undang tersebut yang dapat diasumsikan sebagai unsur perlindungan terhadap konsumen adalah sebagai berikut:

- a. Bab VI tentang Hubungan antara **Pemegang Kuasa Usaha Ketenagalistrikan dan Pemegang Izin Usaha Ketenagalistrikan** untuk Kepentingan Umum dengan Masyarakat dalam Usaha penyediaan tenaga listrik, Pasal 15 dan 16
- b. Bab IX Ketentuan Pidana, Pasal 22 dan Pasal 23 ayat (2),

#### **IV.C. 5. Perumka**

Perusahaan Umum Kereta Api sebagai salah satu badan penyelenggara jasa transportasi darat. Dalam pelaksanaannya, Perumka mengacu pada Undang-undang No 13 tahun 1992 tentang Perkeretaapian. Berikut ini beberapa ketentuan **yang memberikan perlindungan terhadap konsumen.**

1. Bab VII Angkutan Pasal 25 s/d Pasal 35.
2. Bab IX tentang Ketentuan Pidana Pasal 36

#### **IV.D. Aanalisa Pengaduan dan Penyelesaian Sengketa**

Analisis terhadap pengaduan ini akan difokuskan pada 2 persoalan pokok

dalam pengaduan, pertama: jenis atau masalah yang menjadi obyek pengaduan untuk masing-masing instansi/lembaga serta media penyampaian pengaduan dan kedua adalah proses/mekanisme penanganan atau penyelesaian pengaduan pada masing-masing instansi/lembaga.

#### **IV.D.1. Pengaduan Melalui Kanwil Deperindag**

Kantor Wilayah Departemen Perindustrian dan Perdagangan (Deperindag) merupakan instansi pemerintah di Daerah yang bertugas mengkoordinasikan kegiatan perlindungan konsumen di daerah. Ruang lingkup tugasnya yang demikian, mengakibatkan Kanwil Deperindag menerima dan menangani hampir semua jenis pengaduan konsumen .

##### **IV.D.1.a. Jenis pengaduan**

Dari data yang ditemukan terlihat bahwa terjadi peningkatan pengaduan konsumen yang disampaikan kepada Kanwil Deperindag. Di Yogyakarta misalnya, pada tahun 1991, Kanwil Deperindag hanya menerima 2 surat pengaduan, namun pada tahun 1994 jumlahnya telah meningkat menjadi 8 surat pengaduan. Hal yang sama juga terjadi di Surabaya. Kanwil Deperindag, di samping menerima pengaduan yang disampaikan oleh konsumen, juga mendapat tembusan pengaduan yang disampaikan oleh konsumen kepada Yayasan Lembaga Konsumen atau Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen (LP2K) dan Balai Pemeriksaan Obat dan Makanan (Balai POM). Dengan demikian, dalam kasus tertentu peran Deperindag hanya sebagai fasilitator penyelesaian pengaduan oleh Yayasan Lembaga Konsumen.

Di Semarang, Jawa Tengah misalnya, kanwil Deperindag menerima 4 (empat) surat tembusan pengaduan dari LP2K. Sedangkan kasus pelanggaran konsumen yang ditemukan langsung di lapangan berjumlah 5 kasus. Mengenai media penyampaian pengaduan, Kanwil Deperindag sebagian besar menerima pengaduan melalui surat secara langsung kepada Deperindag dan surat pembaca di media masa setempat. Kemudian diikuti oleh penyampaian melalui telepon dan pengaduan langsung.

#### **IV.D.1.b. Penyelesaian pengaduan**

Pengaduan konsumen di lingkungan Kanwil Deperindag ditangani oleh Unit/Bagian Bina Usaha Perdagangan Dalam Negeri. Dari data yang terkumpul ditemukan 2(dua) pola penyelesaian pengaduan oleh Kanwil Deperindag, yaitu penyelesaian melalui pendekatan administratif yaitu menyampaikan teguran kepada pelaku usaha yang telah merugikan konsumen dan, pola kedua adalah penyelesaian melalui jalur hukum sesuai dengan wewenang yang diatur dalam Undang-undang No. 2 Tahun 1981 tentang Metrologi Legal. Dalam kaitannya dengan pelaksanaan Undang-undang ini, Deperindag memiliki beberapa tenaga PNS penyidik.

Penyelesaian kasus pengaduan di Yogyakarta misalnya dari 22 kasus yang ditemukan sebagian besar penyelesaian atau tindak lanjut yang ditempuh oleh Deperindag adalah mengeluarkan surat teguran kepada perusahaan yang melakukan pelanggaran. Surat teguran ini, kemudian diikuti oleh beberapa tindakan lain, yaitu penarikan barang dari peredaran, kunjungan/survey langsung ke lapangan serta rapat koordinasi antar tim perlindungan konsumen. Hal yang menarik, bahwa produsen yang bermasalah tidak semuanya berada di wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Oleh karena itu, surat teguran untuk produsen yang berada di luar wilayah propinsi DIY disampaikan melalui Kantor Wilayah Departemen tempat produsen berada.

#### **IV.D.2. Pengaduan Konsumen Balai POM**

Berbagai keluhan dari masyarakat, yang berkaitan dengan produk sediaan farmasi dan makanan ditangani oleh Unit Layanan Pengaduan Konsumen Obat dan Makanan. Dengan demikian, konsumen yang menyampaikan pengaduannya ke Pusat Pengujian Obat dan Makanan/ Balai Pengawasan Obat dan Makanan.

##### **IV.D.2.a. Jenis pengaduan**

Dari Semarang diperoleh data bahwa jenis pengaduan yang disampaikan kepada Balai POM selama ini adalah: pengaduan pasien karena resep dokter menggunakan kode-kode tertentu yang hanya diketahui oleh apotik tertentu, penjualan obat keras di sarana yang tidak berhak, produk

makanan yang tercemar, kemasan hewan/barang asing, pabrik makanan yang tidak memiliki izin, produk jamu (obat tradisional) yang mengandung bahan kimia obat dan keterlambatan penyelesaian pengujian sampel dari pihak ketiga.

Di Surabaya ditemukan 7 (tujuh) kasus pengaduan konsumen obat dan makanan. Ketujuh kasus tersebut adalah mengenai makanan kedaluwarsa, daging busuk, air (minuman) dalam kemasan, 3 kasus susu dalam kaleng. Balai POM Jawa Timur dan Daerah Istimewa Yogyakarta, juga menangani kasus-kasus khusus yang tergolong luar biasa seperti kasus keracunan makanan. Pada tahun 1996-1997 di Surabaya terdapat 6 kasus khusus (keracunan) makanan dan di Yogyakarta terjadi 11 kasus khusus (keracunan), sedangkan dari Semarang ditemukan bahwa untuk tahun anggaran 1997-1998 operasi penertiban telah menemukan 62 tersangka masalah obat, 36 tersangka masalah makanan dan minuman dan 4 tersangka masalah obat tradisional.

#### **IV.D.2.b. Penanganan/Tindakan terhadap pengaduan**

Penanganan terhadap pengaduan/kasus yang berkaitan dengan wewenang dan tugas Balai POM dapat ditempuh melalui dua jalur, yaitu melalui jalur yuridis dan administratif. Yang dimaksudkan dengan jalur yuridis adalah Balai POM melalui aparat Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) menempuh jalur hukum sesuai dengan tugas dan tanggungjawabnya setelah menerima pengaduan dari masyarakat. Apabila cukup bukti, maka kasus tersebut dapat diteruskan penyelesaiannya melalui pengadilan. Jalur/cara teknis administratif adalah penyelesaian yang ditempuh intern Balai POM itu sendiri, yaitu koordinasi dengan instansi terkait, pembuatan laporan kepada Direktorat Pengawasan Obat dan Makanan Depkes RI dan Kanwil Depkes RI setempat, teguran dan peringatan kepada pimpinan perusahaan (produsen/pelaku usaha) yang merugikan konsumen.

#### **IV.D. 3. Pengaduan Melalui LSM bidang Perlindungan Konsumen**

Berdasarkan tabulasi yang ada bahwa pengaduan tersebut disampaikan melalui surat, datang langsung dan melalui telepon. Dari data yang



ditemukan terlihat, bahwa Yayasan Lembaga Konsumen merupakan lembaga yang menjadi tumpuan konsumen.

#### **IV.D.3.a. Jenis pengaduan**

Ada beberapa hal yang menonjol dari data yang ditemukan di lapangan, yaitu pertama bahwa sampai saat ini pengaduan urutan teratas masih di bidang makanan dan minuman. Keadaan yang sama terjadi di Jakarta pada tahun 1992-1996. Itu berarti bahwa persoalan konsumen di suatu wilayah tertentu mengalami perubahan sesuai dengan trend pelayanan kebutuhannya. Yang semula menitikberatkan pada masalah makananan, kemudian berkembang kepada masalah papan. Di samping itu, hal penting sekali bahwa terjadi peningkatan yang cukup besar terhadap jumlah pengaduan. Hal ini dapat menunjukkan beberapa hal, yaitu meningkatnya kesadaran konsumen atas hak-haknya, dan kepercayaan kepada lembaga konsumen sebagai wadah bagi penyelesaian masalah konsumen.

#### **IV.D.3.b. Penyelesaian pengaduan oleh lembaga konsumen**

Posisi lembaga konsumen merupakan perantara antara konsumen dengan lembaga terkait seperti Kanwil Deperindag, Balai POM dan Lembaga Peradilan setempat. Atas dasar posisinya itu, maka perannya dalam menangani pengaduan juga terbatas. Berdasarkan langkah-langkah tersebut di atas, kemungkinan pengaduan yang disampaikan melalui Lembaga Konsumen adalah 1) penyelesaian administratif oleh lembaga terkait 2) penyelesaian damai oleh Lembaga Konsumen 3) penyelesaian oleh pengadilan dan 4) pengaduan ditarik kembali oleh konsumen sendiri.

#### **IV.D.4. Pengaduan Konsumen PT. PLN.**

Listrik atau penerangan telah menjadi kebutuhan vital bagi manusia, oleh karena itu, masalah pelayanan PLN termasuk salah satu persoalan konsumen. Dari data yang terkumpulkan dapat ditemukan hal-hal yang berkaitan dengan dua aspek pokok dalam pelayanan PLN, yaitu menyangkut jenis/persoalan yang disampaikan dan bagaimana penanganannya oleh PT. PLN.

#### **IV.D.4.a. Jenis Pengaduan**

Dari data yang ditemukan terlihat bahwa jenis pengaduan konsumen PLN yang ditemukan di beberapa kota hampir sama, yaitu terutama mengenai listrik padam, masalah rekening dan pencatatan meter, tegangan listrik turun, permintaan listrik, biaya pasang baru, tunggakan rekening listrik, calon listrik dan persoalan penerangan jalan umum (PJU). Media/cara penyampaian pengaduan ditempuh melalui beberapa cara seperti datang ke loket pelayanan PLN, melapor ke dinas gangguan PT. PLN melalui telepon biasa atau akses 123, menulis surat pembaca di media cetak dan pengaduan melalui media elektronik (radio).

#### **IV.D.4.b. Penanganan pengaduan konsumen**

Penanganan pengaduan konsumen PLN Surabaya menonjolkan beberapa persoalan, yaitu belum adanya tertib administrasi pengaduan PLN Cabang Surabaya. Menyadari kelemahan tersebut, pihak PLN pernah mencoba melakukan temu pelanggan sebanyak 2 (dua) kali. Setiap pengaduan yang bersifat teknis, diusahakan untuk diselesaikan dengan cepat, seperti perbaikan instalasi listrik yang ada, baik di rumah pelanggan maupun di tempat yang telah ditentukan bersama PLN dan pemerintah daerah setempat. Untuk pengaduan akibat kesalahan teknis administratif seperti masalah kesalahan baca meter, pihak PLN menindak pihak ketiga, dalam hal ini adalah koperasi sebagai mitra PLN dalam melakukan pencatatan stand meter pelanggan PLN.

#### **IV.D.5. Pengaduan Konsumen PT. TELKOM**

##### **IV.D.5.a. Jenis Pengaduan :**

Pengaduan konsumen telkom meliputi masalah-masalah: pelayanan pasang baru, keterlambatan kring, tagihan jasa telekomunikasi, pelayanan perbaikan gangguan, pelayanan telepon umum, pelayanan operator. Tidak ada perbedaan yang menyolok mengenai jenis pengaduan konsumen yang terdapat di beberapa kota yang diteliti. Konsumen dalam menyampaikan pengaduannya menggunakan telepon dan media elektronik, datang langsung ke kantor pelayanan, mengirim surat, menulis surat pembaca di media cetak, dan melalui dewan pelanggan.

#### **IV.D.5. b. Penanganan Pengaduan**

Tindakan telkom terhadap pengaduan pelanggan dilakukan dengan cara langsung menangani masalah konsumen pada saat diterimanya pengaduan dan terhadap kasus-kasus tertentu yang memerlukan waktu penyelesaian, telkom akan memberikan jawaban tertulis melalui surat. Kerugian yang diderita oleh pelanggan, apabila kesalahan berada pada pihak telkom, konsumen akan memperoleh ganti rugi dari telkom, sedangkan dalam kasus kerugian konsumen akibat kesalahan konsumen sendiri, pihak telkom akan memberikan informasi yang jelas mengenai sebab-sebab terjadinya kerugian yang diderita oleh pelanggan.

Standar sanksi terhadap pegawai ditetapkan melalui Keputusan Direksi Pt. Telkom No. KD.3/PS800/SDM-12/98 tentang peraturan disiplin pegawai, dengan tingkat sanksi sebagai berikut: hukuman disiplin ringan, hukuman disiplin sedang dan hukuman disiplin berat. PT. Telkom juga telah menerapkan sanksi kepada pelanggan yang tidak memenuhi kewajibannya sebagai pelanggan. Dengan demikian, berdasarkan temuan menunjukkan bahwa PT Telkom telah menetapkan standar penyelesaian pengaduan yang sifatnya sama untuk semua kantor Telkom di Indonesia. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari PT. Telkom sebagai salah satu BUMN yang telah go public.

#### **IV.D.6. Konsumen PT. HERO**

PT. Hero telah menerapkan standar penanganan pengaduan yang sama untuk semua cabangnya oleh karena itu, tidak ada perbedaan prinsip mengenai penanganan pengaduan yang dihadapi oleh PT. HERO.

##### **IV.D.6.a. Jenis pengaduan**

Pengaduan yang masuk tidak ditabulasikan. Namun, dari data yang ada terlihat bahwa biasanya keluhan berkaitan dengan harga, kualitas barang dan pelayanan. Pengaduan tersebut ada yang disampaikan langsung dan ada yang disampaikan melalui telepon.

#### **IV.D.6.b. Penyelesaian/penanganan pengaduan**

Dalam menghadapi pengaduan konsumen, pihak HERO tetap mengedepankan filosofinya bahwa konsumen adalah raja yang harus dihormati. Oleh karena itu alternatif penyelesaian pengaduan tetap mengutamakan kepuasan bagi pihak konsumen. Dalam hal perselisihan harga misalnya, apabila terdapat dua harga yang berbeda, konsumen dapat menggunakan harga yang paling murah. Untuk kualitas barang, apabila terdapat barang yang cacat, konsumen yang beritikad baik akan segera diganti dengan barang yang baru. Konsumen dapat juga memilih alternatif pengembalian uang. Hal yang khusus bagi Hero dalam penelitian adalah bahwa kebijaksanaan, termasuk langkah-langkah penanganan pengaduan konsumen untuk Hero telah ditetapkan standarnya untuk seluruh Pasar Swalayan Hero yang ada di seluruh kota yang diteliti.

#### **IV.D.7. Pengaduan Konsumen PERUMKA**

Jasa transportasi Kereta Api sangat diminati. Oleh karena itu, jasa transportasi ini juga mendapat sorotan dari masyarakat yang tercermin dari pengaduan-pengaduan konsumen. Dari data yang terkumpulkan mengenai jenis dan penanganan pengaduan dijelaskan di bawah ini.

##### **IV.D.7.a. Jenis Pengaduan.**

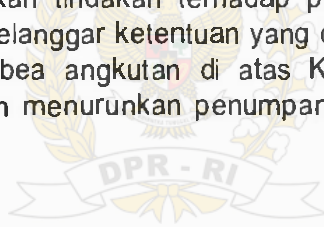
Jenis pengaduan yang menonjol dalam jasa transportasi Kereta api adalah mengenai keterlambatan jadwal Kereta Api, pelayanan yang kurang baik, kenyamanan yang kurang memenuhi kehendak konsumen, kehilangan barang bawaan konsumen, baik di stasiun maupun di atas kereta api.

##### **IV.D.7.b. Prosedur penanganan pengaduan**

Penanganan terhadap pengaduan secara langsung ditangani di tingkat unit pelaksana teknis dan kemudian disalurkan kepada tingkat yang lebih tinggi apabila tidak diselesaikan langsung. Hal yang berkaitan dengan ganti rugi, pihak PERUMKA bekerjasama dengan pihak jasa raharja. Prosedur untuk mencairkan dana dari jasa raharja juga dinilai mudah dan tidak berbelit-belit. Persyaratan pokoknya adalah keterangan dari

PERUMKA yang menyatakan bahwa seseorang adalah korban kecelakaan yang berhubungan dengan kereta api.

Bagian yang tidak terpisahkan dari proses penanganan pengaduan, pegawai yang tidak melaksanakan tugas tidak sesuai dengan ketentuan dikenakan sanksi sesuai dengan peraturan kegewaian yang berlaku yakni PP NO. 30/1980 tentang hukuman disiplin PNS. Sebaliknya, Pihak Perumka juga akan melakukan tindakan terhadap pemakai jasa angkutan kereta api yang terbukti melanggar ketentuan yang diberlakukan Perumka, antara lain: memungut bea angkutan di atas KA ditambah denda sebesar 100 % dari tarif; dan menurunkan penumpang di stasiun pemberhentian pertama.



## **V. PENUTUP**

### **V.A. Kesimpulan**

Penelitian Perlindungan Konsumen sebagaimana termuat dalam Laporan ini adalah penelitian yang dilakukan di lima kota yang meliputi Jakarta, Bandung, Semarang, Yogyakarta dan Surabaya. Mengingat keterbatasan-keterbatasan yang ada pada tim peneliti, baik dari segi waktu maupun anggaran, maka fokus penelitian dibatasi dan diarahkan hanya pada sektor jasa angkutan, listrik dan telekomunikasi serta sektor makanan dan minuman, di mana instansi yang terkait dengan kedua sektor ini digunakan sebagai nara sumber dan sasaran penelitian.

Adapun instansi terkait yang menjadi nara sumber bagi perlindungan konsumen adalah Departemen Perindustrian dan Perdagangan, berikut Kanwil-kanwil Deperindag yang ada di lima kota tersebut, yang mempunyai tugas dan tanggungjawab dalam segi pembinaan dan pengawasan. Sedangkan yang menjadi sasaran penelitian di masing-masing kota adalah Balai Pengawasan Obat dan Makanan (BPOM), Hero Swalayan, PT. PLN (Perusahaan Listrik Negara), PT. Telkom, Perumka (Perusahaan Umum Keretaapi) serta Lembaga-lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) seperti YLKI, yang peduli terhadap persoalan maupun permasalahan perlindungan konsumen. Pemilihan lima kota sebagaimana disebutkan di atas, didasarkan pada pemikiran karena

memiliki tingkat kepadatan penduduk yang cukup besar serta menjadi pusat-pusat kegiatan ekonomi dan industri yang cukup pesat. Sebagaimana dapat dimaklumi, bahwa keberadaan penduduk di dalam suatu masyarakat, selain sebagai pelaku/aktor ekonomi, juga adalah sebagai konsumen, yaitu pengguna/pemakai barang/jasa.

Sebagai konsumen dari suatu produk barang atau jasa, hendaknya masyarakat tidak hanya dipandang sebagai objek atau sasaran dari pelemparan barang/jasa untuk semata-mata mencari keuntungan, akan tetapi perlu juga dipandang sebagai masyarakat yang dapat mendukung kesinambungan industri itu sendiri dalam mewujudkan dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui suatu mekanisme pasar yang mencirikan suatu persaingan yang sehat. Oleh sebab itu, penduduk masyarakat yang ada di lima kota ini, bisa dijadikan barometer dan reperesentasi dari masyarakat Indonesia keseluruhan dalam hal pemakaian atau penggunaan dari suatu produk barang/jasa. Sehingga melalui hasil penelitian ini diharapkan tersaring beberapa pokok pemikiran sebagai rekomendasi guna menentukan aspek-aspek atau kriteria-kriteria bagi perlindungan konsumen. Untuk dapat menyusun atau menghimpun pokok-pokok pemikiran bagi perlindungan konsumen, maka penelitian ini memfokuskan pada tiga aspek, yaitu aspek perundang-undangan, aspek program kegiatan dan aspek pengaduan dan penyelesaiannya. Selanjutnya dari data serta analisa yang dilakukan, maka hasil penelitian ini menyimpulkan sebagai berikut :

#### **V.A.1. Perangkat perundang-undangan.**

Secara umum tergambarkan bahwa upaya perlindungan konsumen di masing-masing kota terlihat adanya keseragaman peraturan ketentuan, yang mengacu pada peraturan perundang-undangan telah ada. Sebagai contoh : sektor Perindustrian dan Perdagangan mengacu pada UU No. 2 Tahun 1981 tentang Metrologi Legal. BPOM mengacu pada UU No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan, UU Narkotika, Psikotropika, Pangan, Obat Keras dan Hygiene. Perumka misalnya mengacu pada UU No. 13 Tahun 1992 tentang Perkeretaapian. PT. Telkom mengacu pada UU No. 3 Tahun 1989 tentang Telekomunikasi dan PT. PLN mengacu pada UU

## No. 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan.

Selain ketentuan peraturan perundang-undangan yang telah ada, masing-masing Daerah masih memungkinkan menggunakan ketentuan lain seperti Surat Keputusan Menteri, SK Gubernur atau bahkan membuat kebijakan atau peraturan tersendiri, sesuai dengan situasi daerah masing-masing sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan di atasnya. Akan tetapi, walaupun pada segi-segi tertentu sudah ada ketentuan perundang-undangan yang mengacu pada perlindungan konsumen, namun secara khusus perlu dibuatkan undang-undang perlindungan konsumen, yang secara teknis perlu mengatur serta memuat mekanisme yang jelas, menyangkut hak dan kewajiban, baik bagi produsen maupun konsumen, bentuk-bentuk perlindungan, mekanisme pengaduan dan penyelesaian maupun proses ganti rugi.

### **V.A.2. Program Kegiatan**

Dari hasil penelitian yang dilakukan di lima kota, terlihat bahwa program kegiatan yang dilakukan oleh produsen di bidang jasa, baik itu jasa angkutan, jasa listrik maupun jasa telekomunikasi, antara lain adanya suatu komitmen untuk memberikan pelayanan yang terbaik, mengingat sektor jasa sangat mengutamakan unsur pelayanan yang memuaskan, cepat dan tepat kepada konsumennya. Komunikasi atau temu pelanggan juga merupakan salah satu upaya yang dilakukan untuk menjalin hubungan antara produsen dan konsumen. Keterangan atau penjelasan terhadap produk baru dilakukan melalui brosur atau pamflet serta melalui media cetak dan elektronik. Untuk memudahkan komunikasi terhadap produsen, untuk memperoleh informasi atau penjelasan yang dibutuhkan, disediakan jalur telepon 3 digit. Temu pelanggan seperti ini telah dilakukan secara berkala oleh PLN dan Telkom.

Dengan seringnya masyarakat mengeluh dan mengadu atas produk barang atau perlakuan pihak produsen yang sering merugikan mereka sebagai konsumen, baik yang termuat dalam media cetak dan media elektronik, maka hal ini telah menggugah para produsen untuk membentuk sebuah seksi atau bagian penerimaan pengaduan atau ada usaha untuk menanggapi dan menyelesaikannya secara langsung atau

## DAFTAR BACAAN

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia.

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia.

Nasution, Az, Konsumen dan Hukum, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995.

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 329 tahun 1976 tentang Produksi dan Peredaran Makanan.

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 79 tahun 1978 tentang Label Dan Periklanan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 tahun 1961 tentang Barang.

—— Nomor 8 tahun 1962 tentang Perdagangan Barang-barang Dalam Pengawasan.

—— Nomor 15 tahun 1985 tentang Ketenagalisrikan.

—— Nomor 2 tahun 1981 tentang Metrologi Legal.

—— Nomor 13 tahun 1992 tentang Perkereta Apian

—— Nomor 19 tahun 1992 tentang Merek.

—— Nomor 23 tahun 1992 tentang Kesehatan.

—— Nomor 7 tahun 1996 tentang Pangan.





# **BAGIAN DUA**

## 2

### KEBIJAKAN PENYUSUNAN APBN DENGAN KENDALA DEFISIT : SKENARIO APBN 2001<sup>1</sup>

*A. Ahmad Saefuloh, dkk*



#### I. PENDAHULUAN

##### I. A. Latar Belakang

Anggaran negara yang tertuang dalam **Rancangan Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Negara (RAPBN)** pada dasarnya merupakan suatu kebijakan dalam mengendalikan tingkat penerimaan dan pengeluarannya yang disesuaikan dengan sasaran yang ingin dicapai, baik itu sasaran ekonomi, sosial, atau politik. Bagi Indonesia, **APBN** juga merupakan instrumen kebijakan ekonomi makro dalam upaya melakukan pembangunannya. Didalam **APBN** sendiri terangkum tiga fungsi utama yaitu alokasi, pemerataan dan distribusi. Dengan mengemban fungsi tersebut maka dalam perkembangannya volume **APBN** selalu meningkat seiring dengan meningkatnya kapasitas produksi nasional. Kurun waktu 1969-1998 realisasi anggaran penerimaan meningkat rata-rata 25,39 persen (termasuk komponen utang luar negeri), sedangkan anggaran pengeluaran meningkatkan sebesar 24,76 persen.

Kemudian dalam perkembangannya, terutama ketika dihadapkan pada pemulihan ekonomi yang dirasakan sangat lambat maka setidaknya itu akan menjadi faktor yang memberikan tekanan berat dalam menyusun **RAPBN 2001**, disamping permasalahan krusial defisit anggaran, yang selalu dihadapi dalam setiap penyusunan **RAPBN**. Rata-rata pertumbuhan defisit selama kurun waktu 1969-2000 adalah sebesar 60,86 persen.

---

<sup>1</sup> Makalah ini merupakan ringkasan dari Laporan Penelitian Kebijakan Penyusunan APBN Dengan Kendala Defisit: Skenario APBN 2001 yang dilakukan oleh Tim Ekonomi P3I, tahun 2000. Adapun tim penelitian sbb: A. Ahmad Saefuloh (Ketua), Afniwati Tanjung, Nando, Achmad Sani Alhusain, M Yus Iqbal, Mandala Harefa, Juli Panglima, Witing Sih Yuhelmi, HTSP Siregar, Setianty Nugraha, Rudi Aswir dan Ida Nuryanti.

Dengan demikian defisit anggaran sendiri dipastikan akan mewarnai proses penyusunan RAPBN 2001, dikarenakan terdapat beberapa sebab yang memberikan alasan untuk terjadinya defisit tersebut terutama yang berasal dari sisi pengeluaran, seperti: **pertama**, pembayaran cicilan dan bunga pinjaman luar negeri; **kedua**, pembayaran bunga obligasi; **ketiga**, adanya pos pengeluaran daerah, terutama perimbangan pendapatan, Dana Alokasi Umum (yang porsinya lebih besar dari dana rutin daerah pada APBN-APBN sebelumnya) dan Dana Alokasi Khusus. Dengan demikian ketiga alasan tersebut ditetapkan sebagai variabel kendala (*constraint*) dalam penyusunan RAPBN 2001.

Defisit yang dihadapi Indonesia sekarang ini relatif sulit untuk dijadikan alat menggerakkan pertumbuhan<sup>2</sup> (*fiscal stimulus*), karena karakteristik defisit yang dialami, sbb :

- a. Defisit digunakan untuk pembayaran utang luar negeri, sehingga tidak akan mempunyai dampak untuk mendorong permintaan agregat. Padahal permintaan agregat adalah salah satu faktor penting untuk mendorong pertumbuhan ekonomi. Permasalahan ini sebenarnya sudah mencuat kepermukaan semenjak tahun 1985 ketika Indonesia sudah masuk kedalam perangkap utang (*debt trap*), dimana terjadi net transfer negatif sebesar US\$438 juta. Sepanjang kurun waktu 1985-1997 terjadi negatif transfer sebesar US\$17.152 juta. Berarti pemasukan utang baru tidak dapat membayar utang luar negeri, sehingga tidak akan mempunyai dampak untuk mendorong permintaan agregat. Padahal permintaan agregat adalah salah satu faktor penting untuk mendorong pertumbuhan ekonomi. Permasalahan ini sebenarnya sudah mencuat kepermukaan semenjak tahun 1985 ketika Indonesia sudah masuk kedalam perangkap utang (*debt trap*), dimana terjadi net transfer negatif sebesar US\$438 juta. Sepanjang kurun waktu 1985-1997 terjadi negatif transfer sebesar US\$17.152 juta. Berarti pemasukan utang baru tidak dapat menutup pembayaran cicilan dan bunga pinjaman (gali lubang tutup lubang).

---

<sup>2</sup> Memang pada umumnya defisit dijustifikasi sebagai alat pendorong pembangunan, tetapi dengan defisit yang ditutupi oleh utang luar negeri (*led growth by external debt*) cenderung menyebabkan krisis utang, yang sudah dibuktikan dibanyak negara miskin dan berkembang, tidak terkecuali Indonesia sendiri.

- b. Defisit sebagian digunakan untuk pembayaran bunga obligasi, yang berarti adanya realokasi dana anggaran dari pembiayaan pembangunan ke pembiayaan bunga. Meskipun hal ini dapat disiasati dengan kenaikan penerimaan dalam negeri (perpajakan), tetapi penerimaan jenis ini tidaklah mudah untuk mencapai kenaikan yang se-progressive mungkin. Realokasi pembiayaan pembangunan<sup>3</sup> sulit untuk mencapai syarat ideal 4% dari GDP<sup>4</sup>

## I.B. Tujuan

Dengan permasalahan diatas, maka dalam kajian ini akan dianalisis mengenai defisit anggaran yang akan dihadapi dalam RAPBN 2001, serta kebijakan pembiayaan yang dapat dilakukan.

## I.C. Metodologi

Dalam penelitian ini digunakan pendekatan kuantitatif dan kualitatif. Pendekatan kuantitatif ditekankan pada model simulasi yang sebelumnya telah dikembangkan oleh LPEM UI. Kemudian model simulasi tersebut digabungkan dengan pendekatan lain dan diaplikasikan untuk mengestimasi APBN 2001. Sedangkan pendekatan kualitatif ditujukan untuk menganalisa kecenderungan kondisi ekonomi politik yang berkembang dimana akan berpengaruh terhadap besaran angka-angka.

Adapun model yang digunakan dalam simulasi adalah model ekonometrik, identitas dan matematis. Persamaan stochastic lebih banyak

---

<sup>3</sup> Menghadapi kendala seperti ini maka proses mendorong pertumbuhan harus digeser ke regional (daerah). Hal ini sangat beralasan karena sesuai dengan UU No.25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, dimana disana terdapat pengaturan tentang pos pembagian pendapatan serta Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). DAU ini sendiri besarnya melebihi kapasitas pembiayaan rutin yang selama ini terjadi. Seumpamanya DAU ini hanya ditujukan kepada pembiayaan rutin, maka akan terjadi kelebihan kapasitas pembiayaan anggaran. Dengan demikian kelebihan kapasitas pembiayaan ini ditujukan untuk anggaran pembangunan, disamping dana bagi hasil dan DAK, karena jika tidak maka konsekuensi lebih lanjut akan menggeser korupsi dari pusat ke daerah. Pembangunan yang diarahkan ke daerah juga pada dasarnya implementasi semangat desentralisasi bahwa kemandirian pembangunan daerah ditentukan oleh daerah sendiri.

<sup>4</sup> Dalam RAPBN 2001 versi pemerintah, anggaran pembangunan hanya 2,4% dari GDP.

mendominasi pos penerimaan. Sisi pengeluaran, yang lebih disebabkan karena hasil politik, maka lebih banyak didominasi oleh persamaan deterministik. Sedangkan persamaan matematis lebih diarahkan kepada pengeluaran yang membutuhkan skala pembiayaan.

Selanjutnya untuk memudahkan pemahaman antara keterkaitan model ekonomi dengan APBN, maka dibawah ini disajikan tabel persandingan antara pos-pos APBN dengan model ekonomi yang digunakan dalam simulasi.

Sedangkan pembiayaan RAPBN pada dasarnya merupakan akumulasi dari Departemen/LPND yang ada pada struktur kenegaraan. Dalam memudahkan perhitungan terhadap alokasi anggaran, maka alternatif perhitungan adalah dengan menggunakan skala pembiayaan. Skala pembiayaan juga perlu dilakukan karena alokasi juga berhubungan dengan adanya model pengklasifikasian dalam hal anggaran, misalnya pengeluaran rutin maupun pembangunan harus diklasifikasikan kedalam sektor dan subsektor.

Dalam tabel 2 lampiran disajikan skala pembiayaan untuk pengeluaran rutin dan pembangunan. Pengeluaran pembangunan sendiri terbagi atas pengeluaran rupiah dan proyek. Adapun sumber dari skala pembiayaan ini dihitung dari satuan dua, yang sebelumnya sudah diajukan oleh Pemerintah ke DPR. Adapun dalam membuat skala ini maka semua total pengeluaran dikonversikan kedalam seratus persen.

## **II. PENDEKATAN TEORI : INSTRUMEN KEBIJAKAN DEFISIT**

Pada dasarnya defisit anggaran akan terjadi apabila pengeluaran pemerintah melebihi penerimaannya. Sebaliknya apabila terjadi penerimaan pemerintah melebihi sisi pengeluarannya, maka terjadi surplus. Selanjutnya akumulasi dari keseluruhan defisit<sup>5</sup> ini akan membentuk total utang pemerintah (Halissos & Tobin 1990: 899).

Defisit pemerintah juga berarti memperlihatkan disaving, atau sama saja dengan realokasi dari tabungan masyarakat atau swasta yang

---

<sup>5</sup> Menurut terminologi ekonomi utang adalah stock variable, sedangkan defisit adalah flow variable

diserap oleh negara untuk membiayai defisit (Schultz 1991:96). Bagi suatu negara yang sistem perekonomiannya sudah terbuka, maka defisit anggaran cenderung untuk mendorong terjadinya defisit neraca transaksi berjalan. Kedua defisit dapat terjadi bersamaan, yang dalam terminologi ekonomi disebut dengan istilah *twin deficit*<sup>6</sup> (Judd 1991:7).

Dalam perkembangannya defisit anggaran defisit telah menjadi instrumen kebijakan ekonomi makro yang sangat penting<sup>7</sup>. Misalnya jika perekonomian yang sedang lesu maka anggaran yang dikeluarkan pemerintah akan diperbesar dengan tujuan untuk menstimulus perekonomian. Hal tersebut telah menjadi kritik bagi kalangan ekonomis, misalnya saja eisner (1994), akibat kebijakan defisit yang tidak terkendali maka lambat laun pemerintah akan bangkrut karena tidak mampu membayar utang, dan pembayaran bunga pinjaman semakin absurd.

Morrison (1982) mengidentifikasi bahwa defisit anggaran pemerintah di beberapa negara berkembang disebabkan oleh lima faktor struktural yaitu :

- a. Tingkat pembangunan ekonomi, dimana pemerintah sangat dibutuhkan sebagai motor penggerak pembangunan.
- b. Laju pertumbuhan penerimaan pemerintah tidak secepat yang diharapkan.
- c. Ketidakstabilan dalam penerimaan pemerintah<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Sebagai contoh, akibat kegagalan sistem moneter internasional -Bretton Word- 1971, maka kurun waktu 1973-1978, Amerika serikat mengalami krisis mata uang, yang berbarengan dengan defisit neraca berjalan. Pada saat yang bersamaan, terjadi defisit anggaran, akibatnya AS menerbitkan obligasi untuk menutupi defisit anggaran dan defisit transaksi berjalan sehingga menaikkan tingkat bunga. Akibatnya modal asing mengalir ke Amerika, terutama dari negara-negara petrodollar (Alber 1983), selanjutnya kenaikan bunga dan apresiasi nilai dollar menimbulkan krisis finansial. Dengan berbagai krisis tersebut yang bekerja secara simultan<sup>9</sup> menyebabkan krisis ekonomi.

<sup>7</sup> Meskipun begitu tujuan-tujuan ekonomi sendiri sangat dipengaruhi dengan lingkungan politik. Memang terdapat kecenderungan para politikus menyukai kebijakan defisit (Buchanan 1991:98-100), terutama untuk tujuan-tujuan yang bersifat populis.

<sup>8</sup> Negara-negara OPEC seperti Indonesia, Nigeria atau Venezuela, pemerintahnya mengandalkan penerimaan pajak perseroan dari minyak bumi sebagai sumber penerimaan anggaran negara, tapi dengan anjloknya dan berfluktuasinya harga minyak migas dalam dekade-80an menyebabkan kesulitan baru bagi pemerintah negara-negara tersebut dalam menyusun anggarannya juga terhadap kegiatan ekonomi keseluruhan karena begitu besarnya peranan pemerintah dalam perekonomian.

- d. Disiplin pengeluaran anggaran yang cenderung tidak terkendali.
- e. Meluasnya peranan pemerintah dalam pembangunan.

Berdasarkan studi empiris, ternyata di 31 negara ke semua faktor tersebut berpengaruh secara signifikan terhadap laju pertumbuhan defisit anggaran ( dalam Ikhsan, tanpa tahun ).

Cara bagaimana suatu negara dalam membiayai defisit anggaran sangat berpengaruh terhadap dampak yang akan ditimbulkannya. Secara teoritis berbagai kebijakan dalam menutup defisit dapat dilakukan dengan cara-cara :

- a. Pencetakan uang oleh Bank Sentral
- b. Melepaskan cadangan devisa yang dimiliki pemerintah.
- c. Melakukan pinjaman, baik luar negeri maupun perbankan dalam negeri
- d. Menerbitkan surat utang atau obligasi
- e. Penjualan aset negara.

Masing-masing kebijakan mempunyai konsekuensi tersendiri, misalnya pencetakan uang dikaitkan dengan inflasi. Meningkatnya inflasi ini disebabkan oleh adanya dorongan penciptaan uang untuk menurunkan nilai riil dari uang yang dipegang oleh masyarakat, sehingga bila terjadi penciptaan uang yang berlebihan justru akan mengurangi penerimaan riil dari pajak (Dornbusch, Fisher & Strartz 1998:461).

Penggunaan cadangan devisa dikaitkan dengan awal dari krisis mata uang. Hal ini timbul karena adanya ekspektasi bahwa kemampuan devisa pemerintah mendekati batas minimal, devisa yang terbatas akan semakin terkuras cepat karena masyarakat akan memindahkan modalnya keluar.

Kemudian pinjaman luar negeri yang digunakan untuk menutup defisit dikaitkan dengan krisis utang luar negeri. Sedangkan pinjaman dalam negeri dikaitkan dengan dua masalah pokok, yaitu: pertama, obligasi yang digunakan untuk menutup defisit anggaran hanya bersifat menanggulangi inflasi apabila diikuti dengan total utang pemerintah tidak terkendali secara tepat. Kedua, seperti halnya peminjaman melalui perbankan maka penerbitan obligasi cenderung untuk terjadinya *crowding-out effect* yang kemudian meningkatkan suku bunga riil dalam negeri

(Schiller, 1991: 308).

Terakhir privatisasi dikaitkan dengan mengurangi defisit, sehingga menghasilkan sejumlah penerimaan guna menutup pembiayaan yang besar. Meskipun dikhawatirkan akan terjadi inflasi jika penjualan perusahaan tersebut dalam jumlah yang besar dan dilakukan dengan mata uang lokal (CIPE, 1993:6). Meskipun demikian terjadinya privatisasi diindikasikan menjadi penyebabnya berkurangnya unsur pelayanan dari pemerintah.

### III. SETTING PENYUSUNAN RAPBN 2001

#### III.A. Kondisi Makro

Krisis ekonomi yang sudah berjalan lebih dari dua tahun setidaknya membawa konsekuensi yang berat terhadap pembiayaan APBN. Hal ini timbul dari adanya penerbitan obligasi dalam rangka program restrukturisasi senilai Rp. 648 triliun<sup>9</sup>. Kemudian disaat yang sama terjadi akumulasi utang luar negeri yang sangat besar sekali, sebagai akibat paket MF. Krisis ekonomi yang dibarengi dengan krisis nilai tukar turut memberikan kontribusi terhadap pembengkakan subsidi energi baik subsidi BBM maupun non BBM.

Berkaitan dengan krisis ekonomi salah satu penyebab terlambatnya proses pemulihan ekonomi di Indonesia berkaitan dengan kurang efektifnya fungsi anggaran sebagai fungsi stabilisator serta tidak berfungsinya *transmission mechanism* dari sektor moneter kepada sektor riil yang melumpuhkan kebijakan moneter dalam menggerakkan kembali permintaan domestik.

Pada dasarnya fenomena seperti ini di alami pula oleh negara lain, tetapi karena tingkat kehancuran sektor perbankan berbeda satu sama lainnya dimana di negara di luar Indonesia sebagian dan fungsi perbankan masih dapat berfungsi sehingga kebijakan moneter - berkaitan dengan

<sup>9</sup> Nilai sebesar ini tidak termasuk beban bunga yang harus dibayarkan. Dengan tingkat bunga rata-rata 11,5% per tahun, maka perkiraan total biaya bunga sampai obligasi jatuh tempo mencapai sekitar Rp. 120-150 triliun.



*transmission mechanism* - masih dapat berjalan walaupun tidak optimal. Tetapi di lain pihak kebijakan fiskal masih juga tidak dapat berjalan secara efektif. Dalam literatur ilmu ekonomi, kebijakan fiskal harus dapat berfungsi sebagai *automatic stabilizer* yang *countercyclical*. Artinya pada saat ekonomi mengalami boom, untuk mencegah terjadi pemanasan ekonomi, kebijakan fiskal surplus semestinya diadopsi dan sebaliknya selama krisis kebijakan defisit anggaran merupakan jawaban untuk mendorong kembali permintaan anggaran ke keseimbangan jangka panjangnya.

Dengan melihat pada perbandingan antara rencana defisit dan realisasinya terlihat bahwa pemerintah gagal dalam menjalankan rencana tersebut. Pada awal krisis, setelah IMF menyadari kekeliruannya dalam melakukan *fiscal tight policy*, direncanakan defisit sebesar 8,5% dari PDB untuk mempertahankan PDB tidak jatuh lebih dari 12 %. Dalam kenyataannya defisit tersebut hanya tercapai sebesar 2,6% dan telah mengakibatkan tambahan penurunan PDB menjadi 13,4%. Keadaan serupa juga terjadi dalam tahun-tahun berikutnya dimana realisasi defisit anggaran berada di bawah rencana semula.

Pada tahun 2001, tampaknya ekspansi anggaran tetap mesti dilakukan mengingat perbankan dan sektor corporate belum berfungsi secara optimal. Hal ini memberikan implikasi yaitu tidak terjadinya ekspansi terhadap basis fiskal, serta masih tergantungnya kebutuhan akan dana luar negeri, yang diperkirakan dua sampai tiga tahun mendatang. Dengan demikian ekspansi fiskal harus ditujukan pada kegiatan-kegiatan ekonomi yang menghasilkan *multiplier effect* yang besar.

Fungsi lain dari anggaran pemerintah adalah mendorong pemerataan pembangunan. Fungsi ini dapat dijalankan melalui pajak dan strukturnya dan pengeluarannya. Dewasa ini fungsi pajak sebagai instrumen pemerataan masih belum efektif mengingat masih dominannya pajak tidak langsung - yang regresif - relatif dibandingkan dengan pajak langsung. Disamping itu penggunaan pajak tidak langsung seperti PPN pun sering tidak rasional dan bertentangan dengan tujuan pemerataan. Contoh klasik penggunaan PPN barang mewah untuk air minum mineral sementara banyak sekali barang lain yang bukan kebutuhan pokok yang tingkat pajaknya relatif rendah walaupun tingkat konsumsinya didominasi

oleh kelompok yang berpenghasilan tinggi. Tetapi, memperhatikan trend yang terjadi di dunia dimana penggolongan tingkat pajak makin sederhana untuk menghindari tax evasion, maka fungsi pemerataan dalam anggaran pemerintah akan sangat tergantung pada ketajaman dalam anggaran pemerintah.

Adalah sangat penting untuk bagi pemerintah untuk melakukan penajaman subsidi bukan menghapuskan subsidi - dengan mempertajam kebijakan penargetan. Studi Bank Dunia tahun 1992 dan diperkuat dengan update untuk tahun-tahun terakhir yang menunjukkan bahwa pengeluaran untuk subsidi BBM, pendidikan dan kesehatan yang tidak mencapai sasaran. Subsidi BBM - yang untuk tahun 2000 ini diperkirakan akan mencapai Rp. 35 - 40 trilyun sebagian besar dinikmati oleh kelompok orang bukan miskin termasuk untuk minyak tanah sekalipun. Begitu pula untuk subsidi pendidikan dimana alokasi anggaran justru dikeluarkan untuk pembiayaan perguruan tinggi dimana tingkat partisipasi orang miskin sangat rendah. Memang pada akhirnya untuk mengefektifkan kebijakan penargetan ini, kebutuhan reformasi terhadap birokrasi dan peningkatan tingkat partisipasi masyarakat untuk mencegah kebocoran sangat dibutuhkan. Oleh karena itu kebijakan proteksi orang miskin harus dilanjutkan dan diperbaiki dengan melibatkan masyarakat luas mulai dari tingkat perencanaan hingga pengawasannya.

### **III.B. Sumber Pembiayaan**

Kebutuhan akan pengeluaran, baik itu rutin, dan terutama pembangunan jelas memerlukan pembiayaan yang tidak sedikit. Padahal disatu sisi sumber-sumber pembiayaan tradisional tidak bisa banyak diharapkan. Misalnya saja fluktuasi harga minyak yang tidak menentu, akan menyebabkan pos penerimaan migas tidak dapat diandalkan sebagai sumber penerimaan anggaran. Hal ini juga didukung dengan kondisi Indonesia semakin mendekati *net oil importer country*.

Sedangkan penerimaan dari pinjaman luar negeri, sudah dipastikan cenderung menurun di masa mendatang, baik dari sisi penerimaan maupun pengeluaran. Memang dalam jangka pendek pos ini masih bisa meningkat tetapi lebih disebabkan karena proses percepatan pencairan

hutang. Pada sisi permintaan, akibat trauma membengkaknya pembayaran cicilan dan bunga hutang di masa lalu, semakin menyadarkan kepada pemerintah akan makin selektif dalam menggunakan pinjaman luar negeri. Kemudian pada sisi penawaran, dengan adanya "credit crunch" yang melanda dunia akan menyebabkan pinjaman baru akan relatif sulit diperoleh dan semakin mahal. Sedangkan pinjaman lunak juga akan makin susah (negara CGI), karena negara donor telah memberikan isyarat akan melepaskan Indonesia agar dapat mandiri karena dianggap mampu menggali sumber-sumbernya sendiri. Hal ini juga diperlihatkan oleh Jepang sebagai negara donor utama Indonesia telah memberikan isyarat terhadap penurunan arus pinjamannya karena Jepang akan mengalihkan pinjamannya ke negara-negara Eropa Timur atau negara miskin lainnya dalam memperluas pengaruhnya.

Faktor-faktor di atas secara jelas menuntut agar penerimaan dalam negeri harus meningkat lebih cepat dibandingkan dengan keadaan yang terjadi dewasa ini. Yang harus diperhatikan adalah penerimaan pajak tidak boleh merusak insentif produksi dan konsumsi. Dengan demikian peningkatan pajak baru dapat dilakukan dengan perbaikan administrasi perpajakan atau dengan memperluas basis pajak atau peningkatan tarif. Memang masih terdapat ruangan untuk meningkatkan penerimaan negara tanpa harus meningkatkan tarif yang berlaku dewasa ini. Hal tersebut terlihat dari rasio penerimaan pajak terhadap PDB, penerimaan pajak di Indonesia masih relatif rendah dibandingkan dengan negara lain. Rasio penerimaan pajak non migas Indonesia untuk tahun 2000 masih sebesar 10 - 11 persen lebih rendah dibandingkan dengan beberapa negara dengan pendapatan per kapitanya dibawah Indonesia seperti India (11.49 persen), Pakistan (13.76 persen), Srilanka (19,8 persen). Sedangkan bila dibandingkan dengan negara-negara berkembang lainnya seperti Philipina (11 persen), Thailand (16,5 persen), Korea (16,07 persen) dan Malaysia (18.5 persen).

Begitu juga bila dilihat pada realisasi penerimaan pajak untuk kesemua jenis pajak: pajak penghasilan dan pajak penghasilan, masih dibawah potensialnya. Contoh yang menonjol adalah penerimaan pajak perusahaan dimana peranan pajak yang dibayar oleh BUMN masih lebih dibandingkan dengan sektor swasta. Padahal jika dibandingkan peranan

sektor BUMN terhadap PDB jauh dibandingkan dengan sektor swasta. Indikator lain menunjukkan hal tersebut adalah masih rendahnya *administration efficiency ratio* (AER). Jika angka ideal AER adalah berkisar antara 80-85 persen, performance yang dihasilkan Indonesia masih 50 persen dari kondisi ideal. Berdasarkan hasil studi IMF tahun 1998 menunjukkan AER untuk pajak penghasilan individu merupakan yang terendah dibandingkan dengan kedua jenis pajak lainnya. Hal ini menunjukkan bahwa tidak hanya jumlah pembayar pajaknya masih banyak yang belum terjaring, tetapi juga menunjukkan bahwa masih banyak pembayar pajak yang belum membayar pajak dengan semestinya.

Kemudian bila dilihat dari elastisitas penerimaan pajak untuk semua jenis pajak masih lebih besar dari satu, bahkan untuk pajak tertentu seperti pajak pertambahan nilai, bea masuk, cukai dan pajak bumi dan bangunan elastisitasnya lebih besar dari 2. Hal ini menunjukkan bahkan sebetulnya potensi pajak ini masih banyak yang belum tergarap.

Dengan demikian perbaikan administrasi perpajakan dan perkembangan perekonomian yang masih cukup cerah, diperkirakan penerimaan pemerintah akan dapat meningkat di masa mendatang. Meskipun begitu, penajaman dan peningkatan efisiensi dari pengeluaran anggaran makin penting untuk diperhatikan. Misalnya saja alokasi terhadap pengeluaran pemerintah harus difokuskan pada kegiatan-kegiatan yang tidak langsung dalam perekonomian. Pemerintah cukup terlibat dalam perencanaan dan formulasi kebijakan ekonomi tanpa harus menjadi pelaksana. Fungsi pemerintah hanya sebagai katalis bagi perekonomian sehingga pengeluaran pemerintah difokuskan pada kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan fungsi katalis tersebut.

### **III.C. Desentralisasi Fiskal**

Dari sisi pengeluaran pemerintah pusat yang secara langsung terpengaruh dengan desentralisasi, terutama pada bagian belanja pegawai dan belanja barang. Salah satu implikasi dengan adanya alokasi wewenang dari pemerintah pusat ke daerah dalam otonomi daerah adalah alokasi pegawai dari pusat ke daerah. Hal ini dapat terlihat dalam penjelasan pasal 2 ayat 4 UU No.25/1999 yang menyatakan *bahwa setiap penyerahan/pelimpahan*

*kewenangan kepada daerah dalam rangka desentralisasi dan dekonsentrasi disertai dengan pengalihan sumber daya manusia dan sarana serta pengalokasian anggaran yang diperlukan dalam kelancaran pelaksanaan dan pelimpahan kewenangan tersebut.* Berdasarkan studi Mahi dan Jasmina (2000), bila otonomi daerah dilaksanakan sepenuhnya, maka harus diikuti oleh peralihan pegawai pusat ke daerah dan menjadi beban anggaran di daerah bersangkutan. Peralihan pegawai pusat ke daerah merupakan suatu kegiatan yang tidak mudah. Melihat kompleksitas peralihan pegawai ini, untuk tahun anggaran 2001 tampaknya pemerintah belum dapat sepenuhnya melakukan peralihan pembiayaan pegawai dan barang dari pusat ke daerah. Berdasarkan data yang ada dari sekitar 3,5 juta total PNS pusat, porsi terbesar adalah PNS pusat yang bekerja di departemen/lembaga sebesar 1,7 juta. PNS yang diperbantukan di instansi lain sebesar 1,6 juta dimana gaji pokok dan tunjangannya menjadi tanggungan pemerintah daerah. Sedangkan PNS yang dipekerjakan di instansi lain sebesar 109 ribu yang merupakan tanggungan pemerintah pusat.

Kemudian bila dilihat lokasinya, sebagian besar PNS pusat tersebar di luar DKI Jakarta yang berarti adalah pegawai Kandep, kanwil dan pegawai pusat yang ada di daerah (Pemda, Bappeda, dll). Apabila dalam rangka desentralisasi, PNS pusat yang bekerja di departemen/lembaga dan berlokasi di daerah (1.439.546 orang) dan PNS pusat yang dipekerjakan di instansi lain dan berlokasi di daerah (sekitar 104.951 orang) dapat dialokasikan ke daerah, maka beban anggaran pusat dapat berkurang secara signifikan. Ini berarti dari total PNS pusat sebesar 3,5 juta sebesar 1,5 juta PNS pusat potensial untuk dialokasikan ke daerah dari 6 departemen yang telah dilikuidasi sebesar 200.000 orang, berarti total PNS pusat yang dapat didaerahkan adalah sebesar 49,72% dari total PNS pusat. Seandainya tidak dimungkinkan dapat dilakukan pada semua departemen dan instansi pemerintah melakukan alokasi PNS pusat yang ada di daerah untuk menjadi PNS daerah, paling tidak alokasi dapat mulai dilakukan dari departemen yang telah dilikuidasi dan dari departemen yang dengan jumlah pegawai terbesar. Data dari Badan Kepegawaian Nasional tiga departemen dengan jumlah pegawai terbesar adalah Depdiknas, Depkes dan Depdagri. Depdiknas I dan Depkes

sebagian besar PNS nya adalah tenaga publik seperti tenaga pengajar dan tenaga medis. Tenaga pengajar dan tenaga medis yang telah diperbantukan di daerah sangat potensial sekali untuk dialokasikan menjadi tanggungan daerah dengan dua alasan. Pertama, karena tenaga tersebut sudah bekerja di lokasi daerah bersangkutan. Kedua, tenaga publik ini merupakan sumber daya manusia yang sangat dibutuhkan oleh daerah, sehingga tidak perlu adanya rekrutment baru.

### **III.D. Perencanaan**

Pada sidang umum MPR tahun 1999, Majelis Permusyawaratan Rakyat telah menghasilkan suatu ketetapan yaitu Tap MPR No/IV/MPR/1999 tentang Garis Besar Haluan Negara, yang akan menjadi pedoman dalam penyelenggaraan negara. Konsep penyelenggaraan negara tersebut selanjutnya dituangkan dalam Program Pembangunan Nasional (PROPENES) dimana akan ditetapkan oleh Presiden bersama DPR.

Propenas sendiri merupakan sebuah konsep atau dokumen pembangunan nasional yang pada zaman orde baru disebut dengan Repelita. Meskipun begitu propenas tersebut dituangkan dalam Rencana Pembangunan Tahunan (REPETA) yang memuat APBN yang juga ditetapkan oleh Presiden. Selanjutnya propenas akan menjadi pegangan bagi pemerintah dalam menata dan melaksanakan kebijakan pembangunannya, yang secara tahun dituangkan dalam kebijakan APBN.

Meskipun begitu untuk tahun pertama pelaksanaan GBHN 1999 kepada Presiden diberi kesempatan untuk melakukan persiapan, penyelesaian guna menyusun propenas dan repeta. Sebelum ditetapkan propenas, repeta pemerintah dapat menggunakan RAPBN yang telah ditetapkan sebelumnya. Hal ini telah dilakukan oleh pemerintah dalam menyusun APBN 2000. Dengan demikian diharapkan dalam menyusun RAPBN 2001 sudah berdasarkan propenas dan repeta. Tetapi dalam perkembangannya (sampai pertengahan bulan Juni ), propenas dan repeta untuk tahun 2001 belum disahkan oleh Presiden dan DPR.

Seperti disebutkan pada bagian terdepan, bahwa propenas merupakan program pembangunan untuk tahun 2001-2005, sehingga

dapatlah dikatakan sebagai jangka menengah. Tujuan dari jangka menengah tersebut benar-benar mengarah kepada tujuan propenas sendiri yaitu menciptakan landasan pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan.

Sedangkan repeta atau tahapan pembangunan tahunan dapatlah dikatakan sebagai jangka pendeknya. Dengan demikian hubungan propenas dan repeta merupakan saling keterkaitan, karena repeta merupakan tahapan untuk mencapai target propenas. Dengan melihat keterkaitan propenas dan repeta, maka disana terdapat keterkaitan antara tujuan jangka menengah dengan jangka pendek.

Bila dihadapkan pada jangka pendek tahun berjalan, Indonesia dihadapkan pada kebijakan pembangunan (sebagian) yang harus dilaksanakan berdasarkan kesepakatan (Loi) Indonesia dengan Dana Moneter Internasional. Dengan demikian dalam jangka pendek kebijakan Loi akan berpengaruh pada tahun-tahun berikutnya, terutama kebijakan yang bersifat basic form. Secara logisnya beberapa program kebijakan propenas (khususnya repeta) harus menyesuaikan dengan Loi atau disusun berdasarkan konsekuensi-konsekuensi yang akan timbul sebagai akibat kebijakan yang tertuang dalam Loi.

Sasaran jangka pendek untuk tahun 2001 mengacu kepada kebijakan ekonomi yang sudah tertuang dalam satuan dua, sebagai dasar dalam menyusun RAPBN 2001. Meskipun demikian dalam satuan dua tersebut masih terdapat program-program kebijakan yang belum mengimplementasikan propenas. Juga sebaliknya terdapat rencana program yang penting dan ada dalam satuan dua tapi belum termuat dalam propenas. Misalnya saja pembangunan ekonomi bidang pariwisata belum tercakup dalam propenas tetapi muncul dalam satuan dua. Selanjutnya untuk melihat hal tersebut diketengahkan tabel persandingan antara propenas dan satuan dua (lihat tabel 1 lampiran bab empat).

### **III.E. Beberapa Hal Baru**

#### **III.E.1. Klasifikasi Subsektor**

Dalam penyusunan RAPBN 2001, terjadi perubahan dalam penggunaan subsektor, dimana terdapat penambahan dalam jumlah subsektor



perubahan tersebut :

- a. Perubahan pada sektor perdagangan, pengembangan usaha nasional, keuangan dan koperasi, dimana terdapat subsektor baru yaitu subsektor pengembangan usaha nasional
- b. Perubahan pada sektor kesejahteraan sosial, kesehatan, peranan wanita, anak dan remaja, dimana terdapat penambahan satu subsektor yaitu subsektor peranan wanita anak, dan remaja.
- c. Perubahan pada sektor hukum, dimana terdapat subsektor baru yaitu subsektor sarana dan prasarana hukum
- d. Perubahan pada sektor ilmu pengetahuan dan teknologi, terdapat penambahan dua sektor yaitu subsektor kelautan dan subsektor teknik produksi dan teknologi.
- e. Perubahan pada sektor hankam, dimana terdapat perubahan nama dari subsektor ABRI menjadi subsektor TNI. Kemudian terdapat subsektor baru yaitu subsektor Polri dan subsektor ratih dan subsektor perlindungan.

Selanjutnya penggunaan klasifikasi sektor tersebut diarahkan untuk memudahkan dalam pencapaian tujuan pembangunan serta memudahkan dalam pengalokasian anggaran. Masing-masing sektor dalam implementasinya dilakukan oleh program baik itu bersifat rutin maupun pembangunan yang dalam pelaksanaannya dilaksanakan oleh setiap departemen/LPND. Adapun pelaksanaan dari setiap program tersebut ada yang bersifat sektoral maupun lintas sektoral.

### **III.E.2. Perubahan Format RAPBN**

Dengan pemberlakuan UU No.15/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah maka akan membawa konsekuensi terhadap perubahan format RAPBN tahun 2001, dimana adanya realokasi anggaran yaitu Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana Alokasi Umum sendiri terbagai dalam item dana rutin daerah dan dana pembangunan daerah. Dana rutin sendiri terdiri dari biaya pegawai dan non pegawai.



Model I-Account dikembangkan mulai tahun 2000, tepatnya pada penyusunan APBN tahun 2000. Dalam model ini struktur APBN ditampilkan dalam bentuk memanjang (lihat lampiran I bab empat) . Dalam model ini struktur APBN bentuk memanjang mejadi format yang tetap, tetapi untuk tahun anggaran 2001 mengalami sedikit perubahan dalam struktur APBN karena diberlakukannya UU No.25 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah yang membawa kosekuensi terhadap APBN, dimana masuknya komponen baru yaitu dana perimbangan

### **III.E.3. Asumsi-Asumsi RAPBN 2001**

Dalam menyusun RAPBN 2001 digunakan beberapa asumsi yaitu pertumbuhan ekonomi, tingkat inflasi, harga minyak, nilai tukar dan bunga. Asumsi-asumsi yang digunakan dalam RAPBN 2001 memperlihatkan perubahan yang cukup signifikan dibandingkan asumsi- yang digunakan dalam APBN 2000.

Pertumbuhan ekonomi yang diperkirakan akan terjadi pada tahun 2001 adalah 4-5%, lebih tinggi dibanding tahun sebelumnya. Pertumbuhan sebesar ini ditopang oleh pertumbuhan sektor industri pengolahan sebesar 6,3%. Walaupun sektor pertanian sendiri diperkirakan hanya tumbuh sebesar 2,5%. Sedangkan sektor lainnya; sektor pertambangan, listrik, bangunan , perdagangan, pengangkutan, keuangan dan jasa-jasa diperkirakan akan tumbuh sebesar 4,3%.

Dalam tahun 2001, inflasi akan berada pada kisaran 6-8%. Angka sebesar ini merupakan core inflasi ditambah dengan kemungkinan penyebab infasi lainnya. Core inflation sendiri diperkirakan sebesar 4,0% sedangkan faktor penyebab lainnya adalah pengaruh administrated prices sebesar 2-4%. Meskipun terdapat peningkatan permintaan seiring dengan meningkatnya pertumbuhan ekonomi, tetapi karena diiringi dengan semakin membaiknya distribusi dan pasokan barang serta terkendalnya kurs rupiah pada tingkat Rp6800-7800/US\$ maka laju inflasi diperkirakan tetap terkendali pada tingkat 6-8%.

Standar yang lazim untuk menentukan apakah nilai tukar suatu mata uang berada dalam kondisi menguat atau melemah adalah nilai tukar riil

efektif. Rupiah sendiri, sebelum krisis ekonomi mengalami depresiasi sekitar 20-30%, terbesar dibandingkan dengan negara-negara Asia lainnya.

Berdasarkan perkiraan nilai tukar riil tersebut dan dengan memperhitungkan perbedaan laju inflasi antara Indonesia dengan inflasi dinegara-negara mitra dagang utama Indonesia serta aliran modal masuk sektor swasta yang diperkirakan akan membaik terutama karena mulai stabilnya situasi politik dan keamanan di Indonesia, maka nilai tukar rupiah yang wajar untuk tahun 2001 diperkirakan sebesar Rp6800-7800/US\$. Pergerakan nilai tukar rupiah untuk kondisi saat ini berada di atas range tersebut bersifat sementara karena pergerakan nilai tukar rupiah banyak dipengaruhi oleh faktor non fundamental seperti kondisi sosial politik yang terganggu. Jadi range tersebut merupakan kondisi ideal dimana keadaan sosial politik membaik.

Sementara itu perkembangan ekonomi dunia terutama kawasan Asia Pasifik mulai menunjukkan kearah perbaikan. Sementara itu musim dingin yang tidak normal sepanjang tahun 2000 menyebabkan permintaan minyak mentah mengalami fluktuasi. Berdasarkan data-data yang ada menunjukkan bahwa harga minyak internasional sangat fluktuatif dan sulit diperkirakan. Meskipun begitu harga minyak dalam tahun 2001 diperkirakan akan berada antara US\$17-US\$22/barel.

Tingkat suku bunga yang dimaksudkan adalah tingkat suku bunga Sertifikat Bank Indonesia (SBI). Adapaun besarannya diperkirakan akan berada pada range 10-12%. Tingkat suku bunga ini juga dipengaruhi oleh kebijakan moneter dimana kebijakan tersebut difokuskan untuk mempertahankan laju inflasi pada tingkat yang relatif rendah untuk tahun 2001. Untuk mencapai keadaan tersebut maka suku bunga SBI 3 bulan diperkirakan sekitar 10% sampai 12% dan jumlah uang beredar sendiri diperkirakan tumbuh sekitar 12-14%.

#### **IV. SKENARIO RAPBN 2001**

Dalam menetapkan target defisit dalam penyusunan RAPBN 2001, setidaknya ada beberapa hal yang harus diperhatikan, yaitu :

- Sesuai dengan kesepakatan antara RI dengan IMF bahwa defisit yang ditelorir untuk APBN 2001 adalah berkisar antara 3-4 persen dari GDP.
- Penjadwalan ulang utang (reschedulling) berdasarkan kesepakatan Paris Club adalah sebesar US\$2,8 juta.
- Pinjaman luar negeri disyaratkan untuk turun. Dalam APBN 2000 utang luar ditetapkan sebesar Rp27.329,8 miliar, maka tahun 2001 diharuskan lebih kecil dari besaran tersebut. Meskipun ukuran turun sendiri tidak ada kejelasan apakah turun secara nominal atau turun terhadap persentase GDP?

Ketiga syarat tersebut selanjutnya dijadikan kendala (constraint) dalam menetapkan defisit.

Kemudian beberapa asumsi yang dipakai, sesuai dengan kesepakatan antara Panitia Anggaran dengan Pemerintah dalam pembicaraan pendahuluan. Dalam penetapan target defisit ada tiga asumsi yang sangat terkait langsung yaitu :

- Pertumbuhan ekonomi diproyeksikan sekitar 4-5 persen
- Nilai rupiah terhadap dollar AS adalah sebesar 6.800 sampai 7.800.
- Tingkat inflasi yang ditargetkan 8%.

Selanjutnya dalam menyusun simulasi defisit ini digunakan perkiraan *pertumbuhan ekonomi sebesar 4 persen dan inflasi 8%*. Sedangkan nilai rupiah dibuat tiga skenario yaitu Rp7.000, Rp7.500 dan Rp8.000. Sedangkan besarnya defisit dibuat tiga skenario yaitu: 3 persen dari GDP; 3,5 persen dari GDP; dan 4 persen dari GDP. Berdasarkan asumsi-asumsi tersebut, maka besarnya defisit akan bervariasi dengan range Rp42,23 triliun sampai Rp64,3 triliun, seperti yang tertera pada tabel 1

**Tabel 1**  
**Perkiraan defisit Skenario Alternatif RAPBN 2001**

Defisit	Pertumbuhan Ekonomi 4%
3% dari GDP	Rp42.235,7 miliar
3,5 % dari GDP	Rp49.275,0 miliar
4% dari GDP	Rp56.314,3 miliar

Kemudian untuk cicilan utang, yang karena dasarnya komponen luar negeri, maka besarnya akan sangat tergantung kepada nilai rupiah terhadap dollar. Berdasarkan tiga skenario diatas, maka perkiraan besarnya cicilan utang akan terlihat sbb.:

**Tabel 2**  
**Perkiraan Pembayaran Cicilan Utang dalam Skenario Alternatif RAPBN 2001**

Kurs dollar	Jatuh tempo	Rescheduling	Cicilan
7.000	Rp34.890 miliar	Rp19.600 miliar	Rp15.330 miliar
7.500	Rp37.425 miliar	Rp21.425 miliar	Rp16.425 miliar
8.000	Rp38.920 miliar	Rp22.400 miliar	Rp17.520 miliar

Berdasarkan kendala dan asumsi-asumsi diatas maka defisit dan pembiayaan yang dilakukan, seperti tampak dalam tabel 3. Dari skenario diatas, terlihat bahwa penggunaan asumsi rupiah terhadap dollar equivalen dengan besarnya persyaratan defisit versi IMF, juga terlihat bahwa untuk masing-masing target pertumbuhan memperlihatkan perbedaan dalam besaran defisit. Adapun karakteristik defisit tersebut:

Pertama, RAPBN 2001 mengalami defisit sebesar Rp42.235,7 miliar atau 3 persen dari GDP, yang berarti secara persentase terhadap GDP turun dibandingkan dengan APBN 2000 yang mencapai 3,8% , walaupun secara nominal relatif sama.

**Tabel3**  
**Perkiraan Defisit Skenario Alternatif RAPBN 2001**  
(dalam milliar rupiah)

Item	Jumlah
Defisit Anggaran	42.235,7
Pembiayaan, Bersih	42.235,7
I. Pembiayaan DN	28.256,1
1. Perbankan DN	-
2. Non Perbankan DN	28.256,1
a. Privatisasi	4.000,0
b. Penj. Aset Prog.     Restr. Perbankan	28.526,1
c. Penjualan Obligasi	
II. Pembiayaan LN, Bersih	9.979,6
1. Penarikan Pinj. Luar	
Neg. Bruto	27.299,6
a. Pinjaman Program	9.097,8
b. Pinjaman Proyek	18.219,8
2. Pembayaran Cicilan	-17.520,0
Pokok Hutang LN	
Defisit (% GDP)	3%
Pertumbuhan Ekonomi (%)	4%
Inflasi (%)	8%
Rp/US\$	8.000

Kedua, terjadinya defisit yang ditutupi dengan pembiayaan dalam dan luar negeri. Pembiayaan dalam negeri dilakukan dengan penjualan aset negara sebesar Rp32.256,1 miliar, yang terdiri dari privatisasi sebesar Rp4.000,0 miliar dan penjualan aset BPPN sebesar Rp28.256,1. Penerimaan privatisasi diperkirakan hanya Rp4.000,0 miliar karena pendanaan dari sisi ini relatif sulit, sehingga perkiraan sebesar itu adalah target yang sama dengan APBN 2000. Sedangkan penerimaan BPPN sebesar Rp28.256,1 lebih tinggi dibandingkan dengan versi pemerintah yang mencapai Rp27.000,0 miliar. Tingginya perkiraan ini harus didukung oleh faktor kelembagaan yang kondusif<sup>10</sup>

Ketiga, pembiayaan luar negeri bersih sendiri diperkirakan mencapai Rp9.979,6 miliar, dimana penarikan utang luar negeri sendiri berjumlah R27.299,6 miliar, turun dari APBN sebelumnya, dan kewajiban pembayaran utang sebesar Rp17.520,0 miliar dengan persyaratan penjadwalan ulang sebesar Rp22.400,0

#### **IV.A. Implikasi Terhadap Defisit Penyesuaian**

Dalam mencapai target sasaran defisit sebesar Rp42.235,7 miliar tersebut, maka akan membawa implikasi terhadap pengeluaran dan penerimaan. Sebagai contoh dalam memudahkan analisis, maka digunakan perkiraan pengeluaran dan penerimaan dari versi pemerintah. Jika tidak berdasarkan versi pemerintah, maka yang harus dibuat perkiraan awal adalah sisi penerimaan. Dengan perubahan defisit sebesar 21,92 persen maka penerimaan harus minimal sama atau lebih besar dari perubahan defisit<sup>11</sup>. Dengan perubahan yang sama terhadap APBN 2001 (berdasarkan perkiraan realisasi) maka penerimaan yang harus didapat dalam APBN 2001 adalah minimal Rp2626.084,1 miliar, sedangkan pengeluaran adalah sebesar defisit ditambah penerimaan.

---

<sup>10</sup> Hal ini memperlihatkan ketidakindependensian BPPN, ini bisa dilihat sejak pertama kali BPPN dibentuk sudah sarai dengan intervensi. Intervensi ini datang dari kalangan Eksekutif terutama dari Presiden sendiri. Hal tersebut menjadi bagian terlemah dan melahirkan keputusan BPPN yang tidak independen. Atau simak saja dalam pergantian pejabat di BPPN pun lebih dilatarbelakangi dengan kepentingan politik ketimbang pencarian orang-orang yang berkinerja baik (Kompas, 5/10/2000). Selanjutnya perbaikan kinerja BPPN tergantung kepada Pemerintah, khususnya DPR dalam menjamin independensi BPPN.

<sup>11</sup> Hal ini perlu diambil guna menjaga keberlangsungan fiskal, selanjutnya hal ini akan lebih diperjelas dalam bab lima terutama dalam sub bab keberlanjutan fiskal.

**Tabel 4**  
**Perubahan Terhadap Penerimaan**  
**(dalam miliar rupiah)**

Komponen	Skenario (Rp miliar)	Komponen	Skenario (Rp miliar)
Defisit	42.235,0	Defisit	42.235,0
Penerimaan	242.235,7	Pengeluaran	295.113,5
Perubahan ke pengeluaran	285.232,4	Perubahan ke penerimaan	252.877,8
Sebelumnya	285.113,5	Sebelumnya	242.235,7
Selisih	-9.881,1	Selisih	10.642,1
Defisit penyesuaian: $285.232,4 - 252.877,8 = 32.354,6$			

Dengan berdasarkan kepada versi pemerintah, maka pada tahap awal adalah mengsumsikan bahwa pengeluaran pemerintah tetap, maka yang disesuaikan adalah tingkat penerimaan. Kemudian yang kedua adalah mengasumsikan bahwa penerimaan pemerintah tetap, maka yang disesuaikan adalah pengeluaran.

Karena ada dua pilihan yang harus dilakukan antara mengurangi pengeluaran dan meningkatkan penerimaan maka alternatifnya dilakukan penyesuaian. Dalam penyesuaian, maka yang dicari adalah defisit terbaik sesuai dengan persyaratan defisit. Selanjutnya dibuat asumsi dengan melihat dampak penerimaan yang terbesar dan dampak pengeluaran yang terkecil. Sebagai suatu contoh dilakukan perhitungan ulang seperti dalam 6, baris terakhir.

Dengan mengasumsikan bahwa penerimaan pemerintah yang dianggap tetap, maka perubahan akan terjadi pada sisi pengeluaran. Jika defisit ditentukan sebesar Rp42.235,0 miliar maka pengeluaran harus dipangkas sebesar Rp9.881,1 miliar. Sedangkan penerimaan harus dinaikan sebesar Rp10.642,1 miliar. Tetapi akan terjadi perbedaan dalam besaran defisit yang ditetapkan sebelumnya, yaitu menjadi Rp32.354,6 miliar.

Selanjutnya nilai defisit baru ini disebut sebagai defisit penyesuaian. Defisit penyesuaian ini digunakan untuk mencari selisih terhadap defisit awal (Rp9.881,1 triliun) yang kemudian digunakan sebagai split untuk mencari keseimbangan baru, maka didapat Rp4.940,5 triliun. Selanjutnya dilakukan pengurangan untuk penerimaan dan penambahan untuk pengeluaran, seperti yang tertera dalam tabel 5.

**Tabel 5**  
**Penyesuaian Penerimaan dan Pengeluaran**

Item	Jumlah	Item	Jumlah
Penerimaan	252.677,8	Pengeluaran	285.232,4
dikurangi nilai split	4.940,5	ditambah split	4.940,5
Penerimaan baru	247.937,2	Pengeluaran baru	290.172,9
Penerimaan baru dikurangi pengeluaran baru sama dengan defisit awal			

Dengan demikian jika seandainya defisit ditetapkan pada level 3% dari GDP, dan nilai rupiah adalah 8.000, serta pertumbuhan ekonomi 4% dan inflasi 8%, maka defisit yang terjadi adalah Rp42.235,7 miliar dengan penerimaan sebesar Rp247.937,65 miliar dan pengeluaran sebesar Rp290.172,9 miliar.

Penerimaan sebesar Rp247.937,65 miliar tersebut merupakan penerimaan dalam pengertian net dan dikelola oleh pusat, sedangkan dalam pengertian gross adalah sebesar Rp261.859,5 berarti Rp19.236,45 adalah dialokasikan kepada daerah dalam bentuk dana bagi hasil dan dana alokasi khusus.

**Tabel 6**  
**Pembiayaan defisit dalam Skenario Alternatif RAPBN 2001 (Rp miliar)**

Item	Skenario Pemerintah	%GDP	Perubahan	%GDP
A. Penerimaan	242.996,7	17,3	247.937,25	17,6
Penerimaan Dalam Negeri	242.996,7	17,3	247.937,25	17,6
B. Pengeluaran	295.113,5	21,0	290.172,9	20,6
Anggaran Belanja Pusat	220.217,2	15,7	213.910,9	15,2
Dana Perimbangan	74.896,3	5,3	76.262,0	5,4
Defisit Anggaran	52.116,8	3,7	42.235,7	3,0

### **III.B. Implikasi Terhadap Keseimbangan Umum**

Memang dengan berdasarkan kepada perkiraan pemerintah maka perhitungan akan menjadi absurd, karena adanya perbedaan dalam penggunaan asumsi karena itu perkiraan penerimaan dan pengeluaran

dihitung dengan menggunakan asumsi yang mendasari terhadap perubahan defisit sebesar Rp 42.235,7. Seperti sudah disebutkan pada bagian sebelumnya bahwa dengan perubahan defisit sebesar 21,92 persen maka penerimaan harus minimal sama atau lebih besar dari perubahan defisit. Dengan perubahan yang sama terhadap APBN 2001 (berdasarkan perkiraan realisasi) maka penerimaan yang harus didapat dalam APBN 2001 adalah minimal Rp 231.917,3 miliar, sedangkan pengeluaran adalah sebesar defisit ditambah penerimaan dalam negeri yaitu Rp274.153,3 miliar. Tetapi kondisi ini bersifat ideal jika tidak terdapat pos dana perimbangan (kecuali dana rutin daerah).

**Tabel 7.**

**Pembiayaan defisit dalam Skenario Alternatif RAPBN 2001 (Rp miliar)**

Item	Skenario Pemerintah	%GDP	Perubahan	%GDP
Penerimaan Dalam Negeri	242.998,7	17,3	231.917,3	16,4
Pengeluaran	295.113,5	21,0	274.153,0	19,4
Anggaran Belanja Pusat	220.217,2	15,7	193.942,4	13,7
Dana Perimbangan	74.896,3	5,3	80.210,6	5,7
Defisit Anggaran	52.116,8	3,7	42.235,7	4,0

Karena adanya dana perimbangan, maka perkiraan penerimaan sebesar Rp226.084,1 merupakan penerimaan net (yang dikelola pusat) miliar harus ditingkatkan lagi minimal sebesar 8,3% (perubahan sebesar rasio bagi hasil) atau menjadi Rp254.760,5 atau dana bagi hasil dan DAK adalah sebesar Rp13.778,5 miliar, sedangkan untuk DAU diperkirakan sebesar Rp57.979,3 miliar. Dengan demikian dana perimbangan adalah sebesar Rp80.120,6 miliar. Sedangkan pada sisi pengeluaran sebesar Rp 274.153,0 merupakan pengeluaran belanja pusat sebesar Rp193.942,4 miliar dan dana pembangunan sebesar Rp27.299,6. Selanjutnya secara overall APBN 2001, ditampilkan dalam tabel 8.



**Tabel 8**  
**Bagi Hasil Pusat dan Daerah Skenario Alternatif RAPBN 2001 (dalam Rp. miliar)**

Penerimaan	Pusat	%	Daerah	%
1. Penerimaan Perpajakan	169.665,0	95,25	9.064,7	4,75
a. Pajak penghasilan perorangan	76.927,8	96,7	3.503,6	3,4
b. PBB	210,8	4,3	4.369,0	95,7
c. BPHTB	-	0	1.192,1	100
2. Penerimaan SDA	43.204,0	75,82	12.887,2	24,18
a. Minyak bumi	32.149,8	85	5.673,5	15
b. Gas alam	8.863,8	75	3.798,8	25
c. Pertambangan umum	247,5	20	990,4	80
d. Kehutanan	1.884,7	-	2.191,1	-
a. Perikanan	58,3	20	233,4	80
Dana Alokasi Khusus	-	-	891,3	-
	231.917,3	91,04	22843,2	8,96

Dalam skenario alternatif ini penerimaan negara lebih mengandalkan pada sisi perpajakan dibandingkan dengan penerimaan migas. Penerimaan pajak lebih tinggi 3% dari perkiraan pemerintah, karena pada dasarnya proyeksi pemerintah bersifat konservatif dimana antara perkiraan dan realisasi terdapat perbedaan yang cukup signifikan. Sedangkan penerimaan dari migas meskipun lebih tinggi dari versi pemerintah lebih disebabkan karena perbedaan asumsi yang digunakan. Asumsi yang digunakan dalam skenario alternatif ini adalah harga minyak adalah US\$20 sedangkan krus dolar sebesar 8.000. Seandainya perkiraan harga minyak tetap tinggi maka kelebihan penerimaan ini dapat dijadikan sebagai sumber pembiayaan defisit untuk RAPBN 2002. Tetapi inipun harus disertai dengan kebijakan untuk tidak menaikkan sisi pengeluaran (disiplin anggaran).

Sedangkan pada sisi pengeluaran lebih rendah dari versi pemerintah, karena sisi pengeluaran ini merupakan faktor residual dari defisit. Karena defisit menjadi kendala dalam menyusun APBN, maka dari perkiraan penerimaan yang diperoleh ditambahkan dengan defisit sehingga menghasilkan sisi pengeluaran. Pengeluaran pusat minus subsidi sama/disesuaikan dengan perkiraan pemerintah. Pengeluaran subsidi diperkecil karena konsekuensi dari target pengeluaran. Sedangkan pengeluaran pembangunan disesuaikan dengan perhitungan defisit sebelumnya. Dalam hal ini penarikan pinjaman luar negeri ekuivalen dengan anggaran pembangunan.

#### IV.C. Pengeluaran RAPBN 2001

Dalam kaitannya dengan pengeluaran pembangunan maka sektor pendidikan mendapatkan perhatian serius. Dengan demikian pengeluaran ini merupakan pengeluaran terbesar dibandingkan dengan sektor lainnya. Total pengeluaran untuk sektor ini adalah mencapai Rp4.972,1 miliar. Sedangkan secara keseluruhan alokasi anggaran untuk RAPBN 2001 mencapai Rp27.299,6 miliar atau 1,9 persen dari GDP.

#### IV.D. Kesenambungan Fiskal

Walaupun tak ada definisi baku mengenai hal-hal yang terdapat dalam suatu kebijakan fiskal yang berkelanjutan, ada kesepakatan luas bahwa kebijakan fiskal tidak berkelanjutan (*unsustainable fiscal*) bila fiskal stance saat ini dan yang akan datang menyebabkan suatu peningkatan rasio utang publik terhadap PDB yang tajam dan terus menerus. Pengalaman banyak negara menunjukkan bahwa rasio utang PDB yang terus menerus tinggi sangatlah merugikan karena akan menekan tingkat bunga riil dan meningkatkan pangsa pembayaran utang dalam defisit anggaran sehingga membatasi jangkauan kebijakan fiskal<sup>12</sup>

Metode khusus yang digunakan untuk menilai kesinambungan fiskal di Indonesia; pertama, dengan menghitung ulang anggaran pemerintah menggunakan kendala yang diukur dalam nilai riil, seperti yang telah dilakukan oleh Mahi dkk. Metode tersebut dijelaskan lewat persamaan, sbb:

$$g - t + rb + (r^* + e)fe = (q + (-))m + b + (ef)$$

Persamaan diatas mengukur defisit operasional dan mengevaluasi pembayaran bunga dalam nilai riil. Kesenambungan fiskal dapat diketahui dengan menyatakan komponen persamaan sebagai rasio penghasilan, dimana diasumsikan pemerintah mempunyai dua tujuan, pertama ingin menstabilkan rasio hutang domestik dan hutang luar negeri terhadap

<sup>12</sup> Dalam menyoroti kinerja fiskal yang dikaitkan dengan permasalahan defisit maka terdapat tiga definisi, yaitu: pertama, defisit tunai yaitu pengeluaran dikurangi penerimaan dalam negeri (dalam nilai nominal); kedua, defisit primer yaitu ketidakseimbangan antara pengeluaran pemerintah non bunga dengan penerimaan dalam negeri (dalam nilai riil); ketiga, defisit operasional yaitu defisit primer ditambah komponen riil pembayaran bunga.

PDB ( atau  $b / y = ef / y = 0$  ). Dan kedua ingin menurunkan defisit yang akan berhubungan dengan suatu rasio hutang/PDB yang konstan. Dengan demikian defisit yang dapat difinansialkan, yaitu defisit operasional yang bersinambungan. *Defisit operasional berkelanjutan adalah defisit yang konsisten dengan suatu tingkat pembiayaan domestik dan luar negeri yang dapat menjaga tetapnya rasio hutang terhadap output serta konsisten dengan pendapatan monetasi yang dihitung pada tingkat inflasi dan pertumbuhan output yang menjadi target.* Dengan kata lain, defisit yang berkesinambungan adalah defisit yang berkaitan dengan pajak inflasi dan seigniorage, yang merupakan pendapatan dari monetasi.

Kemudian dalam perhitungan model tersebut digunakan kendala anggaran kebijakan fiskal yang sudah mengevaluasi keuntungan atau kerugian modal yang dihasilkan oleh perubahan tingkat kurs. Persamaan tersebut menerangkan bahwa kelebihan pengeluaran non bunga ( $g$ ) ditambah pembayaran bunga kepada komponen domestik ( $rb$ ) dan luar negeri ( $r^* + e$ ) fe dari hutang publik atas penerimaan domestik ( $t$ ) tentu saja harus dibiayai melalui suatu perubahan nilai riil hutang domestik atau hutang luar negeri atau oleh suatu perubahan nilai riil uang primer ( $q + \pi - \theta m$ ). Nilai negatif pada sisi kiri persamaan menunjukkan bahwa anggaran surplus sedangkan angka positif menunjukkan suatu defisit anggaran.

Selanjutnya studi ini memperlihatkan bahwa defisit operasional aktual dalam persentase terhadap PDB selama 1990-1997 lebih rendah atau kurang lebih sejajar dengan tingkat defisit operasional berkelanjutan (dihitung dengan tingkat pajak inflasi dan seigniorage) dengan pengecualian tahun 1990 dan 1992. Keadaan ini menunjukkan perlunya pengurangan defisit yang negatif atau mendekati nol. Ini berarti dalam tahun-tahun tersebut pemerintah berhasil mencapai suatu tingkat utang luar negeri pemerintah yang berkelanjutan. Jadi untuk kembali ke tingkat berkelanjutan pada tahun-tahun tersebut diperlukan pengurangan defisit yang lebih besar, serta harus ada adanya depresiasi nominal.

Dengan demikian dalam menjaikan anggaran 2001 dengan proyeksi pertumbuhan 4% dan tingkat inflasi 8% maka harus dijaga pajak inflasi dan seigniorage pada level kurang lebih 3% dari GDP.

Metode khusus **kedua** yang digunakan untuk menilai kesinambungan fiskal di Indonesia juga dihitung dengan menggunakan rasio utang terhadap GDP dengan besarnya defisit terhadap GDP (lihat Eisner 1999), dimana besarnya perubahan adalah sama. Rasio Utang/GDP :  $B/Y$ , perubahan rasio utang/GDP :  $\Delta B/Y$ , persamaan deferensial untuk itu adalah :

$$\Delta B/Y = (Y\Delta B - B\Delta Y)/Y^2 = \Delta B/Y - (B/Y) (\Delta Y/Y)$$

untuk rasio utang/GDP =  $B/Y$  adalah tetap, maka utang harus tumbuh sama dengan GDP atau  $\Delta B/B = \Delta Y/Y = 0$ . Kemudian substitusikan  $(B/B)$  untuk  $\Delta Y/Y$  kedalam persamaan untuk nol. Tetapi defisit sama dengan perubahan dalam utang, atau  $D = \Delta B$ , lalu  $\Delta(B/Y) = 0 \Rightarrow D/Y = \Delta Y/Y$

rasio utang/GDP meningkat menurun atau tetap adalah sama dengan rasio defisit lebih besar, lebih kecil dan atau sama terhadap rasio utang dan tingkat pertumbuhan GDP. Untuk rasio konstan utang-GDP didapat

$$\Delta(B/Y) = D/Y - (B/Y) (\Delta Y/Y) = 0, \text{ didapat dari}$$

$$B/Y = D/Y + \Delta Y/Y$$

Keseimbangan rasio utang/GDP sama dengan rasio defisit/GDP dibagi dengan tingkat pertumbuhan GDP. Rasio defisit yang tinggi secara permanen tidak akan dengan sendirinya meningkatkan rasio utang/GDP

**Tabel 9**  
Utang Jangka Panjang Indonesia

	86/87	87/88	88/89	89/90	2000
Total	52,8	51,2	78,1	147,4	161,1
Domestik	0,0	0,0	18,0	84,1	95,9
Eksternal	52,8	51,2	59,2	62,7	66,0
Utang Pemerintah/GDP (%)	22,9	61,9	67,2	60,0	93,4
Utang Luar Negeri/GDP (%)	22,9	61,9	50,9	38,7	39,1

Sumber: World Bank 1999

Dengan demikian misalnya ratio utang terhadap GDP Indonesia adalah 93,4% dan pertumbuhan ekonomi diperkirakan 4% maka untuk mempertahankan fiskal yang berkelanjutan dengan kondisi defisit yang ditutupi dengan utang, maka jumlah utang yang harus digunakan adalah

yang mengakibatkan rasio utang terhadap GDP konstan, yaitu sebesar maksimal 3% dari GDP

Metode **ketiga** memakai pendekatan kebijakan anggaran (discretionary), dimana pemerintah menetapkan batas perubahan defisit adalah ekuivalen atau lebih kecil dengan perubahan penerimaan dalam negeri. Misalnya penerimaan sebelumnya adalah Rp152,9 triliun (16.9% GDP), kemudian defisit ditargetkan sebesar 3% dari GDP, dengan tingkat pertumbuhan ekonomi adalah 4%. Maka untuk menjaga kesinambungan fiskal, maka penerimaan harus dinaikkan minimal menjadi Rp194,9 triliun. Tetapi karena adanya potensi penerimaan yang masih mungkin naik (misalnya pajak) maka penerimaan masih bisa dinaikkan sepanjang tingkat perubahan defisit itu lebih kecil atau sama dengan (I) dengan kenaikan penerimaan dalam negeri.

## **V. PENUTUP**

### **V.a. Kesimpulan**

Dari uraian sebelumnya dapat diketahui bahwa defisit anggaran merupakan suatu masalah serius dalam hal anggaran. Kasus defisit anggaran sendiri merupakan suatu yang lumrah karena dapat dijumpai pada setiap negara, baik itu negara miskin maupun maju sekalipun. Hal ini pun dialami oleh Indonesia, dimana dalam sejarah perekonomiannya selalu menghadapi defisit. Walaupun begitu banyak kebijakan yang digunakan untuk menutup defisit seperti meminjam ke Bank Sentral, peminjaman dalam negeri dan luar negeri. Kebijakan-kebijakan tersebut semuanya pernah dicoba dalam pembiayaan defisit di Indonesia, dimana semuanya membawa dampak terhadap perekonomian. Dengan demikian bisa dikatakan bahwa semua kebijakan defisit itu mengandung resiko ekonomi, yang memberikan tekanan pada keseimbangan ekonomi makro. Tetapi bila dihadapkan pada kenyataan bahwa beban anggaran yang berat maka mau tidak mau kebijakan defisit akan selalu dijumpai.

Memang secara idealnya adalah tidak terjadi defisit, atau anggaran yang berimbang. Tetapi konsep idealis ini dapat dilakukan apabila tidak terjadi budget distress. Sedangkan untuk kasus Indonesia sebagai krisis ekonomi maka tekanan anggaran akan dihadapi untuk beberapa dasawarsa kedepan. Konsep ini pun akan berjalan apabila swasta yang mampu mengenerate pertumbuhan ekonomi. Sehingga pengeluaran publik yang dilakukan pemerintah memang benar-benar ditujukan terhadap fasilitas umum yang tidak mungkin dibangun oleh swasta, karena tidak memberikan profit secara langsung terhadap mereka.

Secara pragmatis maka salah satu cara untuk menekan defisit adalah mengurangi pengeluaran dan menciptakan pendapatan sebanyak-banyak. Tetapi bila mengabaikan kapasitas ekonomi, hal ini malah akan memberikan dampak negatif terhadap perekonomian. Pada akhirnya permasalahan defisit terletak pada kemampuan untuk mengelola defisit atau manajemen defisit. Manajemen defisit sendiri diletakkan dalam perspektif fiscal sustainability. Adapun implementasi dari manajemen defisit adalah dengan manajemen anggaran, manajemen utang, dan meningkatkan penerimaan dari pajak dan non pajak. Sedangkan privatisasi sendiri ditujukan kepada sektor-sektor yang memiliki efisiensi rendah dan eksternalitas negatif.

Hal terpenting dari uraian diatas memberikan gambaran bahwa defisit anggaran telah memberikan restriksi dalam menyusun RAPBN. Berdasarkan RAPBN 2001 versi pemerintah maka defisit sebesar Rp52.116,8 miliar adalah dalam pengertian gross. Sedangkan dalam arti defisit net maka besarnya adalah sebesar Rp70.970,6 miliar. Berarti terjadi kekurangan pembiayaan sebesar Rp18.853,8 miliar. Kemudian berdasarkan sembilan skenario yang dilakukan untuk menyusun defisit dalam RAPBN 2001 maka skenario yang terbaik, adalah defisit ditetapkan sebesar Rp42.235,7 ; nilai rupiah 8.000 dan pertumbuhan ekonomi sebesar 4%. Pilihan ini didasarkan perkiraan keadaan ekonomi dimasa depan yang masih sangat besar dipengaruhi oleh kondisi sosial politik. Dengan skenario ini maka pembiayaan dilakukan lewat pembiayaan dalam negeri sebesar Rp27.775,7 miliar dan pembiayaan luar negeri sebesar Rp14.480,0 miliar.

Kemudian untuk menjaga kesinambungan fiskal maka dalam perlunya suatu pendekatan dalam pengelolaan anggaran dengan melakukan manajemen defisit. Beberapa indikator yang harus dijaga adalah tingkat rasio utang harus berada dibawah tingkat pertumbuhan GDP dan adanya kestabilan nilai rupiah serta tingkat inflasi yang terkontrol.

## **V. B Beberapa Saran**

Kemudian ada beberapa hal yang harus dilakukan sehubungan dengan pencapaian sasaran defisit, yaitu:

- a. Mengurangi subsidi dan pengetatan kebijakan rutin dan pembangunan. Kebijakan rutin dapat dikurangi dalam pos-pos perjalanan, terutama perjalanan luar negeri yang dilaksanakan oleh instansi di luar departemen dalam negeri.
- b. kebijakan dalam menekan defisit anggaran sekecil, haruslah diiringi dengan akumulasi penerimaan yang netral secara ekonomi. Adapun kebijakan yang netral yang dimaksud adalah kebijakan perpajakan. Sehingga kebijakan perpajakan diarahkan untuk meningkatkan penerimaan perpajakan. Penerimaan negara dari pajak masih sangat potensial untuk ditingkatkan, terutama setelah adanya revisi terhadap beberapa undang-undang di bidang perpajakan.
- c. Dengan kombinasi kedua kebijakan fiskal tersebut maka defisit akan dapat diperkecil. Sehingga pembiayaan bersih untuk menutupi defisit dapat secara optimal didapatkan.
- d. Kemudian mengandalkan target pembiayaan defisit harus diarahkan ke BPPN

Sedangkan dalam hal penyusunan RAPBN setidaknya dimasukan perkiraan tingkat pengangguran sebagai salah satu asumsi dalam menyusun RAPBN. Ini perlu karena tingkat pengangguran merupakan suatu justifikasi bagi kebijakan defisit dalam penetapan RAPBN. Selanjutnya dalam hal anggaran ini maka terdapat beberapa hal yang harus diperhatikan dalam sisi anggaran, seperti : konsistensi kebijakan

fiskal dengan kebijakan makroekonomi lainnya; menggali alternatif sumber dana dalam negeri; memulai komitmen kuat untuk melepaskan ketergantungan terhadap utang luar negeri; harus adanya penajaman prioritas pengeluaran dengan prinsip skala prioritas; disiplin anggaran, terutama terhadap sisi pengeluaran rutin. Hal tersebut akan mempunyai pengaruh besar terhadap usaha untuk menciptakan lingkungan yang sehat bagi pengembangan sektor swasta dalam mempertahankan pertumbuhan yang berkelanjutan. Penciptaan keadaan makro ekonomi yang kondusif, kebutuhan masyarakat yang berubah sejalan dengan meningkatnya pertumbuhan ekonomi, serta perubahan struktur pemerintah menuntut adanya reformasi dalam hal pengeluaran pemerintah. Kemudian hal-hal lain yang perlu dilakukan sbb:

- a. Desentralisasi fiskal merupakan bagian terpenting dalam pelaksanaan desentralisasi otonomi daerah di Indonesia. Walaupun demikian, dalam konsep negara kesatuan, berbagai permasalahan nasional haruslah perlu dipertimbangkan. Untuk itu, dalam wawasan nasional, evaluasi terhadap APBN dan kemampuannya dalam mendukung desentralisasi perlu untuk dianalisa secara lebih mendalam.
- b. Kebutuhan terhadap desentralisasi dari anggaran. Proporsi anggaran yang dikeluarkan untuk pembangunan daerah atau sektoral cenderung akan meningkat, meskipun pelaksanaannya akan bergeser ke daerah tetapi efektifitas dan efesiensinya sangat tergantung pada disain dan efektifitas dari program atau proyek tertentu. Hal tersebut perlu diimbangi dengan adanya paradigma otonomi daerah (kemampuan ekonomi daerah) harus didekati dengan paradigma bagaimana daerah meningkatkan ekonominya, bagaimana daerah meningkatkan sumber penerimaannya, sehingga tidak memberikan tekanan yang begitu besar bagi pembiayaan pembangunan pusat. Kemudian diikuti dengan tindakan bagaimana pusat menciptakan akses yang sama untuk semua wilayah bagi berkembangnya investasi.
- c. Sejalan dengan pelaksanaan UU No.25/1999, pemerintah telah memberikan komitmen kepada daerah untuk mengalokasikan bantuan dalam bentuk bantuan blok, yaitu DAU (Dana Alokasi Umum). Berbeda



dengan periode pemerintahan sebelumnya, maka bantuan DAU ini secara langsung pemerintah memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk menggunakan bantuan tersebut sesuai dengan prioritas pembangunan di daerah. Hal ini juga berkaitan dengan pengembangan ekonomi wilayah, sebagai bagian dari pembangunan daerah. Dimana pembangunan ekonomi daerah ditujukan untuk mewujudkan pemerataan pengembangan wilayah dan berkurangnya kesenjangan antar daerah, antara perdesaan dengan perkotaan dan meningkatnya kondisi sosial ekonomi masyarakat di wilayah tertinggal dan perbatasan. Hal ini haruslah seiring dengan kebijakan pemberdayaan masyarakat dengan menciptakan otonomisasi masyarakat sehingga mampu mendorong perkembangan ekonomi yang berbasis komunitas dan sumberdaya lokal.

- d. Dengan adanya tekanan berat terhadap RAPBN, maka perlu adanya pengurangan subsidi BBM, atau pada beberapa pos anggaran lain yang meningkat dapat ditutupi oleh kemampuan keuangan pemerintah yang ada. Sementara itu, pengurangan subsidi BBM tampaknya sudah tidak dapat ditunda lagi mengingat bahwa besarnya subsidi tersebut benar-benar telah membebani APBN. Kebijakan penghapusan subsidi secara bertahap yang dipercepat merupakan suatu solusi untuk mencapai skenario di atas.
- e. Berkaitan dengan Keenam, berkaitan dengan pengeluaran SDM. Hal ini menjadi sangat penting dalam meningkatkan daya saing bangsa di pasar global sehingga menuntut peningkatan dalam pengeluaran untuk pendidikan dan kesehatan. Kebutuhan ini tidak harus disediakan oleh pemerintah mengingat perbedaan dalam sifat public goods dari tingkatan pendidikan. Seperti diketahui, tingkatan kandungan barang public menurun sesuai dengan tingkat pendidikan yang tercermin dan perbedaan antara social dan private rate of return dari setiap tingkat pendidikan. Bertitik tolak dari pandangan ini maka pengeluaran pendidikan menurut tingkatan pendidikan harus menurun dilihat dari pangsaanya. Artinya peningkatan pengeluaran untuk pendidikan harus diarahkan pada peningkatan kualitas dan kuantitas sekolah dasar

dan menengah. Sudah saatnya pula sepertinya halnya dalam pembiayaan infrastruktur sistem harga dalam pendidikan dirasionalkan dengan memperhatikan kebutuhan terhadap peningkatan kualitas.

- f. Berkaitan dengan sisi penerimaan, maka perubahan perlu diarahkan kepada beberapa perbaikan seperti mengurangi kebocoran-kebocoran pada penerimaan pemerintah, terutama pada penerimaan perpajakan. Hal yang dilakukan adalah membenahan administrasi perpajakan. penghilangan perkecualian-perkecualian, meningkat base tax. Sejalan dengan globalisasi dan regionalisasi ekonomi dunia yang mempercepat pergerakan arus faktor produksi. Globalisasi ini akan mempunyai pengaruh terhadap sistem perpajakan nasional baik dilihat dari sisi basis pajak (tabungan) maupun kegiatan ekonomi fisik. Begitu juga dengan perubahan demografi dan kenaikan tingkat kesejahteraan masyarakat. mempunyai dampak terhadap penerimaan. Terhadap penerimaan, menurunnya jumlah anggota keluarga dan berubah struktur penduduk di lapisan umur pertengahan akibat baby-boomer pada awal 1970an telah meningkatkan pendapatan, tabungan dan jumlah penduduk yang terkena pajak. Begitu juga dengan adanya perubahan pola konsumsi, peningkatan angkatan kerja wanita dan urbanisasi serta munculnya daerah pemukiman baru di sekitar kota-kota baru telah memunculkan aktivitas ekonomi baru yang dapat menjadi basis potensial pajak.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bank, the World.1999. "Indonesia from Crisis to Opportunity". July 21
- Bank, the World. 2000a. "Indonesia: Seizing the Opportunity". *Brief for the Consultative Group on Indonesia*. January 26.
- Bank, the World. 2000b. "Indonesia, Public Spending in Time of Change." *Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit East Asia and the Pacific Region*. April.
- CIPE.1993. "Privatizing State-Owned Companies". *Prosperity Paper*. United States Information Agency. April
- Dornsbuch, Rudiger, Fisher-Stanley & Startz, Richard. 1998. "Macroeconomics". Irwin/McGraw-Hill.
- Eisner, Robert.1999. "The Misunderstood Economy, What Count and How to Count it". Boston, Massachusetts:Harvard Business School Press.
- Halissos, Mischael and Tobin, James. 1990. "The Macroeconomis of Government Finance". dalam *Hand Book of Monetary Economic*. B.M, Fiedman & F.H, Hanch,ed. , Amsterdam, Netherlands: Elsevier Science Publisher BV.
- Ikhsan, Muhammad. 2000. "Beberapa Issues dalam APBN". *Makalah yang dipersentasikan di Panitia Anggaran DPR-RI*.
- LPEM. 2000. "Buku Pegangan Pelatihan Evaluasi Anggaran". *Sekretariat Jenderal DPR-RI*. 10-28 April.
- Mahi, Raksaka & Jasmina,Thia.2000."Implikasi Kebijakan Desentralisasi". *Makalah yang dipersentasikan di Panitia Anggaran DPR-RI*.
- Nafziger, E. Wayne. 1990. "The Economics of Developing Countries". New Jersey: Prentice-Hall,Inc.
- Rasche, Robert H. 1991. "DeficiProjection vs Deficit Forecast". dalam *Reading Introductory Macroeconomics 1990-1991*. Annual Edition. Peter D. McClelland (ed). USA:Mac Graw-Hill Inc

Schik, Allen. 1998. "A Contemporary Approach in Public Expenditure Management", Government, Regulation and Finance Division. The World Bank Institute.

Schiller, Bradler R. 1989. "The Macro Economy Today". Fourth Edition. New York:Random House.



# LAMPIRAN

Tabel 1  
Persandingan Pos-Pos APBN dengan Model Ekonomi

APBN 2001	Formula
<b>A. Pendapatan Negara dan Hibah</b>	<b>Pendapatan Negara dan Hibah</b>
<b>I. Penerimaan Dalam Negeri</b>	<b>Penerimaan perpajakan dan PNBP</b>
<b>1. Penerimaan Perpajakan</b>	<b>Pajak dalam negeri dan pajak pertambahan nilai</b>
<b>a. Pajak Dalam Negeri</b>	$PFn + PPh + PBB + BPHTB + Cukai + \text{lainnya}$
<b>i. Pajak Penghasilan</b>	Non migas + migas
- Non Migas	$(PPh - \text{tax effort})$
- Migas	$(PPh - \text{tax effort})$
<b>ii. Pajak pertambahan nilai</b>	$(PDB - \text{tax effort})$
<b>iii. PBB</b>	$10\% \times (1 - \text{K}) \times \text{perumahan} \times \text{tax effort}$
<b>iv. BPHTB</b>	$20\% \times (\text{HK} \times \text{perumahan} \times \text{tax effort})$
<b>v. Cukai</b>	$(\text{Indeks produksi ISG} \times 1993: 31420: 31420: \text{Used effort})$
<b>vi. Pajak lainnya</b>	$(\text{trend})$
<b>b. Pajak Penghasilan Internasional</b>	<b>Bea masuk + Pajak/Pungutan ekspor</b>
<b>i. Bea masuk</b>	$(\text{kurs} \times \text{import} \times \text{tax effort})$
<b>ii. Pajak/pungutan ekspor</b>	$(\text{tax rate} \times \text{kurs} \times \text{ekspor}) \times \text{respon} \times \text{kurs} \times \text{growth} \times \text{DMR} \times \text{tax effort}$
<b>2. Penerimaan Negara di Luar Pajak</b>	<b>Penerimaan SDA/Bagian penerimaan atas laba BUMN+PNBP lainnya</b>
<b>a. Penerimaan SDA</b>	Minyak Bumi + Gas Umum + Kehutanan + Perikanan
<b>i. Minyak Bumi</b>	$85\% \times (\text{trend})$
<b>ii. Gas alam</b>	$75\% \times (\text{trend})$
<b>iii. Pertambangan umum</b>	$50\% \times (\text{trend})$
<b>iv. Kehutanan</b>	$80\% \times (\text{trend})$
<b>v. Perikanan</b>	$20\% \times (\text{trend})$
<b>b. Bagian penerimaan atas laba BUMN</b>	$(\text{trend})$
<b>c. PNBP lainnya</b>	$(\text{trend})$
<b>B. Hibah</b>	<b>target (mengikuti PBB), menyesuaikan dengan besarnya defisit</b>
<b>II. Belanja Negara</b>	<b>Pengeluaran Pemerintah Pusat + Pengeluaran Pembangunan Pusat</b>
<b>I. Pengeluaran Pemerintah Pusat</b>	<b>Belanja rutin + Pengeluaran Pembangunan Pusat</b>
<b>1. Belanja Rutin</b>	Gaji dan Penekun Uang Makan + Belanja Barang + Pembayaran Bunga + Subsidi Rutin Lainnya
<b>a. Gaji dan Penekun</b>	konstan, perubahan berdasarkan $(\text{Index} \times \text{perubahan} \times \text{gaji sektor lain})$
<b>b. Uang Makan/Luar Psk</b>	konstan, perubahan $(\text{harga beras} \times \text{jumlah pegawai})$
<b>c. Belanja barang</b>	Belanja dalam negeri dan luar negeri
<b>i. Dalam Negeri</b>	$\text{Dalam Negeri} \times (1 - \text{inflasi}) \times (\text{trend})$
<b>ii. Luar Negeri</b>	$\text{Luar Negeri} \times (1 - \text{kurs}) \times (\text{trend})$
<b>d. Pembayaran Bunga Utang</b>	Utang Dalam Negeri + Utang Luar Negeri
<b>i. Utang Dalam Negeri</b>	beban bunga tahun 2001 (termasuk obligasi)
<b>ii. Utang Luar Negeri</b>	jumlah utang tahun 2001 $\times \text{kurs}$
<b>a. Subsidi</b>	Subsidi 1985 - Non SDA
<b>i. Subsidi BBM</b>	$\text{jumlah produksi} \times (\text{official price} - \text{economic cost}) \times \text{economic cost} \times (\text{refinery margin} \times \text{importation cost} \times \text{oil price} \times \text{kuota})$
<b>ii. Subsidi non BBM</b>	Pangan + Listrik + Air + Kredit Program + Lainnya
- Pangan	$(\text{import} \times \text{harga} \times \text{jumlah} \times (\text{pembelian dalam negeri} \times \text{harga}))$
- Listrik	$\text{jumlah produksi} \times (\text{official price} - \text{economic cost})$
- Bunga kredit program	selah bunga 90%
- Lainnya	$(\text{trend})$
<b>i. Pengeluaran RUM Lainnya</b>	$(\text{trend})$
<b>2. Pengeluaran pembangunan Pusat</b>	Rupiah + Proyek
<b>a. Rupiah</b>	$(\text{trend})$
<b>b. Proyek</b>	$(\text{trend})$
<b>II. Dana Perimbangan</b>	$25\% \times \text{penerimaan dalam negeri}$
<b>1. Pembagian Pendapatan</b>	$(50\% \times \text{PDB}) + (80\% \times \text{BPHTB}) + (15\% \times (\text{trend})) + (25\% \times (\text{trend}))$

	$+(180\% \times \text{trend}) + (180\% \times \text{trend})$
2. Dana Alokasi Umum	25%* Penerimaan dalam negeri
3. Dana Alokasi Khusus	40%* formula ketuhanan
C. Sisa/Diambil Anggaran (A-B)	(Pendapatan Negara+Hibah)-Belanja Negara
D. Pembayaran, Bersih (D1 + D2 + D3 - C)	Perimbangan Dalam Negeri+Pembayaran Luar Negeri
1. Perimbangan Dalam Negeri (D1 + D2)	Perbankan dalam negeri+Non Perbankan
1. Perbankan dalam negeri	target (kebijakan politik), disesuaikan dengan defisit
2. Non Perbankan dalam negeri (a+b+c)	Privatisasi+Penjualan Aset Perbankan+Pembelian Obligasi
a. Privatisasi	target (kebijakan politik), disesuaikan dengan defisit
b. Penj. Aset prog restrukturisasi perbankan	target (kebijakan politik), disesuaikan dengan defisit
c. Penjualan Obligasi	target (kebijakan politik), disesuaikan dengan defisit
2. Pembayaran LN, bersih (D3 1-D4,2)	Penarikan Pinjaman LN + Pembayaran dengan Poina, Hutang Luar Negeri
1. Penarikan Pinj LN (baru) (D3 1-D4,2)	Pinjaman Program dan Proyek
a. Pinjaman Program	Pinjaman Program R-1 (pertumbuhan rendah)
b. Pinjaman Proyek	Pinjaman Program R-3 (pertumbuhan tinggi)
2. Pembayaran Cicilan Pokok Hutang LN	Utang jatuh tempo/kuruk





**Tabel 2**  
**Skala Pembiayaan Rugi dan Pembangunan RAPBN 2005**

No	Sektor	Rugi	Pembiayaan	
			Rugi	Proyeksi
1	Sektor Industri	0,0037	0,0077	0,0089
	Subsektor Industri	1,0000	1,0000	1,0000
2	Sektor Pertanian dan Kehutanan	0,0159	0,1103	0,0854
	a. Subsektor Pertanian	0,0182	0,0913	0,0713
	b. Subsektor Kehutanan	0,0015	0,0007	0,0025
3	Sektor Pengairan	0,0006	0,0018	0,0480
	a. Subsektor Pengembangan Sumber Daya Air	0,0040	0,0212	0,0733
	b. Subsektor Irigasi	0,0051	0,0238	0,0287
4	Sektor Tenaga Kerja	0,0073	0,0360	0,0013
	Subsektor Tenaga Kerja	1,0000	1,0000	1,0000
5	Sektor Perdagangan, Pengembangan Usaha Non lokal, Keuangan dan Koperasi	0,0331	0,0268	0,0020
	a. Subsektor Perdagangan Dalam Negeri	0,1054	0,0643	0,0384
	b. Subsektor Perdagangan Luar Negeri	0,0527	0,1149	0,0288
	c. Subsektor Keuangan	0,0041	0,1364	0,0711
	d. Subsektor Koperasi dan Pengusaha Kecil	0,0315	0,0043	0,0769
	e. Subsektor Pengembangan Usaha Nasional	-	0,0101	0,0007
6	Sektor Transportasi, Meteorologi dan Geofisika	0,0102	0,0768	0,0602
	a. Subsektor Prasarana Jalan	0,0003	0,0221	0,4521
	b. Subsektor Transportasi Darat	0,1013	0,1028	0,2035
	c. Subsektor Transportasi Laut	0,0050	0,0031	0,1827
	d. Subsektor Transportasi Udara	0,1002	0,1101	0,1518
	e. Subsektor Meteorologi, Geofisika, Pencarian dan Penyelamatan	0,1002	0,0001	-
7	Sektor Pembangunan dan Energi	0,0020	0,0008	0,1085
	a. Subsektor Pasokan tenaga	0,0024	0,0024	-
	b. Subsektor Energi	0,0076	0,0100	1,0000
8	Sektor Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi	0,0011	0,0057	0,0047
	a. Subsektor Pariwisata	0,0008	0,0011	0,0161
	b. Subsektor Pos dan Telekomunikasi	0,1044	0,4701	0,0030
9	Sektor Pembangunan dan Telekomunikasi Transmisi	0,0040	0,0304	0,0009
	a. Subsektor Pembangunan dan Telekomunikasi	0,0070	0,0270	0,0161
	b. Subsektor Telekomunikasi	0,0030	0,0224	0,0030
10	Sektor Lingkungan dan Tata Ruang	0,0002	0,0113	0,0131
	a. Subsektor Lingkungan	0,0004	0,0010	0,0007
	b. Subsektor Tata Ruang	0,0004	0,0002	0,0013
11	Sektor Pendidikan, Kebudayaan Nasional Kepercayaan terhadap Tuhan YME, Pemuda dan Olahraga	0,1150	0,0031	0,1014
	a. Subsektor Pendidikan	0,0000	0,0011	0,0000
	b. Subsektor Pendidikan Luar Sekolah dan Kejuruan	0,0000	0,0000	0,0000
	c. Subsektor Kebudayaan Nasional dan Kepercayaan terhadap Tuhan YME	0,0140	0,0010	-
	d. Subsektor Pemuda dan Olahraga	0,0010	0,0010	0,0000
12	Sektor Kependudukan dan Keluarga Berencana	0,0050	0,0152	0,0040
	Subsektor Kependudukan dan Keluarga Berencana	1,0000	1,0000	0,0040
13	Sektor Kependudukan dan Keluarga Berencana	0,0100	0,0000	0,0000
	a. Subsektor Kesehatan Sosial	0,0000	0,0000	-
	b. Subsektor Kesehatan	0,0000	0,0000	1,0000
	c. Subsektor Perumahan, Air, dan Rongga	-	0,0000	-
14	Sektor Perumahan dan Permukiman	0,0000	0,0010	0,0010
	a. Subsektor Perumahan dan Permukiman	0,0000	0,0010	0,0010
	b. Subsektor Perumahan Kota dan Bangunan	0,0000	0,1000	0,0010
15	Sektor Agama	0,0010	0,0000	0,0000
	a. Subsektor Pelayanan Kehidupan Beragama	0,0010	0,0000	0,0000

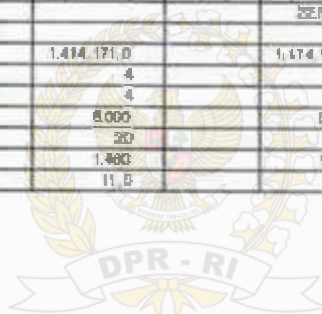
16	b. Subsektor Pembinaan Pendidikan Agama	0,7828	0,3512	-
	Sektor Ilmu Pengetahuan dan Teknologi	0,0158	0,0297	0,0001
	a. Subsektor Ilmu Pengetahuan Terapan Dasar	0,5412	0,1479	-
	b. Subsektor Kelengkapan Prasarana dan Sarana	0,0820	0,1045	0,3047
	c. Subsektor Keadaptasian	0,0043	0,0646	0,1389
	d. Subsektor Sistem Informasi dan Statistik	0,3524	0,1739	0,6308
	e. Subsektor Kelautan	0,0101	0,1887	0,1256
17	f. Subsektor Teknik Produksi dan Teknologi	-	0,0143	-
	Sektor Hukum	0,0328	0,0146	0,0053
	a. Subsektor Pembinaan Hukum Nasional	0,0773	0,1405	-
	b. Subsektor Pembinaan Aparatur Hukum	0,1226	0,2568	-
18	c. Subsektor Sarana dan Prasarana Hukum	-	0,3827	-
	Sektor Aparatur Negeri dan Pengawasan	0,1020	0,0290	0,0084
	a. Subsektor Aparatur Negeri	0,0441	0,0085	1,0000
	b. Subsektor Penguatan Sistem dan Pelaksanaan Pengawasan	0,1559	0,0915	-
19	Sektor Politik, Hubungan Luar Negeri, Penerangan, Komunikasi dan Media Massa	0,0553	0,0040	-
	a. Subsektor Politik	0,0710	0,3943	-
	b. Subsektor Hubungan Luar Negeri	0,0038	0,2701	-
	c. Subsektor Penerangan, Komunikasi dan Media Massa	0,0231	0,3508	-
20	Sektor Pertahanan dan Keamanan	0,3226	0,0767	0,0246
	a. Subsektor TNI	0,4185	0,6069	-
	b. Subsektor Polri	0,3625	0,1518	-
	c. Subsektor Pertukang	0,0192	0,2368	1,0000
	d. Subsektor Rakyat Sipil dan Perlindungan	-	0,0037	-
Total		1,0000	1,0000	1,0000



**Tabel 3**  
**Skenario Alternatif RAPBN 2001 (dalam Rp miliar)**

	Net	%GDP	Gross	%GDP
<b>A. Pendapatan Negara dan Hibah</b>	231.917,3	16,1	254.760,5	18,0
<b>I. Penerimaan Dalam Negeri</b>	231.917,3	16,1	254.760,5	18,0
<b>1. Penerimaan Perpajakan</b>	169.665,0	12,5	179.799,7	12,6
<b>a. Pajak Dalam Negeri</b>	159.614,9	11,3	168.679,6	11,3
<b>i. Pajak Penghasilan</b>	94.972,6	6,7	98.470,2	7,0
<b>- Non Migas</b>	75.927,8	5,4	76.827,0	5,7
<b>- Migas</b>	19.044,8	1,3	18.044,0	1,3
<b>ii. Pajak pertambahan nilai</b>	50.494,3	3,6	50.494,3	3,6
<b>iii. PBB</b>	190,8	0,0	4.579,8	0,3
<b>iv. BPHTB</b>	-	-	1.192,1	0,0
<b>v. Cukai</b>	12.225,0	0,9	12.225,0	0,9
<b>vi. Pajak lain-lain</b>	18.022,0	0,1	18.022,0	0,1
<b>b. Pajak Perdagangan Internasional</b>	10.050,1	0,7	10.050,1	0,7
<b>i. Bea masuk</b>	4.486,4	0,6	8.482,4	0,6
<b>ii. Pajak/pungutan ekspor</b>	1.557,8	0,1	1.557,8	0,1
<b>2. Penerimaan Negara Bukan Pajak</b>	62.252,0	4,4	75.060,8	5,4
<b>a. Penerimaan SDA</b>	43.254,0	3,1	56.082,5	4,1
<b>i. Minyak bumi</b>	32.149,0	2,3	37.803,1	2,7
<b>ii. Gasalam</b>	8.863,9	0,7	12.062,1	1,0
<b>iii. Pertambangan umum</b>	247,5	0,0	1.297,9	0,1
<b>iv. Kehutanan</b>	1.694,7	0,1	4.567,1	0,3
<b>v. Perikanan</b>	54,3	0,0	291,7	0,0
<b>b. Bagian penerimaan atas laba BUMN</b>	8.892,1	0,6	9.892,1	0,6
<b>c. PNBP lainnya</b>	10.156,2	0,7	10.156,2	0,7
<b>II. Hibah</b>	-	-	-	-
<b>B. Belanja Negara</b>	274.153,0	19,4	274.153,0	19,4
<b>I. Pengeluaran Pemerintah Pusat</b>	193.942,4	13,7	193.942,4	13,7
<b>1. Pengeluaran Rutin</b>	166.642,8	11,9	166.642,8	11,9
<b>a. Belanja Pegawai</b>	39.889,1	2,8	39.889,1	2,8
<b>i. Gaji dan Pensiun</b>	33.658,4	2,4	33.658,4	2,4
<b>ii. Tunjangan Beras</b>	1.585,9	0,1	1.585,9	0,1
<b>iii. Uang Makan/Lauk Pauk</b>	2.113,3	0,2	2.113,3	0,2
<b>iv. Lain-lain Belanja Pegawai Dalam Negeri</b>	1.371,3	0,1	1.371,3	0,1
<b>v. Belanja Pegawai Luar Negeri</b>	1.160,0	0,1	1.160,0	0,1
<b>b. Belanja Barang</b>	11.927,0	0,8	11.927,0	0,8
<b>i. Belanja Barang Dalam Negeri</b>	10.810,8	0,8	10.810,8	0,8
<b>ii. Belanja Barang Luar Negeri</b>	1.116,2	0,1	1.116,2	0,1
<b>c. Pembayaran Bunga Hutang</b>	77.401,7	5,5	77.401,7	5,5
<b>i. Hutang Dalam Negeri</b>	55.792,4	4,0	55.792,4	4,0
<b>ii. Hutang Luar Negeri</b>	21.609,3	1,5	21.609,3	1,5
<b>d. Subsidi</b>	30.828,4	2,2	30.828,4	2,2
<b>i. Subsidi BBM</b>	23.241,5	1,7	23.241,5	1,7
<b>ii. Subsidi non BBM</b>	7.586,9	0,5	7.586,9	0,5
<b>e. Pengeluaran Rutin Lainnya</b>	6.596,6	0,5	6.596,6	0,5
<b>2. Pengeluaran pembangunan</b>	27.299,6	1,9	27.299,6	1,9
<b>a. Rupiah</b>	9.079,8	0,6	9.079,8	0,6
<b>b. Proyek</b>	18.219,8	1,3	18.219,8	1,3
<b>II. Dana Perimbangan</b>	80.210,6	5,7	80.210,6	5,7
<b>1. Pembagian Pendapatan</b>	21.340,0	1,5	21.340,0	1,5
<b>2. Dana Alokasi Umum</b>	57.797,3	4,2	57.797,3	4,2
<b>a. Kabupaten/Kota</b>	52.181,4	3,8	52.181,4	3,8
<b>b. Propinsi</b>	5.797,9	0,4	5.797,9	0,4
<b>3. Dana Alokasi Khusus</b>	691,3	0,0	691,3	0,0
<b>C. Primary Balance</b>	35.166,0	2,5	56.500,2	4,1
<b>D. Surplus/Defisit Anggaran (A-B)</b>	(42.235,7)	(3,0)	(19.392,5)	(1,4)
<b>E. Pembiayaan Bersih (E1 + E2)</b>	42.235,7	3,0	42.235,7	3,0
<b>I. Pembiayaan Dalam Negeri</b>	32.256,1	2,3	32.256,1	2,3
<b>1. Perbankan dalam negeri</b>	-	-	-	-
<b>2. Non Perbankan dalam negeri</b>	32.256,1	2,3	32.256,1	2,3

a. Investasi	4.000,0	0,2	4.000,0	0,2
b. Part. Aset prog restrukturisasi perubahan	28.258,1	1,1	28.258,1	1,1
c. Penjualan Obligasi	-	-	-	-
2. Pembayaran LAI, bersih	9.879,5	0,7	9.879,5	0,7
1. Penerbitan Pinjaman LN (bruto)	27.299,5	1,9	27.299,5	1,9
1. Pinjaman Program	8.079,8	0,6	8.079,8	0,6
2. Pinjaman Proyek	18.219,6	0,3	18.219,6	1,3
2. Pembayaran Cicilan Pokok Hutang LN	(17.520,0)	(1,2)	(17.520,0)	(1,2)
Surplus Penbayaan			22.843,2	1,5
Akumulasi-susut				
Produk Domestik Bruto (juta rupiah)	1.414.171,0		1.414.171,0	
Pertumbuhan ekonomi (%)	4		4	
Nilai (%)	4		4	
Nilai tukar (1 US\$ Rupiah)	8.000		8.000	
Harga minyak (US\$/barrel)	30		20	
Produksi minyak	1.460		1.460	
Tingkat bunga	11,5		11,5	



**Tabel 4**  
**Skala Pembiayaan Rutin dan Pembangunan RAPBN 2001**

No	Sektor	Rutin	Pembangunan	
			Pengeluaran Berkas	Pembangunan Proyek
1	Sektor Industri	618,8	80,2	125,7
	Subsektor Industri	618,8	80,2	125,7
2	Sektor Perikanan dan Kehutanan	1.648,6	1.033	1.181,6
	a. Subsektor Perikanan	1.640,0	884,6	1.152,6
	b. Subsektor Kehutanan	1.028,6	8,7	34,0
3	Sektor Pengaliran	100,0	740,9	808,1
	a. Subsektor Pengembangan Sumber Daya Air	88,5	264,8	284,3
	b. Subsektor Irigasi	3,5	536,1	273,8
4	Sektor Tenaga Kerja	1.216,5	334,1	73,7
	Subsektor Tenaga Kerja	1.216,5	334,1	73,7
2	Sektor Perdagangan, Pengembangan Usaha Nasional, Keuangan dan Koperasi	5.315,9	270,6	36,4
	a. Subsektor Perdagangan Dalam Negeri	381,4	14,7	6,6
	b. Subsektor Perdagangan Luar Negeri	393,6	31,1	4,9
	c. Subsektor Keuangan	4.436,1	36,8	20,8
	d. Subsektor Koperasi dan Pengusaha Kecil	175,4	169,2	2,8
	e. Subsektor Pengembangan Usaha Nasional	-	2,7	3,0
6	Sektor Transportasi, Meteorologi dan Geofisika	1.669,2	83,8	1.497,7
	a. Subsektor Perantara Jalan	67,3	431,1	677,1
	b. Subsektor Transportasi Darat	769,5	112,5	304,6
	c. Subsektor Transportasi Laut	844,0	81,0	388,6
	d. Subsektor Transportasi Udara	319,9	81,7	227,2
	e. Subsektor Meteorologi, Geofisika, Fisika dan Persepsi	275,0	9,4	-
7	Sektor Pertambangan dan Energi	483,3	381,4	1.876,0
	a. Subsektor Pertambangan	455,5	32,3	-
	b. Subsektor Energi	27,8	349,1	1.876,0
8	Sektor Perhubungan, Pos dan Telekomunikasi	343,3	51,8	450,0
	a. Subsektor Perhubungan	113,2	26,8	7,2
	b. Subsektor Pos dan Telekomunikasi	30,1	24,9	442,8
9	Sektor Pembangunan Daerah dan Transmigrasi	818,5	330,5	7.470,0
	a. Subsektor Pembangunan Daerah	76,1	8,1	5.001,2
	b. Subsektor Transmigrasi	51,4	321,4	1.112,4
10	Sektor Lingkungan dan Tata Ruang	1.533,1	100,0	299,7
	a. Subsektor Lingkungan	34,3	67,9	190,6
	b. Subsektor Tata Ruang	1.478,6	34,7	48,1
11	Sektor Pendidikan, Kebudayaan Nasional, Kepercayaan terhadap Tuhan YME, Pemuda dan Olahraga	39.308,2	2.570,5	24.110,0
	a. Subsektor Pendidikan	31.707,8	2.366,2	1.911,7
	b. Subsektor Pendidikan Luar Sekolah dan Kejuruan	1.670,7	117,7	488,5
	c. Subsektor Kebudayaan Nasional dan Kepercayaan terhadap Tuhan YME	500,0	30,3	-
	d. Subsektor Pemuda dan Olahraga	46,7	27,3	1,4
12	Sektor Kependudukan dan Keluarga Berencana	2.645,8	138,0	83,8
	Subsektor Kependudukan dan Keluarga Berencana	2.645,8	138,0	83,8
13	Sektor Kependudukan dan Keluarga Berencana	2.188,2	803,8	765,2
	a. Subsektor Kesejahteraan Sosial	68,7	106,6	-
	b. Subsektor Kesehatan	2.077,5	694,7	765,2
	c. Subsektor Peranan Wanita, Anak dan Remaja	-	12,3	-
14	Sektor Perumahan dan Pemukiman	150,0	182,3	276,0
	a. Subsektor Perumahan dan Pemukiman	148,9	182,3	276,0
	b. Subsektor Perumahan Kota dan Bangunan	1,1	7,4	15,6
15	Sektor Agama	8.999,0	34,5	3,6
	a. Subsektor Pelayanan Kehidupan Beragama	5.401,2	22,4	3,6
	b. Subsektor Pembinaan Pendidikan Agama	1.497,8	12,1	-

16	Sektor Ilmu Pengetahuan dan Teknologi	2.589,8	269,7	185,8
	a. Subsektor Ilmu Pengetahuan Terapan Dasar	1.401,9	39,9	-
	b. Subsektor Kelembagaan Penelitian dan Sains	739,2	28,2	17,4
	c. Subsektor Kependidikan	10,0	17,4	23,0
	d. Subsektor Sistem Informasi dan Statistik	818,1	48,5	104,8
	e. Subsektor Ketenakan	28,5	50,9	20,8
	f. Subsektor Teknik Produksi dan Teknologi	-	84,8	-
17	Sektor Hukum	5.485,8	132,8	107,5
	a. Subsektor Pembinaan Hukum Nasional	4.785,2	21,3	107,5
	b. Supelaks Pembinaan Agensi Hukum	870,1	36,0	-
	c. Subsektor Sarana dan Prasarana Hukum	-	77,3	-
18	Sektor Aparatur Negara dan Pemerintahan	31.956,4	265,1	153,0
	a. Subsektor Aparatur Negara	30.208,9	240,8	-
	b. Subsektor Penyelenggaraan Sistem dan Pelaksanaan Pemerintahan	1.747,5	24,3	153,0
19	Sektor Politik, Hubungan Luar Negeri, Pertahanan, Komunikasi dan Massa	5.215,4	36,3	-
	a. Subsektor Politik	887,7	12,7	-
	b. Subsektor Hubungan Luar Negeri	8345,5	0,0	-
	c. Subsektor Pertahanan, Komunikasi dan Massa	712,8	14,3	-
20	Sektor Pertahanan dan Keamanan	53.758,0	680,0	470,1
	a. Subsektor TNI	33.249,9	412,7	-
	b. Subsektor Polri	18.487,7	323,3	-
	c. Subsektor Pendukung	-	162,2	470,1
	d. Subsektor Rakyat Terlatih dan Perlindungan	1.020,5	1,8	-
	Total	106.442,8	3.079,8	18.218,8

**Tabel 5**  
**Garis Besar Kebijakan RAPBN 2001**

APBN	Kebijakan
<b>A. Pendapatan Negara dan Hibah</b>	Meningkatkan penerimaan perpajakan dan non pajak
<b>I. Penerimaan Dalam Negeri</b>	Meningkatkan penerimaan perpajakan dan non pajak
<b>1. Penerimaan Perpajakan</b>	Kebijakan perpajakan
<b>a. Pajak Dalam Negeri</b>	Regulasi
<b>i. Pajak Penghasilan</b>	Regulasi
<b>- Non Migas</b>	Regulasi
<b>- Migas</b>	Regulasi
<b>ii. Pajak pertambahan nilai</b>	Regulasi
<b>iii. PBB</b>	Regulasi
<b>iv. BPHTB</b>	Regulasi
<b>v. Cukai</b>	Mengembalikan ke fungsi cukai
<b>vi. Pajak lainnya</b>	Regulasi
<b>b. Pajak Perdagangan Internasional</b>	Meningkatkan kinerja perdagangan luar negeri
<b>i. Bea masuk</b>	Regulasi
<b>ii. Pajak/pungutan ekspor</b>	Meningkatkan kinerja ekspor
<b>2. Penerimaan Negara Bukan Pajak</b>	Ekstrem, regulasi dan deregulasi
<b>a. Penerimaan SDA</b>	Ekstrem dan regulasi
<b>i. Minyak bumi</b>	Ekstrem
<b>ii. Gas alam</b>	Ekstrem
<b>iii. Pertambangan umum</b>	Regulasi
<b>iv. Kehutanan</b>	Regulasi
<b>v. Perikanan</b>	Regulasi
<b>b. Bagian penerimaan atas laba BUMN</b>	Meningkatkan kinerja BUMN
<b>c. PNBP lainnya</b>	Deregulasi
<b>II. Hibah</b>	-
<b>B. Belanja Negara</b>	Manajemen pengeluaran,
<b>I. Pengeluaran Pemerintah Pusat</b>	Disiplin dan kontrol pengeluaran
<b>1. Pengeluaran Rutin</b>	Disiplin dan kontrol pengeluaran
<b>a. Belanja Pegawai</b>	Disiplin dan kontrol pengeluaran
<b>i. Gaji dan Pensiun</b>	Disiplin dan kontrol pengeluaran
<b>ii. Tunjangan Beras</b>	Disiplin dan kontrol pengeluaran
<b>iii. Uang Makan/Lauk Pauk</b>	Disiplin dan kontrol pengeluaran
<b>iv. Lain-lain Belanja Pegawai Dalam Negeri</b>	Disiplin dan kontrol pengeluaran
<b>v. Belanja Pegawai Luar Negeri</b>	Disiplin dan kontrol pengeluaran
<b>b. Belanja Barang</b>	Disiplin dan kontrol pengeluaran
<b>i. Belanja Barang Dalam Negeri</b>	Disiplin dan kontrol pengeluaran
<b>ii. Belanja Barang Luar Negeri</b>	Disiplin dan kontrol pengeluaran
<b>c. Belanja Bantuan Bunga Hibah</b>	-
<b>i. Hibah Dalam Negeri</b>	-
<b>ii. Hibah Luar Negeri</b>	-
<b>d. Subsidi</b>	Pengurangan subsidi
<b>i. Subsidi BBM</b>	Pengurangan subsidi
<b>ii. Subsidi non BBM</b>	Pengurangan subsidi
<b>e. Pengeluaran Rutin Lainnya</b>	Kontrol pengeluaran
<b>2. Pengeluaran pembangunan</b>	Kesejahteraan pinjaman luar negeri
<b>a. Rupiah</b>	Kesejahteraan pinjaman luar negeri
<b>b. Proyek</b>	Kesejahteraan pinjaman luar negeri
<b>II. Dana Perimbangan</b>	Implementasi UU No.25 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat & Daerah
<b>1. Pembagian Pendapatan</b>	Implementasi UU No.25 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat & Daerah
<b>2. Dana Alokasi Umum</b>	Implementasi UU No.25 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat & Daerah
<b>a. Dana Rutin Daerah</b>	Implementasi UU No.25 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat & Daerah
<b>b. Dana Pembangunan Daerah</b>	Implementasi UU No.25 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat & Daerah
<b>3. Dana Alokasi Khusus</b>	Implementasi UU No.25 1999 tentang



	Perimbangan Keuangan Pusat & Daerah
C. Primary Balance	-
D. Surplus/Defisit Anggaran (A-B)	Kerelangsungan lokal
E. Pembayaran Bersih (E1 + E2)	Memperbaiki kinerja
1. Pembayaran Dalam Negeri	Memperbaiki kinerja
1. Perbankan dalam negeri	-
2. Non Perbankan dalam negeri	Memperbaiki kinerja
a. Perbankan	Memperbaiki kinerja privatisasi
b. Penj. Aset prog restrukturisasi perbankan	Memperbaiki kinerja BPPN, ditujukan pada kelembagaan
c. Penjualan Obligasi	
B. Pembayaran LN bersih	Menurangi pinjaman
1. Penarikan Pinjaman LN(bruto)	Menurangi pinjaman
a. Pinjaman Program	Menurangi pinjaman
b. Pinjaman Proyek	Menurangi pinjaman
c.	
2. Pembayaran Cicilan Pokok Hutang LN	Pemadwalat ulang





# **BAGIAN TIGA**

# 3

## EVALUASI PELAKSANAAN PROGRAM PENGENTASAN KEMISKINAN (STUDI KASUS PELAKSANAAN PROGRAM IDT DI KELURAHAN GALUR JAKARTA PUSAT DAN DESA KARANGAWEN GUNUNG KIDUL)<sup>1</sup>

*Poltak Partogi Nainggolan, dkk.*



### I. PENDAHULUAN

#### I.A. Latar Belakang

Sebagaimana diketahui, sejak awal berdirinya Pemerintahan Orde Baru telah memperkenalkan strategi pembangunan ekonomi yang berupaya mengejar pertumbuhan ekonomi yang tinggi untuk mengatasi kemiskinan dan mengejar keterbelakangan yang ada. Dalam usaha mempercepat upaya mengeliminasi jumlah penduduk miskin yang masih ada, baik mereka yang belum tersentuh oleh program pembangunan, maupun kelompok miskin baru yang muncul karena tersisih akibat akselerasi pertumbuhan ekonomi selama ini, pemerintah kemudian memperkenalkan apa yang disebut dengan program pengentasan kemiskinan. Program yang dijalankan sejak awal Repelita VI ini, diimplementasikan melalui pemberian bantuan dalam bentuk Inpres Desa Tertinggal (IDT), yang pelaksanaannya didasarkan atas Inpres No. 5 tahun 1993 tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan.

---

<sup>1</sup> Makalah ini merupakan ringkasan dari Laporan penelitian Evaluasi Pelaksanaan Program Pengentasan Kemiskinan (Studi Kasus Pelaksanaan Program IDT di Kelurahan Galur Jakarta Pusat dan Desa Karangawen Gunung Kidul yang dilakukan P3I, tahun 1998. Adapun tim penelitian sbb: Poltak Partogi Nainggolan (Ketua), Ahmad Saefuloh, Ahmad Budiman, Sali Susiana, Ujianto Singgih Prayitno, Adrini Pujayanti dan Muhammad Yus Iqbal.



Namun demikian, dalam rentan waktu implementasinya, telah terjadi perkembangan baru yang patut mendapat perhatian, dimana krisis mulai melanda Indonesia dalam pertengahan tahun 1997. Dibandingkan dengan negara-negara lainnya, dampak yang dialami Indonesia adalah yang terberat, mengingat krisis tersebut telah berkembang menjadi krisis ekonomi secara meluas. Banyak sektor pembangunan dan bidang kehidupan yang terkena imbas, tak terkecuali program-program pembangunan yang telah dijalankan pemerintah selama ini. Presiden sendiri menyatakan, sebagai akibat dari krisis moneter, dan krisis ekonomi dalam makna yang lebih luas, pendapatan perkapita rakyat Indonesia menurun. Ini berarti, semakin banyak jumlah rakyat yang menjadi miskin dalam sembilan bulan terakhir.<sup>1</sup>



### **I.B. Permasalahan**

Dalam dua dasawarsa terakhir, Indonesia secara mengesankan telah berhasil menurunkan jumlah penduduk miskin. Hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) 1996 menunjukkan bahwa jumlah penduduk yang masih hidup di bawah garis kemiskinan, baik yang tinggal di pedesaan maupun perkotaan, adalah sekitar 22,5 juta jiwa, atau 11,3% dari jumlah penduduk keseluruhan. Harus diakui, keberhasilan ini tidak dapat dilepaskan dari berbagai upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah, khususnya program yang langsung diarahkan untuk mempercepat pengurangan kemiskinan yaitu salah satu nya adalah program IDT.

Pemerintah meyakini program IDT cukup berhasil dalam mengentaskan kemiskinan. Pada tahun 1996 lalu, misalnya, jumlah penduduk miskin telah menurun menjadi 22,5 juta orang atau sebesar 11,3% dari seluruh penduduk. Sehingga, dalam waktu tiga tahun telah terjadi penurunan penduduk miskin sebanyak 3,4 juta orang atau turun sekitar 2,3%. Dan berdasarkan penelitian Bappenas, terdapat 4 dampak positif yang dirasakan masyarakat dengan adanya rogram IDT, yaitu ekonomi, partisipatif, kemandirian dan dampak lembaga penunjang. Dari

---

<sup>1</sup> Amanat Presiden yang dibacakan para Gubemur seluruh Indonesia pada Upacara Penyerahan Daftar Isian Proyek atau DIP Tahun Anggaran 1998/1999 pada tanggal 31 Maret 1998, lihat, *Kompas* 1 April 1998, hal. 1.

data statistik yang berhasil dikumpulkan oleh Bappenas, program IDT telah memberikan 50% dampak positif di bidang ekonomi pedesaan, 84% dampak partisipatif, 47% dampak kemandirian dan 64% dampak penunjang kelembagaan. Sedangkan secara keseluruhan, jumlah desa tertinggal pada tahun 1998/1999 telah menurun sekitar 50% dibandingkan dengan tahun 1997/1998, dari 6.573 menjadi 3.750 desa.

Tetapi, sejak bulan Juli 1997, krisis ekonomi telah melanda Indonesia, dan dewasa ini perkembangannya semakin menguatirkan. Karena itu, patut dipertanyakan, bagaimana implikasinya sejauh ini terhadap program pengentasan kemiskinan yang telah dijalankan pemerintah sebelumnya, dalam hal ini IDT, yang telah banyak memberikan hasil positif dalam mengurangi jumlah penduduk miskin. Diketahui, ketika program IDT dijalankan, kondisi ekonomi masih relatif stabil. Namun, dalam kondisi ekonomi yang dilanda krisis berat seperti sekarang ini, jumlah masyarakat miskin yang sebelumnya dihitung mengalami penurunan berkat program pengentasan kemiskinan IDT, diperkirakan akan bertambah banyak kembali.

Lebih lanjut, tentu perlu diketahui, bagaimana imbas dari krisis ekonomi terhadap program-program pembangunan dimaksud, apakah buruk, baik ataukah tidak ada pengaruhnya sama sekali. Hal ini nantinya akan menjadi penting dan dapat menjadi masukan yang berharga bagi Anggota Dewan (DPRRI) dalam Rapat Kerja dengan Pemerintah untuk mengevaluasi program pembangunan yang terkait dengan pengentasan kemiskinan yang telah dijalankan selama ini.

Secara umum, akibat krisis ekonomi, aktifitas ekonomi nasional melemah dan ini dapat berdampak luas terhadap kondisi pendapatan penduduk, termasuk di wilayah yang memperoleh IDT baik diperkotaan maupun pedesaan. Diketahui, dari perspektif ekonomi dan sosial, kota dan desa memiliki karakteristik yang berbeda. Kontradiksi dari sifat kota dan desa yang telah kita kenal selama ini sebagai sangat mencolok, merupakan dasar yang baik untuk melakukan penelitian yang membandingkan keduanya, dalam topik dimaksud.

Selanjutnya, tentu perlu diketahui, apakah terdapat pendekatan dan sekaligus program yang berbeda ataukah sama dalam mengentaskan

masalah kemiskinan di wilayah perkotaan dan pedesaan? Jika memang ada, di manakah dan sejauh mana perbedaan-perbedaan atau persamaan-persamaan dari pendekatan dan program yang diimplementasikan itu? Apakah karakter-karakter khusus yang tampak dari masalah dan hasil solusi dari pengentasan kemiskinan di kedua wilayah tersebut? Dan bagaimanakah kondisi program pengentasan kemiskinan pada masa krisis ekonomi yang terjadi dewasa ini, di kedua wilayah yang disandingkan secara kontras itu? Apa saja implikasi dari krisis ekonomi terhadap kondisi kemiskinan di kota dan desa secara umum dan terhadap program pengentasan kemiskinan yang telah dijalankan selama ini? Bagaimana kelangsungan program pengentasan kemiskinan yang telah diintroduksi pemerintah terhadap kedua wilayah itu? Seperti apakah solusi lebih lanjut dari program pengentasan kemiskinan yang harus dilaksanakan pemerintah berikutnya, sebagai suatu respon terhadap krisis ekonomi yang begitu berat yang dialami, baik oleh wilayah perkotaan maupun pedesaan, di Indonesia?

### **I.C. Tujuan Penelitian**

Melalui penelitian ini, ingin diketahui bagaimana dampak krisis ekonomi terhadap program pengentasan kemiskinan, khususnya pada wilayah kota dan desa yang menerima program IDT. Dengan demikian diharapkan, hasil penelitian dan studi lebih lanjutnya dapat dipakai sebagai:

1. Sumbangan pemikiran bagi kebijakan korektif dan evaluatif yang dapat dilakukan oleh mereka yang terlibat dengan pengambil keputusan atau penyusunan kebijakan mengenai masalah pengentasan kemiskinan, terutama di DPRRI;
2. Selanjutnya, melalui hasil penelitian ini, DPRRI diharapkan dapat memberi masukan konstruktif kepada pemerintah dalam memperbaiki implementasi program pengentasan kemiskinan, terutama dalam kaitannya dengan krisis ekonomi dan perkembangannya di masa datang.

Dengan demikian, bukan hanya badan legislatif DPRRI yang dapat memanfaatkan penelitian ini nantinya sebagai sumber kajian dan masukan, melalui pembahasan, evaluasi dan diskusi dalam Rapat Kerja, tetapi juga

pihak Pemerintah, khususnya para Menteri yang terkait dengan bidang kerja mereka dan memiliki mitra kerja di Komisi-komisi yang relevan di DPRRI. Jadi, penelitian ini berupaya menjelaskan perkembangan yang terjadi di wilayah kota dan desa yang menerima dana bantuan program IDT, dan dampak krisis ekonomi terhadap wilayah kota dan desa tersebut, serta kelangsungan pelaksanaan program pengentasan kemiskinan selanjutnya.

## I.D. Metodologi Penelitian

Seperti tujuan penelitian ini adalah ingin mengetahui bagaimana dampak krisis ekonomi terhadap program pengentasan kemiskinan di wilayah kota dan desa, terutama di wilayah yang menerima dana bantuan program IDT. Berdasarkan hal tersebut, maka teknik penelitian yang digunakan adalah kualitatif. Adapun maksud dari istilah *qualitative research* dalam konteks ini adalah jenis penelitian yang menghasilkan penemuan-penemuan yang tidak dapat diperoleh dengan menggunakan prosedur-prosedur statistik atau dengan cara-cara lain dari kuantitatif atau pengukuran.<sup>2</sup> Kemudian, hasil penelitian di lapangan akan dibahas secara deskriptif, artinya, temuan-temuan realistik yang terjadi di lapangan akan dipaparkan dan dikaji secara mendalam dan komprehensif.

Sementara, rentang waktu yang ditetapkan untuk diteliti adalah pada masa sebelum (pra) dan ketika sedang terjadinya krisis ekonomi. Batasan jelas yang dibuat antara kedua rentang waktu itu, berangkat dari periode pelaksanaan program IDT (1994-1997). Karenanya, rentang waktu antara bulan Januari sampai Juni 1997, yang merupakan masa di mana kota dan desa miskin (tertinggal) penerima dana bantuan pengentasan kemiskinan, terutama IDT, telah benar-benar lepas dari bantuan peran para Pendamping-nya atau sudah mandiri dalam mengelola dana bantuan yang telah diberikan, ditetapkan dalam penelitian ini sebagai masa sebelum (pra) terjadinya krisis ekonomi dan berlangsungnya dampak yang diakibatkannya. Sedangkan rentang waktu antara bulan Juli 1997 sampai

---

<sup>2</sup> Anselm Strauss dan Juliet Corbin. (Penyadur) HM Djunaedi Ghony, *Dasar-Dasar Penelitian Kualitatif, Prosedur, Teknik, dan Teori Grounded*, Surabaya: Bina Ilmu:1997, hal. 11.

saat penelitian lapangan mulai dilakukan (Mei 1998), ditetapkan dalam penelitian ini sebagai masa-masa dalam hal mana krisis ekonomi sedang berlangsung dan telah memperlihatkan dampaknya terhadap program pengentasan kemiskinan, terutama IDT, di wilayah kota dan desa yang dijadikan obyek penelitian.

Adapun pengambilan data dilakukan dengan menggunakan daftar pertanyaan yang disusun dalam kuesioner dan teknik wawancara (*interview*) secara mendalam, untuk memperoleh masukan sebanyak-banyaknya dan secara detail. Di samping itu juga, digunakan data-data resmi tertulis (data sekunder) yang tersedia di lokasi penelitian, sebagai masukan untuk analisis.

Adapun pengambilan sampel penelitian dengan *purposive sampling* di dua wilayah di Indonesia, yakni Kelurahan Galur di Jakarta Pusat yang mewakili karakteristik kemiskinan perkotaan dan Desa Karangawen yang mewakili karakteristik kemiskinan pedesaan. Sementara, satuan (unit) analisis yang digunakan adalah Pokmas.. Kelurahan Galur dipilih dengan alasan, daerah ini merupakan satu-satunya daerah IDT yang terletak di pusat kota Jakarta, dengan tingkat pertumbuhan penduduk yang sangat pesat dan arus barang serta modal yang sangat besar pula. Kelurahan Galur juga dipilih karena memiliki ciri khas sebagai salah satu wilayah perkotaan, yang terletak tidak jauh dari pusat pemerintahan, politik dan ekonomi di ibukota Indonesia, yaitu Jakarta, yang membedakannya secara kontras dengan wilayah desa di Indonesia. Sementara, untuk tipologi pedesaan dipilih Desa Karangawen, yang terletak di Kecamatan Rongkop, Kabupaten Gunungkidul, Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yang telah dikenal sebagai daerah yang sering dilanda kekeringan dan terancam rawan pangan pada musim paceklik.

## **II. KEMISKINAN: SUATU PENDEKATAN TEORITIS**

Kemiskinan adalah masalah yang kronis, kompleks dan multidimensional. Dalam menanggulangi kemiskinan permasalahan yang dihadapi bukan hanya terbatas pada hal-hal yang menyangkut pemahaman sebab akibat timbulnya kemiskinan, melainkan juga melibatkan preferensi nilai, dan



politik. Mengingat kemiskinan selalu berada dalam konteks sosial maka interdependensi antar individu atau antar golongan masyarakat merupakan karakteristik inheren. Oleh karena itu, untuk menanggulangi kemiskinan bukan hanya akan menyangkut masalah peningkatan produktivitas, tetapi lebih penting lagi menyangkut permasalahan perubahan dalam entitlement baik terhadap sumber daya dalam arti fisik ataupun dalam arti kesempatan memperoleh bagian dari aliran manfaat.

Paling tidak, penyebab kemiskinan dan kesenjangan dapat dibedakan menjadi tiga,<sup>3</sup> yaitu pertama yang berkaitan dengan kesenjangan fungsi produksi. Kedua, yang berkaitan dengan keadilan distribusi nilai tambah, yaitu jika kegiatan produktif telah menghasilkan, maka masalah yang muncul adalah keadilan dalam pembagian hasil atau nilai tambah. Dan ketiga adalah ketidakmerataan tingkat monetisasi. Sektor-sektor yang memiliki tingkat monetisasi yang lebih tinggi akan memiliki kemudahan melakukan investasi dan meningkatkan kapasitas produksi, dan begitu pul sebaliknya.

Dalam melihat substansi kemiskinan, Loekman Soetrisno<sup>4</sup> menyebutkan, bahwa terdapat dua aliran pemikiran dikalangan pemikir ekonomi dalam melihat substansi kemiskinan di Indonesia. Aliran pertama adalah agrarian populism yang banyak diikuti oleh LSM dan para pakar, yaitu bahwa kemiskinan itu pada hakekatnya adalah masalah campur tangan yang terlalu luas dari negara dalam kehidupan masyarakat pada umumnya, khususnya masyarakat pedesaan. Agrarian populism juga melihat, bahwa orang miskin itu mampu membangun diri sendiri apabila pemerintah mau memberi kebebasan bagi kelompok itu untuk mengatur diri sendiri, penekanan diletakkan pada upaya empowerment dari kelompok itu. Aliran kedua adalah aliran budaya yang banyak dianut oleh para pejabat, yaitu bahwa anggapan bahwa orang menjadi miskin karena tidak memiliki ethos kerja yang tinggi, tidak memiliki jiwa wiraswasta, dan tingkat pendidikannya rendah.

---

3 Bambang Sudibyo, "Substansi Kemiskinan dan Kesenjangan," dalam Aswan Setya Dewanta, ed., *Kemiskinan Dan Kesenjangan Di Indonesia*, Aditya Media, Yogyakarta, 1995, hal. 11-16.

4 Loekman Soetrisno, "Substansi Permasalahan Kemiskinan dan Kesenjangan," dalam Aswan Setya Dewanta, ed., *Kemiskinan Dan Kesenjangan Di Indonesia*, Aditya Media, Yogyakarta, 1995, hal. 17-23.

Dipihak lain, Robert Chambers, seperti dikutip Loekman Soetrisno<sup>5</sup> menyebutkan bahwa inti dari masalah kemiskinan terletak pada apa yang disebut dengan *deprivation trap* atau jebakan kekurangan. *Deprivation trap* itu terdiri dari lima ketidak beruntungan yang melilit kehidupan keluarga miskin, yaitu (1) kemiskinan itu sendiri, (2) kelemahan fisik, (3) keterasingan, (4) kerentanan, dan (5) ketidakberdayaan. Kelima ketidakberuntungan itu saling terkait satu sama lain sehingga merupakan *deprivation trap*. Dari kelima jenis ketidakberuntungan ini, Chambers menganjurkan agar dua jenis ketidakberuntungan yang dihadapi keluarga miskin diperhatikan, yaitu (1) kerentanan, dan (2) ketidakberdayaan, karena kedua jenis ketidakberuntungan ini sering menjadi sebab keluarga miskin menjadi lebih miskin.

Kerentanan menurut Chambers dapat dilihat dari ketidakmampuan dari keluarga miskin untuk menyediakan sesuatu untuk menghadapi situasi darurat seperti datangnya bencana alam atau penyakit yang tiba-tiba menimpa keluarga itu. Kerentanan ini sering menimbulkan *poverty rack-ets* atau "roda penggerak kemiskinan" yang menyebabkan keluarga miskin harus menjual harta benda yang berharga sehingga keluarga itu menjadi semakin dalam memasuki lembah kemiskinan. Sedangkan ketidakberdayaan keluarga miskin tercermin dalam kasus dimana elit desa yang dengan seenaknya memfungsikan diri sebagai jaring yang menjaring bantuan yang sebenarnya dipertuntukkan bagi mereka. Ketidakberdayaan itu juga dimanifestasikan dalam hal seringnya keluarga miskin ditipu oleh orang yang mempunyai kekuasaan baik dalam bidang politik dan ekonomi. Ketidakberdayaan keluarga miskin inipun dapat menjadikan keluarga miskin menjadi lebih miskin.

Kemiskinan merupakan persoalan multidimensional yang tidak saja melibatkan faktor ekonomi, tapi juga, sosial, budaya, dan politik. Pandangan tentang kemiskinan sebagai suatu fenomena atau gejala dari suatu masyarakat melahirkan konsep kemiskinan absolut. Sejalan dengan konsep absolut ini, maka Bank Dunia mendefinisikan kemiskinan sebagai ketidakmampuan suatu individu untuk memenuhi kebutuhan dasarnya. Walaupun secara sepintas ada perbedaan paham tentang definisi

---

<sup>5</sup> *Ibid*

kemiskinan, tetapi jika dilihat dari hubungan sebab akibat dari kemiskinan itu, maka kesimpulannya bahwa kedua konsep kemiskinan itu tidak dapat dipisahkan.

### **III. KEBIJAKAN PENANGANAN KEMISKINAN, SEBELUM DAN SESUDAH MASA KRISIS**

#### **III.A. Anatomi Kemiskinan Masa Sebelum Krisis Ekonomi**

Kemiskinan dapat dinyatakan sebagai besarnya pengeluaran rupiah yang mampu memenuhi kecukupan konsumsi sebanyak 2.100 kalori per kapita per hari, ditambah dengan pemenuhan kebutuhan pokok minimum lainnya seperti keebutuhana untuk perumahan, bahan bakar, sandang, pendidikan, kesehatan, dan transpor. Pada tahun 1976 tercatat sekitar 54,2 juta orang penduduk yang berada dibawah garis kemiskinan atau sekitar 40,08% dari seluruh penduduk Indonesia. Kemudian terjadi penurunan, sehingga pada tahun 1990 tinggal 27,2 juta orang atau sekitar 15,08%.

Pada tahun 1976 itu penduduk miskin di daerah perkotaan berjumlah 10,0 juta orang atau 38,79%, sedang pada tahun 1990 turun hingga menjadi 9,4 juta orang atau 16,75%. Sedangkan diperdesaan, tahun 1976 penduduk miskinnya berjumlah 44,2 juta orang atau sekitar 40,37 %, sedangkan pada tahun 1990 menurun hingga menjadi 17,8 juta orang atau sekitar 14,33% dari seluruh penduduk perdesaan. Penurunan penduduk miskin di daerah perdesaan terlihat lebih cepat dibandingkan dengan didaerah perkotaan selama kurun waktu 1976-1990.

Rata-rata anggota rumah tangga tidak miskin di Indonesia adalah 5,9 orang per rumah tangga. Di daerah perkotaan 5,6 orang per rumah tangga dan didaerah perdesaan 6,1 orang per rumah tangga. Rata-rata anggota rumah tangga tidak miskin lebih kecil dari rata-rata anggota rumah tangga miskin. Anggota rumah tangga tidak miskin Indonesia 4,3 orang per rumah tangga, di daerah perkotaan 4,5 orang per rumah tangga dan didaerah perdesaan 4,1 orang per rumah tangga.

Dilihat dari sumber penghasilan utama, rumah tangga miskin di Indonesia terdiri dari 60,80% rumah tangga pertanian, 10,59 %



perdagangan, 7,56 persen industri, 6,53 % jasa-jasa dan selebihnya dari bangunan, pengangkutan dan lainnya. Menurut sumber pendapatan utama distribusi rumah tanggamiskin di daerah perkotaan terdiri 23,71% rumah tangga pertanian, 19,89 % perdagangan, 13,57 % industri, 13,52 % jasa-jasa dan selebihnya dari bangunan, pengangkutan dan lainnya.

Sedangkan didaerah pedesaan sebanyak 81,97% rumah tangga miskin memperoleh penghasilan dari pertanian dan 8,03% rumah tangga miskin yang lain memperoleh penghasilan dari bukan pertanian. Sebanyak 94,13% rumah tangga miskin di Indonesia pendidikan kepala rumah tangga paling tinggi Sekolah Dasar. Didaerah perkotaan sebanyak 88,86% dan di daerah pedesaan sebanyak 97,12%.

Salah satu indikator yang digunakan untuk menggambarkan kecenderungan distribusi pendapatan adalah gini rasio. Dari data BPS dapat dicatat bahwa pembagian pendapatan antar golongan penduduk pada tahun 1990 menunjukkan kecenderungan membaik dibanding tahun 1978. Perbaikan dalam pembagian pendapatan antarkelompok penduduk ditunjukkan oleh menurunnya indeks ketidakmerataan Gini dari 0,38 pada tahun 1978 menjadi 0,32 pada tahun 1990. Angka Gini rasio ini menggambarkan tingkat pemerataan. Membaiknya pemerataan pembagian pendapatan juga ditunjukkan oleh meningkatnya persentase pendapatan yang diterima oleh penduduk berpendapatan rendah. Persentase pendapatan yang diterima oleh 40% kelompok penduduk berpendapatan rendah meningkat dari 18,13% pada tahun 1978 menjadi 21,31% pada tahun 1990. Ini berarti bahwa kondisi ekonomi kelompok penduduk yang berpendapatan rendah membaik terutama terjadi di daerah pedesaan yang merupakan daerah pemusatan penduduk miskin.

Persentase pendapatan yang diterima oleh kelompok penduduk berpenghasilan rendah didaerah pedesaan naik dari 19,88% pada tahun 1978 menjadi 24,41% pada tahun 1990. Dengan demikian penduduk pedesaan turut menikmati hasil dari pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Meningkatnya persentase pendapatan yang diterima oleh penduduk pedesaan mendorong membaiknya kondisi ekonomi penduduk miskin di pedesaan pun menurun dari 44,2 juta jiwa atau 40,37% pada tahun 1978 menjadi 17,8 juta jiwa atau 14,33% pada tahun 1990.

Manfaat dari pertumbuhan ekonomi juga dinikmati oleh kelompok penduduk berpendapatan rendah di perkotaan. Persentase pendapatan yang diterima oleh kelompok penduduk berpendapatan rendah meningkat dari 17,40% pada tahun 1978 menjadi 19,67% pada tahun 1990. Dan secara keseluruhan Indeks Gini di perkotaan menjadi 0,34 pada tahun 1990. Dengan demikian jumlah dan persentase penduduk miskin di perkotaan juga menurun dari 10 juta jiwa atau 38,79% pada tahun 1978 menjadi 9,4 juta jiwa atau 16,75% pada tahun 1990.

Perbandingan antara kota dan desa menunjukkan bahwa pola pergeseran pendapatan yang diterima oleh penduduk kota sedikit berbeda. Kecenderungan yang terjadi adalah bahwa persentase pendapatan yang diterima oleh 20% kelompok penduduk berpendapatan tinggi cenderung meningkat. Dengan demikian penurunan jumlah penduduk miskin di daerah perkotaan pun relatif lambat.

Persebaran penduduk miskin untuk daerah perdesaan dan perkotaan ternyata tidak jauh berbeda dengan persebaran penduduk miskin secara keseluruhan. Sekitar 71,3% penduduk miskin di daerah perkotaan terdapat di Jawa dan 15% di Sumatera. Persebaran penduduk miskin perdesaan juga tidak jauh berbeda. Penduduk perdesaan yang miskin sebagian besar berada di Jawa.

Ciri rumah tangga miskin yang berkaitan dengan sebaran lokasi rumah tangga adalah sumber penghasilan. Sekitar 62,0% dari rumah tangga miskin penghasilan utamanya bersumber dari sektor pertanian, 10,4% dari sektor perdagangan, 7,4% dari sektor industri, 6,5% dari sektor jasa-jasa dan selebihnya dari sektor bangunan, pengangkutan, dan lainnya.

Kegiatan ekonomi perkotaan yang lebih beragam memberikan sumber penghasilan yang beragam pula bagi rumah tangga miskin di perkotaan. Lebih dari 74% rumah tangga miskin di perkotaan memperoleh penghasilan utama dari kegiatan ekonomi diluar sektor pertanian, dan hanya 25,6% rumah tangga miskin mengandalkan pada sektor pertanian saja. Ini berarti upaya perbaikan taraf hidup penduduk miskin di perdesaan hanya mungkin dicapai melalui peningkatan produktivitas dan penguatan daya saing petani. Pemberian fasilitas pemasaran, peningkatan

kemampuan, dan penyediaan layanan permodalan sangat mendukung pengembangan usaha kecil di perkotaan.

Dilihat dari status pekerjaan, sekitar 72,24% kepala rumah tangga miskin di daerah pedesaan berusaha sendiri, 20,1% bekerja sebagai buruh atau karyawan, dan 7,3% sebagai pekerja keluarga. Sementara itu, sekitar 49,4% kepala rumah tangga miskin di kota berusaha sendiri, 39,8% berstatus sebagai buruh atau karyawan, dan sekitar 10,0% sebagai pekerja keluarga.

### **III.B. Anatomi Kemiskinan Masa Krisis Ekonomi**

Adanya krisis ini berpengaruh terhadap jumlah penduduk yang masih berada di bawah garis kemiskinan. Bila pada pertengahan tahun 1997 orang yang masih berada dibawah garis kemiskinan berjumlah 27 juta jiwa, tetapi dengan keadaan perekonomian seperti sekarang ini, maka jumlahnya akan bertambah minimal sekitar 98 juta jiwa. Sangat beralasan karena pada pertengahan tahun 1997 kurs dollar masih Rp 2.300, tetapi dengan tingkat depresiasi yang hampir mencapai 500 persen maka jumlahnya akan meningkat sebanyak 5 kali lipat.

Dan berdasarkan data yang ada sampai dengan bulan April 1998 jumlah penduduk miskin diperkirakan menjadi 10<sup>6</sup> juta jiwa bahkan akan lebih. Jumlah ini didapat dengan perhitungan berdasarkan data Susenas 1996, dengan melihat pengeluaran minimal perkapita setiap bulan pada saat ini. Data Susenas tahun 1996 menyebutkan bahwa ada 22,5 juta jiwa penduduk miskin dengan batasan pengeluaran Rp 27.413 perbulan perkapita bagi penduduk pedesaan. Sedangkan bagi penduduk perkotaan Rp 38.246 per bulan perkapita. Jumlah ini setara dengan 34 kg beras bagi pedesaan dan 48 kg beras di perkotaan dengan harga beras Rp 800 per kg-nya. Tapi dengan harga beras terendah Rp 1.400 per kg, batas minimal penghasilan penduduk miskin secara otomatis naik, yaitu menjadi Rp 47.600 untuk pedesaan dan Rp 66.930 untuk perkotaan.

---

<sup>6</sup> Angka secara pasti belum dapat ditentukan, tetapi hasil diatas berdasarkan riset yang Yayasan Akatiga, sebuah LSM yang berkedudukan di Bandung. Tetapi Biro Pusat Statistik tidak membantah kenaikan jumlah tersebut. Lihat *Republika*, 29 April 1998.

Dengan merujuk angka tersebut maka yang termasuk katgeori miskin untuk pedesaan menjadi 70,86 juta dan perkotaan 30,15 juta jiwa, jadi totalnya 101 juta jiwa.

Sebagai contoh di Jakarta Pusat jumlah penduduk miskin kota yang pada awal tahun 1997 hanya tinggal 150.000 orang, sekarang membengkak menjadi 300.000 orang lebih atau sekitar 25 persen dari 1,2 juta jiwa penduduk Jakarta Pusat<sup>7</sup>. Krisis ekonomi yang berkepanjangan mengakibatkan angka pengangguran terus bertambah, yang pada awal tahun 1998 hanya mencapai angka 12,3 juta, yang berarti 14,7 persen dari jumlah angkatan kerja, tetapi belakangan ini menjadi 20 juta.<sup>8</sup>

Menurut Prof Dr Jan C Breman, pakar sosiologi dari Universitas Amsterdam, Belanda, mengatakan bahwa krisis moneter yang berlangsung di Indonesia ternyata dampaknya jauh lebih parah dirasakan di pedesaan dibandingkan di perkotaan. Ini terjadi akibat pemutusan hubungan kerja di berbagai sektor formal dan konstruksi yang kemudian mendorong arus mudik pengangguran. Di desa sendiri aset yang sudah didistribusikan sudah sangat terbatas. Dengan demikian kehadiran pengangguran itu menambah beban sosial ekonomi desa. Padahal harga kebutuhan pokok di pedesaan jauh lebih mahal dibandingkan di perkotaan, sebagai akibat mata rantai pemasaran yang runyam, dan kebijakan pemerintah yang lebih berorientasi melindungi kebutuhan penduduk kota. Sedangkan konsepsi mengenai gotong royong dan tolong menolong di pedesaan, telah jauh bergeser dari masa silam. Suasana desa sekarang nyaris mirip kota, dimana nilai hubungan kekeluargaan makin menipis dan tergeser oleh kepentingan-kepentingan ekonomi yang objektif. Dengan demikian sulit diharapkan membantu orang-orang yang miskin<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Dalam membantu warga tak mampu sejak Juli 1997 lalu telah diupayakan ratusan ton bahan pokok beras, gula pasir dan minyak goreng melalui Operasi Pasar (OP) maupun pemberian cuma-cuma sumbangan swasta. Tetapi, bantuan ini seolah-olah tenggelam mengingat jumlah warga yang membutuhkan kian banyak.

<sup>8</sup> Seperti yang dikatakan Bomer Pasaribu, jumlah tersebut belum termasuk tenaga kerja yang setengah menganggur. *Suara Pembaharuan Daily*, Jakarta, 31 Mei 1998.

<sup>9</sup> Kompas, 17 April 1998.

### **III.C. Kebijakan Kemiskinan di Indonesia**

#### **III.C.1. Kebijakan yang Telah Ditempuh**

Banyak upaya yang telah dilakukan untuk menanggulangi kemiskinan oleh pemerintah, antara lain dengan merumuskan standar objektif garis kemiskinan. Langkah tersebut merupakan upaya untuk menentukan kelompok sasaran sehingga program pembangunan yang secara khusus menanggulangi kemiskinan dapat dirumuskan lebih akurat. Kebijakan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada seluruh masyarakat, terutama penduduk miskin, agar dapat menikmati pembangunan serta hasil-hasilnya yang telah dicapai. Penerapan kebijaksanaan ini diarahkan pada berbagai upaya pembangunan yang dapat menciptakan swadaya dan swakarsa penduduk untuk meningkatkan produktivitas dan pendapatan. Penerapan kebijaksanaan ini dilakukan melalui delapan jalur pemerataan, yaitu (1) Pemerataan kebutuhan pokok rakyat, khususnya pangan, sandang, dan perumahan; (2) pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan dan pelayanan kesehatan; (3) pemerataan pembagian pendapatan; (4) pemerataan kesempatan kerja; (5) pemerataan kesempatan berusaha; (6) pemerataan kesempatan berpartisipasi dalam pembangunan, khususnya bagi generasi muda dan kaum wanita; (7) pemerataan penyebaran pembangunan di seluruh wilayah tanah air, dan (8) pemerataan memperoleh keadilan.

Upaya untuk merealisasikan kebijakan tersebut dilakukan berbagai program pembangunan yang diarahkan untuk mengurangi penduduk miskin di Indonesia. Secara umum, program ini dapat dibedakan menjadi (a) program peningkatan produksi pertanian; (b) program pembangunan sarana dan prasarana fisik yang bermanfaat bagi penduduk miskin, dan program pengembangan sumber daya manusia bagi penduduk miskin; (c) program pengembangan sumber-sumber daya manusia bagi penduduk miskin; dan (d) program yang baru dilaksanakan adalah program IDT dan program kemitraan penduduk kaya dan penduduk miskin melalui Kepres No 90/1995. Adapun pelaksanaan program tersebut dilakukan melalui pembangunan daerah yang merupakan bagian integral dan merupakan penjabaran dari pembangunan nasional dalam rangka

Dengan merujuk angka tersebut maka yang termasuk katgeori miskin untuk pedesaan menjadi 70,86 juta dan perkotaan 30,15 juta jiwa. jadi totalnya 101 juta jiwa.

Sebagai contoh di Jakarta Pusat jumlah penduduk miskin kota yang pada awal tahun 1997 hanya tinggal 150.000 orang, sekarang membengkak menjadi 300.000 orang lebih atau sekitar 25 persen dari 1,2 juta jiwa penduduk Jakarta Pusat<sup>7</sup>. Krisis ekonomi yang berkepanjangan mengakibatkan angka pengangguran terus bertambah, yang pada awal tahun 1998 hanya mencapai angka 12,3 juta, yang berarti 14,7 persen dari jumlah angkatan kerja, tetapi belakangan ini menjadi 20 juta.<sup>8</sup>

Menurut Prof Dr Jan C Breman, pakar sosiologi dari Universitas Amsterdam, Belanda, mengatakan bahwa krisis moneter yang berlangsung di Indonesia ternyata dampaknya jauh lebih parah dirasakan di pedesaan dibandingkan di perkotaan. Ini terjadi akibat pemutusan hubungan kerja di berbagai sektor formal dan konstruksi yang kemudian mendorong arus mudik pengangguran. Di desa sendiri aset yang sudah didistribusikan sudah sangat terbatas. Dengan demikian kehadiran pengangguran itu menambah beban sosial ekonomi desa. Padahal harga kebutuhan pokok di pedesaan jauh lebih mahal dibandingkan di perkotaan, sebagai akibat mata rantai pemasaran yang runyam, dan kebijakan pemerintah yang lebih berorientasi melindungi kebutuhan penduduk kota. Sedangkan konsepsi mengenai gotong royong dan tolong menolong di pedesaan, telah jauh bergeser dari masa silam. Suasana desa sekarang nyaris mirip kota, dimana nilai hubungan kekeluargaan makin menipis dan tergeser oleh kepentingan-kepentingan ekonomi yang objektif. Dengan demikian sulit diharapkan membantu orang-orang yang miskin<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Dalam membantu warga tak mampu sejak Juli 1997 lalu telah diupayakan ratusan ton bahan pokok beras, gula pasir dan minyak goreng melalui Operasi Pasar (OP) maupun pemberian cuma-cuma sumbangan swasta. Tetapi, bantuan ini seolah-olah tenggelam mengingat jumlah warga yang membutuhkan kian banyak.

<sup>8</sup> Seperti yang dikatakan Borneo Pasariibu, jumlah tersebut belum termasuk tenaga kerja yang setengah menganggur. *Suara Pembaharuan Daily*, Jakarta, 31 Mei 1998.

<sup>9</sup> Kompas, 17 April 1998.



### **III.C. Kebijakan Kemiskinan di Indonesia**

#### **III.C.1. Kebijakan yang Telah Ditempuh**

Banyak upaya yang telah dilakukan untuk menanggulangi kemiskinan oleh pemerintah, antara lain dengan merumuskan standar objektif garis kemiskinan. Langkah tersebut merupakan upaya untuk menentukan kelompok sasaran sehingga program pembangunan yang secara khusus menanggulangi kemiskinan dapat dirumuskan lebih akurat. Kebijakan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada seluruh masyarakat, terutama penduduk miskin, agar dapat menikmati pembangunan serta hasil-hasilnya yang telah dicapai. Penerapan kebijaksanaan ini diarahkan pada berbagai upaya pembangunan yang dapat menciptakan *swadaya* dan *swakarsa* penduduk untuk meningkatkan produktivitas dan pendapatan. Penerapan kebijaksanaan ini dilakukan melalui delapan jalur pemerataan, yaitu (1) Pemerataan kebutuhan pokok rakyat, khususnya pangan, sandang, dan perumahan; (2) pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan dan pelayanan kesehatan; (3) pemerataan pembagian pendapatan; (4) pemerataan kesempatan kerja; (5) pemerataan kesempatan berusaha; (6) pemerataan kesempatan berpartisipasi dalam pembangunan, khususnya bagi generasi muda dan kaum wanita; (7) pemerataan penyebaran pembangunan di seluruh wilayah tanah air, dan (8) pemerataan memperoleh keadilan.

Upaya untuk merealisasikan kebijakan tersebut dilakukan berbagai program pembangunan yang diarahkan untuk mengurangi penduduk miskin di Indonesia. Secara umum, program ini dapat dibedakan menjadi (a) program peningkatan produksi pertanian; (b) program pembangunan sarana dan prasarana fisik yang bermanfaat bagi penduduk miskin, dan program pengembangan sumber daya manusia bagi penduduk miskin; (c) program pengembangan sumber-sumber daya manusia bagi penduduk miskin; dan (d) program yang baru dilaksanakan adalah program IDT dan program kemitraan penduduk kaya dan penduduk miskin melalui Keppres No 90/1995. Adapun pelaksanaan program tersebut dilakukan melalui pembangunan daerah yang merupakan bagian integral dan merupakan penjabaran dari pembangunan nasional dalam rangka

pencapaian sasaran pembangunan yang disesuaikan dengan potensi, aspirasi, dan permasalahan pembangunan di daerah.

Selama PJPT I sebenarnya cukup banyak kebijakan dan program pengentasan kemiskinan yang telah dilaksanakan di Indonesia yang dilakukan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagai salah satu instrumen kebijakan makro ekonomi Indonesia. Kebijakan dan program pengentasan kemiskinan dapat dikelompokkan dalam beberapa jenis, yaitu (a) penransferan sumber-sumber pembangunan dari pusat kedaerah dalam bentuk Inpres; (b) peningkatan akses kaum miskin terhadap berbagai bentuk Inpres; (c) perluasan jangkauan lembaga perkreditan untuk rakyat kecil (Kupedes, KURK, BKK, KCK, Kredit Bimas dsb); (d) pembangunan infrastruktur ekonomi pedesaan, khususnya infrastruktur pertanian; dan (5) pengembangan kelembagaan di daerah yang terkait dengan pengentasan kemiskinan, seperti program pengembangan pendapatan petani kecil (P4KT).

Pos-pos anggaran yang tersedia untuk program Inpres adalah (1) program bantuan pembangunan daerah; (2) Inpres pembangunan desa; (3) Inpres Pembangunan Dati II; (4) Inpres pembangunan Dati I; (5) Inpres sekolah dasar; (6) Inpres kesehatan. Dana-dana Inpres pembangunan desa, pembangunan Dati II, dan pembangunan Dati I bersifat hibah (block grant). Dana-dana Inpres sekolah dasar dan Inpres kesehatan – termasuk juga Inpres penghijauan, Inpres jalan Propinsi dan Kabupaten, serta Inpres yang sejak Pelita IV tidak lagi diberikan--pengelolaannya tidak sepenuhnya diserahkan kepada daerah. Sejak Pelita III, manakala kebijakan pemerataan mulai dicanangkan, terjadi ironisme dalam hal alokasi dana-dana Inpres.

Disamping itu pemerintah selama beberapa Pelita terakhir terus berusaha memperbaiki akses penduduk miskin terhadap berbagai pelayanan sosial seperti pendidikan, kesehatan, sanitasi, air bersih, dan sebagainya. Kebijakan pengentasan kemiskinan lainnya yang diamati adalah program peningkatan akses terhadap kredit kecil. Dalam dekade terakhir, cukup banyak instansi pemerintah yang secara langsung terlibat dalam pengadaan kredit kecil untuk kelompok masyarakat miskin, diantaranya adalah Dikmas, Depdikbud, BKKBN, Dirjen Bandes, BRI, BI, dan Departemen Pertanian.



Evaluasi keberhasilan dari program-program kredit ini dalam menjangkau penduduk miskin dan meningkatkan penghasilan penduduk miskin telah banyak dilakukan, misalnya *World Bank* 1992. Hasilnya ternyata sangat bervariasi antar golongan dalam wilayah. Kendati program perkreditan ini belum berhasil menghilangkan pengaruh pelepasan uang terhadap penduduk miskin, program ini secara umum telah meningkatkan akses penduduk miskin terutama di pedesaan terhadap sumber-sumber permodalan. *Laporan Bank Dunia (1991)* menunjukkan bahwa KUPEDES, yang dikelola BRI, memiliki kinerja yang paling baik dibandingkan dengan program perkreditan daerah miskin.

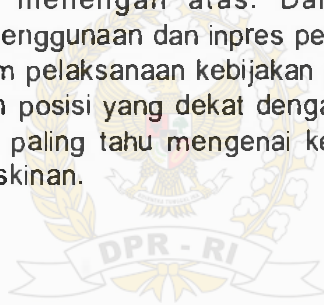
Hasil evaluasi terhadap PPW (Peningkatan Peranan Wanita) menunjukkan bahwa beberapa komponen kegiatan PPW ternyata cukup berhasil meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan kemampuan aparat pemerintah yang terlibat dalam pelaksanaan PPW. Dengan kegiatan pembangunan pertanian melalui sistem terasering dan pengenalan tanaman pertanian yang telah *marketable*, ternyata tidak hanya berhasil meningkatkan kesejahteraan petani, tetapi juga memelihara pelestarian sarana fisik dan partisipasi masyarakat terutama kredit bantuan dukuh juga dirasakan masyarakat banyak.

Dari penjelasan diatas tampak bahwa pelaksanaan pengentasan kemiskinan selama ini belum mampu menjawab berbagai masalah yang selama ini dialami oleh para penduduk miskin. Pertama, kebijakan pengentasan kemiskinan dalam PJP I adalah kegiatan "pinggiran" yang sulit diharapkan bisa memiliki dampak langsung yang cukup besar terhadap pengentasan kemiskinan. Satu kebijakan yang secara khusus dirancang sebagai *direct attack* perlu dilakukan kalau pengentasan kemiskinan sudah menjadi komitmen nasional. Dalam konteks ini, kebijakan IDT sangat relevan untuk didukung (dibahas lebih lanjut dalam sub tersendiri) .

Kedua, berlanjutan dari kebijakan dan program pengentasan kemiskinan cenderung amat rendah. Dampak kebijakan sering kali menghilang bersaan dengan habisnya kegiatan proyek. Ini menunjukkan sedikitnya perhatian diberikan pada pengembangan kelembagaan dari kebijakan dan program pembangunan. Ketiga bias birokrasi dan lemahnya

dan lemahnya posisi penduduk miskin seringkali menjadikan pelaksanaan kebijakan pengentasan kemiskinan tidak mencapai sasarnya.

Banyak kebijakan pemerintah yang semula dimaksudkan untuk mengatasi masalah kemiskinan dan kesenjangan dan kenyataannya justru mengabdikan kepada masyarakat menengah atas. Dan keempat, kecenderungan sentralisasi dalam penggunaan dan inpres perlu dikurangi. Lokus pengambilan keputusan dalam pelaksanaan kebijakan pengentasan kemiskinan hendaknya ditempatkan posisi yang dekat dengan penduduk miskin. Karena diri sendirilah yang paling tahu mengenai kegiatan yang diperlukan untuk memerangi kemiskinan.



### **III.C.2. Kebijakan Program IDT**

Program IDT ini ditujukan untuk mengentaskan kemiskinan ditempuh dengan cara menumbuhkan dan memperkuat kemampuan penduduk untuk menaikan taraf hidupnya dengan membuka kesempatan berusaha yang dilandasi dengan prinsip keterpaduan, kegotong-royongan, keswadayaan, partisipasi dan terdesentralisasi. Pendekatan yang menempatkan penduduk miskin sebagai subjek, dimana mereka mengambil peran dalam setiap penanggulangan kemiskinan. Dengan demikian, pemecahan permasalahan berangkat dari kebutuhan masyarakat yang bersangkutan <sup>10</sup>.

Dalam kaitan dengan ekonomi dapat dilihat dari tujuan program IDT, yaitu "Program IDT merupakan kebijaksanaan terpadu untuk meningkatkan potensi dan dinamika ekonomi masyarakat lapisan bawah"<sup>11</sup>. Sedangkan model ekonomi yang dikembangkan adalah kegiatan produksi dan pemasaran, terutama yang sumberdayanya tersedia dilingkungan masyarakat setempat. Dengan demikian pendekatan yang dilakukannya bersifat sosial ekonomi .

Dibandingkan dengan kebijakan pengentasan kemiskinan lainnya, program IDT merupakan kebijakan yang bersifat nasional, didukung

---

<sup>10</sup> *Buku Panduan Program Inpres Desa Tertinggal, Bappenas dan Depdagri, Jakarta 1994, hal 6.*

<sup>11</sup> *Ibid, hal 4.*

dengan anggaran dan komitmen politis yang cukup besar, dan secara khusus dirancang untuk menyerang kantong-kantong kemiskinan. Dengan demikian bila kegagalan IDT akan memiliki resiko ekonomis, sosial dan politis yang lebih besar<sup>12</sup>. Alasannya kemiskinan adalah masalah yang sangat kompleks dan berdimensi banyak. Dalam pelaksanaan IDT anggaran tersebut dialokasikan dalam dana khusus, yang dimaksudkan sebagai pendorong terhadap kelompok penduduk miskin untuk menumbuhkan, memperkuat kemampuan, serta membuka kesempatan berusaha agar dapat meningkatkan taraf hidupnya. Dana khusus tersebut disalurkan oleh Bappenas sebesar Rp 60 juta yang disalurkan dalam tiga tahun anggaran.

Sedangkan kelembagaan pelaksanaan program IDT disusun dari kelembagaan yang sudah ada, baik di Pusat maupun daerah dengan memperhatikan berbagai program pembangunan sektoral dan regional serta ditujukan untuk mengikat koordinasi dan integrasi aktif dari setiap tingkatan. Ditingkat pusat terdiri dari Bappenas, Departemen Dalam Negeri, Departemen Keuangan dan Instansi lain yang terkait. Di daerah Dati I, pelaksanaan program IDT ditanggungjawabkan kepada gubernur dan di Dati II kepada bupati/Wali kotamadya. Di Kecamatan kepada camat dibantu dengan Seksi Pembangunan Masyarakat Desa (Kasi PMD) dan di tingkat desa oleh kepala desa/lurah yang dibantu oleh LKMD dan pendamping<sup>13</sup>.

Dalam mengetahui kesesuaian pelaksanaan program IDT dengan tujuan program penanggulangan kemiskinan serta untuk melihat keberhasilan pelaksanaan program IDT selalu diadakan evaluasi terhadap pelaksanaannya. Setelah tiga tahun pelaksanaan program IDT yang berdasarkan pengalaman empiris dari pelaksanaan IDT memperlihatkan gambaran-gambaran yang berbeda<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Agus Dwiyanto, *Evaluasi Kebijakan Pengentasan Kemiskinan Selama PJP I, dalam Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia*, Awan Seya Dewanta dkk (Editor), M Amien Rais (Pengantar), Aditya Media, Yogyakarta 1995, hal. 72-73.

<sup>13</sup> *Ibid.* hal. 7-9.

<sup>14</sup> Perkembangan setiap desa memperlihatkan perbedaan, karena pada dasarnya terdapat tiga kelompok desa yaitu (1) Desa Tradisional, (2) Desa Peralihan, (3) Desa Maju. Ketiga tahap kemajuan desa tersebut memiliki ciri dan sifat yang berbeda, yang sekaligus mencerminkan keadaan dan sikap masyarakat dalam menanggapi perkembangan sosial ekonomi dan budaya.

Misalkan pelaksanaan program IDT di Propinsi Riau dirasakan sangat bermanfaat. Di propinsi tersebut perkembangan kelompok usaha yang paling menonjol adalah usaha penangkapan ikan. Manfaat utama dari program IDT bagi masyarakat nelayan adalah kepemilikan alat penangkapan ikan. Jika semula mereka meminjam milik orang lain, setelah program IDT mereka memiliki sendiri. Dengan pemilikan alat penangkapan ikan ini, nelayan mempunyai keuntungan lebih besar dan mempunyai kebebasan dalam pemasaran hasilnya<sup>15</sup>

Pelaksanaan program IDT di propinsi Jawa Timur dapat dikatakan cukup berhasil, terutama dilihat dari pengembangan modal. Dari modal yang dicairkan sebesar Rp 80 miliar telah dapat dikembangkan menjadi Rp 104 miliar. Sementara dari beberapa kasus di Sampang, dapat ditemukan adanya keberhasilan dan kurang berhasilnya pelaksanaan program. Adanya perbedaan ini disebabkan kurang intensifnya sosialisasi program IDT dan juga kurang berkesinambungan. Prinsip memperbaiki sambil mengerjakan, tepat digunakan dalam konteks pelaksanaan program IDT<sup>16</sup>.

Pelaksanaan program IDT di Kalimantan Tengah mengalami kendala yang cukup banyak, khususnya mengenai pemilihan jenis usaha yang "diharuskan cepat menghasilkan. Karena adanya keharusan ini, banyak anggota pokmas yang memilih memilih berjualan dalam memanfaatkan pinjaman dana program IDT. Namun, mereka belum

---

Masyarakat tradisional dicirikan dengan hubungan interaksi dan sistem pelapisan sosial masih sangat kuat, sehingga upaya pembaharuan yang masih bersifat inovatif dari luar masih belum dapat diterima secara tepat. Masyarakat peralihan yang berada pada posisi serba sulit antara lain karena dipengaruhi oleh pertimbangan sosio-kultural dengan intervensi budaya baru dalam perkembangan ekonomi rakyatnya. Dengan demikian ciri kebersamaan, kegotongroyongan dan perhitungan ekonomi dalam hubungan sesama anggota masyarakat mulai tampak jelas. Sedangkan pada masyarakat desa maju adalah mulai lunturnya nilai-nilai hubungan kekerabatan, kerjasama dan otong royong dimana hubungan-hubungan didominasi oleh kepentingan-kepentingan ekonomi. Lihat *Kaji Tindak Program IDT 1994-1997*, diterbitkan oleh Aditya Media untuk Bappenas, Jogjakarta 1994, hal. 19-20.

<sup>15</sup> Afian S, Perantara Dunia Usaha Dalam PPK Masih Perlu Ditingkatkan Di Propinsi Riau, dalam *Gerakan Penanggulangan Kemiskinan, Laporan Penelitian di Daerah-daerah*, Budi Soeradji & Mubyarto (Penyunting), Aditya Media, Jogjakarta, 1998, hal. 53.

<sup>16</sup> H. Suroso Imam Zadjuli & Djuwadi, *Gerakan Kembali Ke Desa Sarana Utama PPK Di Propinsi Jawa Timur, dalam Gerakan Penanggulangan Kemiskinan, Laporan Penelitian di Daerah-daerah*, Budi Suradji & Mubyarto (Penyunting), Aditya Media, Jogjakarta 1998, hal. 163.

berpengalaman berjualan sehingga usaha yang dilakukan kurang berhasil<sup>17</sup>

Di Propinsi Irian Jaya program penanggulangan kemiskinan masih mengalami banyak hambatan dan tantangan dalam mengembangkan ekonomi rakyat. Berbagai hambatan ini bersumber pada keadaan geografis yang sulit. Keterbatasan perasarana dan sarana fisik menyulitkan kegiatan pembinaan dan pemasaran usaha anggota pokmas. Lingkungan sosial ekonomi dan budaya, serta sumberdaya manusia yang terbatas kemampuannya, menyebabkan masyarakat masih berada dalam kehidupan subsistem. Hal ini memerlukan persiapan lebih lama agar penduduk perdesaan dapat berusaha secara produktif. Sementara itu aparat Pemda yang jumlahnya masih kurang, juga belum mencapai kualitas seperti yang dituntut oleh peraturan yang berlaku<sup>18</sup>.

### III.C.3. Kebijakan Kemiskinan di Tengah Krisis

Berkenaan dengan resesi ekonomi, pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa bantuan yang diberikan kepada rakyat kecil terutama yang masih berada di bawah garis kemiskinan. Kebijakan tersebut terangkum dalam program Penanggulangan Dampak Sosial Krisis Moneter (PPDSKM), yang salah satunya adalah pemberian makan gratis selama Program ini berlangsung sejak tanggal 24 Maret 1998 selama seminggu. Program ini disebut Warung Sehat Sederhana (Waserna). Pemberian makan gratis ini ditujukan kepada masyarakat miskin dan masyarakat korban PHK<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Cornelius Rintuh, PPK Menumbuhkembangkan Pelaku Ekonomi Perdesaan Di Kalimantan Tengah, dalam *Gerakan Penanggulangan Kemiskinan, Laporan Penelitian di Daerah-daerah*, Budi Soeradi & Mulyarto (Penyunting), Aditya Media, Jogjakarta 1998, hal. 237.

<sup>18</sup> Soedarto, Meskipun Lambat, Keterhasilan Program IDT Dapat Diwujudkan Di Propinsi Irian Jaya, dalam *Gerakan Penanggulangan Kemiskinan, Laporan Penelitian di Daerah-daerah*, Budi Soeradi & Mulyarto (Penyunting), Aditya Media, Jogjakarta, hal. 333. Mengenai keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan IDT selanjutnya dapat dilihat dalam buku-buku Kaji Tindak yang dikeluarkan oleh Bappenas.

<sup>19</sup> Program makan gratis ini dimotori oleh Mensos Kabinet Pembangunan VII Sili Hardiyanti Rukmana, tetapi sejak pergantian Kabinet, setelah Menteri Sosial Kabinet Reformasi Pembangunan Prof. Jusika S Baharsjah menggantikan beliau, program pemberian makanan gratis kepada para pekerja yang terkena PHK ini tidak dilanjutkan lagi.

Dalam program lanjutan dikembangkan pemanfaatan lahan kosong dari Departemen Pertanian yang berkerjasama dengan Departemen Agraria dan BPN. Lahan kosong di DKI Jakarta 8.000 ha dan Jabotabek 15.000 ha. Program ini terutama ditujukan pada masyarakat yang terkena PHK. Juga dikembangkan program padat karya. Program ini mulai dilaksanakan pada tanggal 8 Januari 1998. Sebagai Contoh, di Jakarta Pusat program padat karya dilakukan di seluruh kelurahan yang ada, melibatkan 119.400 Hari Orang Kerja (HKO) dan melibatkan 2.250 orang perhari. Mencakup pekerjaan perbaikan air, dan penataan lingkungan seperti penghijauan. Pelaksanaan Program padat karya ini diselenggarakan hampir disemua daerah dengan memakai anggaran APBN dan APBD.

Dalam menghadapi permasalahan pengangguran, yang jika di biarkan akan memperberat kemiskinan, pemerintah mencanangkan program padata katya yang meliouti proyek penanggulangan dampak kekeringan dan masalah ketenagakerjaan (PDKMK), sorta proyek penanggulangan pengangguran pekerja terampil (PPKT). Kedua proyek ini akan berlangsung selam 8 bulan berturut-turut. Proyek PDKMK dilaksanakan di 215 kabupaten/kotamadya yang ditargetkan menyerap tenaga kerja sebanyak 28.034.406 hari kerja (HOK) atau 116,669 orang perhari. Sementara proyek PPKT ditargetkan menciptakan lapangan kerja produktif bagi 65.000 orang yang terangkum dalam 3.250 paket di 18 propinsi<sup>20</sup>.

Berkenaan dengan bantuan kepada rakyat kecil selanjutnya diimplementasikan lewat berbagai kebijakan dengan pemberian subsidi, termasuk di dalamnya subsidi terhadap bahan baku seperti beras dan kedelai. Pada dasarnya paket kebijakan tidak mengakibatkan makin memburuknya kondisi ekonomi dan sosial penduduk miskin. Subsidi terus diberikan agar tidak menambah penderitaan orang miskin yang disebabkan karena krisis ekonomi.

---

<sup>20</sup> *Suara Karya*, 19 Juni 1996.



Subsidi bahan pokok atau pangan<sup>21</sup> menjadi prioritas karena terjadinya lonjakan harga sembilan bahan pokok atau Sembako. Subsidi pangan termasuk subsidi dalam sembako, yang terlihat dari program penjualan paket sembako murah dan pembagian sembako gratis. Perdagangan Sembako seperti beras, minyak goreng, susu, mentega dsb, diberbagai kota di Indonesia, yang sempat mengalami lonjakan harga dan *rush* pada awal Januari 1998. Semenjak itu harga sembako berfluktuasi tetapi masih tetap dirasakan tinggi bagi konsumen, sedangkan gejala *panic buying* tak terjadi lagi.

Adanya kenaikan harga sembako ini memaksa Dolog untuk melakukan operasi pasar dengan tujuan membantu kesediaan barang-barang dipasar dalam jumlah yang besar, sehingga diharapkan harga akan lurun. Adanya kenaikan harga ini karena tidak adanya *price control* terutama ditingkat pengecer. Hal ini terjadi karena harga dieceran ditentukan oleh margin. Menanggapi keadaan ini disepakatinya kerjasama bahwa pemerintah dan produsen bersama-sama berusaha untuk menstabilkan harga. Dan produsen sendiri sudah memberikan jaminan bahwa pasok pangan akan cukup. Harga barang industri hasil olahan pangan termasuk minyak goreng di tingkat pabrik juga naik lagi. Tetapi, meskipun demikian, stabilitas harga ditingkat pengecer sampai ditangan konsumen tidak jamin dan harga masih tetap berfluktuasi di pasaran.

Lonjakan harga ini terjadi karena adanya kenaikan dalam biaya produksi, disamping musim panas yang berkepanjangan dan terganggunya saluran distribusi. Distribusi pangan terganggu, karena sarana distribusi yang ada sekarang masih terkonsentrasi pada kelompok tertentu, sehingga

---

<sup>21</sup> Di samping adanya kenaikan harga-harga, Indonesia juga lerancam krisis pangan, karena bertepatan dengan krisis ekonomi, juga dianda musim panas yang panjang sebagai dampak dari El Nino. Krisis pangan ini mengancam sekitar 1,5 juta keluarga atau 7,5 juta orang di 15 provinsi di Indonesia, yang diperkirakan berlangsung sampai awal tahun 1999 bila musim kemarau ini belum berakhir. Proyeksi ini merupakan kesimpulan Program Pembangunan PBB (UNDP) yang diumumkan di Jakarta tanggal 1 April 1998, setelah misi PBB di Indonesia mempelajari hasil panen dan pasok bahan pangan selama tiga minggu terakhir di bulan Maret (Media Indonesia, 2 April 1998). Untuk mengatasi kekurangan pangan ini Indonesia diperkirakan akan mengimpor beras sebesar 3,1 juta ton. Agar krisis pangan ini tidak terjadi, maka perlu ada program penyelamatan. Dalam kaitan ini Prof.Dr. Bungaran Saragih mendesak pemerintah untuk memprioritaskan peningkatan produksi pangan untuk membeli sapiroti (sarana produksi padi) dan memperbaiki irigasi.

penyebarannya kurang merata. Dalam kasus ini dengan membangun jaringan distribusi alternatif seperti warung-warung , koperasi dan usaha kecil. Ini juga di tempuh guna menghindari adanya tindakan spekulatif atau penimbunan, dan terjadinya pemerataan. Lonjakan harga sembako juga dipacu dengan kenaikan harga BBM.

Lonjakan harga sembako cukup mengkhawatirkan karena mengingat subsidi pemerintah terhadap sejumlah bahan pokok akan berakhir pada 1 Oktober 1998. Dihapuskannya subsidi ini merupakan hasil kesepakatan antara pemerintah dengan Dana Moneter Internasional (IMF) pada tanggal 8 April 1998. Harga bahan pokok yang sudah dinaikan pada tanggal 1 April adalah harga gula, tepung terigu, jagung, bungkil kedelai dan tepung ikan. Pada tanggal 1 Oktober nanti harga-harga bahan makanan tersebut dinaikan lagi untuk menghapus subsidi. Sementara harga yang disubsidi untuk beras dan kedelai yang merupakan bgaian terbesar dari konsumsi rumah tangga termiskin, akan dinaikan sebelum tanggal 1 Oktober 1998<sup>22</sup>.

Dengan perkembangan krisis yang berkepanjangan maka kebijakan-kebijakan untuk menyelamatkan jaring pengaman sosial (*social safety*) harus tetap dilakukan. Dalam hal ini pemerintah tanggap melihat kondisi tersebut, misalnya dengan cara memperluas skema kredit yang disubsidi untuk pengusaha kecil dan menengah yang menyerap sebagian besar pekerja diluar sektor pertanian, dan proyek-proyek yang berbasiskan partisipasi masyarakat, misalnya lewat padat karya.

Kebijakan pemerintah lainnya yang memperlihatkan keberpihakan pemerintah terhadap masyarakat bawah adalah dengan penyiapan dana kredit murah untuk usaha kecil dan menengah serta koperasi yang nilainya mencapai Rp 23,8 triliun, dengan tingkat bunga 14 persen. Sumber dana kredit memanfaatkan dana kemitraan BUMN yang disisihkan dari laba perusahaan<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Kompas, 19 Mei 1998.

<sup>23</sup> Lihat *Republika*, 30 Mei 1998.



## IV. ANALISA KOMPARATIF

### IV.A. Pendahuluan

Lokasi yang menjadi penelitian memiliki karakteristik yang berbeda secara mencolok. Kelurahan Galur merupakan daerah kemiskinan dengan kategori *urban poverty*, sedangkan Desa Karangawen merupakan daerah kemiskinan dengan kategori lahan kering. Adanya perbedaan ini menyebabkan perbedaan dalam pola kehidupan penduduknya, termasuk aktivitas sosial-ekonomi yang dijalankan mereka. Hal tersebut secara lebih jauh melatarbelakangi pula terjadinya perbedaan dalam hubungan sosial masyarakatnya. Kenyataan yang tampak membuktikan, seluruh kondisi perbedaan yang ada turut berpengaruh terhadap sejauh mana masalah kemiskinan dapat diatasi melalui berbagai program yang telah dicanangkan pemerintah.

Kemiskinan di Kelurahan Galur umumnya seperti kemiskinan di perkotaan, yang dapat dengan mudah dilihat secara fisik, antara lain lewat pemilikan rumah yang tidak layak huni karena sempit dan kotor. Kondisi sosial ekonomi yang kontras antar sesama warga Kelurahan Galur yang tampak dari kepemilikan aset, sangat kentara dalam memperlihatkan tingkat kemiskinan mereka. Kemiskinan yang ada di daerah Kelurahan Galur, dapat dikatakan pada umumnya serupa seperti kemiskinan di Jakarta, yang disebabkan oleh rendahnya daya beli masyarakat.

Masyarakat Kelurahan Galur yang tinggal di pusat perkotaan merupakan masyarakat yang beraktivitas ekonomi pada tatanan sekunder, yang mencari nafkah sebagai pedagang. Ini terjadi karena sempitnya lahan dan tidak adanya sumber-sumber ekonomi alami. Tetapi, jumlah penduduk yang banyak (padat), memberinya potensi sebagai sebuah pasar yang sangat besar bagi aktifitas ekonomi masyarakat. Di samping itu, dengan dekatnya akses pasar dan pusat-pusat ekonomi lain, hal itu semakin memudahkan sirkulasi barang. Sedangkan masyarakat di Desa Karangawen, menjalankan aktivitas ekonomi dalam tatanan primer. Ini dapat dimungkinkan, karena masih luasnya lahan dan sumber alam yang memungkinkan. Dengan kondisi lingkungan seperti ini, masyarakat lebih cenderung melakukan kegiatan ke bidang pertanian, yang didukung oleh

peternakan. Memang, tidak semua penduduk di Desa Karangawen memiliki tanah pertanian yang luas dan banyak juga di antaranya yang menjadi petani gurem. Karena itu, kegiatan lainnya menjadi alternatif, antara lain sebagai buruh tani atau penebang kayu.

Perbedaan yang dapat tergambarkan dari dua daerah penelitian tersebut salah satu nya adalah keadaan lingkungan. Pada kasus Kelurahan Galur terlihat adanya sikap kufang peduli masyarakat terhadap aspek lingkungan. Kekurangpedulian ini terlihat dari pengamatan sewaktu tim melakukan kegiatan *pre-survey dan survey*. Selain menyentuh aspek lingkungan umum yang disebabkan oleh faktor *division of responsibility*, hal tersebut tidak terkecuali di tempat tinggal pribadi warga masyarakat. Sedangkan di Desa Karangawen, tingkat kepedulian masyarakat terhadap lingkungan, sangat tinggi. Kepedulian masyarakat Desa Karangawen terhadap lingkungan diperlihatkan oleh adanya aktivitas kerja bakti "Jumat Bersih" yang selalu dihadiri oleh semua masyarakat dan agenda kerja masyarakat paguyuban yang rutin sifatnya dan telah membudaya. Perhatian masyarakat terhadap sanitasi mulai terbangun, sehingga belakangan program pembangunan yang dilaksanakan di desa ini mulai memberikan prioritas pada pembangunan sanitasi. Ketidakpedulian masyarakat di Kelurahan Galur terhadap lingkungan, memang sangat ironis. Karena, di satu sisi sikap kepedulian ini selalu dicontohkan oleh Aparat Kelurahan, tetapi di sisi lain masyarakat kurang meresponnya. Selama ini, sebagai wilayah permukiman yang padat, yang tidak lepas dari perhatian program kepedulian lingkungan Pemda, Kelurahan Galur malah tumbuh sebagai pemukiman kumuh.

Dalam kehidupan sosial pun terlihat kontradiksi yang jelas. Warga Kelurahan Galur yang notebene perkotaan, umumnya hidup dengan tingkat kepedulian yang rendah terhadap masyarakat di sekitarnya. Lain halnya dengan masyarakat Desa Karangawen, yang kehidupan sosialnya masih alami, masyarakat hidup rukun, walaupun memiliki latarbelakang agama yang berbeda. Kerukunan ini dapat dilihat salah satunya dalam praktek musyawarah yang dilakukan dalam setiap perencanaan menyangkut kepentingan masyarakat.

Jika dikaji secara mendalam, kurangpedulian masyarakat Kelurahan Galur ada kaitannya dengan status mereka sebagai pendatang. Galur bagi mereka hanya tempat transit (sementara) untuk mencari nafkah di Jakarta, yang mana hasil nafkah tersebut nantinya mereka investasikan di kampung halaman (daerah asal). Mengingat kehadiran mereka di sini bukan sebagai tujuan akhir, maka segalanya diupayakan dalam kondisi seadanya.

Adapun kebijakan pembangunan yang berkaitan dengan program pengentasan kemiskinan, sudah banyak yang dilakukan, apakah itu di Kelurahan Galur atau di Desa Karangawen. Dibandingkan dengan sebelum adanya program IDT, setelah dilaksanakannya program IDT, masyarakat di dua tempat tersebut, sangat merasakan adanya peningkatan pembangunan, secara fisik maupun non-fisik. Hingga dewasa ini, program-program pengentasan kemiskinan yang diintroduksi di Kelurahan Galur adalah program kusenisasi, PTMAS dsb. Sementara, di Desa Karangawen diterapkan program-program seperti Kaji Tindak, program P2DT dsb. Untuk kedua tempat itu, program pengentasan kemiskinan telah membawa dampak positif bagi program pembangunan di wilayahnya.

#### **IV.B. Pelaksanaan IDT**

Sebagaimana diketahui, pelaksanaan IDT yang diselenggarakan oleh Bappenas dimulai pada Tahun Anggaran 1994/1995. Pada tahun anggaran tersebut, program ini dilaksanakan secara serempak di Kelurahan Galur dan Desa Karangawen. Tahapan-tahapan pencairan dana bantuan berikutnya juga tidak berbeda, di antara tahun 1995-1996. Sedangkan tahun-tahun setelah itu merupakan tahun-tahun kemandirian, dalam hal mana pelaksanaan program IDT telah ditentukan oleh prakarsa masyarakat dan tidak lagi oleh bantuan advokasi dan finansial pemerintah. Sehingga, masih jalan atau tidaknya program IDT pada masa Pasca-1997, menggambarkan berhasil atau tidaknya program tersebut dilaksanakan.

Pertama-tama penting dikemukakan, penetapan kemiskinan di Kelurahan Galur dan Desa Karangawen, sama-sama mengacu kepada kategori yang dikeluarkan berdasarkan sensus oleh BKKBN yang meliputi aspek sosial dan ekonomi. Jumlah keluarga miskin di Desa Karangawen adalah 356 KK atau 92% dari jumlah KK yang ada di desa itu. Jumlah tersebut terangkum dalam kegiatan 16 Pokmas yang tersebar di 8 Dusun, atau rata-rata tiap Dusun mempunyai dua Pokmas. Sedangkan di Kelurahan Galur jumlah KK yang masuk kategori miskin terdapat 1821 KK, tetapi yang ikut dalam program IDT adalah 1817 KK atau 50,97% dari jumlah KK di Kelurahan tersebut, yang ter-cover dalam kegiatan 90 Pokmas yang tersebar di 6 RW dan 17 RT. Sedangkan setiap Pokmas memiliki jumlah anggota yang berbeda-beda. Kalau di Kelurahan Galur setiap Pokmas beranggotakan rata-rata 20 sampai 30 KK, sementara di Desa Karangawen jumlah anggota Pokmas bervariasi antara 13 sampai 25 KK.

Secara teoritis, pencairan dana bantuan IDT di Kelurahan Galur dan Desa Karangawen berjalan dengan mekanisme yang sama. Pada awalnya bermula dari dana yang dapat diambil langsung oleh Pokmas dari bank yang ditunjuk pemerintah, yakni BRI. Aparat Pemda menjalankan peran sebagai pihak yang mengurus kemudahan, menjalankan fungsi administratif dan mengawasi pencairan dana dari bank ke masyarakat miskin melalui organisasi Pokmas. Selanjutnya, Pokmas melalui para Pengurus dan anggota yang telah terbentuk, mengelola dana bantuan ini bersama-sama dalam berbagai kegiatan usaha yang bersifat individual. Pemerintah dan Pendamping berperan untuk membantu memberikan advokasi dan mengontrol bagaimana pengembalian cicilan dana bantuan, akumulasi modal, pengguliran dana berikutnya kepada anggota Pokmas atau anggota masyarakat miskin lainnya, terjadi.

Dalam prakteknya, mata rantai di atas hanya berjalan sebentar, sehingga program pengentasan kemiskinan yang mengandalkan prakarsa masyarakat, tidak lagi berlanjut. Karena, dana bantuan itu tidak dapat menjadi dana abadi sebagaimana diharapkan semula, pada waktu program ini dicetuskan dulu. Malah ada, dana bantuan IDT yang baru saja diluncurkan, tidak jelas lagi penggunaannya. Ini karena, Aparat Kelurahan sebagai representasi Pemda di tingkat terbawah, sejak awal tidak

menjalankan fungsi yang sewajarnya mereka harus jalankan. Selain dalam kontrol, bisa saja kesalahan telah dilakukan pihak pemerintah sejak permulaan pembentukan Pokmas, sehingga para Pengurus, termasuk Pendamping dalam konteks ini yang seharusnya turut memainkan peran strategis, tidak berfungsi. Bagaimanapun, patut disadari, Aparat Pemda, terutama Kelurahan, tidak boleh melepaskan diri dari posisinya sebagai media pengontrol pengimbang yang solid terhadap penggunaan dan pengelolaan dana yang berasal dari pemerintah oleh masyarakat.

Dalam kasus di Kelurahan Galur, Aparat Pemerintah tampaknya benar-benar telah lepas tangan terhadap eksistensi dana bantuan IDT dan penggulirannya. Segala kegiatan Pokmas pun tampaknya tidak ada kaitan dengan kegiatan Kelurahan atau terlepas sama sekali dari hubungan dengan para aparatnya, khususnya dalam advokasi, penerangan dan pendidikan. Sementara, di Desa Karangawen, sering ada kegiatan Pokmas yang terkait dengan kegiatan di tingkat Kelurahan. Sehingga, melalui mekanisme semacam ini, para Anggota dan Pengurus Pokmas dari kelompok yang sama maupun berbeda, dapat bertemu dan bertukar pikiran tentang perkembangan masalah yang dihadapi masing-masing. Hal itu dilakukan tidak hanya ketika akan ada tamu yang datang dan hendak mengetahui perkembangan Pokmas mereka, tetapi juga dalam kegiatan internal yang secara sengaja dilakukan di tingkat Kelurahan.

Perhatian, dan bukan pengaluran yang cenderung mengarahkan, yang diberikan oleh Aparat Pemerintah, yakni pihak Kecamatan Rongkop dan Desa Karangawen, cukup besar dan intensif, sehingga mereka menguasai dengan baik masalah dan data-data perkembangan program pengentasan kemiskinan dan Pokmas-pokmas yang terdapat di berbagai desa dan dusun. Hal ini merupakan suatu hal yang sangat kontras dengan kasus yang terjadi di Kelurahan Galur, yang pada dewasa ini sudah tidak mengetahui lagi perkembangan Pokmas di wilayahnya. Patut disadari, sesungguhnya eksistensi program IDT yang tercermin dari terjadinya proses pengguliran dana bantuan abadi secara baik dan teratur, tergantung pula dari adanya perhatian dalam wujud pengawasan, pemberian advokasi dan bimbingan terhadap konfinuitas pengguliran dana bantuan. Dengan demikian, kalau terjadi kemacelan dalam pengangsuran pengembalian dana bantuan, pengguliran dana berikutnya, atau bahkan penyalahgunaan

dan penyelewengannya, dapat segera diatasi. Sehingga, implementasi program IDT dapat diteruskan dan diperluas, untuk mempercepat pelaksanaan pengentasan kemiskinan di berbagai wilayah di Indonesia, agar masalah kemiskinan dalam masyarakat, dapat secepatnya dieleminasi.

Jadi, jika perhatian pihak pemerintah ada, seharusnya dapat dicegah terjadinya pemberian dana bantuan IDT yang jatuh pada orang yang tidak tepat, menyalahi prosedur dan berhenti pengangsuran pengembaliannya seperti yang terjadi di Kelurahan Galur. Dengan kata lain, stagnasi penguliran dana dan berlanjutnya program IDT dapat dihindari. Sedangkan, kasus mulai munculnya kesulitan dalam mengembalikan angsuran pokok pinjaman dan bunganya sebagaimana yang dihadapi para anggota Pokmas di Desa Karangawen, dapat dicarikan jalan keluarnya, sebelum stagnasi benar-benar terjadi dan program IDT menjadi gagal.

#### **IV.C. Pembentukan Pokmas**

Dasar dari pembentukan Pokmas dimaksudkan agar penduduk miskin dapat bergabung untuk memperkuat diri dan dapat bekerja sama dalam upaya meningkatkan kesejahteraan hidup mereka. Pembentukan Pokmas juga ditujukan untuk memudahkan penyampaian pelayanan kebutuhan dasar penduduk miskin. Musyawarah yang diutamakan dalam pengambilan keputusan di-create agar terjadi suasana kerukunan di dalam Pokmas. Mekanisme seperti ini diharapkan akan membantu masyarakat dalam mengenali permasalahan bersama sejak awal dan memberi akses yang lebih baik dalam menyepakati solusinya di antara mereka sendiri.

Dalam panduan Pokmas, terdapat beberapa kriteria yang harus diperhatikan oleh Aparat Pemerintah di tingkat terendah dan para pemimpin masyarakat, yakni:

- (1) Pembentukan Pokmas didasarkan pada kebutuhan nyata keluarga miskin, yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan mereka;
- (2) Harus dihindari pembentukan Pokmas yang dipaksakan oleh Aparat Pemerintah baik dari tingkat Desa, Kecamatan atau yang lebih tinggi;



- (3) Dalam wadah Pokmas, harus diselenggarakan kegiatan sosial-ekonomi, meliputi usaha produktif dan pemupukan modal dengan menghimpun tabungan, sehingga dapat memberikan manfaat ekonomis bagi semua anggota kelompok secara berkelanjutan;
- (4) Pokmas yang dibentuk harus dilengkapi dengan peraturan kelompok, yang intinya mengatur kewajiban para anggota dan pengurus;
- (5) Pokmas dapat merupakan kelompok yang sudah ada, atau dapat pula kelompok khusus yang disiapkan.

Pembentukan Pokmas di Kelurahan Galur dan Desa Karangawen memiliki persamaan dalam pemahaman sebagai kelompok baru yang ditetapkan berdasarkan keputusan dari Aparat Kelurahan atau Desa. Sementara, dalam mekanisme pemilihan Ketua Pokmas terlihat perbedaan. Di Kelurahan Galur, penunjukan Ketua Pokmas dilakukan berdasarkan keputusan Aparat Kelurahan. Sebaliknya, di Desa Karangawen Ketua Pokmas dipilih berdasarkan musyawarah di antara sesama Anggota Pokmas. Ini memperlihatkan bahwa kehidupan demokrasi lebih tumbuh dan dipraktekkan di pedesaan seperti Desa Karangawen ketimbang di perkotaan seperti di Kelurahan Galur.

Secara logis, di wilayah perkotaan seperti Kelurahan Galur yang mudah dalam akses informasi dan pendidikan, seharusnya daya kritis dan tingkat keberdayaan masyarakatnya tinggi. Sehingga, ini akan memberi implikasi sebaliknya, dominasi atau segala bentuk intervensi kekuasaan dari Aparat Pemerintahan semakin berkurang. Sedangkan, di wilayah pedesaan seperti Desa Karangawen dalam hal ini, yang jauh dari segala bentuk akses informasi dan pendidikan, seharusnya malah daya kritis dan tingkat keberdayaan penduduknya lemah. Namun dalam kenyataannya, hal tersebut malah tidak tampak. Masyarakat di Kelurahan Galur malah memiliki daya kritis dan tingkat keberdayaan yang lebih rendah dibandingkan dengan masyarakat di Desa Karangawen. Sebab itu, masuk akal, kalau dalam pembentukan Pokmas praktek yang berjalan adalah *top-bottom planning* dan bukan *bottom-up planning*. Jadi, peran Aparat Pemerintah dalam pembentukan Pokmas lebih dominan dalam tipologi masyarakat perkotaan seperti Kelurahan Galur daripada dalam tipologi masyarakat pedesaan seperti Desa Karangawen. Kalau

kecenderungan ini yang terjadi sejak awal pembentukan Pokmas, tentu akan sulit diharapkan dapat terwujud pemberdayaan masyarakat sebagai dasar dari pembangunan ekonomi rakyat agar mereka dapat keluar dari kondisi kemiskinannya selama ini. Tentu, akan lebih sulit lagi bagi bangsa ini untuk mewujudkan masyarakat madani (*civil society*) yang banyak digagaskan oleh para cendekiawan dan tokoh belakangan.

Kemudian, dalam pembentukan Pokmas, Kelurahan Galur hanya mempertimbangkan aspek kedekatan tempat tinggal. Soal kesamaan jenis usaha, tidak menjadi kriteria dalam pembentukan anggota. Karena, umumnya Pokmas memiliki anggota yang usahanya berbeda-beda. Tetapi, di Desa Karangawen selain mempertimbangkan kedekatan tempat tinggal, juga mempertimbangkan kesamaan jenis usaha. Pada umumnya di Desa Karangawen, setiap Pokmas para anggotanya memiliki kegiatan usaha yang sama dalam pemanfaatan dana IDT. Walaupun ada juga Pokmas yang berbeda usahanya, tetapi itu hanya beberapa Pokmas dan sedikit jumlahnya. Sedangkan di Kelurahan Galur rata-rata anggota Pokmas memiliki jenis usaha yang berbeda-beda dalam satu kelompoknya.

Kesamaan lainnya, di Kelurahan Galur ataupun Desa Karangawen, setiap Pokmas biasanya dilengkapi dengan susunan Pengurus yang terdiri dari Ketua, Sekretaris dan Bendahara. Kelengkapan pengurus seperti itu selalu dijumpai di setiap Pokmas di kedua wilayah, walaupun secara realistis dan spesifik, terdapat perbedaan antara kedua wilayah dalam praktek pengelolaan Pokmas oleh Pengurus. Akibatnya, orang akan mempertanyakan soal ketepatan dan kesungguhan mekanisme pemilihannya, agar Pokmas tidak menjumpai masalah di kemudian hari, sebagaimana yang banyak ditemukan dalam penelitian lapangan ini.

#### **IV.D. Peran Aparat Pemerintah**

Aparat Pemerintah patut diakui memegang peranan penting terhadap keberhasilan pelaksanaan IDT, tetapi bukan faktor penentu atau utama. Aparat Pemerintah yang dimaksudkan di sini yaitu pelaksana dari kelembagaan pemerintah atau dari unsur masyarakat, dalam membantu kelancaran dan efektivitas pelaksanaan program IDT. Dalam prakteknya,



eksistensi unsur-unsur tersebut tidak bersifat struktural, tetapi konsultatif, dalam kegiatan pendampingan dan fungsional.

Pada tingkat nasional, dalam rangka melaksanakan program pengentasan kemiskinan telah dibentuk Tim Pusat yang melibatkan Bappenas, Depdagri, Depkeu dan instansi lain yang terkait. Pada tingkat perencanaan, Bappenas bertindak sebagai kordinator, sedangkan pada tahap pelaksanaan, adalah Depdagri. Adapun Tim Pusat bertugas membuat kebijakan umum dalam mengkordinasikan perencanaan, memantau pelaksanaan dan mengendalikan, serta melakukan evaluasi untuk penyempurnaan selanjutnya. Di tingkat propinsi, Gubernur lah yang bertanggungjawab atas keberhasilan pelaksanaan program IDT dan keterpaduan antarsektor dan daerah dalam propinsinya. Sedangkan di tingkat Kabupaten/Kotamadya, yang bertanggungjawab adalah Bupati atau Walikota.

Di tingkat Kecamatan, Camat dibantu oleh Kepala Seksi Pembangunan Masyarakat Desa (Kasi PMD), yang bertugas menyerasikan program IDT di Desa/Kelurahan yang berstatus tertinggal, yang berada di wilayahnya, mengawasi pelaksanaan dan menyusun laporan hasil pelaksanaan. Di samping itu, Camat berkewajiban meyampaikan laporan rencana program IDT serta program sektoral dan regional yang diperlukan dalam menunjang pelaksanaan program IDT kepada Bupati/Walikota. Berdasarkan laporan ini, Bupati/Walikota akan memberikan prioritas pada kegiatan pembangunan yang menunjang pelaksanaan IDT.

Terakhir pada tingkat Desa/Kelurahan, Kepala Desa/Lurah dibantu oleh LKMD dalam bertugas mendata penduduk miskin di wilayahnya, serta mendorong untuk membentuk kelompok. Lebih jelas lagi, Kepala Desa/Lurah memimpin musyawarah LKMD, untuk mengevaluasi usulan rencana kegiatan program IDT yang diajukan oleh kelompok. Kegiatan yang telah disepakati, selanjutnya disampaikan kepada Camat.

Dalam pelaksanaan IDT di dua tempat penelitian, baik di Kelurahan Galur maupun Desa Karangawen, Aparat Kelurahan atau Desa turut terlibat langsung dalam perencanaan dan pelaksanaan program IDT. Keterlibatan aparat, dapat dilihat sejak awal, dalam hal mana Aparat

Kelurahan atau Desa melakukan pendataan terhadap keluarga miskin yang diprioritaskan untuk menerima dana bantuan. Lalu, ketika Pokmas akan dibentuk, peran aparat lebih nyata lagi. Pembentukan Pokmas dimotivasi oleh Aparat Kelurahan atau Desa dengan mengikutsertakan berbagai unsur yang terkait, misalnya LKMD. Sebagai tambahan, di Desa Karangawen, sistem pemerintahan dibagi lagi sampai tingkat Dusun. Sehingga, wewenang Desa dilimpahkan kepada tingkat yang lebih kecil, yakni Dusun. Dengan demikian, Aparat Dusun harus berpartisipasi langsung dalam pendataan terhadap keluarga miskin.

Keterlibatan aparat yang lebih jauh, terjadi di Kelurahan Galur, yang penunjukan Ketua Pokmas-nya dilakukan dalam waktu bersamaan dengan pembentukan Pokmas. Di balik penunjukan ini, terkadang ada maksud tertentu dari aparat. Kasus ini tidak menjadi permasalahan, sepanjang bersifat positif. Seperti kasus penunjukan Ketua Pokmas yang berasal dari pengurus koperasi di Kelurahan Galur. Penunjukan itu ternyata dimaksudkan untuk mengembangkan kehidupan berkoperasi di Kelurahan Galur, dengan harapan Ketua Pokmas dapat membujuk anggotanya untuk sekaligus menjadi anggota koperasi. Dan kenyataannya memang berhasil, banyak anggota penerima IDT turut masuk menjadi anggota koperasi. Sayangnya, tindakan yang dijalankan bukan dengan landasan kesadaran, namun dengan keanggotaan secara otomatis, telah pula membawa dampak negatif yang menyebabkan, jumlah dana bantuan yang seharusnya diterima para Anggota Pokmas utuh, ternyata telah dikurangi dengan simpanan pokok dan wajib koperasi. Sehingga, walaupun mereka telah menjadi anggota kopreasi, tetapi karena tidak berdasarkan kesadaran sendiri, tetap saja mereka tidak pernah memanfaatkan koperasi.

Berbeda dengan di Kelurahan Galur, di Desa Karangawen, pemilihan Ketua Pokmas dilakukan dalam musyawarah para anggota Pokmas. Adanya unsur musyawarah dalam penunjukan Ketua Pokmas, telah memberikan sumbangan yang positif terhadap kemajuan Pokmas. Karena, Ketua Pokmas yang terpilih, biasanya memiliki kelebihan-kelebihan yang diakui secara objektif oleh para anggotanya dan juga anggota bisa menerima kepemimpinan Ketua Pokmasnya. Sedangkan dalam kasus Ketua Pokmas ditunjuk langsung, di samping bersifat subjektif, juga belum tentu bisa diterima oleh para anggotanya. Sebuah

kasus di Kelurahan Galur, eksistensi Ketua Pokmas III telah diboikot oleh para anggotanya, sehingga para anggota telah melakukan pemilihan Ketua Pokmas yang baru. Seharusnya, belajar dari hasil penelitian di lapangan di kedua wilayah, peran Aparat Pemerintah lebih banyak dalam memberikan advokasi yang kontiniu dan reguler, serta dalam melakukan kontrol pengembalian dana bantuan dan penggulirannya kembali.

#### **IV.E. Peran Pendamping**

Pendamping sebagai bagian dari perangkat pelaksanaan IDT, yang biasanya diambil dari tokoh-tokoh masyarakat, atau yang dituakan di lingkungan mereka. Pendamping diharapkan mampu membimbing Pokmas yang menjadi tanggungjawabnya, dan ini sesuai dengan tugasnya selaku pembimbing. Pendamping bisa juga diambil dari petugas lapangan tingkat Kecamatan atau Desa, dari berbagai departemen dan lembaga kemasyarakatan, termasuk dari Sarjana Penggerak Pembangunan Pedesaan (SP3).

Perlu dijelaskan, tugas Pendamping adalah menyertai proses pembentukan dan penyelenggaraan setiap kegiatan Pokmas, sebagai fasilitator dan juga dinamisator. Tugas pendampingan sangat diperlukan mulai dari penyadaran kelompok sampai dengan hal-hal seperti pengembangan usaha, organisasi, administrasi dan keuangan. Secara lebih terinci, tugas pendamping, sesuai dengan Panduan Program IDT, dijabarkan sebagai berikut:

1. Membantu Pokmas dalam melancarkan pemanfaatan dana IDT untuk usaha-usaha produktif;
2. Membantu Pokmas melancarkan musyawarah anggota;
3. Membantu pengurus Pokmas menyelenggarakan administrasi Pokmas;
4. Menjangkau sumber-sumber daya yang ada di luar, yang dapat meningkatkan kinerja Pokmas.

Pada awal pendirian Pokmas, pendamping bertugas melakukan pendataan anggota dan penyadaran Anggota Pokmas, selain bersama Pokmas menyusun tata-tertib dan peraturan Pokmas, serta membantu tertib-administrasinya.

Di Kelurahan Galur dan Desa Karangawen, pada umumnya Pendamping berasal dari kalangan anggota masyarakatnya sendiri, yaitu mereka yang tergolong lebih sejahtera, berhasil dalam pekerjaan pribadi dan kehidupan ekonominya. Ini memberi implikasi yang positif, sebab kelebihan yang mereka miliki, mereka dapat menjadi teladan dan membangun inisiatif para anggota Pokmas. Dalam kenyataan, Pendamping yang berasal dari masyarakat, lebih efektif, karena mereka mengetahui betul keadaan anggotanya. Tetapi, ini tidak berarti, seluruh Pendamping dapat menjalankan tugasnya dengan baik. Sebagai contoh, dalam kasus yang banyak ditemukan di Kelurahan Galur, Pendamping justru tidak berperan. Pokmas I yang dikategorikan berhasil sekalipun, Pendampingnya tidak banyak berperan atau bisa dikatakan pasif. Justru dalam Pokmas tersebut, yang berperan sebagai Pendamping malah bukan Pendamping resmi Pokmas tersebut.

Kasus seperti diatas, tidak dijumpai di Karangawen, yang semua Pendamping dalam organisasi Pokmas berperan aktif dan senantiasa memberikan bimbingan dan arahan. Pendamping selalu hadir dalam pertemuan rutin Pokmas, terutama membantu Pokmas yang bersangkutan dalam menerapkan musyawarah. Tetapi, patut diingat, peran Pendamping di sana dibatasi hanya sebagai penasehat saja dan tidak boleh turut campur dalam membuat keputusan atas perencanaan atau program Pokmas bersangkutan. Karena, hal ini telah ditentukan berdasarkan hasil kesepakatan yang telah dicapai dalam musyawarah Pokmas, yang telah dinyatakan sesuai dengan kehendak dan aspirasi para anggota. Dengan demikian, kedudukan Anggota Pokmas tampak lebih menonjol, sesuatu yang memang sudah seharusnya begitu, mengingat program IDT ditujukan dalam rangka pemberdayaan mereka.

#### **IV.F. Peran Pengurus**

Peran pengurus sangat memegang peranan penting dalam keberhasilan pelaksanaan IDT, karena pengurus terlibat langsung di dalam Pokmas, dan termasuk bagian dari kelompok yang menerima bantuan. Pengurus juga merupakan motor penggerak Pokmas. Mereka mempunyai peran dalam menjaga kekompakan dan eksistensi Pokmas. Pengurus Pokmas

yang dipilih dari kalangan anggota mampu mendukung pencapaian tujuan pembentukan dan pengembangan Pokmas. Faktor kesediaan untuk mengabdikan secara sukarela tanpa pamrih, dan ketersediaan waktu akan membuat pengurus efektif dalam menjalankan kepemimpinan Pokmasnya.

Biasanya, unsur-unsur kepengurusan Pokmas disesuaikan dengan perkembangan Pokmas bersangkutan. Pada tahap yang sederhana, susunan kepengurusan Pokmas, terdiri dari:

- a. Ketua, sebagai penanggungjawab keseluruhan Pokmas;
- b. Sekretaris, sebagai pengelola bidang keorganisasian Pokmas;
- c. Bendahara, sebagai pengelola keuangan Pokmas.

Sementara, berdasarkan Buku Panduan IDT, kewajiban pengurus adalah melaksanakan kebijaksanaan umum, pertemuan anggota, menyusun rencana kerja, anggaran biaya dan pendapatan tahunan Pokmas, melaksanakan rencana kerja yang telah disahkan Rapat Anggota, mengadakan pertemuan anggota dan pengurus, mempertajam rencana anggota, dan memberikan laporan pertanggungjawaban menyeluruh mengenai keadaan serta perkembangan Pokmas.

Untuk menarik pelajaran positif, sebagai contoh, Ketua Pokmas I di Kelurahan Galur, yang bernama Pak Sidik, Ia selalu aktif memberikan bimbingan kepada anggotanya dalam kegiatan usaha di Pokmas-nya. Dan memang Pak Sidik dipandang oleh anggotanya sebagai sosok yang mempunyai kemampuan, dipercaya dan dihargai oleh anggotanya. Tetapi sayang, hal ini tidak diikuti oleh Ketua Pokmas yang lain yang terdapat di kelurahan tersebut.

Dapat dikatakan, peran Pengurus di Desa Karangawen begitu aktif dan masih eksis sampai sekarang. Sementara, di Kelurahan Galur, selain ada yang tumpang-tindih satu sama lain fungsinya, sejak awal perannya juga tidak aktif. Sering dijumpai peran Ketua terlalu dominan, sehingga secara bersamaan fungsi Sekretaris dan Bendahara turut dijalankannya. Jika sudah begini, biasanya manajemen Pokmas menjadi semrawut dan kegiatannya tidak dapat berjalan dengan baik dan bertahan lama. Karena itu, penunjukan siapa yang pantas menjadi Pengurus Pokmas di Kelurahan Galur menjadi pertanyaan, seolah-olah telah dilakukan asal jadi saja atau sekedar wujud formalisme belaka agar pro-

gram IDT dapat direalisasi dan dana bantuan dapat dicairkan segera kepada warga.

Ketua Pokmas di Kelurahan Galur mempunyai kekuasaan yang penuh untuk menentukan keanggotaannya. Sebagai dampaknya, Ketua bisa memasukan kerabat atau anaknya dalam keanggotaannya, begitu juga dalam pengalokasian dana pinjaman. Di sini, kental sekali unsur subjektif Ketua Pokmas. Tetapi, Ketua Pokmas di Karangawen sulit untuk bertindak subjektif, karena keputusan berada ditangan anggota Pokmas, sehingga kebijakan yang diambil bernilai objektif.

Sejauh ini, peran penting Pengurus Pokmas dapat dilihat di Desa Karangawen, yang dapat dinilai telah mampu menjalankan fungsinya sebagai pengurus. Tugas mereka tidak terlalu berat, karena umumnya para Anggota Pokmas sendiri aktif dan sudah tahu aturan main (tata-tertib dan ketentuan organisasi Pokmas). Pengurus diketahui menjalankan fungsi sebagai pengakomodasi kepentingan anggota dan pengkoordinasi pelaksanaan program-program, baik ke dalam (berhubungan dengan para anggota) maupun ke luar (berhubungan dengan pihak aparat dan sebagainya).

#### **IV.G. Peran Anggota**

Anggota Pokmas di Kelurahan Galur dan Desa Karangawen merupakan kepala keluarga atau yang ditunjuk keluarganya untuk mewakili. Berdasarkan ketentuan, mereka yang menjadi Anggota Pokmas adalah yang tergolong sebagai penduduk miskin, yang dalam definisi pemerintah: mereka yang hidup di bawah garis kemiskinan atau masuk dalam kategori Pra-Sejahtera. Namun, dalam kenyataan ditemukan ada beberapa KK yang sebenarnya tidak layak menerima dana bantuan pengentasan kemiskinan semacam IDT. Sebab, dari kondisi sosial-ekonomi mereka, baik dari sudut pekerjaan yang tengah dijalankan, pemilikan rumah dan barang-barang pribadi lainnya, pengeluaran atau jumlah konsumsi sehari-hari, tidaklah layak.

Di kedua wilayah penelitian, kasus kategori penerima dana bantuan IDT yang tidak tepat, ditemukan. Tetapi, yang lebih banyak adalah



kasus yang ditemukan di perkotaan, mengingat di pedesaan kondisi sosial-ekonomi penduduknya rata-rata tidak jauh berbeda. Karena itu, untuk memperbaiki kebijakan pengentasan kemiskinan nasional di masa depan, agar tepat sasaran, perlu didefinisikan lagi dan dijamin secara lebih seksama, siapakah warga masyarakat yang layak menerima dana bantuan yang demikian. Di sini dibutuhkan koordinasi yang baik antara ketegasan dan keseriusan Aparat Pemerintah dengan pemilihan Pengurus Pokmas dan Pendamping yang tepat.

Perlu diingat, sifat keanggotaan Pokmas adalah sukarela dan atas dasar kesadaran dan keinginan untuk keluar dari kondisi kemiskinan. Karenanya, Anggota Pokmas harus berupaya menjalankan semua kesepakatan yang telah dicapai bersama melalui proses musyawarah. Sebagai konsekuensinya, setiap Anggota Pokmas harus hadir dan aktif mengambil bagian dalam pertemuan anggota, menaati keputusan-keputusan yang dihasilkan serta mengikuti kegiatan Pokmas secara rutin. Dalam prakteknya, di Kelurahan Galur, organisasi Pokmas itu sendiri lemah, seperti tidak eksis dan tanpa kegiatan rutin, setelah dana bantuan IDT dicairkan dan dibagikan ke masing-masing anggotanya. Jadi, kegiatan secara organisasi tidak ada. Para Anggota Pokmas hanya sibuk dengan kegiatan individual. Hal ini terjadi, selain karena para Pengurus Pokmasnya yang tidak bekerja dengan baik dan tidak memiliki inisiatif, juga karena tidak adanya pengawasan dan advokasi dari pihak pemerintah.

Dalam kasus kegiatan rutin Pokmas masih berlangsung, ternyata tidak semua Anggota Pokmas hadir. Ini sangat kontras sekali dengan perkembangan yang sangat baik di Desa Karangawen, yang pada umumnya seluruh Anggota Pokmas di sana selalu hadir dalam setiap kegiatan rutin yang diselenggarakan. Hal ini didukung oleh keberadaan kepemimpinan Pokmas yang baik, kontrol dan senantiasa advokasi oleh pihak pemerintah pada tingkat yang terendah, di samping hubungan yang sangat erat antara para Anggota Pokmas dan kultur paguyuban yang ada dalam masyarakat tradisional desa.

Kondisi organisasi Pokmas yang solid dan komunikasi yang selalu terpelihara dengan baik di antara para anggotanya, membuat para Anggota Pokmas selalu berusaha sedapat-dapatnya hadir dalam setiap pertemuan

rutin dan kegiatan lain yang diadakan Pokmas. Sebab, jika tidak, mereka akan tidak dapat bersama-sama maju dalam menjalankan kegiatan usaha, seperti Anggota Pokmas lainnya. Sehingga, bila Anggota Pokmas yang bersangkutan tidak bisa hadir, misalnya karena sudah uzur, dapat diwakilkan kepada anggota keluarga lainnya. Malah dalam sebuah pertemuan rutin Pokmas dijumpai seorang anggota yang sedang sakit, tetapi tetap memaksakan diri hadir, walaupun para Anggota Pokmas lainnya mengingatkan, supaya ia beristirahat saja, agar penyakitnya tidak menular pada orang lain.

Di Kelurahan Galur, setelah menerima dana bantuan, para Anggota Pokmas hanya sibuk melakukan kegiatan usaha masing-masing. Jadi, tidak ada sama sekali jalinan kegiatan di antara anggota dalam Pokmas yang sama, apalagi dengan Anggota Pokmas dengan organisasi yang berbeda atau di luar keanggotaan Pokmasnya. Padahal, kalau diamati, letak rumah-rumah mereka jauh lebih dekat dan rapat (tipe pemukiman padat) dibandingkan dengan penduduk pedesaan seperti di Desa Karangawen. Adapun di desa tersebut, kegiatan usaha seorang Anggota Pokmas ada yang memiliki kaitan dengan kegiatan usaha Anggota Pokmas lain dalam organisasi yang sama, misalnya untuk mereka yang melakukan kegiatan usaha penggemukan kambing dan sapi (lembu) dan berdagang kebutuhan sehari-hari. Dalam kasus tersebut, ada Anggota Pokmas yang menjual atau menitipkan barang jualannya kepada Anggota Pokmas lain yang kegiatan usahanya berdagang. Dalam beberapa hal, mereka yang menjalankan kegiatan usaha yang sangat kreatif dan mencari barang dagangan atau pasar jauh sampai ke Desa dan Dusun lain, mempunyai hubungan usaha dengan anggota dari Pokmas yang berbeda. Sehingga, dalam hal ini tampak terjalinnya kegiatan usaha, yang sebenarnya juga merupakan aktifitas ekonomi, yang lintas Pokmas.

#### **IV.H. Administrasi Program IDT**

Peran administrasi sangat membantu dalam pelaksanaan program IDT, karena dari sana dapat diketahui perkembangan kegiatan Pokmas dan pelaksanaan program IDT, apakah berhasil atau tidak. Di samping itu, perkembangan segala kegiatan organisasi Pokmas, dapat dipantau terus,



dari segi keorganisasian, kegiatan, maupun usahanya. Adapun administrasi Pokmas terdiri dari administrasi organisasi seperti buku anggota, buku daftar pengurus dan anggota serta pendampingnya, buku notulen rapat dan kegiatan rutin Pokmas, serta buku tamu. Sedangkan yang menyangkut administrasi keuangan adalah buku-buku seperti buku kas, rekapitulasi dan neraca.

Adalah suatu hal yang mengagumkan dan patut dipuji, untuk Pokmas-pokmas di Desa Karangawen, rata-rata memiliki catatan administrasi yang baik dan teratur. Pokmas di Desa Karangawen memiliki catatan administrasi pembukuan yang lengkap dan rapih. Padahal diketahui, akses pendidikan dan informasi yang dimiliki para anggotanya, jauh lebih rendah daripada para Anggota Pokmas yang tinggal di Kelurahan Galur, pusat kota ibukota Jakarta. Pokmas di Desa Karangawen memiliki catatan administrasi organisasi yang bahkan kelihatannya sepele, seperti buku tamu. Sementara, administrasi keuangan Pokmas disusun secara lengkap seperti tampak dalam buku kas yang disusun para pengurusnya. Diketahui, buku ini digunakan untuk mencatat uang masuk dan keluar milik Pokmas. Jadi, kontrol yang baik dan teratur dari pihak pemerintah yang telah memberi dana bantuan IDT dan sikap tanggung jawab yang harus ditumbuhkan dalam Pokmas, berperan untuk mendorong para Pengurus Pokmas dan anggotanya dalam mencatat setiap kegiatan reguler dan tambahan, baik yang hanya bersifat administratif biasa maupun yang menyangkut keuangan Pokmas. Hal tersebut juga berpengaruh terhadap rasa adanya tanggungjawab mereka dalam menyimpan dan memelihara dengan baik segala catatan yang telah dibuat sebelumnya.

Berbagai catatan kegiatan yang dilakukan Pokmas dan segala macam kegiatan usaha pengembangan dana bantuan dan pembayaran, tercatat dengan rapih dan lengkap dengan tanggal kejadiannya. Demikian pula dengan tunggakan-tunggakan pinjaman yang masih ada, berikut kewajiban dan hak-hak yang masih dimiliki oleh anggota. Juga ditemukan adanya buku rekapitulasi yang digunakan untuk mencatat jenis transaksi yang ada di buku kas. Pencatatan disesuaikan dengan jadwal terjadinya transaksi, yang biasanya setiap bulanan. Semua hasil pencatatan tersebut menjadi landasan bagi pengambilan keputusan dalam musyawarah Pokmas. Rapihnya catatan ini, sangat membantu Aparat Desa dalam

menyusun laporan pelaksanaan IDT di desa tersebut. Sedangkan di Kelurahan Galur, catatan administrasi kacau, dan bahkan ada yang tidak memiliki catatan administratif sama sekali. Hal yang sama tampak pula dalam catatan pelaksanaan program IDT yang terdapat di kantor Kelurahan, sehingga untuk menganalisis perkembangan Pokmas dan dana bantuan IDT yang ada, tim peneliti harus melakukan penelitian ekstra.

#### **IV.1. Mekanisme Pembiayaan**

Secara garis besar, program IDT telah dijalankan di Kelurahan Galur dan Desa Karangawen dalam periode antara tahun 1995-1997. Di kedua wilayah penelitian, tidak terdapat program lain yang dibiayai oleh dana IDT. Dana bantuan IDT sepenuhnya digunakan untuk pelaksanaan pengentasan kemiskinan yang telah digariskan dalam program IDT. Meskipun ada program pembangunan lain dalam kerangka pengentasan kemiskinan, tetapi dana yang digunakan, tidak berasal dari dana bantuan IDT, melainkan dari dananya sendiri, sesuai dengan mekanisme yang masing-masing telah ditentukan.

Perlu dijelaskan, dalam mekanisme pembiayaan terdapat perbedaan jumlah dana bantuan pada setiap tahapan, walaupun sumber utamanya sama, berasal dari Bappenas, yang besarnya Rp. 60.000.000,- dan disalurkan dalam tiga tahun anggaran. Seperti diketahui, dana bantuan tahun pertama dicairkan pada Tahun Anggaran 1994/1995, tahun kedua pada Tahun Anggaran 1995/1996 dan tahun ketiga pada Tahun Anggaran 1996/1997. Dalam setiap tahun anggaran tersebut, dana yang disalurkan sebesar Rp. 20.000.000.-

Diperoleh temuan, perbedaan dalam jumlah keluarga miskin ini turut berpengaruh terhadap besarnya dana yang diperoleh dalam pendanaan program IDT. Walaupun dana setiap desa adalah sama, yaitu sebesar Rp. 60.000.000,- juta selama tiga tahun. Tetapi, dengan dana sebesar itu, akan sulit bagi Kelurahan Galur untuk merealisasikan pengentasan kemiskinan, mengingat besarnya jumlah KK yang masuk dalam kategori miskin. Sebagai alternatif, maka dicari langkah pendanaan, yang masih dalam kerangka IDT. Sehingga, di Kelurahan Galur dana IDT dapat diperoleh dari berbagai sumber yang berbeda, seperti Bappenas,

Asskesos, Menpora, Bapindo dan Golkar. Bantuan yang diterima di luar Bappenas, jumlahnya lebih besar dari pada jumlah yang diterima dari Bappenas, yakni sebesar Rp. 90.000.000.- Dengan demikian, total dana IDT yang diterima Kelurahan Galur sebesar Rp. 150.000.000.-, dalam hal mana dana bantuan IDT dari Bappenas hanya mencakup 40% dari total dana bantuan IDT yang diterima Kelurahan Galur. Sedangkan di Desa Karangawen, dana bantuan IDT sepenuhnya berasal dari Bappenas, yang jumlahnya sebesar Rp. 60.000.000,- atau 100% dana IDT berasal dari Bappenas. Jika dasar dari perbedaan pemberian jumlah dana bantuan tersebut karena jumlah KK miskin yang lebih banyak dan latarbelakang karakter ekonomi perkotaan yang ditandai ekonomi uang dan angka inflasi yang lebih tinggi daripada pedesaan, maka hal itu dapat dipahami. Tetapi sebaiknya, dalam alokasi dana bantuan pengentasan kemiskinan, perlu dipertimbangkan pula akses dan fasilitas ekonomi yang sulit dan langka di pedesaan, serta kelangkaan uang, sebagai argumentasi untuk memberikan dana bantuan yang lebih besar.

Selanjutnya, di Kelurahan Galur dikenal adanya Dana Penguatan, yang maksudnya pengguliran dana bantuan yang kedua dan seterusnya. Namun, karena banyaknya jumlah Pokmas, maka tidak setiap anggota menerima dana bantuan IDT, ketika ada penerimaan dana bantuan, baik yang berasal dari Bappenas atau dari lembaga lainnya. Karenanya, Anggota Pokmas harus secara bergiliran atau bergantian. Dan dana bantuan yang sampai kembali diterima oleh Anggota Pokmas tersebut, yang dinamakan Dana Penguatan. Dalam beberapa kasus ditemukan, dari seluruh organisasi Pokmas dan Anggota Pokmas yang ada, tidak semuanya mendapatkan Dana Penguatan, mengingat dana bantuan IDT yang tersisa, sebagai hasil pengembalian angsuran (pokok), bunga dan akumulasi modal, sudah terlanjur habis. Habisnya dana IDT ini, ternyata disebabkan oleh banyak terjadinya kemacetan dalam pengembalian. Berdasarkan temuan, Pokmas yang sempat mendapatkan Dana Penguatan sebanyak 24 Pokmas.

Kondisi di atas sangat berlainan sekali dengan yang terjadi di Desa Karangawen. Sejak awal, mekanisme sebagaimana yang telah direncanakan, telah berjalan dengan baik. Begitu dana bantuan IDT keluar, langsung dibagikan ke semua Pokmas dan juga langsung diterima oleh

para anggotanya, secara merata. Di samping itu, terdapat perbedaan dalam besarnya dana bantuan yang diterima setiap anggota. Bila di Kelurahan Galur rata-rata setiap anggota menerima Rp. 100.000.- Tetapi, di Desa Karangawen setiap anggota hanya menerima antara Rp. 55.000,- sampai dengan Rp. 57.000 -

Hal yang sama, setiap penerimaan dana bantuan IDT di kedua tempat, dilakukan oleh Ketua Pokmas. Dana bantuan IDT disalurkan lewat jasa bank, walaupun bank yang digunakan berbeda. Misalnya, untuk Kelurahan Galur, pengambilan dana bantuan IDT dilakukan melalui Bank Muamalat. Tetapi, di Desa Karangawen, dana bantuan IDT disalurkan lewat Bank BRI. Sementara, pengambilan dana bantuan IDT dari bank dilakukan oleh aparat Kelurahan atau Desa, tetapi pada hari itu, juga langsung dibagikan kepada Ketua Pokmas masing-masing. Jadi, tidak terjadi pengendapan dana IDT.

Mengenai penggunaan dana bantuan IDT terdapat perbedaan. Di Kelurahan Galur dana bantuan IDT digunakan untuk menambah modal usaha, sesuai dengan jenis usaha yang mereka geluti sebelumnya. Namun, ada pula dijumpai penyalahgunaan, antara lain yang dipakai untuk keperluan hidup sehari-hari anggota. Tetapi, di Desa Karangawen, umumnya dana IDT digunakan untuk kegiatan usaha penggemukan kambing. Ada juga yang menggunakannya untuk kegiatan usaha penggemukan lembu, yang meruakan pengembangan usaha penggemukan kambing. Maksudnya, setiap hasil penggemukan kambing selalu digunakan untuk menambah jumlah kambing yang ada. Dan jika kambing tersebut telah dinilai cukup untuk membeli sapi, maka kambing-kambing itu dijual dan digantikan dengan lembu. Kegiatan usaha penggemukan lembu juga dilakukan dengan sasaran dana bantuan untuk dipakai kemudian sebagai modal Pokmas. Selain itu, ada pula dana bantuan IDT yang digunakan untuk menambah modal usaha sebelumnya, yang biasanya terjadi pada anggota Pokmas yang menjalankan kegiatan usaha sebagai pedagang.

Para penerima dana bantuan IDT mengetahui dana-dana bantuan yang mereka terima, pada waktu yang telah disepakati bersama, harus dikembalikan, dengan cara mengangsur bersama dengan bunganya yang

rendah. Di Kelurahan Galur dana bantuan IDT yang dikembalikan, ditujukan untuk digulirkan kembali kepada organisasi Pokmas lain yang belum menerima bantuan, agar para anggota mereka dapat kini menjalankan kegiatan usahanya. Tetapi, di Desa Karangawen, pengembalian dana bantuan IDT ditujukan untuk dipinjamkan lagi kepada anggota yang masih dalam satu Pokmas yang sama. Dalam setiap pengembalian, biasanya dana bantuan disertai dengan bunga, yang tujuannya untuk memperbesar modal Pokmas. Dan hasil bunga inilah, yang kemudian menjadi pendapatan dan akumulasi modal bagi organisasi Pokmas.

#### **IV.J. Akumulasi Modal**

Modal Pokmas di Desa Karangawen mampu berkembang sebesar 26,55%, atau yang asalnya berjumlah Rp. 60.000.000,- dewasa ini menjadi Rp. 75.935.000.- Sedangkan di Kelurahan Galur dari modal sebesar Rp. 150.000.000,-, dana bantuan bukannya berkembang, tetapi malahan menjadi habis. Berbagai persoalan, mulal dari kesalahan dalam penentuan anggota, pemilihan pengurus, alokasi dana bantuan, penggunaannya, kontrol dalam angsuran pengembalian, pengendapan dana dan penggulirannya kembali, tidak adanya komunikasi dan kegiatan dalam organisasi Pokmas dan advokasi dari Pendamping dan pihak pemerintah dan lain-lain, telah menghambat berlangsungnya akumulasi modal Pokmas. Malahan, pada Pokmas yang tidak memiliki sisa dana bantuan sama sekali, kegiatan usaha para anggotanya telah benar-benar tidak ada lagi, sehingga dapat dikatakan, Pokmasnya sendiri sudah tinggal nama.

Kesalahan dalam penentuan anggota Pokmas, telah menyebabkan tidak terjadinya penggerakan aktifitas ekonomi di kalangan masyarakat miskin yang sangat membutuhkan dan bantuan untuk menjalankan kegiatan usaha mandiri. Sehingga, kalau kesalahan penentuan anggota atau pendefinisian mereka yang masuk dalam kategori miskin, yang berlangsung adalah proses penguatan penduduk yang kondisi ekonominya sudah baik, dan sebaliknya, pemiskinan mereka yang sudah miskin. Akibatnya, lingkak kesenjangan ekonomi semakin besar dan masalah kemiskinan di masyarakat semakin parah.

Kesalahan dalam pemilihan Pengurus Pokmas membawa implikasi tidak dapat berjalannya kegiatan organisasi Pokmas sejak dini. Bukanlah hal yang mengherankan, jika alokasi dan bantuan pun tidak sama dan diberikan pada orang yang tidak layak, yang adakalanya masih memiliki hubungan keluarga atau kedekatan lainnya, dan bukan semata-mata atas pertimbangan kondisi ekonominya. Ini tentu akan mempersulit pengontrolan administrasi keuangan Pokmas, dalam mencocokkan jumlah dana bantuan yang masuk semula, yang telah bergulir, yang belum kembali dan yang jumlah sedang disimpan dalam kas. Secara khusus, kesulitan dihadapi dalam penghitungan jumlah bunga dan angsuran pokok yang harus dicicil para anggota Pokmas, terutama dalam Pokmas yang jumlah anggotanya lebih banyak. Di sisi lain, dana bantuan yang jatuh ke anggota Pokmas yang masih memiliki hubungan kekeluargaan dan kedekatan lainnya dengan Pengurus Pokmas, membuat anggota tersebut tidak termotivasi dengan kuat untuk mengembangkan dan mengembalikan modalnya secara konsekuen dan konsisten. Ini jelas berbeda dengan anggota Pokmas yang menjadi anggota dan menerima bantuan karena memang ingin menjalankan kegiatan usaha, agar dapat keluar dari belenggu kemiskinan.

Pemilihan Pengurus Pokmas yang tidak tepat, dapat berpengaruh baik terhadap alokasi dana bantuan maupun penggulirannya, dalam hal ini adalah proses akumulasi modal secara menyeluruh. Dalam kasus di Kelurahan Galur, beberapa Pengurus Pokmas malah menyalahgunakan dana bantuan dengan mengalokasikan jumlah yang lebih besar bagi dirinya pribadi, di samping dalam angsuran pengembaliannya, juga tidak konsekuen dan konsisten, karena memang tidak ada pihak lain, Aparat Pemerintah yang diharapkan dalam kasus ini, yang mengontrol. Secara jujur ada Pengurus Pokmas yang mengakui kesalahannya ini, sehingga perbuatan mereka telah menyebabkan tidak terjadinya akumulasi modal dan terhentinya proses pengguliran dana berikutnya, dan kegiatan usaha anggota Pokmas pun kemudian berhenti. Pemilihan Pengurus dan Anggota Pokmas yang tepat, akan menimbulkan rasa tanggungjawab yang besar terhadap berlangsungnya akumulasi modal dan kegiatan individual dan organisasi Pokmas.



Masalah yang terkait langsung dengan dana bantuan, selain alokasi yang tidak tepat dan merata adalah, terutama sekali, penggunaannya yang menyalahi ketentuan yang telah diberikan. Dalam kasus di Kelurahan Galur ditemukan, dana bantuan IDT yang baru saja diterima oleh Anggota Pokmas, langsung digunakan untuk membiayai sekolah anak atau untuk kebutuhan sehari-hari. Ketika ditanya mengapa demikian, mereka ternyata belum tahu mau digunakan untuk usaha apa. Kesalahan dalam penggunaan, bisa juga terjadi karena tidak adanya pengalaman atau pengetahuan sebelumnya dengan jenis usaha yang dijalankan. Untuk mereka yang ulet, kesalahan itu bisa segera diperbaiki dengan ibanting setir/ mengganti jenis usaha, selama modal usaha hasil pemberian dana bantuan, belum habis. Untuk mereka yang kehabisan modal, tentu harus menunggu dana bantuan hasil guliran tahap berikutnya. Itupun kalau angsuran pinjaman telah dikembalikan dan telah ada akumulasi modal dari para Anggota Pokmas lainnya. Tetapi yang jelas, kesulitan ataupun kegagalan usaha seorang anggota akan dapat mengganggu kegiatan usaha anggota Pokmas lain. Dan kalau sifat kegagalan itu komprehensif, maka kegiatan akumulasi modal Anggota Pokmas secara total, juga gagal.

Selain dilatarbelakangi oleh buruknya kualitas pengurus yang terpilih dan belum siap anggota dimaksud dengan rencana kegiatan usaha mereka, hal semacam itu bisa terjadi karena anggapan, dana bantuan dapat dikembalikan secara angsuran setiap bulan dengan mudah. Sehingga, mereka nilai itu tidak akan memberatkan, walaupun mereka terima, tanpa mereka sendiri sudah siap dengan rencana usahanya. Padahal, bagi penduduk Desa Karangawen yang secara tradisional agak takut-takut melihat uang, yang berbeda dengan penduduk kawasan urban yang biasa melihat uang, setiap pinjaman akan dilihat dari persepsi yang berbeda, sehingga akan memberi implikasi tanggung jawab yang berbeda pula.

Tiga hal berikutnya, kontrol dalam angsuran pengembalian dana pinjaman, pengendapan dan penggulirannya kembali terkait dengan tanggung jawab langsung Anggota dan Pengurus Pokmas. Di sini jelas dibutuhkan kesadaran dan kerjasama. Kedua belah pihak, apalagi Pendamping dan Aparat Pemerintah, tidak boleh menahan atau

mengendapkan dana bantuan yang telah dikembalikan oleh para Anggota Pokmas secara angsuran itu. Kalau tidak, akumulasi modal terhenti, karena dana bantuan yang terkumpul, tidak digunakan kembali secara produktif untuk menjalankan kegiatan usaha para Anggota Pokmas. Proses pengguliran kembali dana bantuan IDT secara lancar, menentukan akumulasi modal Pokmas. Di Kelurahan Galur, pada tahun-tahun awal, akumulasi modal berjalan dengan baik. Tetapi setelah itu, mengalami stagnasi, karena prosedurnya tidak berjalan dengan baik. Sementara, di Desa Karangawen proses akumulasi modal masih berjalan, walaupun jumlahnya semakin kecil dan prosesnya lebih lama, akibat krisis ekonomi yang berkepanjangan. Namun, jika apa yang tengah terjadi di sana tidak diperhatikan dan mendapat bantuan advokasi, bukan tidak mungkin akumulasi modal akan mengalami stagnasi, dan proses pengguliran dana abadi akan terhenti.

#### **IV.K. Efektifitas Pengeliminasian Kemiskinan**

Perlu diingatkan, keberhasilan program IDT yang tercermin dari akumulasi modal yang terjadi, secara individual, bisa saja telah dikonversi hasilnya dalam bentuk rumah-rumah penduduk yang telah diperbaiki, masuk fasilitas listrik dan dilengkapi dengan perabotan rumah seperti meja, kursi, lemari, radio, televisi dan lain-lain. Bisa juga akumulasi modal itu dalam bentuk pemenuhan kebutuhan pendidikan anak yang semakin baik dan meningkat, pemenuhan kebutuhan sehari-hari yang meningkat dalam kuantitas dan kualitas, atau dalam bentuk tabungan yang dapat diambil sewaktu-waktu dan bergulir terus secara reguler di antara anggotanya melalui kegiatan sosial-ekonomi yang dinamakan arisan.

Adapun yang paling berhasil untuk menjadi ukuran, positif, realistis dan efektif sifatnya dalam mengentaskan kemiskinan adalah, pemilihan atau pembelian barang-barang modal hasil kegiatan usaha produktif dan akumulasi modal dana bantuan IDT. Barang-barang modal dimaksud di Kelurahan Galur dalam wujud barang-barang dagangan yang semakin bervariasi, pembelian motor untuk digunakan mencari uang sebagai ojek, pembelian perlengkapan video game untuk mencari uang melalui usaha sewa atau pertunjukan di rumah penduduk dan lain-lain. Sementara, di



Desa Karangawen, pembelian barang-barang modal adalah dalam wujud pembelian petak sawah untuk ditanami, alat-alat pertanian, ternak kambing atau sapi untuk dijual kembali dan sebagainya.

Seperti diungkapkan oleh Aparat Kelurahan Galur dan Desa Karangawen, walaupun tidak dapat disimpulkan telah terjadi pergeseran kategori penduduk miskin secara menyeluruh, dari tingkat yang terendah ke tingkat yang lebih tinggi, misalnya dari Pra-Sejahtera ke Sejahtera-I dan seterusnya, namun dapat dilihat dari pengamatan, beberapa keluarga telah mengalami perbaikan dalam status dan kualitas pemilikan rumah, pemilikan perabot rumah tangga dan barang-barang modal. Penelitian ini memang tidak dilakukan dengan metode kuantitatif, sehingga tidak dilakukan penilaian secara detil tingkat kemajuan dan signifikansi perubahan yang dicapai, baik berdasarkan pemilikan benda-benda tidak bergerak dan barang-barang modal, maupun besarnya penghasilan penduduk dalam bentuk uang. Namun, apa yang kelihatan, termasuk fasilitas desa dan dusun, antara lain Pos Siskamling, Kantor RT/RW, Balai Dusun, Balai Desa dan peralatan atau fasilitasnya, yang dibangun dengan anggaran yang bersumber dari dana swadaya masyarakat, telah menjadi saksi nyata dari hasil yang dicapai dari pemberian dana bantuan IDT kepada penduduk.

Memang, tidak dapat disimpulkan dengan begitu saja, kemiskinan telah dapat dieliminasi di Kelurahan Galur dan Desa Karangawen. Tetapi, hasil-hasil program pengentasan kemiskinan yang diberikan melalui IDT, telah memberikan hasil konstruktif di kedua wilayah, tanpa mengenyampingkan munculnya pula dampak negatif terhadap harapan datangnya bantuan baru dari pemerintah dan juga swasta, dengan jumlah yang lebih besar. Sayangnya, sikap gembira alas keberhasilan program tersebut telah memberikan rasa optimis yang berlebihan, sehingga sering diungkapkan data kuantitatif yang berlebihan terhadap penduduk yang dinyatakan telah berhasil dieliminasi dari belenggu kemiskinan dan telah dinaikkan statusnya melewati garis kemiskinan. Namun, harus disadari, seperti telah diantisipasi, krisis ekonomi yang berkepanjangan telah membuat perkembangan menjadi mundur, dan apa yang telah dicapai, menjadi berkurang. Sehingga, tidak mengherankan, kalau sebelumnya mereka yang berada di bawah garis kemiskinan, berkat program IDT,

banyak yang telah mengalami perkembangan positif dan terangkat statusnya, kini akibat krisis ekonomi malah merosot kondisi dan kualitas hidupnya, yang mungkin membuat posisi mereka kembali lagi seperti semula. Jumlah mereka akan semakin besar lagi, bila krisis ekonomi berlangsung lebih lama dan tidak ada program alternatif berikutnya yang dijalankan, untuk memecahkan masalah yang tengah dihadapi dan mengentaskan kemiskinan secara lebih luas.

#### **IV.L. Profil Perkembangan Pokmas**

Di dalam Pokmas selalu ada pertemuan rutin setiap bulannya dan di hadiri oleh anggotanya. Ini dapat dijumpai di dua wilayah penelitian tersebut. Karena umumnya mereka memandang penting akan pertemuan. Disana akan di ketahui perkembangan usaha anggota lainnya atau perkembangan usaha dan membicarakan kepentingan Pokmas. Dalam pertemuan tersebut juga biasanya diadakan arisan, dengan tujuan agar anggota tertarik untuk rajin datang ke pertemuan Pokmas.

Pokmas di Desa Karangawen cukup kreatif dan realistis serta responsif dalam menghadapi masalah yang terjadi dan dihadapi para anggotanya. Solusi dan alternatif biasanya keluar melalui musyawarah dalam pertemuan-pertemuan rutin yang mereka lakukan, misalnya untuk kasus penurunan atau peningkatan bunga dana bantuan. Dan juga untuk kasus penangguhan sementara pembayaran angsuran pokok pinjaman sampai batas waktu akhir pinjaman selesai karena terjadinya krisis. Jadi para pengurus dan anggota lain dapat memberi keringanan kepada sesama anggota Pokmas.

Perkembangan Pokmas di kedua wilayah memperlihatkan kemajuan yang berbeda-beda. Pokmas di Karangawen termasuk ke dalam kategori yang maju. Setiap Pokmas mengalami masa kemandirian Pokmas sebelum adanya krisis. Permodalan Pokmas mengalami perkembangan. Kemajuan tersebut tidak diikuti oleh Pokmas-Pokmas yang ada di Kelurahan Galur.

Dari Pokmas yang ada, perkembangannya menunjukkan kondisi yang berbeda-beda, ada yang termasuk berhasil, gagal dan ada pula yang biasa-biasa saja. Tetapi meskipun demikian kegiatan Pokmas sudah

tidak ada lagi. Bahkan bagi Pokmas yang majupun sudah tidak ada aktivitasnya. Berhentinya kegiatan Pokmas ini terjadi sebelum masa krisis ekonomi terjadi.

Kemandirian Pokmas di Galur tidak terjadi, karena modal Pokmas tidak ada. Tidak adanya modal Pokmas, terjadi karena setiap Pokmas mendapat pengembalian dana dari anggotanya tersebut digulirkan ke anggota Pokmas yang lain. Dan juga terjadi karena dana pinjaman tidak kembali.

Sedangkan kemandirian Pokmas di Karangawen terjadi karena modal Pokmas ada. Hal ini sejalan dengan mekanisme penerimaan dana IDT. Dana IDT yang diterima masing-masing Pokmas menjadi modal Pokmas dan tidak adanya peguliran ke Pokmas yang lain. Didukung dengan kelancaran pengembalian bantuan oleh anggotanya sehingga bantuan tidak mengendap, dan modal Pokmas semakin kuat.

#### **IV.M. Profil Perkembangan Anggota**

Usaha anggota penerima IDT di Kelurahan Galur memperlihatkan perkembangan yang berbeda-beda karena tergantung dari kemajuan Pokmasnya. Bagi Pokmas yang maju seperti Pokmas I maka perkembangan usaha anggota memperlihatkan kemajuan, tetapi lain halnya bila pokmas tersebut tidak maju maka anggotanyapun tidak berkembang. Kelancaran cicilan hanya terjadi pada anggota yang Pokmasnya masuk dalam kategori maju, tetapi dengan terhentinya perputaran dana maka praktis dana IDT telah habis.

Tetapi hal ini tidak terjadi di Karangawen karena semua Pokmas termasuk berhasil dalam mengelola dana IDT, sehingga setiap anggotanya mengalami adanya perbaikan dalam penghasilan. Perbaikan ini dirasakan lewat kenaikan penghasilan, walaupun kenaikan ini tidak bisa dinyatakan dalam angka-angka. Dana pinjaman dapat dikembalikan dengan lancar.

Mengenai penghasilan yang didapat dari dana pinjaman IDT baru dapat dirasakan beberapa bulan kemudian karena umumnya dana bantuan digunakan untuk penggemukan ternak kambing. Tetapi akan lain bila digunakan untuk menambah modal dagang, kenaikan penghasilan akan terasa bila akan belanja modal dagang.

#### **IV.N. Aspek Lainnya**

Perbedaan yang nyata sekali antara pelaksanaan IDT di dua daerah penelitian adalah karakter masyarakat. Dimana karakter masyarakat tersebut berpengaruh terhadap keberhasilan pelaksanaan IDT.

Dengan karakter masyarakat perkotaan yang cenderung individualistis dan didukung dengan sarana dan akses informasi yang cepat, setidaknya menambah pengetahuan masyarakat, tetapi didukung dengan kelemahan dalam daya absorpsi pengetahuan tersebut, sehingga kebenaran menjadi absurd. Sebagai contoh yang namanya hak menjadi tuntutan bagi mereka. Gambaran kemiskinan bagi mereka sebagai keharusan dari pemerintah untuk memperbaikinya. Akibatnya bantuan IDT yang harus dikembalikan dianggap sebagai bantuan (charity). Padahal bantuan yang dikembalikan itu sebenarnya untuk memperkuat modal Pokmas, yang notebene tetap menjadi milik mereka.

Sebaliknya bagi masyarakat desa yang masih polos, setiap perintah yang datang dari aparat akan selalu diturutinya. Apalagi program IDT yang diyakininya akan merubah nasib mereka, sehingga apa-apa yang menjadi aturan main dalam IDT akan mereka turuti. Kelancaran dalam pengembalian pinjaman juga merupakan wujud lain dari kepatuhan masyarakat terhadap perintah.

Kehidupan musyawarah yang berkembang di desa turut menrangsang terhadap jalannya program IDT. Karena lewat musyawarah pelaksanaan IDT di Desa Karangawen dapat berjalan lancar. Di dalam musyawarah tersebut keinginan-keinginan dan harapan peran anggota dapat terwakili, sehingga anggota pun akan senang melaksanakannya karena sesuai dengan komitmen mereka.

#### **V. PROGRAM IDT PADA MASA KRISIS EKONOMI**

Krisis ekonomi atau krisis moneter memang sedang berlangsung saat ini. Sehingga, krisis ini menjadi topik pembicaraan di berbagai media. Bagi masyarakat, krisis ini diketahui dari kenaikan harga-harga, dan dari informasi yang diterima baik dari media cetak maupun dari media elektronik. Meskipun mereka tahu adanya krisis, tetapi mereka tidak tahu mengapa krisis bisa terjadi dan bagaimana mekanisme krisis itu berjalan.

Seperti umumnya masyarakat di Indonesia krisis ekonomi sangat berpengaruh terhadap kegiatan ekonomi. Apalagi terhadap warga masyarakat yang berada dalam kriteria kemiskinan. Krisis ini sangat dirasakan tidak hanya terhadap kenaikan harga-harga sembako yang semakin mahal, tetapi juga terhadap harga-harga barang lainnya. Sehingga bagi mereka yang berprofesi sebagai pedagang akan sangat terpuh, karena selain kenaikan harga-harga, juga adanya ketidakstabilan harga, sehingga ini berpengaruh terhadap penyusutan modal. Padahal disisi penghasilan yang diterima tidak terjadi peningkatan bahkan cenderung menurun, sehingga daya beli konsumen menurun. Akibat lebih jauh perkembangan usahapun mulai terseok-seok.

Dengan adanya kenaikan harga-harga terutama harga sembako maka masyarakat cenderung menanggapi dengan pengurangan jumlah konsumsi, terutama kasus ini banyak terjadi di Galur. Pengurangan konsumsi tersebut dilakukan dengan pengalihan alternatif penggunaan sembako. Misalnya masakan yang digoreng dikurangi, dan yang lebih banyak dengan dikukus dan sebagainya.

Mengenai pola konsumsi tidak terdapat pengalihan pola konsumsi bagi masyarakat penerima IDT di Kelurahan Galur sedangkan di Desa Karangawen terjadi perubahan pola makanan. Dari yang konsumsi beras berganti ke jagung dan tiwul, atau pola seling antara beras dengan jagung dan tiwul. Memang pada umumnya bagi warga di desa Karangawen pola konsumsi yang berbeda ini tidak asing. Hal ini terjadi karena krisis pangan kerap terjadi di, bahkan ada yang konsumsi sehari-harinya adaiah jagung dan tiwul. Tetapi dalam masa krisis ini intensitas konsumsi jagung dan tiwul lebih sering dibandingkan dengan beras.

Dalam menangani krisis ekonomi tersebut dilakukan berbagai upaya seperti pembagian sembako gratis dan sembako murah, serta adanya program padat karya. Tetapi program ini hanya berlaku di Kelurahan Galur. Namun program padat karya tidak dimanfaatkan oleh mereka, karena program ini di peruntukan bagi para penganggur alamiah. Sedangkan di Desa Karangawen tidak dijumpai program tersebut. Sedangkan di Karangawen tidak begitu. Memang pernah ada pembagian sembako tetapi tidak berkaitan dengan krisis ekonomi. Pembagian

sembako yang dilakukan oleh Universitas Muhammadiyah terlaksana sebagai wujud kepedulian terhadap masa kekeringan tahun 1996.

Adanya krisis ini juga berpengaruh terhadap biaya sekolah, kenaikan biaya sekolah ini tercermin dari kenaikan ongkos transport dan kenaikan harga buku serta kenaikan uang saku yang disesuaikan dengan kenaikan harga umum. Kenaikan biaya sekolah ini terutama dirasakan di perkotaan.

Dengan berkurangnya penghasilan sedangkan tuntutan biaya hidup semakin meningkat maka konsekuensinya tabungan yang telah terkumpulpun sedikit-sedikit berkurang. Ini terjadi bagi mereka yang mempunyai tabungan baik di kota maupun di desa.

Meskipun ditengah himpitan krisis masyarakat yang menjadi anggota penerima IDT masih tetap aktif dalam kegiatan tersebut. Mereka tetap rajin mengikuti pertemuan rutin atau kegiatan-kegiatan Pokmas lainnya. Hal ini terjadi di Karangawen karena program IDT masih berjalan di desa tersebut.

Adanya krisis juga tidak sempat melunturkan nilai-nilai keagamaan. Mereka tetap menjalankan kegiatan tersebut, karena bagi mereka kehidupan agama harus dilakukan walau dalam keadaan yang bagaimanapun. Mereka beranggapan agama adalah yang dapat mengatur kehidupan manusia dengan manusia serta manusia dengan Tuhannya.

Secara kritis, untuk kasus Kelurahan Galur, tidak ada pengaruh dari krisis ekonomi yang dapat diterangkan pada pelaksanaan IDT di sana, karena sebelum krisis aktivitas IDT sudah tidak berjalan. Tetapi di Desa Karangawen adanya krisis dapat dianalisis, karena pelaksanaan IDT masih berjalan. Adanya krisis ini cukup berpengaruh terhadap program Pokmas, misalnya bagi Pokmas Mantes terpaksa pinjaman yang diberikan kepada anggotanya tidak harus dikembalikan, tetapi cukup membayar bunganya saja. Tetapi umumnya bagi Pokmas lain tidak ditemui kesulitan dalam pembayaran oleh anggotanya. Pembayaran tetap lancar karena hal ini tidak terlepas dari kesadaran anggota.

Meskipun ada krisis ekonomi tetapi aktivitas Pokmas masih berjalan seperti biasanya. Pertemuan rutin setiap bulan masih berlangsung



seperti biasanya. Masalah krisis ini malah menjadi topik pembicaraan dalam pertemuan tersebut. Sehingga dapat ditempuh cara-cara dalam menghadapi krisis tersebut.

## **VI. PENUTUP**

### **VI.A. Kesimpulan**

Berdasarkan analisa komparatif yang telah dipaparkan diatas maka terlihat jelas adanya perbedaan. Pelaksanaan IDT di Kelurahan Galur telah gagal sebelum terjadinya krisis. Meskipun begitu ada juga yang berhasil, tetapi secara umum gagal, tetapi yang terpenting dikatakan gagal karena pelaksanaan IDT sudah tidak berjalan. Beberapa indikator yang menggambarkan kegagalan dari pelaksanaan IDT di Kelurahan Galur adalah:

1. Gagalnya pengembalian dana IDT
2. Tidak terjadi pengembangan modal
3. Kacaunya catatan administrasi
4. Tidak terjadi kemandirian kelompok
5. Ketidakpedulian terhadap lingkungan masih ada

Sedangkan alasan-alasan yang dijadikan kriteria untuk menilai kegagalan dalam pelaksanaan IDT di Kelurahan Galur yang didapat dari hasil penelitian adalah (1). Gagalnya usaha yang dilakukan oleh anggota pokmas. Kegagalan ini disebabkan usaha anggota tidak mengalami kemajuan, di samping masih ada yang menganggapnya sebagai bantuan sosial (*charity*); (2) Tidak berperannya pengurus dan pendamping; (3) Tidak berjalannya segala ketentuan mengenai pelaksanaan IDT.

Pelaksanaan IDT di Desa Karangawen termasuk berhasil dan masih dapat terus berjalan. Organisasi Pokmas telah mencapai masa kemandirian sebelum terjadinya krisis ekonomi. Modal yang diberikan oleh pemerintah telah dapat diakumulsikan, menjadi modal Pokmas dan bisa berkembang. Namun harus diakui, walaupun berhasil dalam pengembangan modal, tetapi masih jauh dari harapan untuk dapat lebih meningkatkan taraf kesejahteraan mereka. Memang terdapat pengaruh

nyata bila dilihat dari peningkatan penghasilan yang dapat diperoleh mereka, walaupun secara kuantitatif sulit untuk mengukurnya. Beberapa indikator yang menggambarkan keberhasilan dari pelaksanaan IDT di Desa Karangawen adalah:

1. Berhasilnya pengembalian dana IDT
2. Terjadinya pengembangan modal
3. Rapinya catatan administrasi
4. Kelompok mengalami kemandirian
5. Meningkatnya partisipasi anggota dalam pengambilan keputusan
6. Meningkatnya kepedulian masyarakat terhadap lingkungan
7. Adanya peningkatan penghasilan anggota

Kemudian, hal-hal lain yang melatarbelakangi keberhasilan pelaksanaan program IDT di Desa Karangawen, yakni:

1. Kesadaran anggota untuk memanfaatkan dana bantuan sebaik-baiknya dan menganggap bahwa dana bantuan, meskipun milik Pokmas, tetapi harus dikembalikan, karena akan bermanfaat lagi nantinya bagi mereka
2. Berperannya secara aktif para Pengurus Pokmas dalam memimpin pengelolaan Organisasi Pokmas
3. Berperannya dengan baik Pendamping Pokmas dalam membimbing, mengarahkan dan memberikan advokasi bagi kemajuan Pokmas

Adanya krisis ekonomi cukup berpengaruh terhadap pelaksanaan program IDT, terutama yang tampak di Desa Karangawen. Pengaruh krisis ekonomi lebih mengarah kepada kehidupan aspek ekonomi secara keseluruhannya. Akibat yang sangat dirasakan sekali adalah naiknya harga-harga kebutuhan hidup sehari-hari atau Sembako yang semakin mahal. Hal ini terjadi, baik di desa, maupun di kota. Kondisi seperti ini mengharuskan masyarakat melakukan penghematan. Masyarakat desa yang masih berada pada level subsistem memang lebih tahan terhadap krisis. Dengan pola hidup yang seadanya dan tidak menggantungkan pada produk hasil industri serta terbiasa dalam perbedaan konsumsi, masih bisa menikmati hidup dalam kewajaran.



Kehidupan sosial masyarakat di Desa Karangawen masih berlangsung seperti biasanya, tidak mengalami pergeseran nilai-nilai dalam kehidupan karena terjadinya krisis. Kehidupan bermasyarakat yang damai dan dengan semangat musyawarah masih dapat dijumpai, gejala kehidupan sosial tidak menonjol kepermukaan. Kerja bakti yang biasa dilakukan masih tetap berjalan karena bagi mereka ini sudah menjadi kebiasaan hidup dalam bermasyarakat.

Terhadap pelaksanaan program IDT di Desa Karangawen, adanya krisis ekonomi telah mengakibatkan terjadinya pengurangan modal Pokmas. Walaupun demikian, kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan IDT tetap berjalan. Sebagai misal pertemuan rutin masih tetap berlangsung, kegiatan usaha anggota atau Pokmas itu sendiri, yang menggunakan dana IDT, masih berjalan. Pada akhirnya masyarakat penerima IDT, baik di Kelurahan Galur maupun di Desa Karangawen, sama-sama masih berharap semoga masih ada program IDT. Karena, bagi mereka, walaupun jumlahnya kecil, tetapi sangat bermanfaat terutama bagi mereka yang berhasil dalam usahanya lewat bantuan tersebut, apalagi dalam masa sulit sekarang ini.

## **VI. B. Tinjau Ulang Kebijakan**

Kriteria kemiskinan yang digunakan oleh BKKBN selama ini mendasarkan pada aspek ekonomi dan sosial. Aspek ekonomi bisa dilihat secara kuantitatif sedangkan aspek sosial lebih bersifat kualitatif. Pada prakteknya penerapan aspek-aspek ini sering tumpang tindih bila dikaitkan terhadap pelaksanaan suatu program kemiskinan. Karena suatu rancangan program akan menentukan seberapa pentingnya aspek ekonomi atau aspek sosialnya.. Misalkan dalam program IDT dalam penetapan anggota Pokmas dilihat dari aspek ekonomi dan sosialnya. Padahal program IDT lebih menekan pada usaha peningkatan penghasilan, yang berarti masuk dalam kriteria ekonomi. Sehingga dalam prakteknya ada warga yang secara ekonomi tidak masuk dalam kategori tidak miskin tapi mendapatkan data IDT, dengan alasan aspek sosialnya masuk dalam kriteria kemiskinan. Padahal akan lebih efektif bila penetapan anggota Pokmas lebih ditekankan pada aspek ekonominya. Karena penanganan kemiskinan

aspek sosial dapat diakomodasikan dalam program kemiskinan Kelurahan atau Desa yang lain, yang bukan program IDT, tetapi masih dalam kerangka program pengentasan kemiskinan. Dengan demikian perlu adanya *pembatasan aspek kemiskinan ekonomi dan aspek sosial*.

Kelurahan Galur dengan kategori *urban poverty*, memang memiliki karakteristik yang unik. Jakarta hanya sebagai tempat untuk mencari mata pencaharian, sedangkan penghasilannya yang diperoleh disimpan di desa. Dalam kondisi seperti ini, akan timbul dua kondisi kemiskinan untuk warga pendatang. *Pertama*, kondisi kemiskinan, karena dilihat dalam perspektif kota padahal warga yang miskin tersebut memiliki simpanan materi di desanya yang dilihat dari perspektif daerah tidak masuk dalam kategori miskin. *Kedua*, baik dalam perspektif kota maupun desa miskin. Sedangkan bagi penduduk asli, hal ini tidak begitu sulit, karena hanya dengan perspektif kota saja, sudah memperlihatkan kemiskinan nyata. Adanya perbedaan kemiskinan ini akan mempengaruhi terhadap kebijakan pengentasan kemiskinan.

Boleh saja, program pengentasan kemiskinan ditujukan pada warga pendatang dan penduduk asli yang berkategori miskin. Namun, untuk kaum pendatang yang masuk kategori miskin, program pengentasan tidak dapat menghindarkan diri dari aspek penataan lingkungan, baik itu lingkungan sosial maupun lingkungan biologi. Tetapi, untuk kasus Kelurahan Galur, karena kondisinya adalah daerah urban, maka patut diperhatikan hal yang menonjol pada kategori ini adalah tingginya tingkat ketidakpedulian penduduk, misalnya ketidakpedulian pada lingkungan, baik sosial maupun biologi. Dalam hal ini kebijakan penataan lingkungan tersebut sudah seharusnya diterapkan pada Kelurahan Galur secara keseluruhan karena akan menyentuh semua kriteria kemiskinan.

Dengan mendasarkan pada pengamatan lapangan, ternyata warga Kelurahan Galur memang memerlukan dana sebagai tambahan modal usahanya. Dengan demikian sepintas lalu program IDT atau yang sejenis itu masih perlu dilanjutkan. Tetapi, bila dilihat dari aspek psikologi masyarakat, hal semacam ini hanya menimbulkan ketergantungan tanpa dibarengi kemandirian.

Dalam keadaan lain, alternatif yang bisa ditempuh adalah *mengoftimalkan koperasi sebagai lembaga intermedia*. Sebab, kalau tidak, warga akan tergantung pada keberadaan bank keliling. Padahal bank keliling ini menerapkan suku bunga yang dirasakan tinggi bagi kemampuan ekonomi dengan skala yang kecil.

Sedangkan di Desa Karangawen, kemiskinan yang ada lebih banyak disebabkan karena faktor alam. Dengan kondisi geografis yang kering, sehingga sering menyebabkan permasalahan krisis pangan. Pertanian hanya mengandalkan pada musim hujan. Untuk memperbaiki keadaan ini pengaliran harus diusahakan lewat irigasi. Dengan potensi geografi yang ada memungkinkan adanya aliran sungai dalam tanah dan ini bisa dijadikan mata air sebagai sumber irigasi. Untuk itu diperlukan eksplorasi teknologi pengaliran di kawasan ini. Sedangkan untuk kehidupan sosial, dapat disimpulkan, hampir tidak ada dampak negatif yang ditimbulkan oleh krisis ekonomi selama ini. Hal tersebut bisa terjadi, karena interaksi sosial penduduk masih tinggi, seperti diperlihatkan dalam kehidupan gotong-royong, musyawarah-mufakat dan kerukunan beragama, yang telah lama tertanam dalam sanubari penduduk desa.

Bagi Desa Karangawen, koperasi juga sudah seharusnya dikembangkan, karena akan berperan sebagai penggerak kegiatan ekonomi penduduk agar menjadi lebih dinamis. Hal ini perlu dipertimbangkan, karena minimnya sarana penggerak investasi. Benih untuk pola koperasi sebenarnya sudah tumbuh di Desa Karangawen. Ini terlihat dari pola pengelolaan dana IDT. Dari Akumulasi dana setiap Pokmas sudah bisa menjadi modal koperasi. Dengan memandang hal ini potensi kehidupan koperasi akan tumbuh subur. Hal ini juga didukung dengan adanya sikap saling memiliki dan membutuhkan terhadap kegiatan Pokmas. Bahkan adanya usaha pokmas bersama sebenarnya memperlihatkan bagaimana proses pengembangan modal yang ada.

Koperasi dapat tumbuh dimana potensi ekonomi memungkinkan untuk tumbuh. Dengan adanya potensi peternakan yang kuat akan memperkuat struktur ekonomi di tempat tersebut. Desa Karangawen sangat potensial untuk dikembangkan sebagai peternakan baik kambing atau lembu, yang dapat dikembangkan dengan cara penggemukan seperti

yang sekarang sudah berjalan. Dengan realitas ini, tidak tertutup kemungkinan, Desa Karangawen tumbuh dengan koperasi peternakan.

Keberhasilan pemerintah menurunkan kemiskinan diupayakan lewat perubahan struktur produksi yaitu menuju industrialisasi. Kemudian, berbagai program di tawarkan pemerintah dalam upaya mempercepat penghapusan kemiskinan misalkan lewat program IDT, program pembangunan keluarga sejahtera, dan program kemitraan. Walaupun dalam tahun anggaran 1998/1999 dana IDT menurun, kegiatannya akan tetap sangat meningkat. Dan menarik sekali karena prioritasnya adalah desa-desa yang menjadi sumber asal tenaga kerja musiman atau harian yang mencari kerja di kota besar, khususnya Jakarta.

Pada dasarnya, program IDT sasarannya adalah untuk mengentaskan penduduk miskin, agar dapat ikut dalam pembangunan, yang telah dimulai, belum mencapai hasil yang memuaskan terutama kemiskinan di daerah. Karena permasalahan pokok kemiskinan akibat pemilikan sumber daya yang tidak merata, kemampuan masyarakat menjadi tidak seimbang dan terjadi pula ketidaksamaan kesempatan dalam produksi, sehingga keikutsertaan masyarakat dalam pembangunan menjadi timpang. Hal ini mengharuskan pemberian kesempatan yang luas kepada rakyat banyak untuk melakukan kegiatan sosial ekonomi yang produktif sehingga mampu menghasilkan nilai tambah lebih tinggi dan pendapatan yang lebih besar. Dalam hal ini pemerintah berkepentingan untuk melindungi masyarakat lemah dengan mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang melalui kemitraan yang saling menguntungkan.

Dengan demikian, arah dari kebijakan khusus adalah mempersiapkan masyarakat dan meningkatkan kemampuan aparat daerah yang bertanggung jawab langsung dalam merencanakan, melaksanakan dan memantau pelaksanaan program-program pembangunan sekaligus memicu dan memperluas upaya untuk meningkatkan pemerataan pembangunan serta penanggulangan kemiskinan. Kebijakan ini harus dilaksanakan secara terpilih sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan kesiapan aparat daerah setempat. Pelaksanaan program bantuan melalui kredit usaha kecil (KUK) dan Inpres Desa Tertinggal (IDT). Program IDT

bersama program pembangunan regional lainnya harus dipandang sebagai upaya untuk mempercepat dan memperluas upaya penanggulangan kemiskinan desa tertinggal sekaligus pemeratakan pembangunan.

Pada pelaksanaan program IDT selanjutnya, kiranya perlu ditingkatkan lagi partisipasi aktif dari semua pihak yang terkait di dalamnya. Aparat Pemerintah harus lebih berperan terutama dalam memberikan pengarahan kepada seluruh Pokmas. Hal ini dimaksudkan agar setiap perkembangan dan permasalahan pokmas dapat segera dicarikan pemecahannya. Selain itu, dalam pelaksanaan kegiatannya, perlu juga dibuat suatu sistem yang dapat meningkatkan kaitan kepentingan antara satu Pokmas dengan Pokmas lainnya. Dengan menciptakan kondisi yang demikian, keberadaan Pokmas akan semakin kuat terutama dalam mengatasi hambatan baik yang datang dari dalam maupun dari luar. Kondisi yang demikian diharapkan mampu mengentaskan rakyat Indonesia dari kemiskinan atau minimal tetap kokoh dalam menghadapi krisis ekonomi yang masih berlangsung.

Namun, tentu kita tidak dapat mengabaikan, agar program pengentasan kemiskinan tidak semakin kontraproduktif, maka pemerintah harus segera mengintroduksi lebih banyak lagi program penyelamatan mendesak, yang darurat (*emergency*) sifatnya. Kebijakan seperti operasi pemberian Sembako gratis atau penjualannya dengan harga seminimal mungkin dengan bantuan subsidi dan Program Padat Karya (PPK) harus diteruskan, terutama yang terkait dengan pemanfaatan kembali sektor pertanian secara optimal, dan sektor-sektor pembangunan lainnya yang relevan, tetapi sempat terabaikan, dikesampingkan atau dilupakan sama sekali selama ini.

## DAFTAR PUSTAKA

Arikunto, Suharsimi. *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta: Bina Aksara, 1989.

*Daftar Nama dan Indeks Peta Desa Tertinggal Menurut Kabupaten/ Kotamadya dan Kecamatan Propinsi-propinsi di Pulau Jawa dan Madura 1995*. Jakarta: BPS, 1996.

*Kaji Tindak Program IDT Tahun Pertama*. Jakarta: Bappenas, 1995.

*Buku Panduan Program Inpres Desa Tertinggal*. Jakarta: Bappenas dan Depdagri, 1994.

———. *Kaji Tindak Program IDT 1994-1997*. Jakarta: Bappenas, 1994.

———. *Panduan Program IDT*, Jakarta: Bappenas, 1993.

———. *Pembinaan Program dan Pendamping Pokmas IDT*, Jakarta: Bappenas, 1993.

Dewanta, Aswan Setya (ed). *Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia*. Yogyakarta: Aditya Media, 1995.

Maleong, Lexy J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remadja Rosdakarya, 1997.

Mubyarto. *Kaji Tindak Program IDT 1994-1996*. Yogyakarta: Aditya Media, 1996.

Mubyarto dan Retno Budiyanto (ed), *Program IDT dan Perekonomian Rakyat Gugus Nusa Tenggara*. Yogyakarta: Yayasan Argo Ekonomi, 1997. *Peta Indeks Desa Tertinggal Propinsi-propinsi di Pulau Jawa dan Madura 1995*. Jakarta: BPS, 1996.

Rusli, Said. (et.al.) *Metodologi Identifikasi Golongan dan Daerah Miskin: Suatu Tinjauan dan Alternatif*. Jakarta: Gramedia, Jakarta, 1995.

Soedjono, Mas. *Kaji Tindak Program IDT Desa Lahan Kering*. Yogyakarta: Aditya Media, 1997.

Soeradji, Budi dan Mubyarto. *Gerakan Penanggulangan Kemiskinan: Laporan Penelitian di Daerah-Daerah*. Yogyakarta: Aditya Media, 1998.

Djunaedi, M. (ed.) *Dasar-Dasar Penelitian Kualitatif: Prosedur, Teknik dan Teori Grounded*. Jakarta: Bina Ilmu, 1997.

#### **SURAT KABAR:**

*Bisnis Indonesia*, 3 Juli 1998

*Kompas*, 1 April 1998, 17 April 1998, 19 Mei 1998.

*Media Indonesia*, 2 April 1998.

*Neraca*, 3 April 1998.

*Pelita*, 3 Juli 1998.

*Republika Online*, 11 Maret 1998. *Republika*, 29 April 1998, 30 Mei 1998.

*Suara Karya*, 19 Juni 1998.

*Suara Pembaruan*, 31 Mei 1998.

*Warta Ekonomi*, No. 50/Th. IX/4 Mei 1998.



#### **TERBITAN BERKALA:**

*Prisma*, No. 10/VII/1978.





# **BAGIAN EMPAT**

## 4

### PENDAPAT MASYARAKAT DI LIMA KOTA BESAR DI JAWA TERHADAP DPR HASIL PEMILU 1999<sup>1</sup>

*Sali Susiana dkk.*

#### I. PENDAHULUAN

##### I.A. Latar Belakang

Pada saat kebebasan berpolitik sudah dibuka, sebagai awal dari gerbang reformasi, maka hal tersebut membawa konsekuensi bagi semakin mudahnya masyarakat untuk menyatakan kebebasan berpendapat. Suara kebebasan tersebut berujung pada menjamurnya pendirian partai politik. Pemunculan partai-partai ini tidak terlepas dari kebelengguan yang ditanamkan oleh Orde Baru, dimana pada masa itu hanya diperbolehkan ada dua partai politik dan golongan karya. Dengan demikian momen reformasi tersebut dijadikan sebagai momentum untuk kebebasan mendirikan partai politik. Disamping sebagai tuntutan untuk mempercepat pemilu karena DPR pada masa tersebut tidak aspiratif dan tidak lebih dari kepanjangan tangan pemerintah, sehingga dibutuhkan partai-partai baru yang benar-benar memperjuangkan rakyat.

Pemilu sudah berlangsung dan sudah terbentuk DPR yang mewakili dari berbagai partai. Walaupun tidak semua partai dapat menempatkan wakilnya di DPR karena tidak mendapatkan dukungan dari masyarakat. Terpenting dari itu anggota DPR yang terpilih lewat Pemilihan Umum 1999 memperlihatkan, bahwa sebagian Anggota DPR yang terpilih adalah mereka yang sebelumnya tidak pernah duduk di DPR, atau menjadi anggota DPR untuk pertama kalinya, yang tampaknya memerlukan adaptasi untuk dapat menyesuaikan dengan tugas-tugas konstitusional DPR.

<sup>1</sup> Makalah ini merupakan hasil jajak pendapat yang dilakukan oleh Tim Kesejahteraan Sosial P3I, dengan susunan peneliti : Sali Susiana, Yulia Indahri, Ujianto Singgih, Sri Nurhayati Q, Koko Surya Darma, Rohani Budi Prihatin, Tri Rini Puji Lestari, dan Dian Cahyaningrum.

Sementara itu, oleh masyarakat luas DPR sebagai salah satu kekuatan penyeimbang pemerintah dituntut peranannya untuk selalu memihak pada kepentingan rakyat dan aspiratif terhadap pendapat rakyat. Ini berarti, bahwa DPR secara optimal harus melaksanakan semua tugas dan fungsi konstitusionalnya.

Dengan kaitan tersebut, setelah Anggota DPR RI dilantik untuk pertama kalinya pada tanggal 1 Oktober 1999, dan telah melakukan kegiatan konstitusionalnya dalam melaksanakan agenda reformasi, perlu dilakukan evaluasi apakah kinerja DPR RI tersebut telah melaksanakan tuntutan reformasi yang diperjuangkan oleh para Mahasiswa, atau justru belum berbuat apa-apa. Berdasarkan hal tersebut maka perlu adanya penelitian yang menggambarkan bagaimana pendapat masyarakat terhadap kinerja DPR. Hal tersebut sangat penting guna mencari isu-isu fundamental bagi peningkatan kinerja DPR.

### **I.B. Permasalahan**

Dengan sudah terpilihnya wakil rakyat secara demokratis, maka wakil rakyat merupakan sarana untuk mengartikulasikan kepentingan rakyat. Dengan demikian pertanyaan yang diajukan dalam penelitian ini adalah tema-tema yang akan mewakili sebagai dasar penilaian dari masyarakat terhadap kinerja DPR;

1. Apakah DPR yang sekarang ini sudah menunjukkan harapan masyarakat?
2. Apakah DPR yang sekarang sudah memperjuangkan kepentingan rakyat?
3. Apakah DPR yang sekarang lebih baik dari DPR sebelumnya?
4. Syarat yang bagaimanakah yang dibutuhkan untuk menjadi anggota DPR?

### **I.C. Tujuan Penelitian**

Tuntutan masyarakat terhadap DPR jelas sekali yaitu keinginannya agar DPR dapat membawa kepentingan masyarakat, sehingga untuk dapat menghasilkan wakil rakyat yang diinginkan maka perlu adanya penilaian dari masyarakat terhadap wakilnya di DPR.

## **II. METODE PENELITIAN**

Tanggapan masyarakat terhadap kinerja Dewan, dilakukan dengan cara pooling langsung ke masyarakat untuk diketahui tanggapan mereka terhadap kinerja Dewan dan apa harapan mereka.

Jejak Pendapat (polling) yaitu suatu metode pengumpulan data yang digunakan untuk mengetahui pendapat masyarakat terhadap eksistensi dan kinerja yang telah dilakukan wakil rakyatnya. Teknik polling itu sendiri dilakukan dengan menggunakan daftar pertanyaan terstruktur dan panduan wawancara yang dilakukan baik langsung ataupun tidak langsung kepada responden yang telah ditentukan pada beberapa daerah. Adapun daerah yang ditentukan sebagai tempat penyebaran kusioner jejak pendapat ini adalah lima kota besar di pulau Jawa, yaitu : Jakarta, Bandung, Semarang, Jogjakarta, dan Surabaya. Karena sample bersifat heterogen, maka penentuan sampel dilakukan dengan menggunakan metode sample acak. Penelitian dilaksanakan dari tanggal 22 Mei 2000 sampai 30 Juni 2000

### **II.A. Alat Pengumpul Data**

Dalam lembar data kontrol diajukan pertanyaan tentang usia dan pendidikan terakhir. Sedangkan pengukuran tuntutan masyarakat terhadap DPR menggunakan alat berupa kusioner yang disusun oleh tim peneliti setelah sebelumnya melakukan studi literatur. Kusioner yang digunakan tim peneliti terdiri dari beberapa tema, yaitu ;

1. Harapan masyarakat terhadap DPR
2. Kepentingan masyarakat yang diperjuangkan oleh DPR
3. Perbandingan kinerja DPR dengan DPR periode sebelumnya.
4. Persyaratan untuk menjadi anggota DPR

Keempat tema tersebut dianggap cukup mewakili sebagai pendapat yang akan menjawab terhadap penilaian terhadap kinerja DPR. Tema harapan masyarakat terhadap DPR dapat dipakai untuk melihat apakah rakyat sudah dapat melihat bahwa DPR tersebut sudah memenuhi harapan rakyat, artinya apakah DPR tersebut cukup peka dalam menangkap aspirasi rakyat atau malah sebaliknya.

Tema kepentingan rakyat ditujukan untuk menjaring pendapat masyarakat dalam menilai DPR bahwa mereka sudah memperjuangkan kepentingan masyarakat atau malahan sebaliknya lebih banyak memperjuangkan kepentingan pribadi atau partainya.

Tema perbandingan kinerja dengan DPR periode-periode sebelumnya adalah untuk melihat bagaimana masyarakat berpendapat tentang DPR dengan cara membandingkan dengan DPR sebelumnya.

Terakhir tema tentang persyaratan menjadi anggota DPR adalah untuk menjaring bagaimana pendapat masyarakat terhadap kriteria menjadi anggota DPR. Perlunya pendapat masyarakat tentang hal tersebut karena DPR itu adalah wakil rakyat. Dan untuk bagaimana DPR dapat menjalankan perannya sebagai perwakilan Masyarakat akan tercermin dari sosok anggota DPR itu sendiri.

Kusiner dalam penelitian ini terdiri dari sejumlah pernyataan yang harus dijawab oleh responden dengan jawaban ya atau tidak

## **II.B. Prosedur Penelitian**

Sebelum mengadakan pengumpulan data, tim peneliti terlebih dahulu mempersiapkan alat pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian, yaitu kusiner jajak pendapat tentang kinerja DPR hasil pemilu 1999.

Pengumpulan data sendiri dilakukan pada awal bulan April hingga awal bulan Mei 2000, yang terbagi dalam lima wilayah, yaitu Jakarta, Bandung, Semarang, Jogjakarta dan Surabaya.

Total kusiner yang disebarkan berjumlah 5150 kusiner. Dari jumlah yang disebarkan tersebut, kusiner mengalami pemeriksaan kelengkapan data. Kusiner yang dikembalikan dan dinyatakan lulus proses penyaringan berjumlah 4874 kusiner, yaitu :

1. Jakarta disebarkan 1050 responden, 1000 responden dinyatakan lulus proses penyaringan.
2. Bandung disebarkan 1100 responden, 1000 responden dinyatakan lulus proses penyaringan.

3. Semarang disebarkan 1050 responden, 1000 responden dinyatakan lulus proses penyaringan.
4. Jogjakarta disebarkan 1000 responden, 975 responden dinyatakan lulus proses penyaringan.
5. Surabaya disebarkan 950 responden, 899 responden dinyatakan lulus proses penyaringan.

Selanjutnya kusisioner yang lulus dari proses penyaringan kemudian menjalani proses pengolahan.

### II.C. Metode Pengolahan Data

Setelah semua data terkumpul, data diolah dengan menggunakan perhitungan statistik. Untuk memperoleh gambaran umum subyek, yaitu komposisi subyek berdasarkan umur dan tingkat pendidikan dilakukan perhitungan dengan menggunakan persentase. Alasan penggunaan persentase ini adalah karena analisa terhadap angka mutlak tidak banyak memberikan informasi, bahkan dapat menyesatkan karena tidak berdasar suatu patokan tertentu. Oleh karena itu, setiap angka mutlak dalam suatu distribusi perlu dikonversikan kedalam angka persen<sup>2</sup>.

Rumus persentase

$$P = \frac{f \times 100\%}{N}$$

dimana,

- P : Persentase  
f : frekuensi data aktual yang diperoleh  
N : Jumlah total subyek

Keuntungan dari penggunaan tehnik ini adalah memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai banyaknya kasus dalam satu kelas<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Mannase Malo dalam Kontjaraningrat, 1994, dalam Rahmat Yananda, *Aspirasi Rakyat Terhadap Partai Politik*, LP2CS & Yayasan PARIBA, Juli 1999, hal 6)

<sup>3</sup>Guilford, 1978 dalam Rahmat Yananda, (ibid hal 6)

Meskipun begitu untuk tema keempat jumlah frekuensi tidak sama dengan jumlah frekuensi dalam gambaran umum subjek. Hal ini terjadi karena responden dapat menyampaikan pendapatnya lebih dari satu pendapat.

### II.C.1. Kelompok Umur

Kelompok umur responden dikategorikan berdasarkan tingkatan-tingkatan umur, 17-24, 25-34, 35-44, 45-54, dan diatas 55. Proporsi umur responden dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Sedangkan karakteristik responden secara keseluruhan dari lima wilayah maka komposisinya sbb; kelompok umur 17-24 sebanyak 49,75 persen (2.425 responden), kelompok umur 25-34 sebanyak 27,45 persen (1.338 responden), kelompok umur 35-44 sebanyak 13,11 persen (639 responden), kelompok umur 45-54 sebanyak 6,71persen (327 responden), dan kelompok umur diatas 55 tahun sebanyak 2,98 persen (145 responden).

**Tabel1**  
**Karakteristik Responden Menurut Kelompok Umur**  
**di Lima Wilayah Penyebaran Kusloner**

	Jakarta		Bandung		Semarang		Jogjakarta		Surabaya	
	F	P	F	P	F	P	F	P	F	P
17-24	576	57,60	549	54,90	450	45,00	467	47,90	383	42,60
25-34	283	28,30	275	27,50	309	30,90	185	18,97	286	31,81
35-44	81	8,10	96	9,60	155	15,50	200	20,52	107	11,90
45-54	46	4,60	54	5,40	64	6,40	92	9,43	71	7,80
>55	14	1,40	26	2,60	22	2,20	31	3,18	52	5,79
Total	1.000	100,00	1.000	100,00	1000	100,00	975	100,00	999	100,00

Ket:

f = frekuensi

p = prosentase

### II.C.2. Pendidikan

Jenjang pendidikan responden digolongkan berdasarkan kategori tidak sekolah dan sekolah dasar, sekolah menengah pertama atau sederajat, sekolah menengah umum atau sederajat, diploma satu sampai strata satu, dan strata dua dan tiga. Proporsi pendidikan responden dapat dilihat pada tabel berikut.



**Tabel 2**  
**Karakteristik Responden Menurut Kelompok Pendidikan**  
**di Lima Wilayah Penyebaran Kuesioner**

	Jakarta		Bandung		Semarang		Jogyakarta		Sumbawa	
	F	P	F	P	F	P	F	P	F	P
7-24	14	1,40	29	2,90	39	3,80	24	2,56	35	3,89
25-34	75	7,50	112	11,20	124	12,40	95	8,74	73	8,12
35-44	525	2,50	582	5,820	567	5,670	596	61,73	586	65,18
45-54	365	36,50	261	26,10	264	26,40	252	25,65	190	21,13
>55	21	2,10	14	1,60	6	0,60	8	0,72	15	1,89
Total	1.000	100,00	1.000	100,00	1.000	100,00	975	100,00	899	100,00

Ket:

f = frekuensi

p = prosentase

Sedangkan karakteristik responden secara keseluruhan dari lima wilayah maka komposisinya sbb ; kelompok tidak sekolah dan sekolah dasar sebanyak 2,89 persen (141 responden), kelompok pendidikan SMP dan sederajat sebanyak 9,83 persen (479 responden), kelompok pendidikan SMA dan sederajat sebanyak 58,60 persen (2.856 responden), kelompok pendidikan D1 sampai S1 sebanyak 27,33 persen (1.332 responden), dan kelompok pendidikan S2 dan S3 sebanyak 1,35 persen (66 responden).

### I.C.3. Gambaran Umum Pendapat Responden

Seperti halnya gambaran umum subjek maka pendapat responden juga dilakukan perhitungan dengan menggunakan persentase. Alasan penggunaan persentase ini adalah karena analisa terhadap angka mutlak tidak banyak memberikan informasi, bahkan dapat menyesatkan karena tidak berdasar suatu patokan tertentu. Oleh karena itu, setiap angka mutlak dalam suatu distribusi perlu dikonversikan kedalam angka persen. Khusus tema keempat dilakukan pengurutan terhadap syarat-syarat menjadi anggota DPR berdasarkan rata-rata yang diperoleh untuk setiap item persyaratan.

### **III. PEMBAHASAN : PENDAPAT MASYARAKAT**

Seperti apa yang telah di ketengahkan pada bagian sebelumnya bahwa sebagai alat pengukuran tuntutan masyarakat terhadap DPR menggunakan beberapa tema, yaitu ; harapan masyarakat, kepentingan masyarakat, perbandingan kinerja serta persyaratan untuk menjadi anggota DPR.

#### **II.A. Memenuhi Harapan Rakyat**

DPR dalam menjalankan peranannya sebagai lembaga tinggi negara pada dasarnya melaksanakan tiga fungsi yaitu fungsi undang-undang, fungsi anggaran dan pengawasan. Diluar tiga fungsi tersebut adalah menampung dan memperjuangkan semaksimal mungkin aspirasi masyarakat. Fungsi terakhir merupakan fungsi yang secara nyata dilihat oleh masyarakat, sehingga harapan masyarakat terhadap DPR pada dasarnya ditujukan kepada perannya sebagai wakil rakyat yang dapat memperhatikan aspirasi rakyat. Aspirasi masyarakat tersebut tercermin dari berbagai bentuk unjuk rasa yang berisikan tuntutan masyarakat, atau dengan kedatangan delegasi-delegasi resmi dari daerah. Kemudian secara idealnya aspirasi tersebut akan ditindaklanjuti oleh DPR dalam pelaksanaan tugas yang mengikat kepada tiga fungsi DPR tersebut.

Berdasarkan temuan dilapangan sebagian besar masyarakat masih menganggap bahwa DPR yang sekarang masih belum memenuhi harapannya. Hal ini secara jelas dinyatakan oleh responden yang berasal dari lima wilayah. Misalnya responden Jakarta, sebanyak 78,40% menyatakan bahwa DPR yang sekarang belum memenuhi harapan rakyat. Meskipun begitu sebagian dari responden Jakarta yaitu sebesar 22,60% malahan sebaliknya berpendapat bahwa DPR yang sekarang sudah memenuhi harapan rakyat.

Belum memenuhi harapan masyarakat dari keberadaan DPR juga didukung oleh responden Bandung sebanyak 84,20%. Sedangkan DPR yang sekarang sudah memenuhi harapan rakyat didukung oleh responden sebanyak 15,80%.

Begitu juga dengan responden Semarang, umumnya mereka berpendapat bahwa DPR yang sekarang belum memenuhi harapan rakyat (sebanyak 80,20% responden). Sedangkan sebanyak 19,80% menyatakan sebaliknya bahwa DPR yang sekarang sudah memenuhi harapan rakyat.

**Tabel 3**  
Tanggapan Responden terhadap Tuntutan Harapan Masyarakat  
di Lima Wilayah Penyebaran Kuisioner

	Jakarta		Bandung		Semarang		Jogjakarta		Surabaya	
	F	P	F	P	F	P	F	P	F	P
Ya	216	21,60	158	15,80	198	19,80	178	18,26	174	19,35
Tidak	784	78,40	842	84,20	802	80,20	797	81,74	725	80,65
Total	1.000	100,00	1.000	100,00	1.000	100,00	975	100,00	899	100,00

Ket:

f = frekuensi

p = persentase

Pendapat bahwa DPR yang sekarang belum memenuhi rakyat selain dijumpai pada tiga daerah diatas juga didukung oleh responden Jogjakarta, dimana sebanyak 81,74% responden menyatakan bahwa DPR yang sekarang belum memenuhi harapan rakyat, sedangkan sebanyak 18,26% menyatakan sebaliknya bahwa DPR yang sekarang sudah memenuhi harapan rakyat.

Terakhir sebanyak 80,85% responden Surabaya menyatakan bahwa DPR yang sekarang belum memenuhi harapan rakyat, sedangkan sebanyak 19,35% menyatakan sebaliknya bahwa DPR yang sekarang sudah memenuhi harapan rakyat.

Rendahnya pernyataan pendapat masyarakat mengenai harapan masyarakat terhadap DPR karena masyarakat masih melihat bahwa masih rendahnya respon DPR terhadap aspirasi masyarakat. Masyarakat belum melihat secara nyata kalau aspirasinya tersebut diimplementasikan oleh DPR atau seandainya dilaksanakan masih berkesan lambat. Padahal disatu sisi masyarakat menginginkan penyelesaian masalah tersebut secepat mungkin. Kehendak masyarakat ini setidaknya turut dipengaruhi oleh kondisi psikologis masyarakat dimana ketika dihadapkan pada masalah krisis ekonomi tetapi masyarakat menyaksikan bahwa pemulihan krisis dirasakan lambat bahkan cenderung berkepanjangan.

Meskipun begitu sebagai masyarakat yang berpendapat bahwa DPR yang sekarang sudah memenuhi harapan masyarakat. Hal ini di dasarkan bahwa DPR memang sudah benar-benar menampung aspirasi masyarakat.

## II.B. Memperjuangkan Kepentingan Rakyat

Dalam menjalankan fungsinya sudah jelas sekali bahwa DPR harus selalu membawa kepentingan rakyat. Karena bagaimanapun DPR adalah lembaga perwakilan dari rakyat. Tetapi dalam kenyataannya hal tersebut belum secara optimal ditunjukkan oleh DPR yang sekarang ini.

Kenyataan tersebut dapat dijumpai dalam jajak pendapat. Misalnya sebanyak 77,50% responden Jakarta menyatakan bahwa DPR yang sekarang belum memperjuangkan kepentingan rakyat. Meskipun begitu sebagian responden yaitu sebanyak 22,50% menyatakan sebaliknya bahwa DPR yang sekarang sudah memperjuangkan kepentingan rakyat.

Pendapat bahwa DPR yang sekarang belum memperjuangkan kepentingan rakyat, juga dapat dijumpai pada responden Bandung, dimana sebanyak 80,90% responden menyatakan demikian. Sedangkan sebanyak 19,10% responden Bandung menyatakan sebaliknya bahwa DPR yang sekarang tidak memperjuangkan kepentingan rakyat.

**Tabel 4**  
Tanggapan Responden terhadap Tema Kepentingan Masyarakat  
di Lima Wilayah Penyebaran Kuisioner

	Jakarta		Bandung		Semarang		Jogjakarta		Surabaya	
	F	P	F	P	F	P	F	P	F	P
Ya	225	22,50	191	19,10	250	25,00	225	22,87	208	22,81
Tidak	775	77,50	809	80,90	750	75,00	782	77,13	693	77,08
Total	1.000	1.00,00	1.000	1.00,00	1.000	1.00,00	975	1.00,00	899	1.00,00

Ket:

f = frekuensi

p = prosentase

Seperti umumnya responden Bandung, maka sebanyak 75,00% responden Semarang menyatakan bahwa DPR yang sekarang sudah memperjuangkan kepentingan rakyat, sedangkan sebanyak 25,00% menyatakan sebaliknya bahwa DPR yang sekarang tidak memperjuangkan kepentingan rakyat.

Pendapat bahwa DPR yang sekarang belum memperjuangkan kepentingan rakyat juga didukung oleh responden Jogjakarta yaitu sebesar 77,13%. Sedangkan dukungan terhadap pernyataan bahwa DPR yang sekarang sudah memperjuangkan kepentingan rakyat adalah sebesar 22,87% responden.

DPR sekarang belum memperjuangkan kepentingan rakyat semakin kuat setelah didukung oleh pendapat dari daerah responden terakhir yaitu responden yang berasal dari Surabaya. Sebanyak 77,09% responden menyatakan bahwa DPR yang sekarang belum memperjuangkan kepentingan rakyat, sedangkan sebanyak 22,91% menyatakan sebaliknya bahwa DPR yang sekarang sudah memperjuangkan kepentingan rakyat.

Rendahnya pernyataan pendapat masyarakat terhadap peran DPR sebagai penyambung kepentingan rakyat, karena masyarakat sendiri menyaksikan bagaimana masih terjadi perbedaan-perbedaan di DPR sendiri dalam menangani sesuatu permasalahan yang masih saja dipandang dari sudut kepentingan partai. Rakyat masih saja menganggap bahwa kepentingan rakyat masih menjadi retorika.

Meskipun begitu sebagian masyarakat sudah menganggap bahwa DPR sudah memperjuangkan kepentingan masyarakat walaupun dalam proporsi yang kecil, tetapi terpenting sudah memperjuangkan kepentingan masyarakat.

### **II.C. Perbandingan Dengan DPR Sebelumnya**

Selama tiga puluh tahun lebih, DPR tidak lain adalah kepanjangan tangan pemerintah. Hal tersebut dapat dilihat dari hasil yang diperoleh DPR, misalnya dibidang undang-undang, semua usulan berasal dari pemerintah. Begitu juga dibidang anggaran, DPR selalu memberikan persetujuan

terhadap APBN yang diajukan pemerintah. Dibidang pengawasan tidak banyak yang dilakukan oleh DPR selain rutinitas rapat kerja dan kunjungan kerja. Padahal disatu sisi DPR mempunyai peran yang penting dalam sistem ketatanegaraan RI.

Memasuki masa Reformasi, DPR menyadari kekurangan dibanding dengan DPR sebelumnya. Hal ini telah mendorong DPR untuk meningkatkan kinerja. Fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR menjadi perhatian selama satu tahun kinerja DPR hasil pemilu 1999. Fungsi pengawasan itu dilakukan dengan menggunakan hak-hak yang dimiliki oleh DPR, seperti hak meminta keterangan, hak mengajukan pernyataan pendapat, hak mengadakan penyelidikan, hak memanggil seseorang dan hak mengajukan atau menganjurkan seseorang untuk jabatan publik.

Beberapa kasus menarik yang merupakan kontrol dari DPR misalnya permintaan keterangan terhadap likuidasi departemen penerangan dan departemen sosial pada masa-masa awal DPR. Kemudian meminta keterangan tentang klarifikasi dari Presiden mengenai alasan pemberhentian Menteri Penanaman Modal dan Pembinaan BUMN dan Menteri Perindustrian dan Perdagangan. Yang kemudian permasalahan itu belum tuntas sehingga sejumlah Anggota Dewan menyampaikan usulan untuk menggunakan hak mengajukan pernyataan pendapat.

Penggunaan hak penyelidikan telah digunakan oleh DPR terhadap permasalahan dana YANAFERA Bulog, dana bantuan Sultan Brunei Darussalam dan dana no budgeter di Bulog. Selanjutnya hak ini masih akan diproses lebih lanjut dalam masa persidangan DPR mendatang.

Hak memanggil seseorang digunakan DPR dalam menangani permasalahan Aceh, Maluku, Bank Bali, kasus BLBI. Pada kasus-kasus tersebut DPR telah memanggil pejabat negara sipil maupun militer dan pihak-pihak yang terkait langsung.

DPR juga telah melaksanakan tugasnya mengenai penetapan pejabat publik, misalnya anggota KPPU anggota KPKPN, penetapan Deputy Senior dan Deputy Gubernur Bank Indonesia dan pencalonan Hakim Agung melalui proses fit and proper test.

Dalam fungsi anggaran, terdapat beberapa perubahan penting yang dilakukan oleh DPR, antara lain merivisi terhadap RAPBN serta membahas dan menyepakati format dan struktur baru APBN, kemudian perubahan periode pelaksanaan APBN menuju sistem kalender.

Hal-hal tersebut diatas merupakan suatu langkah maju dalam rangka peningkatan kualitas kinerja Dewan, sehingga DPR yang sekarang relatif lebih dibandingkan dengan DPR sebelumnya. Hal ini didukung hasil pendapat masyarakat berdasarkan jajak pendapat. Sebanyak 62,20% responden Jakarta menyatakan bahwa DPR yang sekarang lebih baik dari DPR sebelumnya, sedangkan sebanyak 37,80% menyatakan sebaliknya bahwa DPR yang sekarang tidak lebih baik dengan DPR sebelumnya.

Pernyataan DPR yang sekarang lebih baik dari sebelumnya juga didukung oleh responden di Bandung. Sebanyak 56,10% responden menyatakan bahwa DPR yang sekarang lebih baik dari DPR sebelumnya, sedangkan sebanyak 43,90% menyatakan sebaliknya bahwa DPR yang sekarang tidak lebih baik dengan DPR sebelumnya.

Begitu juga pernyataan responden di Semarang, sebanyak 65,90% responden menyatakan bahwa DPR yang sekarang lebih baik dari DPR sebelumnya, sedangkan sebanyak 34,10% menyatakan sebaliknya bahwa DPR yang sekarang tidak lebih baik dengan DPR sebelumnya.

Seperti juga daerah responden lainnya, maka responden di Jogjakarta juga berpendapat seperti itu. Sebanyak 65,13% responden menyatakan bahwa DPR yang sekarang lebih baik dari DPR sebelumnya, sedangkan sebanyak 34,87% menyatakan sebaliknya bahwa DPR yang sekarang tidak lebih baik dengan DPR sebelumnya.

Terakhir responden Surabaya sebanyak 66,07% menyatakan bahwa DPR yang sekarang lebih baik dari DPR sebelumnya, sedangkan sebanyak 33,93% menyatakan sebaliknya bahwa DPR yang sekarang tidak lebih baik dengan DPR sebelumnya.



**Tabel 6**  
**Tanggapan Responden terhadap Tema Perbandingan Kinerja DPR Sebelumnya**  
**di Lima Wilayah Penyebaran Kuota DPR**

	Jakarta		Bandung		Semarang		Jogyakarta		Sumbawa	
	F	P	F	P	F	P	F	P	F	P
Ya	822	62,20	581	56,10	859	65,90	635	63,13	684	66,07
Tidak	378	37,80	435	43,90	341	34,10	340	34,87	305	33,93
Total	1.000	100,00	1.000	100,00	1.000	100,00	975	100,00	889	100,00

Keterangan :

f = frekuensi

p = prosentase

## II.D. Syarat Menjadi Anggota DPR

Tuntutan agar tercipta kinerja DPR yang benar-benar berkualitas, maka hal tersebut tidak terlepas dari faktor internal. Faktor internal tersebut misalnya tingkat pendidikan anggota DPR, profesionalisme dsb. Faktor internal ini diharapkan dapat menghasilkan DPR yang benar-benar mencerminkan kepentingan dan aspiratif rakyat tentunya haruslah ada persyaratan khusus untuk menjadi anggota DPR.

Meskipun berdasarkan UU No.4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD, pasal 3 ayat 1 menyebutkan untuk dapat menjadi anggota DPR, seseorang harus memenuhi syarat sebagai berikut :

- warga negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 tahun serta bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
- dapat berbahasa Indonesia dan cakap menulis serta membaca huruf latin serta berpendidikan serendah-rendahnya sekolah lanjutan pertama atau yang berpendidikan sederajat dan berpengalaman di bidang kemasyarakatan dan/atau kenegaraan.
- setia kepada cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, Pancasila sebagai dasar negara, dan Undang-Undang Dasar 1945
- bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi masanya atau bukan seseorang yang terlibat langsung atau tak langsung dalam G-30-S/PKI atau organisasi terlarang lainnya.

- e. tidak sedang dicabut haknya pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- f. tidak sedang menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih
- g. nyata-nyata tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya.

Serta pasal dua yang menyatakan bahwa anggota DPR harus bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Syarat-syarat diatas masih bersifat politis dan administrasi dan belum tentu mencerminkan kehendak rakyat. Padahal rakyat dalam hal ini sangat berkepentingan sekali, karena merekalah yang mempercayakan suaranya pada wakilnya di DPR. Berdasarkan hasil jajak pendapat, ternyata pendapat masyarakat terhadap kriteria anggota DPR menunjukan kriteria yang berbeda diantara masing-masing daerah penyebaran kusioner.

#### **II.D.1. Responden Jakarta**

DPR dalam menjalankan kedudukannya sebagai lembaga legislatif perlu didukung dengan Anggotanya yang berkualitas, sehingga dapat benar-benar mengemban amanat masyarakat yang telah mempercayakan kepadanya. Dengan demikian responden Jakarta menyatakan bahwa diperlukan syarat-syarat khusus untuk menjadi anggota DPR. Misalnya sebanyak 26,70% responden menyatakan bahwa syarat untuk menjadi anggota DPR adalah. Mementingkan kepentingan masyarakat daripada kepentingan partai/individu serta aspiratfi. Sebanyak 21,69% menyatakan bahwa anggota DPR harus berisikan SDM yang berkualitas. Sedangkan sebanyak 16,47% anggota DPR harus mempunyai sifat jujur dan adil. Selanjutnya syarat-syarat untuk menjadi anggota DPR terangkum dalam tabel 7.

Khusus lain-lain, maka syarat menjadi anggota DPR harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- Berjiwa nasionalis dan demokratis
- Harus tegas/teguh pendirian
- Potensial, berwibawa dan Memiliki visi dan misi serta independen
- Sudah mapan dalam ekonomi
- Berasal dari warga negara asli Indonesia dengan usia maks 45 th (50 th pensiun)
- Sistem yang ada harus baik
- Sehat rohani



**Tabel 7**  
Tanggapan Responden Terhadap Persyaratan Menjadi Anggota DPR

No	Persyaratan	Frekuensi	Persentase
1	Mementingkan kepentingan masyarakat daripada kepentingan partai/pribadi serta aspirasi	496	28,70
2	SDM berkualitas	403	21,69
3	Jujur dan adil	283	15,23
4	Beriman dan berakhlak	218	11,73
5	Dedikasi, loyalitas, tanggung jawab	171	9,20
6	Bebas kkn	110	5,92
7	Berani	32	1,72
8	Dipilih langsung oleh rakyat	28	1,51
9	Melayani	18	0,86
10	DL	84	5,06
	Total	1 858	100,00

## II.D.2. Responden Bandung

DPR dalam menjalankan kedudukannya sebagai lembaga legislatif perlu didukung dengan Anggotanya yang berkualitas, sehingga dapat benar-benar mengemban amanat masyarakat yang telah mempercayakan kepadanya. Dengan demikian responden Bandung menyatakan bahwa diperlukan syarat-syarat khusus untuk menjadi anggota DPR. Misalnya sebanyak 31,12% responden menyatakan bahwa syarat untuk menjadi anggota DPR adalah. Mementingkan kepentingan masyarakat daripada kepentingan partai/individu serta aspiratif. Sebanyak 17,17% menyatakan bahwa anggota DPR harus berisikan SDM yang berkualitas. Sedangkan

sebanyak 16,17% anggota DPR harus mempunyai sifat jujur dan adil. Selanjutnya syarat-syarat untuk menjadi anggota DPR terangkum dalam tabel 8:

**Tabel 8**  
Tanggapan Responden Terhadap Persyaratan Menjadi Anggota DPR

No	Persyaratan	Frekuensi	Persentase
1	Memerhatikan kepentingan masyarakat daripada kepentingan pribadi serta aspirasi	540	31,12
2	SDM berkualitas	298	17,17
3	Jujur dan adil	220	12,71
4	Beriman dan berakhlak	180	10,37
5	Berhikmah dan KKN	123	7,09
6	Dedikasi, integritas, tanggung jawab	68	4,00
7	Kritis	15	0,88
8	DL	220	12,68
	Total	1.735	100,00

Khusus lain-lain, maka syarat menjadi anggota DPR harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- Warga negara Indonesia asli dan nasionalis
- Merakyat atau berasal dari rakyat lapisan bawah
- Selalu mengingat sumpah jabatan
- Anggota DPR harus berani berkorban dan tidak berorientasi kepada kekuasaan dan transparan
- Anggota DPR harus kaya
- Anggota DPR harus orang yang dikenal oleh masyarakat pemilihnya

### II.D.3. Responden Semarang

Agar DPR menjadi lembaga yang berkualitas diperlukan syarat-syarat khusus untuk menjadi anggota DPR. Berdasarkan hasil jajak pendapat di wilayah Semarang didapat sepuluh kriteria besar atas jawaban responden. Tiga kriteria jawaban terbesar dari responden, menyatakan bahwa syarat untuk menjadi anggota DPR adalah mereka yang mau membela

kepentingan rakyat dengan jumlah responden 33,6%. Mereka yang sumber daya manusianya berkualitas dengan jumlah responden 19,9%. Dan mereka yang adil dan jujur dengan jumlah 290 responden sebanyak 15,6%. Untuk lebih lengkapnya syarat untuk menjadi anggota DPR berdasarkan jajak pendapat di wilayah Semarang terangkum dalam tabel berikut ini:

**Tabel 9**  
Tanggapan Responden Terhadap Persyaratan Menjadi Anggota DPR

No	Persyaratan	Frekuensi	Persentase
1	Memandang kepentingan masyarakat daripada kepentingan pribadi serta aspirasi	625	31,64
2	SDM berkualitas	399	19,86
3	Jujur dan adil	290	15,61
4	Beruh dan KKN	131	7,05
5	Dedikasi, integritas, tanggung jawab	118	6,35
6	Beriman dan bertakwa	114	6,14
7	Negarawan	82	4,41
8	Dikonal oleh masyarakat pemilih	33	1,78
9	Sudah mapan/kaya	21	1,13
10	DK	75	6,03
	Total	1.858	100,00

Khusus lain-lain, maka syarat menjadi anggota DPR harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- Punya visi dan misi yang jelas serta kritis
- Memenuhi syarat umur
- Menegakkan supremasi hukum
- Tidak tahu/ tidak diisi
- Tidak terlibat jabatan strategis lainnya
- Dari kalangan bawah
- Demokrasi
- Sehat jasmani & rohani
- Kerjasama antar tim
- Bersedia untuk disumpah (pocong

#### II.D.4. Responden Jogjakarta

Agar DPR menjadi lembaga yang berkualitas diperlukan syarat-syarat khusus untuk menjadi anggota DPR. Berdasarkan hasil jajak pendapat di wilayah Jogjakarta didapat sepuluh kriteria besar atas jawaban responden. Tiga kriteria jawaban terbesar dari responden, menyatakan bahwa syarat untuk menjadi anggota DPR adalah mereka yang mau membela kepentingan rakyat dengan jumlah responden 31,89%. Mereka yang sumber daya manusianya berkualitas dengan jumlah responden 19,19%. Dan mereka yang adil dan jujur dengan jumlah 290 responden sebanyak 10,22%. Untuk lebih lengkapnya syarat untuk menjadi anggota DPR berdasarkan jajak pendapat di wilayah Jogjakarta terangkum dalam tabel berikut ini:

Khusus lain-lain, maka syarat menjadi anggota DPR harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. Tranparan
- b. Mempunyai rasa nasionalisme tinggi
- c. Memiliki visi dan misi yang jelas
- d. Transparan
- e. Bisa bekerja sama
- f. Mengerti politik
- g. Mampu menjadi teladan
- h. Tidak asal Ngomong
- i. Reformis

Tabel 10  
Tanggapan Responden Terhadap Persyaratan Menjadi Anggota DPR

No	Persyaratan	Frekuensi	Persentase
1	Mementingkan kepentingan masyarakat daripada kepentingan partai/pribadi serta aspiratif	683	31,89
2	SDM berkualitas	411	19,19
3	Dedikasi, loyalitas, tanggung jawab	219	10,22
4	Beriman dan bertaqwa	207	9,68
5	Jujur dan adil	198	9,24
6	Bersih dari KKN	131	7,05
7	Kepribadian yang baik	102	4,78
8	Dipilih langsung oleh rakyat	35	1,63
9	Tidak materialis dan ekonomi mapan	31	1,45
10	Dil	144	6,73
	Total	2.142	100,00

## **II.D.5. Responden Surabaya**

Agar DPR dapat menjadi lembaga yang berkualitas, maka responden Surabaya menyatakan bahwa diperlukan syarat-syarat khusus, misalnya sebanyak 32,13% responden menyatakan bahwa syarat untuk menjadi anggota DPR adalah mereka yang mau memperjuangkan kepentingan rakyat daripada kepentingan pribadi/partai serta harus aspiratif terhadap kehendak rakyat. Sebanyak 15,72% menyatakan bahwa anggota DPR harus jujur, adil, bijaksana dan bertanggungjawab. Sedangkan 12,28% responden menyatakan bahwa untuk menjadi anggota DPR harus mempunyai dedikasi, loyalitas dan bertanggungjawab. Selanjutnya syarat-syarat untuk menjadi anggota DPR terangkum dalam tabel 11.

Khusus lain-lain, maka syarat menjadi anggota DPR harus memenuhi persyaratan sbb.

- a. Warga negara Indonesia asli dan nasionalis
- b. Anggota DPR harus berani berkorban dan tidak berorientasi kepada kekuasaan serta transparan.
- c. Anggota DPR harus vokal dalam menjalankan pekerjaannya.
- d. Anggota DPR harus independen dan dipisahkan keanggotaannya dengan MPR
- e. Tidak asal ngomong dan ingkar janji
- f. Bukan bekas Orde Baru atau kroni Soeharto
- g. Harus kreatif dan mempunyai solusi dalam menghadapi permasalahan.
- i. Sebelum menjadi anggota harus menjalani fit and profer test, kemudian diuji coba selama tiga bulan.
- j. Berpendidikan minimal SMP atau SMA dan sehat jasmani rohani dan berumur diatas 55 tahun.
- j. Mantan anggota petisi 50



**Tabel 11**  
**Tanggapan Responden Terhadap Persyaratan Menjadi Anggota DPR**

No	Persyaratan	Frekuensi	Persentase
1	Mementingkan kepentingan masyarakat daripada kepentingan partai/pribadi serta aspirasi	552	32,13
2	SDM berkualitas	270	15,72
3	Dedikasi, loyalitas, tanggung jawab	211	12,28
4	Jujur dan adil	203	11,82
5	Berlimpah bertaqwa	126	7,33
6	Bersih dari KKN	121	7,04
7	Dikenal oleh masyarakat pemilih	75	4,36
8	Kepemimpinan	40	2,33
9	Memahami kondisi sekarang ini	39	2,27
10	Di	81	4,58
	Total	1718	100,00

#### IV. KESIMPULAN

Berdasarkan jajak pendapat di lima kota besar dapat ditarik beberapa kesimpulan atas beberapa tema yang diajukan dalam jajak pendapat. Sebanyak 81,40 persen responden mengatakan bahwa DPR yang sekarang tidak memenuhi harapan rakyat, sedangkan 18,96 persen responden mengatakan sebaliknya bahwa DPR yang sekarang sudah memenuhi harapan rakyat.

Kemudian untuk tema tentang kinerja DPR apakah sudah memperjuangkan kepentingan rakyat, maka sebanyak 77,53 persen responden mengatakan bahwa DPR yang sekarang tidak memperjuangkan kepentingan rakyat, sedangkan 22,47 persen responden mengatakan sebaliknya bahwa DPR yang sekarang sudah memperjuangkan kepentingan rakyat.

Kedua tema diatas menunjukkan respon yang negatif dari masyarakat. Tetapi tanggapan masyarakat terhadap perbandingan kinerja DPR yang sekarang dibandingkan dengan periode sebelumnya menunjukkan respon positif dari masyarakat. Hal tersebut ditunjukkan oleh pendapat sebesar 36,99 persen responden mengatakan bahwa DPR yang sekarang tidak lebih baik dari DPR sebelumnya, sedangkan 63,01 persen responden mengatakan sebaliknya bahwa DPR yang sekarang lebih baik dari DPR sebelumnya.

**Tabel 12**  
**Tanggapan Responden Kinerja DPR**

Tema	Ya		Tidak		Total	
	F	P	F	P	F	P
Harapan Masyarakat	924	18,96	3.950	81,04	4.874	100,00
Kepentingan Masyarakat	1.096	22,47	3.779	77,53	4.874	100,00
Perbandingan kinerja sebelumnya	2.071	63,01	1.803	36,99	4.874	100,00

Ket :

F = frekuensi

P = prosentase

Sedangkan pendapat masyarakat untuk menciptakan Lembaga DPR yang berkualitas, maka diperlukan tujuh syarat utama, sbb:

- Memperjuangkan kepentingan rakyat daripada kepentingan pribadi/ partai serta harus aspiratif terhadap kehendak rakyat.
- Anggota DPR harus jujur, adil, bijaksana dan bertanggungjawab
- Anggota DPR harus terdiri dari SDM berkualitas, dimana hal ini diperlihatkan dengan tingkat pendidikan yang tinggi, berwawasan luas, dan berpengalaman serta profesionalisme.
- Anggota DPR harus beriman dan bertaqwa
- Anggota DPR harus mempunyai dedikasi, loyalitas dan bertanggungjawab.
- Anggota DPR harus bebas dari KKN.
- Anggota DPR harus dikenal oleh masyarakat pemilihnya.
- Mengenai persentase dari masing-masing syarat tersebut terangkum dalam tabel 13.

Dari hasil jajak pendapat di lima wilayah dapat diperoleh gambaran bahwa telah terjadi pergeseran yang penting dari persepsi masyarakat terhadap DPR, dimana bila sebelum masa reformasi masyarakat memandang bahwa DPR hanya sebagai tukang stempel atas keinginan dan kehendak politik pemerintah atau pihak eksekutif. Meskipun penilaian tersebut tanpa dilengkapi dengan pengetahuan publik tentang Lembaga DPR tersebut. Tetapi sekarang masyarakat sudah mulai bisa melihat perbedaan kinerja DPR yang sekarang dengan sebelumnya. Meskipun penilaian tersebut masih dilengkapi dengan persepsi bahwa DPR masih belum memenuhi harapan masyarakat serta belum memerankan

kepentingan masyarakat secara optimal. Padahal disatu sisi DPR sebagai Lembaga Tinggi telah mencoba bekerja keras dan fungsional. Sesuai dengan Peraturan Tata Tertib. Kondisi seperti ini membutuhkan suatu mediator yang dapat menerangkan terhadap publik, dalam hal ini pihak sekretariat jenderal sebagai PR-nya DPR, menyampaikan informasi ke publik mengenai agenda kerja DPR, dan usaha-usaha yang dilakukan DPR dalam menjalankan perannya.

**Tabel 13**  
Tanggapan Responden Terhadap Persyaratan Menjadi Anggota DPR

No	Persyaratan	Frekuensi	Persentase
1	Memerhatikan kepentingan masyarakat daripada kepentingan partai/pribadi serta aspirasi	2.896	31,10
2	Jujur dan adil	1.684	18,11
3	SDM yang berkualitas	1.354	14,54
4	Berkemauan bertakwa	845	9,08
5	Disiplin, loyalitas dan bertanggungjawab	788	8,46
6	Berakhlak dan IKN	587	6,31
7	Dikenal oleh masyarakat pemilihnya	409	4,38
8	Dll	1.039	11,15
	Total	9.311	100,00

Dilain sisi DPR perlu meningkatkan kinerja dengan menempatkan yang sama terhadap semua fungsi DPR, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan pengawasan. Seperti apa yang menjadi komitmen DPR dalam progress report di ST MPR 2000. Karena selama satu tahun kinerja DPR fungsi pengawasan telah menjadi kinerja yang dominan. Hal tersebut sudah cukup menjadi alasan bagi sebagian besar masyarakat dalam menilai DPR itu belum memuaskan harapan masyarakat. Walaupun sebagian lainnya sudah menyatakan bahwa DPR itu sudah berbuat sesuai dengan harapan masyarakat karena DPR sudah menjalankan kesemua fungsinya walaupun tidak dengan proporsi yang sama.

## DAFTAR PUSTAKA

Irawan, Adhi dkk.1999. "Aspirasi Rakyat terhadap Partai Politik". LP2CS&Pariba.

Mikkelsen, Britha. 1999. "Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya-upaya Pemberdayaan Sebuah Buku Pegangan bagi Praktisi Lapangan". Jakarta: Yayasan Obor Indoneisa.

Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Sekretariat Jenderal DPR-RI 1999.

DPR-RI. Agustus 2000. "Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Proses Demokratisasi,"*Laporan Pelaksanaan Fungsi, Tugas dan Wewenang DPR-RI pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun Pertama 1999-2000.*