

NGOs' PERSPECTIVES ON NATIONAL PROBLEMS IN REFORM AND DEMOCRATIZATION ERA

Perspektif LSM tentang Masalah Nasional di Era Reformasi dan Demokratisasi



- 2** Spotlight on
- 3** NGOs at the Crossroad
LSM di Persimpangan Jalan
Mansour Fakih (INSIST) Yogyakarta
- 12** Social, Economic and Community Organising Problems
Masalah Sosial, Ekonomi dan Pengorganisasian Masyarakat
Titik Hartini (ASPPUK)
- 18** Towards Formulating Gender Aware Policies and Programs
Menuju Perumusan Kebijakan dan Program yang Tanggap Jender
Nursyahbani Katjasungkana (KPI)
- 29** The Environmental Crisis of the Reform Era
Krisis Lingkungan pada Era Reformasi
Hira P. Jhamtani (KONPHALINDO)
- 38** Children's Rights in Indonesia: Challenges and Threats
Hak Anak di Indonesia: Tantangan dan Ancaman
Arist Merdeka Sirait (Yayasan Kompak Indonesia)
- 42** Quo Vadis Public Health Services
Quo Vadis Pelayanan Kesehatan Publik
Roy Tjong (Yayasan Indonesia Sehat 2010)
- 47** The Problem of the East Timorese Refugees
in West Timor
Permasalahan Pengungsi Timor Timur di Timor Barat
Ludo Korbafo (CARE International Indonesia)

The views and interpretations in this SPECIAL EDITION are those of the individual authors and should not be attributed to the SMERU Research Institute or any of the agencies providing financial support to SMERU.

Pendapat dan interpretasi dalam EDISI KHUSUS ini menjadi tanggung jawab masing-masing penulis dan tidak tidak berhubungan atau mewakili Lembaga Penelitian SMERU maupun lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan SMERU.

SMERU

is an independent institution for research and policy studies which professionally and proactively provides accurate and timely information as well as objective analysis on various socio-economic and poverty issues considered most urgent and relevant for the people of Indonesia.

With the challenges facing Indonesian society in poverty reduction, social protection, improvement in social sector, development in democratization processes, and the implementation of decentralization, there continues to be a pressing need for independent studies of the kind that SMERU has been providing.

Lembaga Penelitian SMERU adalah sebuah lembaga independen yang melakukan penelitian dan pengkajian kebijakan publik secara profesional dan proaktif, serta menyediakan informasi akurat, tepat waktu, dengan analisis yang objektif mengenai berbagai masalah sosial-ekonomi dan kemiskinan yang dianggap mendesak dan penting bagi rakyat Indonesia.

Melihat tantangan yang dihadapi masyarakat Indonesia dalam upaya penanggulangan kemiskinan, perlindungan sosial, perbaikan sektor sosial, pengembangan demokrasi, dan pelaksanaan desentralisasi, maka kajian independen sebagaimana yang dilakukan oleh SMERU selama ini terus dibutuhkan.

Publication Team

Editor: Nuning Akhmadi

Assistant Editor: Rahmat Herutomo

Graphic Designer: Mona Sintia

Translators: Benjamin Harkness & Kathryn Sadler

The SMERU newsletter is published to share ideas and to invite discussions on social, economic, and poverty issues in Indonesia from a wide range of viewpoints. The findings, views, and interpretations published in the articles are those of the authors and should not be attributed to SMERU or any of the agencies providing financial support to SMERU. Comments are welcome. If you would like to be included on our mailing list, please note our address and telephone number.

visit us at

www.smeru.or.id

or e-mail us at

smeru@smeru.or.id

Jl. Tulong Agung No. 46

Menteng, Jakarta 10310

Phone: 6221-3193 6336; Fax: 6221-3193 0850

Dear Readers,

This special edition is different from our regular newsletter. This edition, entitled "NGOs' Perspectives on National Problems in Reform and Democratization Era", is unique as our contributors are all NGO activists. Indonesian NGOs have been playing significant role in community development and empowerment, environmental protection, women's and children's rights, legal advocacy, etc. We felt it would be interesting to hear their perspectives and learn from their experiences in addressing these issues.

Mansour Fakhri from INSIST provides his views on the current position and role of NGOs in the reform era and the challenges they will face in remaining both relevant to and key players in Indonesia's democratisation process. Titik Hartini from ASPPUK looks at why attempts to alleviate poverty have failed and how community organizing may help the people achieve their goals. Nursyahbani Katjasungkana, the former Secretary General of the Indonesian Women's Coalition, places emphasis on the importance of formulating gender sensitive policies and programs.

The article by Hira P. Jhamtani, board member of KONPHALINDO, discusses the underlying causes of the environmental and natural resources crisis currently faced in the reform era, while the issue of children's rights in Indonesia is raised by Arist Merdeka Sirait from Yayasan Kompak, Roy Tjiong from Yayasan Indonesia Sehat 2010 highlights the link between health problems and health budget and expenditure. Finally, Ludo Korbaffo of CARE International Indonesia gives us an outline of the problems of East Timorese refugees in West Timor.

Pembaca yang Budiman,

Edisi Khusus ini lain dengan sajian kami yang biasanya. Edisi bertema "Perspektif LSM tentang Masalah Nasional di Era Reformasi dan Demokratisasi" ini unik, karena semua kontributornya adalah aktivis LSM. Selama ini LSM telah berperan penting dalam pengembangan dan pemberdayaan masyarakat, perlindungan lingkungan, hak perempuan dan anak, advokasi hukum, dll. Kami berpendapat akan menarik untuk mengetahui cara pandang dan belajar dari pengalaman mereka.

Mansour Fakhri dari INSIST memberikan pemikirannya mengenai posisi dan peranan LSM di era reformasi dan tantangan yang akan dihadapi LSM bila ingin tetap menjadi bagian dan pemain kunci dalam proses demokratisasi di Indonesia. Titik Hartini dari ASPPUK membahas mengapa upaya penanggulangan kemiskinan gagal dan bagaimana pengorganisasian masyarakat dapat mendukung masyarakat untuk mencapai tujuannya. Nursyahbani Katjasungkana, mantan Sekjen Koalisi Perempuan Indonesia (KPI), menekankan perlunya memformulasikan kebijakan dan program yang tanggap gender.

Tulisan Hira P. Jhamtani, anggota Dewan Penyantun KONPHALINDO, menguraikan tentang akar masalah krisis lingkungan dan sumber daya alam di era reformasi, sementara Roy Tjiong dari Yayasan Indonesia Sehat 2010 mengangkat hubungan antara masalah kesehatan dan anggaran serta pembiayaan di sektor kesehatan. Isu hak anak diangkat oleh Arist Merdeka Sirait dari Yayasan Kompak, dan akhirnya Ludo Korbaffo dari CARE International Indonesia menyampaikan permasalahan seputar pengungsi Timor Timur di Timor Barat.

Selamat membaca,

Nuning Akhmadi
Editor

NGOs AT THE CROSSROAD

LSM di Persimpangan Jalan

Mansour Fakh*

Institute for Social Transformation (INSIST) Yogyakarta



NGOs are expected to defend human rights and the people.
LSM diharapkan membela hak asasi manusia dan menjadi pembela rakyat.

INTRODUCTION

We are presently witnessing a fundamental existential crisis which is being confronted by NGOs (Non-Government Organizations), which have more recently been referred to as CSOs (Civil Society Organizations). To make it easier from hereon I will use the term NGOs.

NGOs are facing a fundamental crisis concerning ideological problems, and if it is not overcome, it will have a significant influence on the future of NGOs. However, most NGOs do not actually realize that they are currently at a crossroad between the choice to identify themselves as "civil society" in the context of democratization through a neo-liberal economics model and system of political relations, and the choice to become a "social movement" in the context of the social transformation towards a people's democracy, where the system of social, political, and economic relations is based upon social justice and people's sovereignty.

The neo-liberal era has been marked by the state's "social contract" being swept aside to provide protection and subsidies for the people, as well as the state's power being stripped to ensure the people's rights, all in the name of attaining free trade. This article is a critical analysis of the position of NGOs in the present neo-liberal

* Mansour Fakh is the Director of Institute for Social Transformation (INSIST) Yogyakarta, a social movement activist and an NGO observer.

PENDAHULUAN

Dewasa ini kita tengah menyaksikan suatu krisis eksistensi mendasar yang dihadapi LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) yang juga dikenal sebagai ORNOP (Organisasi non-Pemerintah), NGO (Non-Government Organization), atau belakangan ini juga disebut sebagai CSO (Civil Society Organizations). Untuk memudahkan selanjutnya akan saya sebut dengan LSM.

LSM menghadapi krisis mendasar karena menyangkut persoalan ideologis, sehingga jika tidak teratasi akan berpengaruh besar terhadap masa depan mereka. Namun, sebagian besar LSM justru tidak menyadari bahwa mereka pada saat ini berada di persimpangan jalan: antara pilihan mengidentifikasi diri sebagai "civil society" atau masyarakat sipil dalam konteks "demokratisasi" melalui sistem relasi politik dan ekonomi model neoliberalisme, atau memilih jalan sebagai bagian dari "gerakan sosial" dalam rangka transformasi sosial menuju masyarakat demokrasi kerakyatan, yaitu suatu tatanan relasi sosial ekonomi dan politik yang bersendikan pada keadilan sosial dan kedaulatan rakyat.

Era neoliberal ditandai dengan disingkirkannya "kontrak sosial" peran proteksi dan subsidi negara terhadap rakyat, serta dilucutinya kekuasaan negara dalam memenuhi hak rakyat demi terwujudnya persaingan bebas. Tulisan ini adalah suatu analisis kritis terhadap posisi LSM di era neoliberal

* Mansour Fakh adalah Direktur INSIST Yogyakarta, aktivis gerakan sosial dan pengamat LSM.

era. For this, I first need to clarify the social formation and socio-political structures which are based on neo-liberal policy, remembering that neo-liberal policy, in applying free-market policies on a global scale, is currently having a large affect on the system of governance and national policies and is threatening human security. After this, I will discuss the ideological role and position of NGOs in the transition to neo-liberalism.

This article will be divided into three sections; (i) the historical context of the political and economic system in the state-led development era; (ii) a review of the system of global capitalism in the neo-liberal free market era; (iii) a discussion on the ideological position of NGOs and their role in the transition between these two stages. Based on these analyses, the discussion will be concluded with a reflection on NGO performance at the present and in the future. It is hoped these reflections will contribute to an ideological repositioning in current NGO circles.

SOCIAL FORMATION IN THE STATE-LED DEVELOPMENT ERA AND THE POSITION OF NGOs

The model of state capitalism or state-led development was originally formulated as an alternative following the liberalism crisis during the Liberal Colonial Era of the 1930s. The economic theory which became the dominant reference was Keynesian economics which placed the state and the government as important actors in the economy. Since then, the state has become the main actor in or has been given the authority to manage the economy and politics. However, the state is also considered to be responsible for protecting against and preventing all forms of human rights violations.

It was given this atmosphere and the enthusiasm for national capitalism that the United Nations (UN) was born. This organization was formed as an alliance between countries to ensure the protection of human rights. In practice, the enthusiasm was manifested in the creation of the UN Commission for Human Rights. In the current era, ratification of UN conventions is a standard cultural indicator for nations. As a result, the ratification of human rights conventions has become an arena for tug-a-war between states and NGOs. In general, NGOs born in the era of state capitalism use the issue of human rights in urging the government to comply with the various conventions that they have ratified. The focus of the NGO movement is to eliminate the state's excessive power over the people. "Development focussing on the people" and "community participation in development" are important issues in the NGO movement. The issue of community involvement in national programs has become the main advocacy agenda for NGOs. "Alternative" development theory generally emphasizes community participation in state capitalism, without questioning how the system of capitalism works in practise.

The formation of the UN was considered as a high point in the era of state capitalism, particularly when health, education, information, and even social development services were declared as basic human

saat ini. Untuk itu, saya perlu menjelaskan lebih dahulu formasi sosial dan struktur politik ekonomi yang berbasis pada kebijakan neoliberal tersebut. Hal ini mengingat kebijakan neoliberalisme dalam bentuk penerapan kebijakan pasar bebas yang berskala global saat ini sangat mempengaruhi sistem tata pemerintahan dan kebijakan negara, dan menimbulkan ancaman terhadap "human security". Setelah itu, saya akan membahas bagaimana peran dan posisi ideologi LSM dalam proses transisi menuju neoliberalisme tersebut.

Tulisan ini akan dibagi dalam tiga bagian ulasan: (i) konteks kesejarahan perjalanan sistem politik ekonomi era State-led Development; (ii) ulasan tentang sistem kapitalisme global dalam era pasar bebas neoliberalisme, dan (iii) diskusi mengenai posisi ideologis LSM dan peran LSM pada saat transisi antara dua tahap tersebut. Berdasarkan analisis ini uraian akan diakhiri dengan refleksi atas perjalanan LSM di masa kini dan mendatang. Refleksi ini diharapkan membantu reposisi ideologis bagi kalangan LSM saat ini.

FORMASI SOSIAL ERA KAPITALISME NEGARA DAN POSISI LSM

Model kapitalisme negara atau "state-led development" semula diterapkan sebagai alternatif setelah terjadinya krisis liberalisme pada era Kolonialisme Liberal tahun 30-an. Teori ekonomi yang menjadi acuan dominan saat itu adalah "Ekonomi Keynesian" yang menempatkan negara dan pemerintah sebagai aktor penting dalam ekonomi. Sejak itu, negara menjadi aktor utama atau diberi wewenang sebagai pengendali ekonomi dan politik. Namun pada saat yang sama, negara juga dianggap bertanggung jawab dalam melindungi dan mencegah setiap bentuk pelanggaran hak asasi manusia (HAM).

Dalam suasana dan semangat kapitalisme negara itulah PBB lahir. Organisasi ini dibentuk sebagai aliansi negara untuk memastikan perlindungan hak-hak asasi manusia. Secara operasional semangat ini terwujud dengan didirikannya Komisi HAM PBB. Di era ini, ratifikasi konvensi PBB menjadi tolok ukur indikator kebudayaan suatu bangsa. Akibatnya ratifikasi konvensi HAM menjadi arena tarik-menarik antara negara dan LSM. Umumnya LSM yang lahir pada era kapitalisme negara menggunakan isu HAM untuk menuntut negara agar mematuhi berbagai konvensi yang telah ditandatangani. Fokus gerakan LSM adalah menghapus kekuasaan negara yang berlebihan atas rakyat. Semboyan "pembangunan yang berpusat pada rakyat", "partisipasi rakyat dalam pembangunan" menjadi isu penting gerakan LSM. Isu pelibatan masyarakat dalam proyek-proyek negara menjadi agenda advokasi utama LSM. Teori "alternatif" pembangunan umumnya menekankan pada partisipasi masyarakat dalam kapitalisme negara, tanpa mempertanyakan atau mempersoalkan sistem kapitalisme itu sendiri.

Pembentukan PBB dianggap sebagai puncak prestasi era kapitalisme negara, khususnya ketika layanan kesehatan, pendidikan, informasi, bahkan pembangunan sosial dinyatakan sebagai hak asasi manusia. Pada era inilah mula pertama negara melalui sistem yang dibangun oleh PBB berhasil merebut kekuasaan ekonomi paham kapitalisme liberal,

rights. It was during this era that countries began, through the system built by the UN, to be successful in attaining economic domination based on liberal capitalism ideology, and at the same time gaining international political power. However, when the concept of state capitalism began to be swept aside and liberalism returned, many NGOs continued to make the same assumptions and analyses of the state and have been unable to readjust these assumptions and analyses so that they relate to the changing threats and challenges of global social formations. As a result, NGOs have unconsciously been used by neo-liberalists to oust the state-led development model.

All international processes and mechanisms related to human rights can be considered to indicate the strengthening of the state's role at the international level. Several instruments for human rights, such as the Convention to Eliminate all Forms of Discrimination against Women, the Convention on the Rights of the Child, the Convention on Indigenous Communities, the Convention on Anti-Eviction, as well as several other UN conventions on human rights, decrease the space for liberal capitalism. The reason behind restricting their movement is to protect human rights. Many products and services which were previously considered as commodities, such as water, forests, food, health, education, as well as social services, are now considered as basic human rights by the UN, and states are obliged to provide them. Thus, it is justified for states to control natural and economic resources in order to improve community welfare, fulfill basic needs and provide public services as a part of the basic human rights stipulated in the conventions.

Since the beginning, this system has been criticized by neo-liberalists because it is the liberal faction who suffers from the strengthening of state-led capitalism. Several forms of protectionism, implemented by states to protect nationals or gross national product growth, have become an obstacle and restrict the expansion of transnational capital and thus the accumulation of capital and investment have slowed. This situation

sekaligus memperoleh kekuasaan politik secara internasional. Tetapi, ketika paham kapitalisme negara mulai disingkirkan dan paham liberal kembali muncul, banyak LSM masih menggunakan asumsi dan analisis yang sama mengenai negara, dan belum sempat meninjau kembali analisa dan asumsi yang sesuai dengan ancaman dan tantangan formasi sosial global yang mulai berubah. Akibatnya, tanpa disadari LSM dimanfaatkan oleh golongan neoliberal untuk menyingkirkan model kapitalisme negara.

Semua proses dan mekanisme internasional yang berkaitan dengan HAM dapat dianggap sebagai indikasi menguatnya peran negara di tingkat internasional. Berbagai instrumen HAM seperti Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Kaum Perempuan, Konvensi Hak Anak, Konvensi Masyarakat Adat, Konvensi Anti Eviksi serta berbagai konvensi HAM PBB lainnya semakin memperkecil ruang kapitalisme liberal. Alasan membatasi ruang gerak mereka adalah untuk melindungi HAM. Banyak hal yang tadinya dianggap sebagai komoditi, seperti air, hutan, pangan, kesehatan, pendidikan serta layanan sosial yang bersifat publik, oleh sistem PBB diperlakukan sebagai hak asasi manusia, dan negara berkewajiban untuk memenuhi. Dengan demikian negara mendapat legitimasi untuk mengontrol dan menguasai sumber daya alam dan ekonomi agar dapat melakukan upaya mensejahterakan rakyat, memenuhi kebutuhan dasar dan memberikan layanan publik sebagai bagian dari HAM seperti yang diamanatkan oleh konvensi PBB.

Sistem ini sejak awal digugat oleh paham neoliberalisme karena golongan liberal menjadi pihak yang paling menderita akibat menguatnya kapitalisme negara. Berbagai bentuk kebijakan proteksionis yang dilakukan negara demi melindungi golongan "pribumi" ataupun demi melindungi "pertumbuhan GNP" telah menjadi penghalang dan membatasi ekspansi modal transnasional sehingga akumulasi kapital dan investasi menjadi lamban. Kondisi ini mendorong korporasi transnasional, TNC (Transnational Corporations) dan MNC (Multi National Corporations) menginginkan kembalinya sistem liberal secara global seperti di era sebelum



NGOs can play an important role by providing specialized knowledge, technical expertise and community support to the development process.

LSM dapat berperan penting dengan memberikan pengetahuan khusus, keahlian teknis dan dukungan masyarakat dalam proses pembangunan.

has caused transnational corporations (TNCs) and multinational corporations (MNCs) to wish for a return to global liberalism such as that before the crisis in the 1930s. An attempt to move the economic and political structures from the state-led development model back to the model of free-market capitalism has been called for since the 1940s. The result was the formulation of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) in 1948, an agreement concerning a global system of free trade. However, the southern countries, or the developing countries, have refused to sign the above trade pact since the GATT meeting in Uruguay in 1983.

Through various methods, free-market liberal regimes have attempted to restrict or take away economic power from states. Through discourse on good governance, reform and democracy, regional autonomy and other strategies, they have fought for the return of the free market, urged states to relinquish power over their economies, and demanded that market law and free competition be put in place. As a result of the campaign for privatization and a reduction in subsidies, many countries are now unable to implement constitutional mandates to protect the people. In order for governments to not feel they have violated their constitutions, there has been pressure from free-market regimes to amend constitutions so that they are in accordance with the concept of a free market.

This tug of war between liberalism and state-led capitalism over economic policy has presently been won by free-market liberalism. From the policy perspective, all economic and human rights policies have recently been confronted with a challenge, particularly in countries which have ratified UN conventions on human rights. Since GATT was signed in 1948, which then gave birth to a new international organization in 1995 known as the World Trade Organization (WTO), countries have faced a period of ambivalence between adopting UN conventions and WTO conventions. This is because WTO member states are also obliged to ratify all of the conventions on tariffs and trade, which encompass investment, intellectual property rights as well as agreements in the agricultural sector. It is, however, unfortunate that the ideology and vision behind all of the above WTO conventions oppose the spirit behind the UN's conventions on human rights.

Globalization is essentially the era of corporate globalization, or the era of integrating national economies with the global economy as aspired to by TNCs. It was these TNCs that suffered during the state-led development era due to capitalist protectionism by state bureaucrats. However, since GATT was signed in Marrakech, Morocco in 1995, the concept of state-led capitalism has begun to collapse and be replaced by the concept of free-market global capitalism. After the WTO was established in 1995, official control over the global economy changed hands to the supporters of free-market neo-liberalism. Since then, all WTO member states must obey the WTO Convention on Tariffs and Trade.

krisis tahun 30-an. Upaya untuk mengembalikan tatanan ekonomi dan politik dari model kapitalisme negara kepada model kapitalisme persaingan bebas mulai dicanangkan sejak tahun 40-an. Hasilnya, pada tahun 1948 dibentuk *The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)*, yakni suatu perjanjian tentang sistem perdagangan global yang bebas. Namun negara-negara Selatan atau negara-negara berkembang di Dunia Ketiga selalu menolak untuk menandatangani pakta perdagangan tersebut sejak pertemuan GATT di Uruguay pada tahun 1983.

Melalui berbagai cara, usaha untuk membatasi dan merebut kekuasaan ekonomi negara dilakukan oleh rezim liberal pasar bebas. Melalui wacana tata kelola pemerintahan yang baik, reformasi dan demokratisasi, otonomi daerah dan berbagai strategi lain, mereka memperjuangkan kembali berlakunya pasar bebas dan mendesak negara untuk melepaskan kekuasaannya atas ekonomi, dan menuntut agar hukum pasar dan persaingan bebas yang mengatur. Melalui kampanye privatisasi dan pemotongan subsidi akhirnya banyak negara saat ini tidak mampu lagi melaksanakan amanat konstitusi untuk melindungi rakyatnya. Agar pemerintah tidak merasa melanggar konstitusi, maka ada desakan dari rezim pasar bebas untuk melakukan amandemen konstitusi supaya sesuai dengan pendirian pasar bebas.

Tarik-menarik perebutan kebijakan ekonomi antara paham liberal dan paham kapitalisme negara sementara ini dimenangkan oleh paham liberalisme pasar bebas. Dari segi kebijakan, semua kebijakan ekonomi dan HAM akhir-akhir ini tengah mendapat tantangan, terutama bagi negara-negara yang telah meratifikasi konvensi HAM PBB. Sejak GATT ditandatangani pada tahun 1948 yang kemudian melahirkan badan dunia baru yang dikenal dengan *the World Trade Organizations (WTO)* pada tahun 1995, banyak negara mengalami masa ambivalensi antara berpegang teguh pada konvensi PBB atau konvensi WTO. Hal ini karena negara-negara yang menjadi anggota WTO juga diwajibkan untuk meratifikasi seluruh konvensi tentang *Tariffs and Trade* yang mencakup perjanjian investasi, hak cipta intelektual dan pertanian serta perjanjian di bidang pertanian. Namun celakanya, semua konvensi WTO tersebut secara ideologi dan visinya bertentangan dengan semangat konsep HAM dari konvensi PBB.

Globalisasi pada dasarnya adalah era "globalisasi korporat", yakni era pengintegrasian ekonomi negara ke dalam ekonomi global seperti dicitacitakan oleh TNCs yang pada era kapitalisme negara menderita akibat paham proteksi kapitalisme birokrat negara. Namun sejak GATT ditandatangani di Marrakech, Morocco pada tahun 1995, sebenarnya paham kapitalisme negara mulai runtuh dan digantikan oleh paham kapitalisme pasar bebas secara global. Setelah WTO didirikan pada tahun 1995, kendali ekonomi global resmi beralih ke tangan penganut paham neoliberal pasar bebas. Sejak itu, semua negara anggota WTO harus tunduk pada konvensi WTO tentang *Tariffs and Trade*.



Lembaga Olah Hidup (LOH) in Sumbawa Besar, NTB is an NGO involved in community development, advocacy and research activities.

Lembaga Olah Hidup (LOH) di Sumbawa Besar, NTB adalah LSM yang aktif di bidang pengembangan masyarakat, advokasi dan penelitian.

Because these changes were so rapid, many Indonesian NGOs were unable to adequately observe the changes. Other than being occupied in confronting the pressures of a return to a New Order military style of government, they are also actively engaged in amending the socio-political damage caused by the New Order's authoritarian regime. Meanwhile, the struggle between the free-market neo-liberal regime and the state-led capitalist regime has managed to use the trauma experienced by NGOs during the New Order period to restrict the state's role in formulating economic, investment and trade policies over to the free market. Without being aware of it, NGOs have been used as a front to reform policies to make way for neo-liberal policy.

NGOs: ALLIES OF NEO-LIBERALISM OR DEFENDERS OF THE PEOPLE?

For the first time in last century the *laissez faire* doctrine, or the concept of free trade and a free market based on liberal philosophy and thought, has made a resurgence, whereas the concept of social justice and democracy for the people has sunk. At the same time, we are in midst of witnessing the fall of the concept of the state as a center and vehicle for development in moving towards a free market, which means the death of state-led development.

So far, NGOs have been caught between becoming the supporters of neo-liberal policies and their desires to remain the defenders of human rights and people power. At the present, we are witnessing both beginnings of a rise in a global social movement, and at the same time the strengthening of the concept of a liberal community which is being promoted through empowerment of civil society and often NGOs. As a result, NGOs are clearly at a crossroad.

Perubahan yang begitu cepat ini mengakibatkan banyak kalangan LSM di Indonesia tidak sempat mengikutinya secara saksama. Disamping sibuk menghadapi tekanan kembalinya pemerintahan militer Orde Baru, mereka juga sibuk mereformasi kerusakan sosial politik yang diakibatkan oleh sistem otoriter rezim Orde Baru. Sementara itu pertarungan antara rezim neoliberal pasar bebas melawan rezim kapitalisme negara berhasil memanfaatkan sentimen dan trauma kalangan LSM terhadap pemerintahan Orde Baru untuk menggeser peran negara di bidang kebijakan ekonomi, investasi dan perdagangan agar diserahkan pada pasar bebas. Secara tanpa disadari banyak LSM telah dimanfaatkan sebagai pasukan terdepan untuk melakukan reformasi kebijakan menuju kebijakan neoliberal.

LSM: SEKUTU NEOLIBERALISME ATAU PEMBELA RAKYAT?

Untuk pertama kalinya dalam satu abad terakhir ini paham laizes faire, yaitu persaingan bebas dan pasar bebas yang bersandar pada filsafat dan pandangan liberalisme, menguat kembali, sementara paham keadilan sosial dan kerakyatan tenggelam. Pada saat yang sama kita juga tengah menyaksikan tenggelamnya paham negara sebagai pusat dan penggerak pembangunan menuju paham pasar bebas, yang berarti matinya gagasan kapitalisme negara.

Selama ini LSM diperebutkan untuk menjadi pendukung kebijakan neoliberalism dan keinginan serta cita-cita untuk tetap menjadi pejuang hak asasi manusia dan kedaulatan rakyat. Saat ini kita menyaksikan bangkitnya gerakan perlawanan rakyat dimana-mana atau awal kebangkitan gerakan sosial secara global, tetapi pada saat yang sama kita juga menyaksikan menguatnya paham masyarakat liberal yang dipromosikan melalui penguatan masyarakat sipil yang banyak melibatkan LSM. Akibatnya, tak pelak lagi LSM berada dipersimpangan jalan.

There are strong indications that the current success of reforming national policies to become neo-liberal policies has occurred, whether they have realized or not, with the support and advocacy of the NGO circle. Ideologically, this has put NGOs in a difficult position in confronting community organizations such as farmers' movements and movements established by the poor.

NGOs IN THE SNARE OF GLOBAL NEO-LIBERAL POLICY

The concepts of good governance, democracy, regional autonomy and civil society, which are currently more often associated with NGO activities, are not yet fully understood. Upon hearing the term "civil society", many people are quick to imagine a means or vehicle for defending their basic rights against attack by global capital investment. However, the concept of civil society is in fact used by the supporters of neo-liberalism to pave the way for neo-liberal policies in the area of investment, privatization of state-owned businesses and subsidy reductions. Therefore, NGOs have unwittingly become committees for the implementation of policies which marginalize the poor. Neo-liberal policies and free-market regimes have arbitrarily used the concept of civil society to tame social movements and NGOs in order for them to accept global governance or state relations, market regimes and a neo-liberal community model. This is despite the fact civil society was ironically a term initially used by Antonio Gramsci as a vehicle with which marginal and repressed communities could defend their basic rights.

Projects to strengthen civil society actually trap NGOs to the point of destroying their resistance toward neo-liberalism. This trap results in NGOs allowing MNCs to more easily manipulate state policies to take control of natural resources. Many neo-liberal policies have already been implemented in Indonesia, for example a reduction in state subsidies, a liberalization of tariffs on agricultural products and the privatization of state-owned businesses and tertiary education institutions, as well as health and education services. The state is also being pressed to change policies including the regulation of legislation on taxation, exports, patents, and licenses over the use of genetically modified organisms in agriculture. All of these policies have recently been adopted by lawmakers. This phenomenon of stripping states of their powers has almost occurred without any meaningful resistance from NGOs. Thus, what needs to be done to reverse this mistake?

LOCALIZING THE PEOPLE'S POLITICAL AND ECONOMIC SOVEREIGNTY AS A STRATEGY AGAINST THE THREAT OF NEO-LIBERALISM

The marginalization of the state and the people by entrepreneurs and producers has a large impact on the poor, for example the seizing of the farmers' traditional role as food producers. Investment and production in a free food market which only benefit large-scale agribusiness have already been put into practice. Strategies on the appropriation land and production processes through "exclusive

Ada indikasi kuat bahwa keberhasilan reformasi kebijakan negara menjadi kebijakan neoliberal saat ini, disadari atau tidak, adalah atas dukungan dan desakan advokasi dari sebagian kalangan LSM. Secara ideologis hal ini membuat LSM berada dalam posisi yang sulit di hadapan organisasi rakyat, misalnya gerakan petani maupun gerakan orang miskin.

LSM DALAM JERAT KEBIJAKAN NEOLIBERALISME GLOBAL

Konsep tata kelola pemerintahan yang baik, demokratisasi, otonomi daerah, dan masyarakat sipil yang saat ini lebih sering diasosiasikan dengan kegiatan LSM adalah konsep yang belum sepenuhnya dipahami. Mendengar istilah "masyarakat sipil" banyak orang segera membayangkannya sebagai organisasi atau suatu kondisi yang dapat digunakan sebagai kendaraan untuk mempertahankan hak asasi mereka dari serbuan investasi modal global. Tetapi konsep "masyarakat sipil" justru dipergunakan oleh pendukung neoliberalisme untuk melicinkan kepentingan kebijakan politik neoliberal di bidang investasi, privatisasi usaha negara, pemotongan subsidi untuk rakyat, dan kebijakan neoliberal lainnya. Sehingga tanpa disadari LSM justru menjadi "panitia" atas berlakunya kebijakan yang menyingkirkan dan memarginalkan kaum miskin. Kebijakan neoliberalisme dan rezim pasar bebas dengan demikian telah secara sewenang-wenang menggunakan konsep "masyarakat sipil" untuk menjinakkan gerakan perlawanan rakyat dan gerakan LSM agar menerima "global governance" yakni relasi negara, rezim pasar dan rakyat model neoliberalisme. Padahal pada awalnya konsep "masyarakat sipil" dipergunakan oleh Antonio Gramsci sebagai kendaraan kaum marginal dan kaum tertindas untuk mempertahankan hak-hak asasi mereka.

Proyek penguatan masyarakat sipil justru telah menjerat LSM sehingga mematahkan semangat perlawanan mereka terhadap neoliberalisme. Jerat itu membuat mereka membiarkan kebijakan negara direbut untuk mempermudah MNCs mengambil alih sumber daya alam. Banyak kebijakan neoliberal telah diterapkan di Indonesia, misalnya pemotongan subsidi negara dan pembebasan tarif produk pertanian, privatisasi perusahaan negara, perguruan tinggi, serta pelayanan kesehatan dan pendidikan. Negara juga dituntut untuk mengubah kebijakan termasuk peraturan perundang-undangan mengenai pajak, ekspor, hak paten, dan izin pemanfaatan GMO (Genetically Modified Organisms) di bidang pertanian. Semua kebijakan itu telah diadopsi oleh pembuat undang-undang belum lama ini. Fenomena pelucutan negara ini terjadi hampir tanpa perlawanan berarti dari LSM. Lantas apa yang harus dilakukan untuk memperbaiki kesalahan ini?

LOKALISASI KEDAULATAN POLITIK EKONOMI RAKYAT SEBAGAI STRATEGI MENGHADAPI ANCAMAN NEOLIBERALISME.

Penyingkiran negara dan rakyat oleh pelaku ekonomi dan pelaku produksi berdampak pada marginalisasi dan penyingkiran kaum miskin, misalnya direbutnya peran tradisional petani sebagai produsen pangan. Investasi dan produksi dalam pasar bebas pangan yang hanya menguntungkan perusahaan agribisnis modal besar telah diterapkan. Strategi penguasaan tanah dan proses produksi melalui "petani independen

independent farmers" or labour contract agreements, such as corporate farming, not only push farmers aside and destroy the environment, but also take women out of food production.

The application of neo-liberal policies has also caused an upsurge in opposition from people in rural and urban areas. This opposition has come in various forms. It is a shame, however, that not all opposition has been based on the understanding that global neo-liberal institutions, such as the IMF and the WTO, are behind the government's policies. Resistance movements are still blaming the state as the sole policymaker. These movements have also given birth to social movements involving many groups, such as farmers, indigenous communities, laborers, the urban poor, and women, that aim to change the policies which influence their lives.

There have already been many social movements which have tried to increase critical community awareness through popular education and participatory research, in addition to transforming their organizations from civil society organizations to social movements against globalization. Movements which defend the rights of the poor and are supported by farmer unions, NGOs, human rights organizations, as well as academics, are basically New Social Movements which have emerged as a response to neo-liberalism.

Finally, what lessons can be taken from this reflection on the NGO movement and furthermore what work still needs to be done by NGOs in Indonesia? It is time for NGOs to re-position their ideologies and strategy of attack for the future. NGOs need to determine their ideological position: will they become the allies and committees which ease the way for neo-liberal policies, or choose to return to maintaining political and economic sovereignty for the people. If they choose the latter, the greatest consequence will be that their source of funding will change.

yang eksklusif" atau melalui ikatan kontrak buruh seperti konsep pertanian perusahaan tidak saja akan menyingkirkan petani dan menghancurkan lingkungan, tetapi juga menggusur perempuan dari pangan.

Penerapan kebijakan neoliberal ini ternyata juga telah memotivasi munculnya perlawanan rakyat di perdesaan dan perkotaan. Perlawanan terhadap kebijakan neoliberal pemerintah terwujud dalam berbagai cara dan bentuk. Sayangnya tidak semua perlawanan dilandasi oleh pemahaman bahwa institusi neoliberal global seperti IMF dan WTO berada di balik kebijakan-kebijakan pemerintah itu. Kenyataannya, gerakan-gerakan perlawanan itu masih menyalahkan negara sebagai penentu tunggal kebijakan. Akhirnya, gerakan ini melahirkan gerakan sosial sebagai usaha yang terorganisir dari banyak kelompok, seperti petani, masyarakat adat, buruh, kaum miskin urban, perempuan, untuk mengubah kebijakan negara yang mempengaruhi kehidupan mereka.

Sudah banyak gerakan sosial mencoba meningkatkan kesadaran kritis masyarakat melalui pendidikan populer dan penelitian partisipatoris, disamping melakukan transformasi terhadap organisasi mereka, yaitu dari organisasi masyarakat sipil menjadi gerakan sosial melawan globalisasi. Gerakan membela hak-hak kaum miskin yang didukung serikat petani, LSM, organisasi hak asasi manusia, juga akademisi, pada dasarnya adalah Gerakan Sosial Baru (GSB) yang timbul sebagai respon terhadap neoliberalisme.

Akhirnya, pelajaran apa yang bisa dipetik dari refleksi gerakan LSM dan apa yang selanjutnya menjadi pekerjaan rumah gerakan LSM di Indonesia? Sudah saatnya LSM melakukan reposisi ideologi dan strategi perjuangannya di masa depan. LSM perlu menetapkan posisi ideologi mereka: menjadi sekutu dan "panitia" yang memperlancar kebijakan neoliberalisme, atau memilih untuk kembali menegakkan kedaulatan politik dan ekonomi rakyat. Jika memilih yang terakhir, konsekuensi terbesar adalah sumber dana mereka akan berubah.



NGO can provide technical assistance and develop the training capacity of the local people.

LSM dapat memberikan bantuan teknis dan mengembangkan kemampuan pelatihan masyarakat setempat.

Another consequence of choosing the latter is that NGOs will have to defend and protect the economic, cultural and social rights of the people by ensuring that government policies are revoked. This strategy could be adopted by NGOs pushing for the ratification of UN conventions on socio-economic and cultural rights.

The fight for economic and cultural sovereignty at the local level can become an alternative future strategy for the NGO movement. This means that the struggle to stop neo-liberal globalization begins at the local level. Localisation of the people's economic sovereignty is in fact maintained at this level. As a result, the education and development of village councils (Village Representative Board - *Badan Perwakilan Desa*), which side with the people and are consciously critical of the threat of neo-liberalism, is required. Sovereignty at the local level can also ensure that village councils are able to develop village policies which protect the economic and social interests of the village community. It is this effort in fighting for villages which I am referring to as the localization of the people's economic sovereignty

Thus, society's capacity to continually influence state policy at the village level to be in their favour can be continue to the *kabupaten* level. The endeavors of village councils and eventually *kabupaten*-level parliaments have become very strategic. At the national level, there is a need to pay close attention to the agreements between the state and actors in the free market and supporters of globalization. Meanwhile from a political perspective, political localization also requires consideration. Local-level politicians must be made to implement a political contract with the people concerning pro-poor socio-economic policies.

The greatest and most difficult endeavor NGOs are facing is providing much needed comprehensive education in order to bring about a counter discourse and hegemony movement against the domination of neo-liberal discourse. The burdensome challenge for the NGO movement in rising to support the localization of the people's political and economic sovereignty is the ideological indoctrination and cultural hegemony resulting from the domination of neo-liberal policies and globalization in the mass media and state policies. Many lecturers in Indonesian universities even support neo-liberalism in their classrooms. Once more, an anti-hegemony movement must be organized as a part of the strategies of social movements in responding to globalization. One tactical strategy is to deconstruct and demystify myths about neo-liberalism, such as the myth and discourse surrounding civil society, the myths concerning food products produced using genetically modified organisms, the myths concerning patents and intellectual property rights, as well as the myths surrounding privatization.

Konsekuensi lain dari pilihan tersebut adalah LSM harus membela rakyat dengan cara memastikan agar kebijakan negara diabdikan untuk menjaga dan melindungi hak ekonomi, budaya, dan sosial rakyat. Strategi ini bisa ditempuh dengan cara LSM ikut mendesakkan ratifikasi Konvensi PBB atas hak-hak sosial-ekonomi dan budaya.

Perebutan arena kedaulatan ekonomi dan budaya di tingkat lokal dapat dijadikan sebagai pilihan alternatif strategi gerakan LSM di masa mendatang. Artinya, proses perjuangan untuk menghentikan globalisasi neoliberalisme harus bertahan di tingkat lokal karena kedaulatan ekonomi rakyat justru dapat dipertahankan pada tingkat desa. Oleh karena itu pendidikan dan pengembangan parlemen desa (*Badan Perwakilan Desa*) yang memihak rakyat dan yang secara sadar bersikap kritis terhadap ancaman neoliberalisme perlu dikembangkan. Lokalisasi kedaulatan rakyat juga mendorong agar parlemen desa mampu mengembangkan kebijakan desa yang melindungi kepentingan ekonomi dan sosial masyarakat desa. Usaha merebut desa inilah yang penulis maksudkan sebagai lokalisasi kedaulatan ekonomi rakyat.

Dengan demikian kemampuan rakyat untuk secara terus-menerus mempengaruhi kebijakan negara di tingkat desa agar berpihak pada mereka dapat terus dilanggengkan dan ditransformasikan ke tingkat kabupaten. Perebutan parlemen desa dan akhirnya tingkat kabupaten menjadi sangat strategis. Di tingkat nasional, diperlukan usaha mencermati kesepakatan negara dengan pasar bebas dan globalisasi. Sementara dari aspek politik, lokalisasi politik juga perlu dipertimbangkan. Politisi di tingkat lokal harus melakukan kontrak politik dengan rakyat mengenai kebijakan sosial ekonomi yang memihak rakyat.

Usaha terbesar dan tersulit yang dihadapi LSM adalah melakukan pendidikan kritis secara semesta sehingga terjadi gerakan "counter discourse" (perlawanan ideologi dan budaya terhadap neoliberalisme) dan "hegemony" atas dominasi wacana neoliberal. Tantangan berat bagi munculnya gerakan LSM untuk mendukung tumbuhnya gerakan lokalisasi kedaulatan ekonomi dan politik rakyat adalah masuknya indoktrinasi ideologis dan hegemoni kultural dari dominasi kebijakan neoliberal dan globalisasi terhadap media massa dan kebijakan negara. Banyak pengajar di perguruan tinggi Indonesia malah "mengamini" neoliberal di ruang-ruang kuliah. Sekali lagi gerakan "counter hegemony" (wacana tandingan terhadap wacana neoliberalisme) harus disusun sebagai bagian dari strategi gerakan sosial dalam merespon globalisasi. Salah satu strategi taktis "counter hegemony" adalah mendekonstruksi dan mendemistifikasi mitos-mitos neoliberal, seperti mitos dan wacana mengenai masyarakat sipil, mitos produk makanan genetis hasil GMO, mitos hak paten dan hak kekayaan intelektual, dan mitos seputar privatisasi.

CONCLUSION

The struggle between those who support neo-liberalism and those who wish people to become the center for economic developments is occurring at all levels. At the policy level, the political economic struggle has already taken place at the national level and the people have been defeated. One cause was that those who defended the people in the policy arena were also defeated. The NGO movement, whose mission was initially to defend the people's interests and sovereignty, has in fact been coopted to support neo-liberalism, and a number of NGOs have become defenders for the concept of free trade, they have unwittingly begun to push aside the state's role in economic affairs. This is exactly what neo-liberal or free trade regimes desire.

A good strategy is required to defend the people's economic sovereignty and struggle through social movements aimed at social justice. As the sources of marginalization and social injustice are the pressures of globalization and the state's neo-liberal policies, it is time for the NGO movement to facilitate the birth of a community-based movement at the local level in order to fight for their economic and political sovereignty. For this, a repositioning of ideologies and strategies within the NGO movement is required to confront the present global neo-liberal policies. Localization of the struggle for political and economic sovereignty needs to be considered as an alternative to the NGO movement in the future. ■

References/Daftar Pustaka

- Chomsky, Noam. *Profit over people, Neoliberalism and Global Order*. New York: Seven Stories press 1999.
- Escobar, A. And Sonia E. alvares (ed.). *The Making of Social Movements in Latin America*. Boulder: Westview Press. 1992.
- Escobar, A. "Discourse and Power in Development: Michael Foucault and the Relevance in his Work to the Third World. *Alternatives*, No. X, 1985.
- Fakih, Mansour. *Sesat Pikir Teori Pembangunan dan Globalisasi. (The Bias of Development Theories and Globalization)* Yogyakarta: Insist Press; 2001.
- , *Masyarakat Sipil untuk Transformasi Sosial. (Civil Society for Social Transformation)*. Yogyakarta: Insist Press. 1996.
- Gendzier, I. *Managing Political Change: Social Scientists and the Third World*. Boulder, CO: Westview Press, 1985.
- Hayter, T. *Aid as Imperialism*. Baltimore: Penguin Books Ltd., 1971.
- Laclau, E. & Mouffe, C. *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*. London: Verso Editions, 1985.

PENUTUP

Pertempuran antara mereka yang mendukung neoliberalisme dan mereka yang menghendaki rakyat sebagai pusat pengembangan ekonomi tengah terjadi di semua tingkatan. Pada tingkat kebijakan, perebutan yang bersifat politik ekonomi di tingkat nasional telah terjadi dan rakyat telah dikalahkan. Salah satu penyebabnya adalah mereka yang membela rakyat di arena kebijakan juga dikalahkan. Gerakan LSM yang misi awalnya untuk membela kepentingan dan kedaulatan rakyat justru sudah direbut dan digunakan untuk mendukung neoliberalisme, dan sebagian LSM justru menjadi pembela paham persaingan bebas, sehingga tanpa sadar mereka telah menjadi bagian untuk menyingkirkan peran negara dari urusan ekonomi seperti dikehendaki oleh rezim persaingan bebas neoliberalisme.

Dibutuhkan strategi yang baik untuk mempertahankan kedaulatan ekonomi dan perlawanan rakyat melalui gerakan sosial untuk keadilan sosial. Karena sumber marginalisasi dan ketidakadilan sosial adalah masuknya tekanan globalisasi dan neoliberalisme kebijakan negara, maka sudah waktunya gerakan LSM justru memfasilitasi lahirnya gerakan rakyat di tingkat lokal untuk merebut kedaulatan ekonomi dan politik mereka. Sekali lagi untuk itu diperlukan reposisi ideologi dan strategi gerakan LSM dalam menghadapi kebijakan neoliberalisme global saat ini. Lokalisasi perjuangan merebut kedaulatan politik ekonomi perlu dipertimbangkan sebagai alternatif gerakan LSM masa mendatang. ■

- Madley, John. *Big Business, Poor Peoples; The Impact of Transnational Corporations on the World's Poor*. London: Zed Book. 1999.
- McMichael, Philip. *Development and Social Change; A Global Perspective*. California: Pine Forge Press, 1996.
- Payer, C. *The Debt Trap; The IMF and the Third World*. New York: Monthly Review Press, 1974.
- Rostow, W.W. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. New York: Cambridge University Press, 1960.
- Roxborough, I. *Theories of Underdevelopment*. London: Mac Millan 1985.
- Sachs, W. (Ed.). *The Development Dictionary, A Guide to Knowledge and Power*, London: Zed Books, 1992.
- Shutt, H. *The Trouble With Capitalism. An Inquiry to the Causes of Global Economic Failure*. London: Zed Book, 2000.

SOCIAL, ECONOMIC AND COMMUNITY ORGANISING PROBLEMS

Masalah Sosial, Ekonomi dan Pengorganisasian Masyarakat



Titik Hartini *
ASPPUK

Although women have an important role in the informal sector, there is still a lack of community institutions to defend their economic and political rights.

Sekalipun perempuan mempunyai peranan penting dalam sektor informal, institusi masyarakat yang membela hak ekonomi dan hak politik mereka masih kurang.

REALITIES OF POVERTY AND IMPOVERISHMENT

One fundamental socio-economic problem currently facing Indonesia is poverty. Statistics Indonesia (BPS) data suggest the proportion of poor people in Indonesia increased from 17.65% prior to the crisis (1996) to 23.43% by 1999. Although the percentage of poor people was reduced to 18.20% by 2002, we must continue to give attention to poverty as in reality, the issue is much more complicated than what is presented in these statistics. One example illustrating this complexity is seen in the lives of fishermen in North Sumatra. Their complaint is the same one they have had since the 1980s, that their catch has been steadily decreasing. This is a result of rogue fishing trawlers (mostly foreign vessels) that raid the Sumatran fishing grounds. In addition, the local fishermen feel that government policy protects the hundreds of such fishing trawlers. This situation has been worsened by the increase in the price of fossil fuels, making it difficult for small-scale fishermen to go to sea.¹

These same conditions, although in a different context, have also been experienced by plantation labourers, farmers near forest areas and dry land farmers. One such example is the tea pickers in Desa Pagilaran, Kabupaten Batang, Central Java. Despite living on a large tea plantation, their circumstances have not improved significantly since the 1960s. They still live in housing that is separate from the rest of the village, has dirt floors, and is extremely cramped because the number of families also continues to increase. Although the plantation has continued to prosper, it does not seem to have had an impact upon the lives of the tea pickers themselves.²

* Titik Hartini, Executive Secretary for Women Micro Entrepreneurs Association (ASPPUK).

REALITAS KEMISKINAN DAN PEMISKINAN

Salah satu masalah mendasar di bidang sosial ekonomi yang dihadapi Indonesia saat ini adalah masalah kemiskinan. Data BPS menyebutkan jumlah orang miskin di Indonesia meningkat dari 17,65% sebelum krisis (1996) menjadi 23,43% pada tahun 1999. Walaupun pada tahun 2002 persentase orang miskin telah berhasil ditekan menjadi 18,2%, kita masih tetap harus memberikan perhatian terhadap persoalan kemiskinan karena kenyataan di lapangan lebih rumit dari apa yang disajikan data statistik tersebut. Sebagai contoh adalah nasib nelayan di Sumatera Utara. Mereka mengeluhkan masalah klasik yang telah terjadi sejak tahun 80-an, tetapi terus berlangsung hingga kini, yaitu perolehan tangkapan ikan mereka yang terus menurun. Kondisi ini akibat keberingasan kapal trawl (umumnya kapal nelayan asing) yang merebut lahan mereka. Di samping itu, kebijakan pemerintah justru dirasakan melindungi operasi dari ratusan kapal trawl itu. Hal ini diperparah dengan naiknya harga bahan bakar yang membuat nelayan kecil kesulitan untuk melaut.¹

Kondisi yang sama namun dengan konteks yang berbeda juga dialami para petani, baik petani penggarap di perkebunan-perkebunan besar, petani penggarap di sekitar hutan, maupun petani lahan kering. Sebagai contoh adalah petani pemetik teh di Desa Pagilaran, Kabupaten Batang, Jawa Tengah. Sekalipun tinggal di perkebunan teh besar, nasib mereka tidak mengalami perubahan yang signifikan sejak tahun 1960-an. Mereka tetap tinggal di permukiman yang terpisah dengan komunitas desa lain, dengan rumah berlantai tanah, hidup berhimpitan karena jumlah keluarga-keluarga baru terus bertambah. Perkebunan yang terus berkembang maju seolah tidak memberi dampak ke arah kehidupan yang lebih baik bagi para petani pemetik teh di sana.²

* Titik Hartini, Sekretaris Eksekutif Asosiasi Pendamping Perempuan Usaha Kecil (ASPPUK).

Another example is seen in those involved in small and micro businesses whose rights are often violated. Such rights abuses affect not only farmers in cases of land acquisition or market sellers in cases of forced market renovations, but also pedicab drivers, street vendors and individuals working in the informal sector.

Due to limited domestic job opportunities, working as a migrant labourer overseas has become an alternative for many Indonesians. During Pelita VI (beginning March 1998), the number of workers working overseas (65% of which were female) reached 1,049,627. Unfortunately, there is an imbalance between the contributions from the migrant workers to the foreign exchange and the efforts made to protect these workers. Migrant workers, who generally work as labourers on plantations or as housemaids, have frequently been subject to extortion, violence (physical abuse, rape and sexual harassment), and even murder. Such incidents, both before their departure and once working overseas, are by no means isolated.³

The condition of the national economy - particularly after the onset of the monetary crisis - had an impact on public services, including the health sector. With the health budget yet to reach 4% of the GDP, current health services and facilities are still unable to meet the developing needs of the public, particularly rural communities. In 2001, the mortality rate for children under five in Indonesia was the fourth highest amongst ASEAN countries, 50 deaths per 1,000 males born and 40 deaths per 1,000 females born.

To ease the pressure of over-population, the government has attempted to drastically reduce the birth rate through the family planning program (KB). However, National Family Planning Board (BKKBN) data from 2002 show that 97.5% of KB participants are women.⁴ Women have been targeted as the main users of contraceptive devices, and this implies that their reproductive rights are therefore being ignored or even abused for the sake of economic growth.

In Indonesia, the current "market economy" is neither efficient nor fair. This is because the regulations and institutions which implement these regulations in fact create a high cost economy through various charges and levies. The Indonesian economy is dominated mostly by conglomerates and large companies rather than small or micro businesses. Economic opportunities and valuable assets are in the hands of the cronies of power-players and the political elite rather than the community.⁵

Liberalization of the finance market at the end of the 1980s actually increased economic problems. There was a large-scale mobilization of community funds by the banking sector to facilitate big businesses. Pakto 88 (October Package 1988) for example, aimed to accelerate the absorption of public funds, but less than 20% of these funds were returned to the people. This was worsened by sprawling corruption and collusion between entrepreneurs and government officials and bankers, which actually cost the country trillions of Rupiah (Baswir, 1999).

Contoh lain adalah nasib rakyat yang terlibat dalam usaha berskala kecil dan mikro yang haknya sering dirampas dengan kekerasan. Hal ini selain dialami oleh petani dalam berbagai kasus pembebasan tanah, atau pedagang pasar dalam kasus renovasi pasar yang dipaksakan, juga dialami penarik becak, pedagang kali lima dan pelaku-pelaku ekonomi rakyat lainnya.

Karena keterbatasan lapangan kerja di dalam negeri, maka bekerja sebagai buruh migran di luar negeri menjadi salah satu pilihan. Pada Pelita VI (awal Maret 1998), ekspor tenaga kerja mencapai 1.049.627 orang, 65% dari jumlah tersebut adalah tenaga kerja perempuan. Sayangnya, sumbangan devisa dari para pekerja migran belum diimbangi dengan perlindungan yang memadai bagi mereka. Pekerja migran, yang umumnya bekerja sebagai buruh di perkebunan atau pembantu rumah tangga, sering mengalami pemerasan, kekerasan (misalnya siksaan fisik, perkosaan dan pelecehan seksual), bahkan pembunuhan. Kondisi ini tidak jarang mereka alami baik sebelum diberangkatkan maupun ketika bekerja di luar negeri.³

Kondisi perekonomian negara - terutama setelah dilanda krisis moneter - berdampak terhadap pelayanan publik, misalnya di bidang kesehatan. Dengan anggaran kesehatan yang belum pernah mencapai 4% dari produk Domestik Bruto, akibatnya fasilitas dan layanan kesehatan yang ada masih belum mampu menjangkau perkembangan kebutuhan masyarakat, terutama masyarakat perdesaan. Probabilitas kematian balita Indonesia pada tahun 2001 menduduki urutan keempat tertinggi di ASEAN, yaitu 50 per 1000 kelahiran untuk bayi laki-laki, dan 40 per 1000 kelahiran untuk bayi perempuan.

Sementara itu, guna mengurangi beban kependudukan, pemerintah melancarkan upaya penurunan angka kelahiran secara besar-besaran melalui program keluarga berencana (KB). Akan tetapi, data BKKBN menunjukkan bahwa sampai tahun 2002, 97,5% peserta KB adalah perempuan.⁴ Selama ini mereka telah dijadikan sasaran utama penggunaan berbagai alat kontrasepsi. Artinya, hak reproduksi kaum perempuan diabaikan dan dianiaya demi laju pertumbuhan ekonomi.

Di Indonesia, "ekonomi pasar" yang berjalan ternyata tidak efisien dan tidak adil. Hal ini karena regulasi dan institusi yang mengatur regulasi justru mengakibatkan ekonomi biaya tinggi akibat adanya berbagai praktik pungutan. Ekonomi Indonesia lebih banyak didominasi oleh konglomerasi dan usaha besar ketimbang usaha skala kecil apalagi mikro. Kesempatan ekonomi dan aset produksi dikuasai oleh kroni sang penguasa dan elit politik ketimbang rakyat.⁵

Liberalisasi keuangan pada akhir tahun 1980-an ternyata menambah kerawanan ekonomi. Mobilisasi dana rakyat secara besar-besaran oleh sektor perbankan digunakan untuk memfasilitasi usaha-usaha berskala besar. Pakto 88 (Paket Oktober 1988) misalnya, bertujuan untuk memperlancar penyedotan dana rakyat, tetapi kurang dari 20% dana tersebut kembali ke rakyat. Hal ini diperparah dengan mengguritanya korupsi dan kolusi antara pengusaha besar dan pejabat negara serta para bankir, yang ternyata telah merugikan negara triliunan rupiah (Baswir, 1999).



Everyone has the right to freedom of speech and freedom to organize.
Kebebasan berpendapat dan berorganisasi adalah hak setiap manusia.

From a political perspective, people working in the informal sector have not only had their economic rights taken away but also their political rights. Throughout the New Order period, they were treated as a floating mass. They were mobilized through community organizations that were co-opted by the state. Cooperative communities were co-opted through relevant laws (No. 12/1967 and No. 25/1992) and only allowed to form the Indonesia Cooperative Council (DEKOPIN), the statutes of which had to be approved by a Presidential Instruction (Baswir, 1999b). Similarly, laborers were only allowed to unionize under the All Indonesia Workers Union (SPSI). The implications of this were that the community basically did not have any institution to defend their rights.

On the other hand, economic globalization is to blame for new forms of poverty such as people trafficking, the main victims of which are the poor. Such cases include rights abuses of migrant workers and inter-regional trade in women and children for the sex industry.⁶

Along with other supporting evidence, the above description of poverty and impoverishment does not stand alone as a strange or random phenomenon. The reality is that poverty stems more from external factors rather than problems with the poor themselves. It seems the current level of poverty is a consequence of the imbalance within the economic, social, cultural and political systems. Due to this imbalance, the rights of disadvantaged communities are not respected or protected and the poor are becoming more firmly entrenched in impoverishment. Of these vulnerable communities, those for whom reality is the hardest are women and children.

Dari aspek politik, pelaku ekonomi rakyat bukan hanya dirampas hak ekonominya tetapi juga hak politiknya. Sepanjang Orde Baru rakyat diperlakukan sebagai massa mengambang. Mereka dimobilisasi melalui berbagai organisasi kemasyarakatan yang dikooptasi oleh negara. Masyarakat koperasi dikooptasi melalui UU koperasi (No. 12/1967 dan No. 25/1992) dan hanya diperkenankan membentuk Dewan Koperasi Indonesia (DEKOPIN) yang AD/ARTnya pun harus disahkan dengan Inpres (Baswir, 1999b). Sementara itu buruh hanya diperbolehkan memiliki Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (SPSI). Implikasinya rakyat pada umumnya tidak memiliki institusi untuk memperjuangkan hak-hak mereka.

Di sisi lain, globalisasi ekonomi juga mengembangkan bentuk-bentuk kemiskinan baru, seperti kasus-kasus perdagangan manusia yang sebagian besar korbannya adalah orang miskin. Kasus ini muncul dalam bentuk pelanggaran hak-hak buruh migran, serta perdagangan lintas negara terhadap perempuan dan anak-anak untuk eksploitasi seksual.⁶

Dengan dukungan banyak fakta lain, gambaran realitas kemiskinan dan pemiskinan di atas tidaklah berdiri sendiri sebagai realitas aneh dan tanpa sebab. Realitas kemiskinan itu lebih banyak bersumber dari kondisi eksternal daripada masalah internal si miskin. Realitas kemiskinan saat ini diakibatkan oleh hubungan yang timpang dalam tatanan ekonomi, sosial, budaya, dan politik. Dalam relasi yang timpang itu, kelompok masyarakat yang kurang memiliki akses tidak memperoleh penghormatan atau perlindungan atas hak-hak dasarnya. Akibatnya mereka semakin terjebak dalam proses pemiskinan. Dalam kelompok masyarakat yang rentan ini, yang menerima kenyataan paling buruk dari proses pemiskinan adalah kaum perempuan dan anak-anak.

WHY HAVE ATTEMPTS TO ALLEVIATE POVERTY FAILED?

Poverty alleviation attempts have adopted two approaches for measuring poverty. First, raising per capita consumption (a macro approach using the poverty threshold).⁷ Second, family-based calculation. This approach uses eight criteria to identify poor households. These two approaches have several fundamental weaknesses:

- They do not provide opportunities for the poor to voice their opinions and aspirations.
- The technical implementation of poverty reduction projects have become similar to providing charity. This means that the poor have become an object of project-based activities which really only solve short-term problems;
- They are not sensitive to inter-regional or inter-sectoral differences;
- They cannot be expected to contribute to the democratization process as they only produce a pattern of subordination where the "controller" of poverty alleviation projects play the role of the charity and the poor become the chosen target of the charity. Therefore, poverty can be exploited as a political commodity for the interests of decision makers; and
- They do not address the root causes of poverty.

Poverty tends to be seen as a matter of individual fate, heredity, ignorance or laziness as well as a problem of limited natural resources. Poverty is not considered as structural poverty caused by economic and political inequality, in terms of access and control as well as the allocation of natural resources and decision-making processes.

Based on the above explanation, we can better understand why attempts to reduce poverty have so far failed. The strategy for alleviating poverty is not aimed at solving the factors that have caused structural poverty or the marginalization of small-scale businesses and does not aim to develop a system for providing justice for marginalized communities.

MENGAPA UPAYA PENANGGULANGAN KEMISKINAN BELUM BERHASIL?

Upaya penanggulangan kemiskinan selama ini dilakukan dengan menggunakan dua pendekatan pengukuran kemiskinan. Pertama, pendekatan pemenuhan konsumsi per kapita (menggunakan garis kemiskinan dan bersifat makro). Kedua, pendekatan perhitungan yang berbasis keluarga. Pendekatan ini memiliki patokan delapan ciri rumah tangga miskin.⁷ Kedua pendekatan ini mempunyai beberapa kelemahan mendasar, yaitu:

- Tidak membuka peluang bagi suara dan aspirasi si miskin;
- Teknis pelaksanaan kegiatan penanggulangan kemiskinan menjadi bersifat kedermawanan. Ini berarti si miskin menjadi objek dari suatu aktivitas yang bersifat proyek yang sesungguhnya hanya mampu menjawab masalah dalam jangka pendek;
- Tidak memiliki kepekaan terhadap keragaman konteks wilayah maupun sektor;
- Tidak bisa diharapkan dapat menyumbang proses demokratisasi karena hanya menghasilkan pola hubungan subordinat dimana "pengendali proyek" penanggulangan kemiskinan berperan sebagai "si dermawan" dan masyarakat miskin sebagai "yang terpilih untuk dikasihani". Itulah sebabnya, realitas kemiskinan berpotensi dimanfaatkan sebagai komoditi politik bagi pengambil keputusan yang punya kepentingan;
- Tidak menyentuh akar masalah kemiskinan.

Problem kemiskinan lebih dilihat sebagai nasib buruk, soal warisan, soal kebodohan dan kemalasan individu dan juga masalah keterbatasan sumber daya alam. Kemiskinan tidak dilihat sebagai kemiskinan struktural yang diakibatkan oleh ketidakadilan ekonomi dan politik, khususnya ketidakadilan dalam hal akses dan kontrol serta politik alokasi sumber daya dan pengambilan keputusan.

Bertolak dari uraian di atas, kita lebih bisa memahami mengapa upaya penanggulangan kemiskinan selama ini belum berhasil. Strategi penanggulangan kemiskinan tidak diarahkan untuk menanggulangi faktor-faktor penyebab terjadinya kemiskinan struktural dan tersingkirnya usaha rakyat dan kurang bertujuan membangun sistem yang lebih memberikan keadilan bagi kelompok-kelompok marginal.

In 1999 more than 23% of Indonesian were still living in poverty.

Pada tahun 1999, lebih dari 23% rakyat Indonesia masih hidup dalam kemiskinan.





Community empowerment is a must in enhancing the capacity of these people.

Pemberdayaan masyarakat adalah suatu keharusan dalam upaya peningkatan kemampuan masyarakat.

COMMUNITY ORGANIZING

Any new approaches for solving poverty require a clear focus on structural poverty. Overcoming structural poverty means addressing the systemic factors which result in the marginalization of certain groups from access to and benefit from resources. This means the agenda for poverty alleviation is essentially a community empowerment agenda.

Community empowerment is conducted through community organizing, a process of consolidating community strengths by involving as many constituents as possible. Community organizing is achieved through finding feasible solutions to problems, determining targets to achieve and forming an institution that is democratically monitored by the whole constituency. In turn, these institutions are expected to be able to develop the capacity of the community to address their problems and accommodate the aspirations and utilize the strengths of the constituency itself (Dave Beckwith & Cristina Lopez, 1997).

The aim of community organizing is to bring about a transformative social change based on a community's own capabilities. To achieve this, the resources and infrastructure must be identified and targets established so problems can be solved and goals achieved.

Based on their experiences,⁸ a number of Indonesian activists working in this field have concluded the steps to community organizing are as follows:

- a. Liaise with the community by establishing a contact person, develop a close relationship, act as an observer, be active in discussions and collaborations.
- b. Conduct social research through macro and microanalysis (to identify the systemic factors within society which consistently cause the marginalization of certain groups from access to use of and benefits from resources) as well as documentation.

PENGORGANISASIAN MASYARAKAT

Pendekatan baru terhadap persoalan kemiskinan menuntut adanya fokus yang jelas pada masalah kemiskinan struktural. Penanggulangan kemiskinan struktural berarti menangani faktor-faktor sistemis dalam masyarakat yang secara konsisten mengakibatkan marjinalisasi kelompok-kelompok tertentu dari akses terhadap sumber daya dan manfaatnya. Artinya, agenda penanggulangan kemiskinan pada hakikatnya adalah agenda pemberdayaan masyarakat.

Agenda pemberdayaan masyarakat dilakukan melalui pengorganisasian masyarakat, yaitu proses konsolidasi kekuatan masyarakat dengan melibatkan konstituen sebanyak mungkin. Hal ini dilakukan melalui proses menemukan penyelesaian-penyelesaian masalah yang mungkin dilakukan, menyusun sasaran yang harus dicapai dan membangun sebuah institusi yang secara demokratis diawasi oleh seluruh konstituen. Pada gilirannya institusi ini diharapkan akan mampu mengembangkan kapasitas masyarakat untuk menangani masalahnya dan bisa menampung semua keinginan dan kekuatan konstituen yang ada (Dave Beckwith & Cristina Lopez, 1997).

Tujuan pengorganisasian masyarakat adalah mewujudkan suatu perubahan sosial yang transformatif dengan berangkat dari apa yang dimiliki oleh masyarakat yang bersangkutan. Untuk itu perlu dilakukan identifikasi sumber daya dan infrastruktur yang ada serta menyusun sasaran agar penyelesaian masalah atau pencapaian tujuan bisa dicapai.

- Belajar dari pengalaman,⁸ sejumlah aktivis pengorganisir menyimpulkan bahwa tahapan pengorganisasian masyarakat adalah sbb:*
- a. *Melebur dengan masyarakat dengan membangun kontak person, menjalin pertemanan, terlibat sebagai pendengar, terlibat aktif dalam diskusi dan ikut bekerja sama.*
 - b. *Melakukan penyelidikan sosial dengan melakukan analisa sosial baik makro maupun mikro (untuk mengidentifikasi faktor-faktor sistemik dalam masyarakat yang secara konsisten mengakibatkan marjinalisasi kelompok-kelompok tertentu dari akses terhadap sumber daya dan manfaat) dan melakukan pendokumentasian.*

- c. Plan preliminary activities by formulating issues, holding discussions together, and identifying problems as well as potentials.
- d. Implement activities in accordance what has been agreed upon through joint discussion.
- e. Establish community organizations.

The next step is to establish an institution that is democratically monitored by the whole constituency and which develops their capacity in utilizing their constituent's strengths. Finally, it needs to be emphasized that the institution or organisation is a means to achieve the community's goals, not the goal itself. ■

¹ KIKIS position paper "Melawan Kemiskinan" (*Opposing Poverty*), KIKIS, 2002.

² Quoted from the 1999/2000 Organisasi Tani Jawa Tengah (Ortaja) report (*East Java Farming Organization*).

³ Statement from the Consortium for Advocacy of Indonesian Migrant Workers, 2001.

⁴ BKKBN Report, 2002.

⁵ KIKIS, *op. cit.*

⁶ "Kaum Perempuan dan Strategi Ekonomi Internasional" (*Women and International Economy Strategy*), Mariarosa Dalla Costa, Giovanna F Dalla Costa. Introduction by Nani Zulminarni, Kalyanamitra, Jakarta, 2000, pp. X - XVI.

⁷ The eight characteristics of a poor household are: (a) the floor area of the house is less than 8m²; (b) the floor is made of dirt; (c) the household uses rain water or water from an unprotected source for their clean water needs; (d) the house does not have a toilet; (e) the household owns no assets; (f) the household does not regularly eat lauk- pauk (side dishes providing a family's source of protein) or the variability of lauk- pauk is limited; (g) the household is not involved in social activities; (h) the household does not buy clothes.

⁸ Taryono Puter, working paper entitled "Pengorganisasian Masyarakat" (*Community Organising*).

- c. Merancang kegiatan awal dengan merumuskan isu bersama, musyawarah bersama, mengidentifikasi masalah dan potensi.
- d. Melaksanakan kegiatan yang sesuai dengan kesepakatan musyawarah bersama.
- e. Membentuk organisasi rakyat.

Tahapan berikutnya adalah membangun institusi yang secara demokratis diawasi oleh seluruh konstituen sehingga mampu mengembangkan kapasitas dalam menampung semua kekuatan konstituen. Akhirnya, perlu ditegaskan bahwa institusi atau organisasi adalah alat untuk mencapai tujuan, bukan tujuan itu sendiri. ■

¹ Kertas posisi KIKIS "Melawan Kemiskinan", KIKIS tahun 2002.

² Laporan Organisasi Tani Jawa Tengah (Ortaja) tahun 1999/2000.

³ Pernyataan Konsorsium Pembela Buruh Migran Indonesia, 2001.

⁴ Laporan BKKBN, 2002.

⁵ KIKIS, *op. cit.*

⁶ "Kaum Perempuan dan Strategi Ekonomi Internasional", Mariarosa Dalla Costa, Giovanna F Dalla Costa, Pengantar oleh Nani Zulminarni, Kalyanamitra, Jakarta, 2000, hal. X - XVI.

⁷ Delapan ciri rumah tangga miskin tersebut adalah: (a) luas lantai rumah kurang dari 8 m persegi; (b) jenis lantainya tanah; (c) menggunakan air hujan atau dari sumber air tak terlindung sebagai pasokan air bersih; (d) tidak memiliki jamban; (e) tidak memiliki asset; (f) tidak ada ketersediaan lauk pauk, atau ada sedikit lauk pauk tapi tidak bervariasi; (g) tidak pernah terlibat dalam kegiatan sosial; (h) tidak pernah membeli pakaian.

⁸ Taryono Puter, makalah "Pengorganisasian Masyarakat".

Recent Publications (Publikasi Terbaru) !!!

- Field Report. "A Study on the Business Climate in Post-Conflict Areas: The Case of North Maluku" (Indonesian).
- Proceedings. "Reflections on the Implementation of Regional Autonomy and Sustainable Human Resources Management" (Indonesian).
- Special Report. "SMERU'S Rapid Assessment of Education Problems, and the JPS Scholarships and Block Grants Program in Four Provinces Cases in Kabupaten Pontianak, Kabupaten Tangerang, Kabupaten Sleman, and Kabupaten Lombok Timur" (English and Indonesian).
- Laporan Lapangan. "Kajian Lingkungan Dunia Usaha di Daerah Pasca Konflik, Kasus Propinsi Maluku Utara" (Bahasa Indonesia).
- Prosiding. "Refleksi Pelaksanaan Otonomi Daerah dan Pengelolaan SDA yang Berkelanjutan" (Bahasa Indonesia).
- Laporan Khusus. "Pengamatan Cepat SMERU tentang Permasalahan Pendidikan dan Program JPS, Beasiswa dan DBO di Empat Propinsi Kasus di Kabupaten Pontianak, Kabupaten Tangerang, Kabupaten Sleman, dan Kabupaten Lombok Timur" (Bahasa Inggris dan Bahasa Indonesia).



TOWARDS FORMULATING GENDER SENSITIVE POLICIES AND PROGRAMS

MENUJU PERUMUSAN KEBIJAKAN DAN PROGRAM YANG TANGGAP JENDER

Nursyahbani Katjasungkana*
Koalisi Perempuan Indonesia (KPI)

Given equal opportunity, women will be able to obtain and contribute the same benefits as men.

Dengan diberi kesempatan yang sama perempuan dapat memperoleh dan memberi manfaat yang sama.

INTRODUCTION

Attempts by the Indonesian government to improve the role and position of women began 22 years ago, when the role of women was made part of the 1978 State Policy Guidelines. A year later, a Deputy Minister for Women's Affairs was installed and became responsible for improving the role of women. This policy was the Indonesian government's response to the United Nation declaring 1975 the International Women's Year under the theme of "Equality, Development and Peace". In addition, the government signed a number of international agreements including the Nairobi Forward Looking Strategy (1985), the Vienna Platform for Action (Vienna, 1993), Social Development (Copenhagen, 1994), International Conference on Population and Development (Cairo, 1994) and the Beijing Platform For Action (Beijing, 1995). The Indonesian government also ratified the UN Convention on "The Elimination of All Forms of Discrimination against Women" in 1984. This Convention requires governments to formulate policies, laws and programs that create equality between men and women.

Unfortunately, however, the policies and programs introduced by the Indonesian government are yet to reduce the gender inequality and gap between men and women. The main reason for this is that the government's policies aimed at women are legally, institutionally and ideologically gender biased. Marriage Law No. 1/1974 article 31 (3) and article 34 (1) and (3), for example, clearly re-enforce the stereotypical roles of men (as the household head and breadwinner)

* Nursyahbani Katjasungkana of the Indonesian Women's Coalition (KPI) is also a member of representatives from professional groups in the People's Consultative Assembly (MPR-RI).

PENGANTAR

Upaya pemerintah Indonesia meningkatkan peran dan kedudukan perempuan telah dimulai sejak 22 tahun yang lalu ketika untuk pertama kalinya sektor peranan perempuan dimasukkan dalam GBHN 1978. Setahun kemudian ditunjuk seorang Menteri Muda Urusan Peranan Wanita yang bertanggung jawab dalam mekanisme nasional peningkatan peranan wanita. Kebijakan ini merupakan tanggapan pemerintah Indonesia atas dicanangkannya Tahun Perempuan Internasional oleh PBB pada tahun 1975 yang bertema "Persamaan, Pembangunan dan Perdamaian." Disamping itu pemerintah juga menandatangani berbagai kesepakatan internasional, antara lain Nairobi Forward Looking Strategy (1979), Vienna Platform for Action (Wina, 1993), Pembangunan Sosial (Kopenhagen, 1994), Konferensi Kependudukan dan Pembangunan (Kairo, 1994) dan Beijing Platform For Action (Beijing, 1995). Diantara kesepakatan internasional penting yang diratifikasi oleh pemerintah Indonesia adalah Konvensi PBB tentang "Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan" pada tahun 1984. Konvensi ini mewajibkan negara untuk merumuskan kebijakan, hukum dan program-program yang berkaitan dengan pencapaian persamaan antara laki-laki dan perempuan.

Namun sayang, sejauh ini kebijakan dan program yang dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia tidak banyak mengurangi ketimpangan dan kesenjangan jender antara perempuan dan laki-laki. Sebab pokoknya adalah karena kebijakan-kebijakan yang diterapkan pemerintah terhadap perempuan baik dari segi hukum, kelembagaan dan ideologinya sangat

* Nursyahbani Katjasungkana adalah aktivis LSM Koalisi Perempuan Indonesia (KPI) yang juga anggota Fraksi Utusan Golongan (FUG) MPR-RI.

and women (as a mother and housewife). Institutionally, the government gives more support to organizations like Pendidikan Kesejahteraan Keluarga - PKK (Program at village level to educate women on various aspects of family welfare) and Dharma Wanita (Association of the Wives of Civil Servants) that provide political benefit and implement the government's own gender-biased policies.

The government has applied such policies for nearly 32 years. This "women in development" approach implies that inequality has occurred because of the inability of women themselves. As a result, policies and programs have been prioritized towards programs specifically for women, such as those implemented by PKK.

As an understanding of gender analysis is still minimal, the skills needed to formulate and implement legislation, policies and development programs that incorporate women's experiences are also lacking or sometimes non-existent. In general, policy makers are not sensitive to biological and gender differences between men and women. They believe that legislation, policies and programs are aimed at all members of society, both men and women, or have a gender-neutral structure, and therefore do not need a gender perspective.

It can be said that laws and policies are formulated and development programs designed using a male perspective: not just in terms of gender but also based on their views as men. Consequently, there is a wide gender gap. The number of illiterate women, for example, is much higher (14.9%) than men (6.8%), and the labor force participation rate for women is lower (51.2%) compared with men (83.2%). A similar trend is seen in the participation rate of women in the House of the Representatives (Dewan Perwakilan Rakyat - DPR), only 9.82%, despite the number of female voters being larger (50.88%) than men (49.12%) (see The Profile of Indonesian Women, 1998).



bias jender. UU Perkawinan No. 1 Tahun 1974 Pasal 31 (3) dan Pasal 34 (1) (3), misalnya, dengan jelas mengukuhkan peran stereotype laki-laki (sebagai kepala keluarga dan pencari nafkah) dan perempuan (sebagai ibu dan pengurus rumah tangga) Dari segi kelembagaan, pemerintah lebih banyak memberi dukungan kepada organisasi-organisasi (misalnya PKK dan Dharma Wanita) yang memberikan manfaat politis dan menjalankan kebijakan pemerintah yang bias jender.

Kebijakan tersebut telah diterapkan oleh pemerintah selama hampir 32 tahun. Pendekatan "perempuan dalam pembangunan" ini melihat bahwa kesenjangan yang terjadi adalah karena ketidakmampuan perempuan sendiri. Oleh karena itu kebijakan dan program diprioritaskan pada program-program yang spesifik perempuan seperti yang dilaksanakan oleh PKK selama ini.

Karena pemahaman tentang analisis jender masih kurang, maka ketrampilan untuk merumuskan dan melaksanakan hukum, kebijakan dan program pembangunan yang memasukkan pengalaman perempuan sangatlah kurang atau bahkan tidak ada sama sekali. Umumnya penentu kebijakan tidak peka terhadap perbedaan biologis dan jender yang dapat berdampak berbeda pada laki-laki dan perempuan. Mereka berpendapat bahwa hukum, kebijakan dan program-program yang dibuat ditujukan untuk semua anggota masyarakat, laki-laki maupun perempuan, atau disusun secara netral jender, sehingga dengan demikian tidak perlu harus menerapkan perspektif jender.

Dapat dikatakan perumusan hukum, kebijakan dan program pembangunan disusun atas dasar pandangan laki-laki: bukan hanya dalam arti jenis kelamin, tapi juga dilandasi oleh pandangan-pandangan mereka yang bias laki-laki atau bias jender. Akibatnya, terjadi ketimpangan dan kesenjangan jender yang sangat lebar antara laki-laki dan perempuan sebagaimana dapat dilihat pada angka-angka statistik berikut ini. Jumlah perempuan yang buta huruf, misalnya, jauh lebih tinggi (14,9%) dibandingkan laki-laki (6,8%), demikian pula angka TPAK (tingkat partisipasi angkatan kerja) perempuan lebih rendah (51,2%) dibandingkan laki-laki (83,2%). Hal yang sama tercermin dalam angka partisipasi perempuan di DPR yang hanya mencapai angka 9,82% padahal jumlah pemilih perempuan lebih besar (50,88%) dibandingkan pemilih laki-laki (49,12%) (lihat Profile Wanita Indonesia, 1998).

Age and sex do not keep these women from participating in community activities.

Usia dan jenis kelamin tidak membatasi mereka untuk berperanserta dalam kegiatan kemasyarakatan.

This gender inequality can genuinely be reduced and even eliminated if law and policy makers, as well as development program officials, use gender analysis in the planning, implementation and monitoring of such programs. There are at least two ways of intervening and reducing this inequality. First, by formulating legislation, policies and programs which are specific to women and second, by developing gender responsive planning through the adjustment of current policies so that they do not cause discrimination.

This article discusses a number of policies that provide a directive for the formulation of policies, legislation and programs which are gender responsive and adopt a gender perspective in order to create gender equality as well as gender justice.

GENDER RESPONSIVE STATE POLICIES

The 1999 State Policy Guidelines (Garis Besar Haluan Negara - GBHN) gave reasonably clear directives for policy makers to improve the position and role of women over the five following years. There are two policies in the GBHN which must be carried out by the government:

1. Improve the position and role of women in state and national life through national policies supported by institutions which are capable of striving for gender equality and justice.
2. Improve the role and independence of women's organizations whilst continuing to defend the unity and integrity as well as the historical value of the women's movement in relation to continuing efforts to empower women and increase family and community prosperity.

The above policies regarding the position and role of women are supported by policies in the legal sector which basically give a directive to "devise an all-encompassing and integrated national legal system by acknowledging and respecting religious and *adat* laws as well as revising national and inherited colonial laws, which are discriminatory, including those which are gender biased and incompatible with the demands of the reform process, through legislative programs."

The construction of such a legal system not only comprises of legal elements, but also legal structures (law enforcers, facilities and infrastructure), legal culture and the community. If we look more carefully, GBHN policies provide a considerable opportunity for legal and policy change regarding the improvement of the position and role of women. In turn, these changes will improve access to, participation in, control of and benefit from all sectors of development for women, and this will eventually create prosperity, gender equality and justice.

Kesenjangan gender tersebut sesungguhnya bisa dikurangi dan bahkan dapat dihilangkan jika para pembuat hukum, penentu kebijakan dan pelaksana program-program pembangunan menggunakan analisa gender dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pemantauan program pembangunan. Setidaknya ada dua cara intervensi untuk mengurangi kesenjangan tersebut. Pertama, kebijakan, hukum dan program yang spesifik perempuan, kedua, perencanaan yang tanggap gender dengan melakukan penyesuaian terhadap kebijakan umum yang telah ada sehingga tidak menimbulkan diskriminasi.

Tulisan ini membahas beberapa kebijakan yang memberi arahan pada pembuatan kebijakan, hukum dan program yang tanggap dan berperspektif gender untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender.

KEBIJAKAN NEGARA YANG TANGGAP GENDER

GBHN 1999 memberikan arahan cukup jelas bagi para pembuat kebijakan untuk melakukan upaya-upaya peningkatan kedudukan dan peranan perempuan setidaknya dalam lima tahun mendatang. Ada dua kebijakan dalam GBHN yang harus dijalankan oleh pemerintah, yaitu:

1. Meningkatkan kedudukan dan peranan perempuan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara melalui kebijakan nasional yang diimbangi oleh lembaga yang mampu memperjuangkan terwujudnya kesetaraan dan keadilan gender.
2. Meningkatkan kualitas peran dan kemandirian organisasi perempuan dengan tetap mempertahankan nilai persatuan dan kesatuan serta nilai historis perjuangan kaum perempuan dalam rangka melanjutkan usaha pemberdayaan perempuan serta kesejahteraan keluarga dan masyarakat.

Kebijakan tentang kedudukan dan peran perempuan tersebut ditunjang oleh kebijakan sektor hukum yang pada pokoknya memberi arahan untuk "Menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta memperbaharui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidakadilan gender dan ketidaksesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi."

Penataan sistem hukum tersebut meliputi tidak saja substansi hukumnya, tapi juga struktur hukum (aparatur, sarana dan prasarana), budaya hukum dan masyarakat. Apabila diteliti lebih jauh, kebijakan dalam GBHN tersebut memberi peluang besar munculnya perubahan hukum dan kebijakan tentang peningkatan kedudukan dan peran perempuan. Perubahan tersebut pada gilirannya akan memperluas akses, partisipasi, kontrol dan kemanfaatan semua bidang pembangunan bagi perempuan yang pada akhirnya akan mewujudkan kesejahteraan, kesetaraan dan keadilan gender.

For this, the 1999 GBHN policies must be spelt out in development policies and programs. Presently, Bappenas is formulating a National Development Program (Program Pembangunan Nasional - Propenas) which includes strategies for women's empowerment programs. There are four principal strategies in the Propenas which will be adopted over the next five years:

1. Apply a gender mainstreaming approach in order to guarantee that all planning, implementation, observation, and evaluation processes for development policies, programs and projects, both at the national and regional level, use gender analysis. This means that they integrate the experiences and problems of women and men in the planning, implementation, observation, and evaluation stages of development policies, programs, projects, regulations and budgets.
2. Meet the practical needs of women through increasing their participation and quality of life in a variety of sectors, including the education, health, economic, employment, legal, political, and socio-cultural sectors, as well as other development areas.
3. Meet strategic needs by creating gender equality and justice in all development sectors and areas.
4. Familiarize society, including government officials at the national and regional level, with gender equality and justice through the Knowledge Integration Environment (KIE) program.

The strategy adopted to improve the role and independence of women's organizations is to empower community organizations, allowing them to become more capable of participating in efforts to empower women. In order to strengthen women's rights, policy strategies are prioritized to fulfill women's rights, the development of a legal system and legislation which show concern for women's rights, as well as providing adequate management of funds in women's interests. The short-term steps which have been formulated to achieve this include:

- Gender mainstreaming through the formulation of development policies in all development sectors and areas, and re-examination of policies which already exist, including laws and other regulations, but have not adopted a gender perspective.
- Educate the planners and executors of development programs in gender equality and justice in order to widen their perspective regarding important gender issues, and introducing gender analysis techniques in order to transfer knowledge and expertise in relation to formulating policies and planning development programs and projects which adopt a gender perspective.

Untuk itu kebijakan GBHN 1999 harus dijabarkan dalam kebijakan dan program pembangunan yang akan dilakukan. Saat ini di tingkat Bappenas sedang dirumuskan Program Pembangunan Nasional (Propenas) yang juga memuat strategi program pemberdayaan perempuan. Dalam Propenas ini terdapat empat strategi pokok yang akan ditempuh dalam lima tahun yang akan datang, yaitu:

1. Melakukan pengarusutamaan jender untuk menjamin bahwa seluruh proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi dari seluruh kebijakan, program dan proyek pembangunan baik di pusat dan daerah menggunakan analisis jender. Artinya, mengintegrasikan pengalaman dan masalah perempuan dan laki-laki dalam setiap rancangan rencana, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi kebijakan, program, proyek, peraturan dan anggaran pembangunan.
2. Memenuhi kebutuhan praktis perempuan dengan meningkatkan partisipasi dan kualitas hidup perempuan di berbagai bidang, antara lain pendidikan, kesehatan, ekonomi, ketenagakerjaan, hukum, politik, sosial budaya dan bidang pembangunan lainnya.
3. Memenuhi kebutuhan strategis dengan menciptakan kesetaraan dan keadilan jender di semua bidang dan sektor pembangunan.
4. Melakukan sosialisasi mengenai kesetaraan dan keadilan jender melalui Program Knowledge Integration Environment (KIE) kepada seluruh masyarakat termasuk aparat pemerintah di tingkat pusat dan daerah.

Strategi yang ditempuh untuk meningkatkan kualitas peran dan kemandirian organisasi perempuan adalah dengan memberdayakan lembaga-lembaga masyarakat agar lebih dapat berpartisipasi dalam upaya-upaya pemberdayaan perempuan. Untuk menegakkan hak asasi perempuan maka strategi kebijakan diprioritaskan pada pemenuhan hak-hak perempuan, pengembangan hukum dan perundang-undangan yang memperhatikan hak-hak perempuan serta pengelolaan dana yang memadai untuk kepentingan perempuan. Untuk itu dirumuskan langkah-langkah jangka pendek, yaitu:

- Melakukan pengarusutamaan jender melalui perumusan kebijakan pembangunan di seluruh bidang dan sektor pembangunan serta pengkajian ulang kebijakan-kebijakan yang sudah ada namun belum berperspektif jender, termasuk UU dan peraturan-peraturan lainnya.
- Melakukan sosialisasi kesetaraan dan keadilan jender kepada seluruh perencana maupun pelaksana pembangunan untuk membuka wawasan mereka tentang isu-isu jender yang perlu diperhatikan, serta melakukan sosialisasi teknik analisis jender untuk memberikan keahlian kepada mereka dalam rangka merumuskan kebijakan serta merencanakan program maupun proyek pembangunan agar berperspektif jender.

The Office of the Minister for Women's Empowerment (*Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan - Kantor Meneg PP*) is currently preparing a Master Plan for Women's Empowerment Programs (RIPNAS). The approach being used is a one-door policy system, which is an approach enacted by the Kantor Meneg PP to ensure gender mainstreaming in all development sectors in the context of developing a foundation in order to urge all development sectors to independently insure gender equality and justice.

This Master Plan maintains five main agendas which have become the mission in empowering women, including:

1. Increasing the quality of life for women in several strategic areas;
2. Promoting education on gender equality and justice;
3. Eliminating all forms of violence against women;
4. Strengthening women's rights; and
5. Building the capacity and increasing the independence of women's institutions and organizations.

The use of gender analysis in the decision making process is an acknowledgement that the realities of women's lives are different. As a result, providing the same opportunities for women and men does not actually ensure the same benefits and results for women. The challenge for policy makers is to ensure that development legislation, policies, and programs are egalitarian and just for men and women through gender-responsive policies.

The process of formulating gender-responsive policies is conducted by looking at general policies and then identifying the available development statistics as a means to help broaden our perspectives. After this we need to look specifically at discrepancies within these data from the point-of-view of access, participation, control, and benefit. Gender issues can then be determined by looking at what form of discrepancies exist and why. The following step is to formulate the aims or targets of gender policies by determining what has to be done in order to narrow, reduce or eliminate this gap. Next, the program actions or activities which need to be implemented in order to reach the above targets should be formulated, along with the determination of indicators.



Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan saat ini sedang menyiapkan Rencana Induk Program Pemberdayaan Perempuan (RIPNAS PP). Pendekatan yang diterapkan adalah kebijakan satu pintu, yakni sebuah kebijakan antara yang dikeluarkan oleh Kantor Meneg PP untuk melakukan pengarusutamaan jender di semua bidang dan sektor pembangunan dalam rangka memberikan dasar-dasar guna mendorong sektor-sektor pembangunan tersebut agar dapat secara mandiri mewujudkan kesetaraan dan keadilan jender.

RIPNAS PP menetapkan lima agenda pokok yang merupakan misi pemberdayaan perempuan, yaitu:

1. Peningkatan kualitas hidup perempuan di berbagai bidang strategis;
2. Penggalakan sosialisasi kesetaraan dan keadilan jender;
3. Penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan;
4. Penegakan hak asasi perempuan; dan
5. Pemampuan dan peningkatan kemandirian lembaga dan organisasi perempuan.

Penggunaan analisis jender dalam setiap pengambilan keputusan merupakan pengakuan bahwa realitas kehidupan perempuan adalah berbeda. Oleh karena itu pemberian kesempatan yang sama kepada perempuan dan laki-laki tidak dengan sendirinya memberikan manfaat dan hasil yang sama bagi perempuan. Adalah tantangan bagi penentu kebijakan untuk memastikan bahwa hukum, kebijakan dan program-program pembangunan yang dibuat harus setara dan adil bagi laki-laki dan perempuan, yakni melalui kebijakan yang tanggap jender.

Proses pembuatan kebijakan yang tanggap jender itu dilakukan dengan cara melihat kebijakan umum yang telah ditetapkan, kemudian mengidentifikasi pada statistik hasil pembangunan yang telah ada sebagai data pembuka wawasan. Selanjutnya secara khusus melihat faktor-faktor kesenjangan dari data pembuka wawasan tersebut baik dari segi akses, partisipasi, penguasaan atau manfaatnya. Dari data pembuka wawasan dan faktor-faktor kesenjangan tersebut kemudian dirumuskan masalah jendernya, yakni melihat apa bentuk kesenjangan dan mengapa terjadi kesenjangan. Langkah berikutnya adalah merumuskan tujuan atau sasaran kebijakan jender dengan cara merumuskan apa yang harus dilakukan untuk mempersempit, mengurangi atau menghapuskan kesenjangan tersebut. Selanjutnya dirumuskan program aksi atau kegiatan yang harus dilakukan untuk mencapai sasaran tersebut, sekaligus merumuskan indikator-indikatornya.

More women are beginning to believe in gender equality, not just in government and commerce, but also in family and child care.

Semakin banyak perempuan mulai meyakini kesetaraan gender, tidak saja dalam pemerintahan dan perdagangan, tetapi juga dalam merawat anak dan keluarga.

It can be said that the policies included in the 1999 GBHN represent Indonesia's aspirations as determined through the MPR, but if we look carefully at these policies, they are also a realization of the UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women which was enacted through Law No 7 in 1984. This Convention has at least three main principles, including:

a) The Principle of State Obligation

This Convention places an obligation on states to fulfill their responsibilities. Almost every article begins with the words: "States Parties shall take all appropriate measures..." This means that states are not just obliged to put in place the policies and facilities to obtain gender equality, but also to ensure that the rights included in the Convention are realized. To ensure that women's rights are realized, the Convention establishes several regulations to empower women so that they have the capacity to access all of the available opportunities. The relevant articles which place this obligation on each state include Article 2, Article 3, Article 4, and Article 5.

These four articles are general policies which act as "umbrellas" for other articles included in the Convention. In general, the four articles determine the commitment of states to preventing and prohibiting discrimination, identifying and taking appropriate measures, penalizing discriminatory actions, promoting women's rights and equality between men and women (gender equality) through pro-active actions, and accelerating *de facto* equality.

b) Principle of Non-discrimination

This principle, which is clearly presented in Article 1 of the Convention, stipulates that discrimination against women shall mean any exclusion, restriction and distinction made on the basis of sex which has the effect or purpose of nullifying the recognition, enjoyment or exercise of fundamental human rights and other forms of freedom by women.

Thus, it is clear that this Convention uses human rights and fundamental freedom as the parameters to determine whether there is discrimination against women or not. In other words, a woman is unable to exercise her rights as stipulated in the Convention, for example her political rights (as covered in Article 7), if the relevant state does not respect the political rights of the people, such as the freedom of speech and the right to unionize or assemble.

Boleh dikatakan kebijakan-kebijakan dalam GBHN 1999 tidak saja merupakan kehendak bangsa Indonesia yang telah ditetapkan melalui MPR yang lalu, namun jika kita simak dengan seksama kebijakan tersebut juga merupakan pelaksanaan Konvensi PBB tentang Penghapusan segala bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan yang telah disahkan dengan UU No.7 Tahun 1984. Konvensi tersebut setidaknya mengandung tiga prinsip utama, yaitu:

a) Prinsip Kewajiban Negara

Konvensi ini meletakkan kewajiban kepada negara untuk melaksanakan tanggung jawabnya. Hampir semua pasalnya diawali dengan kata: "Negara-negara peserta wajibdst". Artinya, negara tidak saja berkewajiban menyediakan kebijakan dan sarana bagi perempuan untuk mencapai persamaan antara laki-laki dan perempuan, tapi juga memastikan bahwa hak-hak yang telah dicantumkan dalam Konvensi diwujudkan. Untuk memastikan bahwa hak-hak perempuan itu nyata diwujudkan, Konvensi telah menetapkan berbagai peraturan untuk memberdayakan perempuan sehingga kapasitas perempuan untuk mengakses semua kesempatan yang tersedia dapat ditingkatkan. Pasal-pasal dalam Konvensi yang relevant dan meletakkan kewajiban tersebut kepada negara adalah Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4 dan Pasal 5.

Keempat pasal tersebut merupakan kebijakan umum dan merupakan "payung" bagi pasal-pasal lainnya dalam Konvensi. Pada pokoknya keempat pasal tersebut menetapkan komitmen negara untuk mencegah dan melarang diskriminasi, mengidentifikasi dan melakukan tindakan, menjatuhkan sanksi terhadap perlakuan diskriminatif, mempromosikan hak-hak perempuan dan persamaan laki-laki dan perempuan melalui tindakan yang pro aktif dan mengakselerasikan persamaan *de facto*.

b) Prinsip Non Diskriminasi

Prinsip ini tertuang dengan sangat jelas dalam pasal 1 Konvensi yang menyatakan bahwa diskriminasi terhadap perempuan adalah semua perbuatan yang mengucilkan, membatasi, membedakan yang dibuat berdasarkan jenis kelamin yang berdampak atau bertujuan untuk meniadakan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak asasi dan kebebasan fundamental lainnya bagi perempuan.

Dengan demikian jelaslah bahwa Konvensi ini menggunakan hak asasi manusia dan kebebasan fundamental manusia sebagai parameter untuk melihat apakah terdapat diskriminasi terhadap perempuan atau tidak. Dengan kata lain, seorang perempuan tidak akan dapat melaksanakan hak-hak yang ada dalam Konvensi ini, misalnya hak politiknya (sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7), jika negara yang bersangkutan tidak menghormati hak-hak politik rakyat, misalnya hak berbicara dan hak berserikat dan berkumpul.



A woman engineer in village development: an example of gender equality in development sector.

Seorang insinyur perempuan dalam pembangunan desa: salah satu contoh kesetaraan gender di sektor pembangunan.

If we read the Convention thoroughly, it is clear that it is based on the reality that gender inequality is a social construction. This inequality did not occur naturally and thus will only disappear through pro-active efforts. It is for this reason the Convention places the obligation upon each state to take all appropriate measures required to end all forms of discrimination, such as those mentioned above, through legislation, policies, and programs and report their progress to the United Nations, in this case the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women. The Convention also recognizes that countries face difficulties in eliminating all causes of gender equality and justice immediately. The period of four years set by the Convention in which to report activities and progress in eliminating discrimination against women is consequently considered ample.

Discrimination can be either direct or indirect. Direct discrimination is clearly visible in the formulation of legislation, policies and programs which are implemented with the aim to discriminate against women. For example, in Indonesia Law No. 62/1958 on Citizenship does not give the right to an Indonesian woman to determine the citizenship of her child as this law states that a child born to an foreign male is automatically considered to have the same citizenship of his/her father. A further example is seen in Circular No. 7/1990, released by the Minister for Labor, does not include a family allowance in the salaries of women employees. The above law and circular are clearly aimed at discriminating against women.

However, occasionally specific laws, policies and programs which do not aim to discriminate against women actually have a discriminatory impact upon women. For example, Law No. 1/1951 prohibits women from working at night (to ensure their morality is maintained) and from employment on mine sites. This regulation violates the right to work, a basic human right, despite this regulation not specifically aiming to discriminate against women.

Jika dibaca dengan seksama, Konvensi ini dengan jelas mendasarkan asumsinya pada kenyataan bahwa ketidaksetaraan perempuan dan laki-laki merupakan konstruksi sosial. Ketidaksetaraan tersebut tidak terjadi secara alamiah dan oleh karena itu tidak akan terhapus secara alamiah pula melainkan harus dilakukan tindakan proaktif untuk menghapuskannya. Itulah sebabnya mengapa Konvensi ini meletakkan kewajiban kepada negara untuk melakukan segala hal yang perlu untuk menghapuskan diskriminasi tersebut melalui hukum, kebijakan dan program-programnya dan harus melaporkan pelaksanaannya kepada PBB, dalam hal ini Komite PBB untuk Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan. Konvensi ini tampaknya juga menyadari bahwa adalah sulit bagi negara untuk menghilangkan semua penghambat kesetaraan dan keadilan gender dalam waktu cepat. Jangka waktu empat tahun yang ditetapkan oleh Konvensi untuk melaporkan pelaksanaan dan kemajuan upaya-upaya penghapusan diskriminasi terhadap perempuan, dianggap cukup untuk melakukan penilaian.

Adakalanya diskriminasi terjadi secara langsung atau tidak langsung. Diskriminasi langsung tampak dengan jelas dalam rumusan hukum, kebijakan atau program-program yang dilaksanakan dan bertujuan untuk mendiskriminasikan perempuan. Misalnya saja UU Kewarganegaraan nomor 62 tahun 1958 yang tidak memberi hak kepada seorang perempuan Indonesia (WNI) untuk menentukan kewarganegaraan anaknya karena UU ini menyatakan bahwa anak yang lahir dari ayah WNA secara otomatis mengikuti kewarganegaraan ayahnya. Contoh lainnya, SE Menteri Tenaga Kerja Nomor 7 Tahun 1990 yang tidak memberi tunjangan keluarga bagi pekerja perempuan. UU atau SE tersebut jelas bertujuan untuk mendiskriminasikan perempuan.

Namun adakalanya juga terjadi bahwa hukum, kebijakan atau program-program tertentu tidak bertujuan untuk mendiskriminasikan perempuan akan tetapi berdampak atau mempunyai efek diskriminatif terhadap perempuan. Misalnya UU Nomor 1 Tahun 1951 melarang perempuan bekerja di malam hari (untuk menjaga kesusilaannya) atau melakukan pekerjaan-pekerjaan di pertambangan. Peraturan ini bertentangan dengan hak bekerja sebagai hak asasi manusia meskipun sebenarnya peraturan ini tidak bertujuan untuk mendiskriminasikan perempuan.

c) Principle of Equality

The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women sets substantive equality as a challenge to formal equality. In general, society's understanding of equality can be compared to an understanding of sameness. This principle is based on the assumption that people - men and women - are the same (born the same) and because of this, men and women should be treated equally. The implication of this concept is that women must be treated using the same standards as men. This inevitably happens, mainly because policy and law makers are men. Such formal equality does not take into consideration the biological and gender differences between men and women, and as a result excludes women's experiences in the formulation of policies, legislation and programs.

This case was recently brought up, for example, when IWAPI (Ikatan Wanita Pengusaha Indonesia - Indonesian Association of Women Entrepreneurs) and APINDO (Asosiasi Pengusaha Indonesia - Indonesian Employers Association) proposed that menstrual leave should be abolished and strongly rejected the proposal from Mien Sugandhi, the then Minister for Women's Empowerment, to extend maternity leave to four months. The rationale was that the provision of one to two days in menstrual leave, apart from opposing the principle of equality between men and women, is thought to cause employers to become unwilling or reluctant to recruit women employees.

These rejections and demands by IWAPI and APINDO were clearly based on the assumption that if a female employee demands equality, she has to be treated the same as a male employee (who does not obtain menstrual leave). These demands use the principle of formal equality that every person - male or female - must be treated in the same way, regardless of the situation or conditions. Regulations concerning provisions for menstrual leave only benefit women and are thus discriminate against men. These regulations are seen to oppose the general principles in the Declaration of Human Rights that stipulate there is to be no discrimination based upon sex. However, if there are no provisions for menstrual leave, women are being treated unfairly. Women, particularly women laborers, whose working conditions and health are generally poor, require such leave in order to preserve their reproductive organs and fertility. The argument that employers will become resistant to recruiting females is also proven wrong by the fact that the labor force participation rate for women has increased significantly every year.

There are, however, other approaches concerning the concept of equality. The protective approach, for example, actually acknowledges that there are differences between men and women, but this approach still prohibits women doing certain things, for example work at night, as women are not safe at night (Elucidation of Law No. 25/1997 even states that night time for women is time for the family). This approach obviously acknowledges the difference between men and women, but it places women as the weak and defenceless party or as the ones whose main role is taking care of the

c) Prinsip Persamaan

Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan menerapkan prinsip persamaan yang substantif sebagai tantangan terhadap prinsip persamaan yang formal. Pada umumnya pemahaman masyarakat terhadap persamaan dipadankan dengan pengertian kesamaan. Prinsip ini didasarkan pada asumsi bahwa pada dasarnya manusia - laki-laki dan perempuan - adalah sama (dilahirkan sama) dan oleh karena itu laki-laki dan perempuan harus diperlakukan sama. Implikasi dari pemikiran ini adalah bahwa perempuan harus diperlakukan berdasarkan standar laki-laki. Hal ini berlaku secara otomatis, terlebih-lebih karena mayoritas pembuat dan pelaksana kebijakan dan peraturan adalah laki-laki. Persamaan formal ini tidak mempertimbangkan perbedaan biologis dan gender antara laki-laki dan perempuan dan oleh karena itu tidak memasukkan pengalaman perempuan dalam perumusan kebijakan, hukum atau program-program.

Hal ini terlihat misalnya ketika beberapa waktu yang lalu IWAPI (Ikatan Wanita Pengusaha Indonesia) atau APINDO (Asosiasi) mengusulkan agar cuti haid dihapuskan dan menolak keras usulan Menteri UPW saat itu (Ibu Mien Sugandhi) untuk menambah cuti melahirkan menjadi empat bulan. Alasannya mereka pemberian cuti H 1 dan H 2 selain bertentangan dengan prinsip persamaan laki-laki dan perempuan juga tidak menarik pengusaha. Ketentuan cuti H1 dan H2 dianggap akan menyebabkan pengusaha tidak mau atau enggan merekrut buruh perempuan.

Penolakan dan tuntutan IWAPI atau APINDO tersebut jelas didasarkan kepada asumsi bahwa jika perempuan menuntut persamaan maka dia harus diperlakukan sama dengan laki-laki (yang tidak mendapat cuti H1 atau H2). Tuntutan ini jelas menggunakan prinsip persamaan formal bahwa setiap orang - laki-laki dan perempuan - harus diperlakukan secara sama, apapun dan bagaimanapun situasi dan kondisinya. Peraturan pemberian H1 dan H2 hanya memberi keuntungan bagi perempuan saja dan telah mendiskriminasikan laki-laki. Aturan ini jelas bertentangan dengan prinsip umum dalam Deklarasi HAM bahwa tidak boleh dilakukan diskriminasi atas dasar jenis kelamin. Namun sebaliknya jika pemberian cuti H1 dan H2 itu tidak diberikan berarti telah melakukan ketidakadilan bagi perempuan. Perempuan, utamanya para buruh yang kondisinya kerja dan kesehatannya buruk, sangat membutuhkan cuti tersebut demi melindungi organ dan fungsi reproduksinya. Alasan bahwa pengusaha tidak akan termotivasi untuk merekrut buruh perempuan juga tidak sesuai dengan kenyataan bahwa Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) perempuan naik secara signifikan dari tahun ke tahun.

Sebenarnya ada pendekatan lain terhadap konsep persamaan. Pendekatan proteksi atau melindungi, misalnya, memang mengakui adanya perbedaan antara laki-laki dan perempuan namun pendekatan yang diterapkan adalah dengan melarang perempuan untuk melakukan tindakan tertentu, misalnya larangan perempuan bekerja pada malam hari karena malam hari adalah waktu yang tidak aman bagi perempuan (bahkan dalam penjelasan UU Nomor 25 Tahun 1997 dikatakan bahwa waktu malam hari bagi perempuan adalah waktu bagi keluarga).

household. This approach does not realize that it is the social environment which makes it unsafe for women to work at night and that this must be improved or support should be given so that women are able to work safely at night. Such protective approach, which appears to protect women, will not do so in the long term because it perpetuates beliefs or opinions which subordinate women and reinforces differences and treatment that disadvantage women.

The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women has introduced a new approach by correcting the protective (but at the same time restrictive) approach. This new approach fully recognizes that women are not in the same position or subject to the same conditions as men. In other words, gender inequality exists in all areas. As a result, women must be treated differently from men in order to obtain and contribute the same benefits as men. For example, if a company provides the opportunity to work at night, this company is obliged to provide the facilities so women employees can work safely at night. This can be done, for example, by providing transport to and from work for women employees, rather than prohibiting women from working at night as stated in Law No. 25/1997. The state is obliged to enact rules and regulations which makes it obligatory for companies to provide transport so that women have the same access and opportunities as men to nighttime employment. However, this substantial equality is not only of importance in relation to equal opportunities for men and women, but also equality of results.

It is important to create conditions which ensure that the rights and available opportunities can actually be accessed by women, that is through formulating affirmative policies and actions or establishing a quota system. Rejection of this idea can possibly be avoided by raising awareness that equality can only be measured by the results achieved, thus indicating that policies in place actually provide benefits for women and men.



Pendekatan ini jelas melihat perbedaan laki-laki dan perempuan namun menempatkan perempuan sebagai pihak yang lemah dan tidak bisa melindungi diri sendiri, atau ditempatkan sebagai pengurus rumah tangga yang menjadi tugas utama perempuan. Pendekatan ini sama sekali tidak melihat bahwa lingkungan sosial yang menyebabkan perempuan tidak aman bekerja di malam hari dan oleh karena itu haruslah diperbaiki atau diberikan dukungan kepada perempuan agar mereka dapat bekerja secara aman di malam hari. Pendekatan yang tampaknya melindungi dalam jangka panjang tidak akan melindungi perempuan karena telah melestarikan pandangan yang merendahkan perempuan, dan mengukuhkan perbedaan dan perlakuan yang merugikan perempuan.

Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan telah memperkenalkan pendekatan baru dengan melakukan koreksi terhadap pendekatan proteksi (yang sekaligus restriktif) ini. Pendekatan baru ini menyadari betul bahwa perempuan berada dalam posisi dan kondisi yang tidak sama dengan laki-laki. Dengan kata lain terdapat kesenjangan antara laki-laki dan perempuan di segala bidang. Oleh karena itu kaum perempuan harus diperlakukan secara berbeda dengan laki-laki untuk mencapai dan memberi manfaat yang sama dengan laki-laki. Contohnya: jika perusahaan menyediakan kesempatan kerja pada malam hari maka perusahaan wajib menyediakan berbagai sarana agar perempuan dapat secara aman bekerja di malam hari. Hal ini dapat dilakukan misalnya dengan menyediakan kendaraan antar jemput, bukan melarang perusahaan mempekerjakan perempuan di malam hari sebagaimana yang ditetapkan dalam UU Nomor 25 Tahun 1997. Negara berkewajiban membuat peraturan yang mewajibkan perusahaan menyediakan kendaraan antar jemput agar kaum perempuan mempunyai akses dan kesempatan yang sama dengan laki-laki untuk pekerjaan-pekerjaan di malam hari. Namun demikian persamaan substantif tidak hanya berkepentingan terhadap adanya kesempatan yang sama antara laki-laki dan perempuan tapi juga pencapaian hasil yang sama.

Adalah penting untuk menciptakan kondisi yang memungkinkan hak atau kesempatan yang tersedia benar-benar dapat diakses oleh perempuan, yaitu dengan membuat kebijakan atau tindakan-tindakan afirmatif atau penerapan sistem quota. Penolakan terhadap gagasan ini barangkali dapat ditangkal dengan meningkatkan kesadaran bahwa persamaan hanya dapat dilegitimasi dari hasil yang dicapai, sehingga kebijakan yang diterapkan betul-betul memberi manfaat bagi perempuan dan laki-laki.

Women as entrepreneurs, why not?

Perempuan sebagai pengusaha, mengapa tidak?

As a result, each law and policy passed or program drawn up must always question who will benefit or obtain an advantage from that law, policy or program. Women or men? If it is women who benefit, what socio-economic class are they from or what region are they from? The answers to these questions must become the foundation for enacting a legislation or policy or creating a development program.

AFFIRMATIVE ACTION AND ITS DEVELOPMENT PROSPECTS

The debate that has arisen surrounding these problems has stemmed from the understanding that affirmative policies are in conflict with the legal concept of equality. The provision of special policies for certain groups is considered discriminatory towards other groups. However, advocates of affirmative action explain that measures or norms which provide special treatment for members of a group are always consistent with the doctrines of equality as their target or aim is to attain equality between groups within society. This argument actually springs from the concept of equality explained above, that the concept of equality developed at the Women's Convention is not only related to the concept of equal opportunity, but also equality of results. If the opportunities provided to women are not sufficient for them to close the gaps in the various areas in which they have been left behind, specific, short-term actions are required to reach this aim. Thus, affirmative action is not meant to indulge women, but rather to close the gaps in the areas which they have been left behind in, particularly those areas influenced by their gender roles.

In fact, all policies enacted by the government are generally said to be a form of affirmative action, seen not only in policies now being specifically gender sensitive but also in the establishment of the Office of Minister for Women's Empowerment and women's empowerment bureaus at the provincial and *kabupaten* level which work on problems concerning the empowerment of women. However, more specific policies are required in certain areas which have a major affect on the lives of women, for example the education, health, economic, and labor sectors, and problems pertaining to violence against women.

However, generally discussions regarding affirmative action are often related to the problem of women's representation in decision-making institutions. The problem is that, although the democracy movement has spread in a large number of countries throughout the world, women are still under-represented in executive, legislative and legal institutions. Because of this, the UN Economic and Social Council proposed that a target of 30% female representation should be reached by the year 1995 (Beijing Platform for Action- BPFA No. 182). In order to reach this target, specific short-term action is required to achieve such a goal as is stated in Article 4 clause 1 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women.

Oleh karena itu setiap hukum, kebijakan dan program yang dibuat harus selalu dipertanyakan siapa yang akan mendapat manfaat atau yang diuntungkan oleh hukum, kebijakan dan program tersebut. Kelompok perempuan ataukah kelompok laki-laki? Jika kelompok perempuan yang diuntungkan, dari kelas sosial ekonomi manakah mereka atau bahkan dari wilayah manakah mereka. Jawaban atas pertanyaan ini harus menjadi dasar bagi pembuatan hukum, kebijakan dan program pembangunan tersebut.

TINDAKAN AFIRMATIF DAN PROSPEK PENGEMBANGANNYA

Perdebatan yang muncul seputar masalah ini berakar dari pemahaman bahwa kebijakan afirmatif bertentangan dengan prinsip persamaan di muka hukum. Pemberian kebijakan khusus untuk kelompok tertentu dianggap telah mendiskriminasikan kelompok lain. Namun demikian penganjur tindakan afirmatif menyatakan bahwa ukuran-ukuran atau norma-norma yang memberikan perlakuan khusus terhadap anggota kelompok yang diberikan selalu konsisten dengan doktrin persamaan karena sasaran atau tujuan mereka adalah untuk mencapai persamaan diantara kelompok-kelompok masyarakat. Perdebatan ini sebetulnya bersumber pada konsep tentang persamaan yang telah diterangkan di atas, yakni bahwa dalam konsep persamaan yang dikembangkan oleh Konvensi Perempuan tidak hanya berkaitan dengan konsep persamaan dalam kesempatan tapi juga persamaan dalam hasil yang dicapai. Jika kesempatan yang telah diberikan kurang dapat dimanfaatkan untuk mengejar ketertinggalan perempuan dalam berbagai bidang, maka harus dilakukan tindakan khusus yang bersifat sementara untuk mencapai tujuan tersebut. Dengan demikian tindakan afirmatif bukan untuk memanjakan perempuan, tapi untuk mengejar ketertinggalan mereka, terutama yang disebabkan oleh faktor-faktor yang dipengaruhi oleh peran jender mereka.

Sesungguhnya, umumnya kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah adalah bentuk tindakan afirmatif yang diterapkan tidak saja dalam pembuatan kebijakan khusus untuk perempuan tapi juga dalam hal pendirian Kantor Meneg PP dan biro-biro pemberdayaan perempuan di tingkat propinsi maupun kabupaten, yakni lembaga-lembaga khusus yang mengurus masalah-masalah pemberdayaan perempuan. Hanya saja perlu kebijakan yang lebih spesifik dalam bidang-bidang tertentu yang sangat berpengaruh dalam kehidupan perempuan, misalnya dalam bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi dan ketenagakerjaan dan masalah kekerasan terhadap perempuan.

Namun demikian, pada umumnya pembicaraan mengenai tindakan afirmatif sering dihubungkan dengan masalah keterwakilan perempuan di lembaga-lembaga pengambilan keputusan. Masalahnya, meskipun gerakan demokrasi telah meluas di sebagian besar negara-negara di dunia, namun kaum perempuan masih kurang terwakili baik di lembaga-lembaga eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Karena itu Dewan Ekonomi dan Sosial PBB mengusulkan agar pada tahun 1995, jumlah itu dapat memenuhi target 30% (Beijing Platform for Action - BPFA No.182). Untuk mencapai itu diperlukan tindakan khusus yang bersifat sementara untuk mempercepat peningkatan tersebut sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 4 ayat 1 Konvensi Penghapusan Diskriminasi Terhadap Perempuan.



A fairly promising development is that at its annual session in August 2003, the MPR decided to provide a basis for affirmative action, not only for women, but also for all groups which require assistance to achieve equality and justice. Article 28 H reads as follows: "Every person has the right to obtain access to or special assistance in obtaining the same opportunities and benefits in order to attain equality and justice." This is in comparison to the first draft issued by the Working Group of the Indonesian Consultative Assembly, which emphasized certain groups: "Every person has the right to obtain special treatment during childhood, pregnancy and in old age." Furthermore, it stated that "vulnerable groups and children have the right to obtain special treatment in relation to their human rights."

Accordingly, rules and regulations for their execution are required in certain strategic sectors, not only in legislation at the national level but also in regional legislation at the provincial/*kabupaten* level. This requires a special study on these issues, together with continuous communication with the broader community, particularly decision makers and policy makers, about the concept of affirmative action. Only with this can what has been established in the constitution become effective and beneficial for women.

CONCLUDING REMARKS

The planning and creation of gender responsive policies in order to bring about gender equality and justice is not just a way of reaching deeper meaning in the development process. The use of gender analysis cannot just be an afterthought but needs to become an essential tool in the decision making process. As a result, the use of gender analysis has to be understood as an attempt to create equal and just relations, not just between men and women, but also between social groups within society. If development planning does not use gender analysis, then development will not be oriented towards social prosperity or justice. Equality and justice as an ideal concept of society should be enjoyed by men and women, and both have the opportunity to create them together. ■

Gender sensitive policies and programs should guarantee not only equal opportunities but also equal results for men and women.

Kebijakan dan program yang tanggap gender tidak saja menjamin kesempatan yang sama tetapi juga menjamin hasil yang sama bagi laki-laki dan perempuan.

Perkembangan yang cukup menggembirakan adalah bahwa pada sidang tahunan bulan Agustus 2003 yang lalu MPR telah memutuskan untuk memberikan payung yang dapat dijadikan dasar bagi pembuatan tindakan afirmatif itu tidak saja bagi kaum perempuan tapi bagi semua kelompok yang memerlukan guna mencapai persamaan dan keadilan. Pasal 28 H menyatakan: "Tiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan." Bandingkan dengan draft awal dari Badan Pekerja (BP) MPR yang memang menunjuk pada kelompok tertentu yaitu: Setiap orang berhak mendapat perlakuan khusus dalam masa anak-anak, waktu hamil dan masa lanjut usia". Selanjutnya dikatakan pula bahwa: "Kelompok-kelompok rentan dan anak-anak berhak mendapat perlakuan lebih terhadap hak asasinya"

Dengan adanya ketentuan tersebut maka diperlukan peraturan pelaksanaan di bidang-bidang tertentu yang dianggap strategis, yang dapat diterapkan tidak saja di tingkat UU/PP (nasional) tapi juga di tingkat Perda (propinsi/kabupaten). Untuk itu perlu kajian khusus mengenai hal ini disamping sosialisasi terus-menerus tentang konsep tindakan afirmatif itu sendiri kepada masyarakat luas, khususnya para pengambil keputusan dan pembentuk kebijakan. Hanya dengan demikian maka apa yang sudah ditetapkan dalam konstitusi bisa efektif dan berhasil guna bagi kaum perempuan.

CATATAN PENUTUP

Proses perencanaan dan pembuatan kebijakan yang responsif gender untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender bukanlah suatu matra guna mencapai suatu nilai lebih dalam proses pembangunan. Penggunaan analisa gender tidak bisa hanya sebagai sisipan saja, melainkan harus menjadi suatu alat yang melekat dalam setiap proses pengambilan keputusan. Oleh karena itu penggunaan analisa gender haruslah dipahami sebagai upaya untuk menciptakan hubungan yang setara dan adil tidak saja antara laki-laki dan perempuan tapi juga hubungan yang setara dan adil antara kelompok-kelompok sosial dalam masyarakat. Jika sebuah perencanaan pembangunan tidak menggunakan analisa gender maka sesungguhnya pembangunan yang dilaksanakan adalah pembangunan yang tidak berorientasi pada kesejahteraan dan keadilan sosial. Kesetaraan dan keadilan sebagai suatu konsep ideal masyarakat adalah milik laki-laki dan perempuan dan keduanya mempunyai peluang untuk mewujudkannya secara bersama-sama. ■

THE ENVIRONMENTAL CRISIS OF THE REFORM ERA

Krisis Lingkungan pada Era Reformasi

Hira P. Jhamtani*
KONPHALINDO



Foto: SKEPHI

National parks and other protected areas are increasingly vulnerable to exploitation – legal and illegal – due to the prolonged economic crisis, coupled with regional autonomy and efforts to increase local revenue.

Taman Nasional dan hutan lindung lainnya semakin rawan menghadapi eksploitasi – baik legal maupun liar – karena krisis ekonomi yang berkepanjangan, otonomi daerah dan upaya untuk meningkatkan PAD.

The most devastating natural resources and environmental crisis, the forest and wildfires,¹ was often ignored in the analysis of the 1997-1998 Indonesian economic crisis, which later expanded to include social and political dimensions as well. Similarly, during the process of reform and democratization, environmental issues have not received enough attention, or have perhaps been sidelined. This is despite the fact that a number of the horizontal and vertical conflicts that arose following the crisis were closely linked with disputes over the use of natural resources.

The environmental crisis in Indonesia began during the New Order era and escalated during the reform era. An illustration of the crisis is given in Box 1. Many of the underlying causes of the environmental and natural resources crises have not changed since the New Order period. The main causes include: sustainable development paradigm is not yet in place; good governance is not yet a reality; and community participation is still weak as appropriate policy tools and mechanisms allowing for their participation do not exist. Decentralization, debt and globalization are equally important in affecting the environmental crisis. This article analyses several environmental and natural resources issues that are currently being faced in the so-called reform era.²

* Hira P. Jhamtani is broad member of National Consortium on Forest and Nature Conservation (KONPHALINDO), and an environmental and globalization analyst.

Krisis sumber daya alam dan lingkungan terburuk sering diabaikan dalam analisis mengenai krisis ekonomi pada 1997-1998 di Indonesia¹ yang kemudian berkembang menjadi krisis multidimensi - ekonomi, sosial politik. Demikian pula ketika ada proses reformasi serta demokratisasi, masalah lingkungan hidup tidak mendapat cukup perhatian, kalau tidak bisa dikatakan dipinggirkan. Padahal sebagian konflik horizontal maupun vertikal yang marak setelah krisis berkaitan erat dengan pertikaian atas pemanfaatan sumber daya alam.

Krisis lingkungan di Indonesia telah terjadi sejak era Orde Baru dan semakin meningkat pada era reformasi. Gambaran tentang krisis tersebut dapat dilihat pada Kotak 1. Beberapa akar persoalan krisis lingkungan dan sumber daya alam tidak berbeda sejak masa Orde Baru. Ada beberapa hal pokok penyebab krisis lingkungan, yaitu: paradigma pembangunan berkelanjutan belum dijalankan; belum terbentuk tata kelola pemerintahan yang baik (good governance); partisipasi masyarakat masih lemah karena belum ada perangkat kebijakan dan mekanisme yang tepat untuk mewujudkan partisipasi masyarakat. Selain itu, hal lain yang tidak kalah penting yang juga mempengaruhi krisis lingkungan hidup adalah masalah desentralisasi, hutang dan globalisasi. Tulisan ini mengupas beberapa persoalan lingkungan dan sumber daya alam yang dihadapi dalam era yang disebut era reformasi.²

Hira P. Jhamtani adalah anggota Dewan Penyantun Konsorsium Perlindungan Hutan dan Lingkungan Indonesia (KONPHALINDO), dan seorang analis kebijakan lingkungan dan globalisasi.

Box 1



The environmental crisis can be seen in the increasing number of wildfires, droughts, floods and landslides. The level of the environmental crises and the resulting disasters is reflected in the following figures.

- The flash flood in Bahorok, Kabupaten Langkat, North Sumatra claimed 132 lives and destroyed 450 houses, 35 hotels, 2 mosques and 8 bridges (The Jakarta Post, November 9, 2003). This disaster followed other disasters such as the landslide in Garut at the beginning of 2003, which claimed 21 lives. At least 26 people died and 17 were missing after the landslide in Pacet, East Java at the end of 2002 (The Jakarta Post, March 6, 2003). Residents of Garut and Pacet are reportedly suing Perum Perhutani and the government for failing to stop legal and illegal logging in the surrounding protected forests. The denudation of these forests is thought to be the main cause of the landslides. The Langkat disaster is also believed to have been caused by forest destruction and the construction of Ladia Galaska Road Project.
- In 2000, the damages caused by natural disasters totaled 10% of Indonesia's Gross Domestic Product (GDP) (Ministry for the Environment, 2002). Between January and March, natural and environmental disasters¹ claimed 505 lives and left 1,070,378 homeless (www.lin.go.id, May, 2003). According to the Department of Forestry, such disasters have caused huge losses at the national level but they could not quote any figures.

In addition there are a number of environmental issues that affect human existence but as they do not have a direct impact like a natural disaster, they are largely ignored by decision-makers, as can be seen in the figures below:

- According to the 2002 Environmental Status Report, the level of good quality air in Jakarta has dropped from 20.55% (2001) to 5.73% (2002), whereas polluted air has increased from 8.5% (2001) to 31.23% (2002). Hydrocarbon emissions increased from 1.13 million tonnes (2000) to 1.25 million tonnes (2001); carbon monoxide (CO) emissions increased from 12.96 million tonnes (2000) to 14.3 million tonnes (2001). Air quality studies in a number of big cities like Jakarta, Bandung, Semarang, Surabaya, Denpasar, Jambi, Pekanbaru, Medan, Pontianak, and Palangkaraya have all shown similar trends (The Jakarta Post, June 17, 2003).

ENVIRONMENTAL AND NATURAL RESOURCES CRISES: FACTS AND FIGURES

Krisis Lingkungan dan Sumber Daya Alam: Fakta dan Angka

Krisis lingkungan tampak jelas dilihat dari meningkatnya daur bencana kebakaran hutan dan lahan, kekeringan, banjir dan tanah longsor. Tingkat krisis lingkungan dan bencana yang ditimbulkannya dapat digambarkan melalui angka-angka berikut ini.

- Banjir bandang di Bohorok, Kab. Langkat, Aceh menimbulkan korban 132 orang meninggal, sementara 450 rumah, 35 penginapan resor, 2 mesjid dan 8 jembatan rusak (The Jakarta Post, 9 November, 2003). Bencana ini terjadi menyusul bencana lingkungan lain berupa tanah longsor di Garut pada awal 2003 menyebabkan kematian 21 orang. Paling tidak 26 orang meninggal dan 17 orang hilang akibat tanah longsor di Pacet, Jawa Timur akhir tahun 2002 (The Jakarta Post, 6 Maret 2003). Penduduk Garut dan Pacet dikabarkan menuntut Perum Perhutani dan pemerintah ke pengadilan karena gagal mengatasi pembalakan legal dan ilegal di hutan lindung yang mereka kelola. Gundulnya hutan dianggap sebagai penyebab utama tanah longsor tersebut. Sementara bencana Langkat diperkirakan disebabkan oleh kerusakan hutan akibat penebangan liar dan pembangunan Jalan Ladia Galaska
- Pada tahun 2000, kerugian yang diakibatkan bencana alam mencapai 10% dari Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia (Kementerian Lingkungan, 2002). Dari Januari hingga Maret, bencana alam (kemungkinan gabungan antara bencana alam dan bencana lingkungan)¹ memakan korban 505 jiwa dan membuat 1.070.378 penduduk menjadi pengungsi (www.lin.go.id, Mei 2003). Menurut Departemen Kehutanan, bencana tersebut menimbulkan kerugian besar pada tingkat nasional, tetapi tidak menyebutkan angkanya.

Selain itu ada beberapa isu lingkungan dan sumber daya alam yang juga berkaitan dengan kelangsungan hidup manusia, tetapi karena dampaknya tidak langsung dapat dilihat sebagai bencana, kerap diabaikan oleh para pembuat keputusan, seperti yang digambarkan angka-angka berikut ini:

- Menurut laporan Status Lingkungan Hidup 2002, tingkat udara bermutu baik di Jakarta turun dari 20,55% (2001) menjadi 5,73% (2002) sementara udara yang telah tercemar polusi meningkat dari 8,5% (2001) menjadi 31,23% (2002). Emisi hidrokarbon meningkat dari 1,13 juta ton (2000) menjadi 1,25 juta ton (2001); emisi karbon monoksida (CO) meningkat dari 12,96 juta ton (2000) menjadi 14,3 juta ton (2001). Hidrokarbon dapat menyebabkan kerusakan otak, otot dan jantung sementara CO menimbulkan masalah sistemik yang dapat menyebabkan kematian karena kekurangan oksigen. Penelitian mutu udara yang dilakukan di berbagai kota besar seperti Jakarta, Bandung, Semarang, Surabaya, Denpasar, Jambi, Pekanbaru, Medan, Pontianak, dan Palangkaraya semuanya menunjukkan kecenderungan serupa (The Jakarta Post, 17 Juni, 2003).

- The rate of deforestation has averaged 2 million hectares per year since 1996 (Forest Watch, 2002); official government figures are 1.6-2.4 million hectares per year (IBSAP, 2003). The Forestry Department has stated that the area of destroyed forests has increased from 23.9 million hectares (2001) to 54.6 million hectares (2002) (The Jakarta Post, July 9, 2003).
- Mangrove forests shrank from 5.2 million hectares (1982) to 2.4 million hectares (1993) as they have been converted for cultivation. Wetlands also shrank from 42.6 million hectares to 33.8 million hectares in 2002 (Wetlands International Indonesia Program, 2002, in IBSAP, 2003). Of the 89 major catchment areas, 59 have been deemed completely destroyed as of 1998 (Department of Settlement and Regional Infrastructure Report, 2002).
- Around 41% of coral reefs are destroyed and only 6% are in a good condition (COREMAP in IBSAP, 2003). In addition, many areas have been over fished.

The above figures seem to have little meaning other than to show the depletion of natural resources and the increasing destruction of the environment. However, it is actually the impact of these two trends that has not yet been documented as Indonesia does not have comprehensive data and information on the impact of the environmental crisis. For example, exactly how many people have been victim to environmental disasters or air pollution in big cities and how many people have been affected economically, socially and culturally by the depletion of natural resources and the destruction of the environment. The environmental crisis is inextricably linked with the economic and social crises, particularly in poor communities whose lives depend on natural resources and its effects will surely be far reaching.

¹ There is a distinction between natural disasters (earthquakes, volcano eruptions) and environmental disasters (flood, land slides, forest and wildfires). Official figures do not differentiate between the two and the community and the government must accept all such events as "unavoidable" natural disasters.

- Laju kerusakan atau penggundulan hutan mencapai 2 juta ha per tahun sejak 1996 (Forest Watch, 2002); angka resmi pemerintah adalah 1,6-2,4 juta ha per tahun (IBSAP, 2003). Departemen Kehutanan menyatakan bahwa kawasan hutan rusak meningkat dari 23,9 juta ha (2001) menjadi 54,6 juta ha (2002) (The Jakarta Post, 9 July 2003).
- Hutan bakau menciut dari 5,2 juta ha (1982) menjadi 2,4 juta ha (1993) karena dikonversi untuk kegiatan budidaya. Kawasan lahan basah juga menciut dari 42,6 juta ha menjadi 33,8 juta ha (2002) (Wetlands International Indonesia Program, 2002, dalam IBSAP, 2003). Dari 89 Daerah Aliran Sungai yang besar, 59 dinyatakan sudah rusak sama sekali pada 1998 (Laporan Departemen Pemukiman dan Prasarana Wilayah, 2002).
- Sekitar 41% terumbu karang sudah rusak dan hanya 6% yang berada dalam kondisi baik (COREMAP dalam IBSAP, 2003). Sementara banyak kawasan perikanan sudah mengalami gejala tangkap lebih.

Angka-angka di atas sekilas tampak tidak mempunyai banyak makna kecuali sekadar menunjukkan penyusutan sumber daya alam dan peningkatan kerusakan lingkungan. Tetapi, justru dampak dari kedua hal tersebut yang belum tergambarkan karena memang Indonesia belum mempunyai data dan informasi komprehensif tentang dampak krisis lingkungan. Sebagai contoh, berapa sebenarnya korban bencana lingkungan, pencemaran udara di kota besar dan berapa orang yang dirugikan secara ekonomi, sosial dan budaya akibat penyusutan sumber daya alam dan penurunan mutu lingkungan. Krisis lingkungan terkait erat dengan krisis ekonomi dan sosial, terutama pada masyarakat termiskin yang hidupnya tergantung pada sumber daya alam dan efeknya pasti akan dirasakan dalam jangka panjang.

¹ Perlu dibedakan antara bencana alam (gempa bumi, gunung api meletus) dengan bencana lingkungan (banjir, tanah longsor, kebakaran hutan dan lahan). Statistik resmi tidak membedakan kedua hal tersebut sehingga baik masyarakat maupun pemerintah dipaksa atau memaksa diri untuk menganggap semuanya sebagai bencana alam "yang tak terhindarkan".

THE DEVELOPMENT PARADIGM

During both the New Order period and the reform era, the government has followed a development paradigm that mainly prioritizes economic growth. Natural resources are seen as inexhaustible, whereas environmental management is regarded as a burden. Within government rhetoric as well as a number of important policies, environmentally-oriented development or sustainable development is defined as the basis for national development, such as is stated in Law No. 25/2000 on the National Development Program. However, this paradigm is only discussed on paper or in the seminar room and has not been properly implemented. The best example of this inaction is the 22 permits granted to mining companies to operate in protected forests, areas that should be free from economic activities so that they can function to prevent floods as well as fulfill other ecological roles. The main reason for granting these permits is undoubtedly economic.

PARADIGMA PEMBANGUNAN

Baik pada masa Orde Baru maupun era Reformasi, pemerintah menganut paradigma pembangunan yang semata-mata menekankan pada pertumbuhan ekonomi. Sumber daya alam dilihat sebagai modal yang akan ada terus-menerus, sementara pengelolaan lingkungan dianggap sebagai beban. Dalam retorika dan beberapa kebijakan penting pemerintah pembangunan berwawasan lingkungan atau pembangunan berkelanjutan memang dinyatakan sebagai acuan pembangunan nasional, seperti misalnya dalam UU No.25/2000 tentang Program Pembangunan Nasional. Tetapi paradigma ini hanya bersifat wacana di atas kertas atau dalam ruang sidang/seminar tanpa dilaksanakan yang baik. Contoh paling jelas adalah diterbitkannya izin bagi 22 perusahaan pertambangan untuk beroperasi di hutan lindung, kawasan yang seharusnya bebas dari kegiatan ekonomi agar kawasan tersebut dapat menjalankan fungsi sebagai pengendali banjir serta penyedia jasa lingkungan lainnya. Alasan utama penerbitan izin itu tentu saja adalah alasan ekonomi.



Another important issue is the drafting of the Water Resources Bill (RUU-SA) which stipulates that water resources must be managed under a cost recovery principle. And to recover cost, it would be necessary to involve the private sector. Therefore, the government and the private sector see water resources simply as a source of revenue, not a source of life that must be continually protected to fulfill the needs of the wider community.

GOOD GOVERNANCE

As is the case in nearly all dimensions of state life, there is not yet good environmental and natural resources governance. Indonesia's natural wealth continues to be a source of corruption and collusion among government officials, law enforcement officials, the private sector, and even for members of the central and regional Legislative Assemblies (DPR/DPRD) (IBSAP, 2003). The currently high level of illegal logging, particularly in protected forests (national parks and nature reserves) is the best example of this. The network of illegal loggers includes law enforcers, security personnel, as well as members of the DPRD and the government, which impedes the work of rangers who have arrested illegal loggers and seized their timber. When the stolen timber and those responsible are caught, local officials usually intervene to prevent the case from going to court (IBSAP, 2003). It is hard to uphold the law if the local officials, law enforcers and security personnel are the ones involved in such cases, and harder still if "community representatives" help them. In this respect, the situation in the reform era is no different from during the New Order period. What has changed is that now this collusion can be exposed in the mass media, which now enjoys more freedom than during the New Order.

Another key issue related to governance is the overlap and the inconsistency of policies. One such example is the inconsistency between the People's Consultative Assembly (MPR) Decision No. IX/2001 on Agrarian Reform and Natural Resources Management

Poor environmental management and weak law enforcement result in rampant illegal logging. These activities have the potential to cause floods and landslides.

Pengelolaan lingkungan yang buruk dan lemahnya penegakkan hukum telah menyebabkan penebangan liar. Kedua kegiatan ini berpotensi menyebabkan banjir dan longsor.

Isu penting lainnya adalah perumusan Rancangan Undang-undang Sumber Daya Air (RUU-SA) yang mencantumkan bahwa pengelolaan sumber daya air dilakukan dengan prinsip cost recovery. Karena itu keterlibatan swasta menjadi penting agar cost recovery tersebut dapat dicapai. Dengan demikian pemerintah dan swasta melihat sumber daya air hanya sebagai sumber pemasukan, bukan sumber penghidupan yang harus dijaga keberlanjutannya demi memenuhi kebutuhan masyarakat banyak.

TATA KELOLA YANG BAIK

Seperti pada hampir seluruh matra kehidupan bernegara, tata kelola yang baik belum terwujud dalam pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam. Selama ini kekayaan alam Indonesia menjadi sumber korupsi dan kolusi bagi aparat pemerintah, aparat penegak hukum dan swasta, bahkan dengan anggota DPR/D (IBSAP, 2003). Penebangan kayu secara liar, terutama di kawasan lindung (taman nasional dan cagar alam) yang sedang marak saat ini merupakan contoh paling jelas. Jaringan penebang liar terdiri dari oknum penegak hukum, oknum keamanan, anggota DPRD dan pemerintah, sehingga menyulitkan pekerjaan para jagawana yang berhasil menangkap pencuri kayu dan menyita kayu ilegalnya. Begitu kayu dan pencurinya tertangkap, pejabat tinggi setempat biasanya melakukan intervensi agar kasus tidak sampai ke pengadilan (IBSAP, 2003). Sulit menegakkan hukum apabila pejabat tinggi, aparat penegak hukum dan aparat keamanan justru terlibat dalam kasus demikian, apalagi jika "wakil rakyat" membantu mereka. Dalam hal ini, situasi di era Reformasi tidak berbeda dari masa Orde Baru. Yang berbeda adalah kini kolusi tersebut dapat diungkapkan dengan lebih jelas dalam pemberitaan media massa yang sudah lebih bebas daripada di masa Orde Baru.

Isu utama lain yang berkaitan dengan tata kelola lingkungan adalah tumpang-tindih serta inkonsistensi kebijakan. Salah satu contoh adalah inkonsistensi antara penerapan TAP MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam dengan kebijakan sektor. TAP MPR No. IX/2001 memandatkan kaji ulang

with sectoral policies. MPR Decision No. IX/2001 demands a review of several regulations in order to develop coordinated inter-sectoral policies. As a further step, the Minister for the Environment, a number of non government organizations (NGOs) and also universities took the initiative to draft the Natural Resources Management (PSDA) Bill. Their aim is to reduce the overlap between inter-sectoral regulations that are linked with natural resources (forestry, fisheries, mining and irrigation) by formulating an umbrella law that is both comprehensive and in accordance with the principles of sustainable development. This process has taken a long time as it requires the involvement of the broader community through dialogue in a number of areas and with various elements of society such as traditional community groups, local governments, and the private sector. During this process, it is hoped no new policy initiatives are taken so as to reduce further confusion and inconsistency. However, in reality a number of sectors and departments are still formulating policies without referring to the PSDA Bill (See Box 2).

COMMUNITY PARTICIPATION

Until now, there has been virtually no community participation, particularly local community participation, in the utilization of natural resources. The scope for community participation in the reform era is already far broader than during the New Order. For example, Law No. 41/1999 recognizes community forests and traditional land rights over forests, although still within the limits determined by the state. *Adat* forests, for instance, will have to be recognized by the government, but it is not clear whether such recognition would be given unilaterally by the government, or through consultation with *adat* communities. Such situations give rise to extended conflict over natural resources. It is clear such conflicts began during the New Order but the mechanisms to overcome such problems in the reform era are still ineffective and inappropriate from the point of view that it should involve consultation with local communities. Consequently, there is basically no national mechanism to accommodate community participation in the utilisation and management of natural resources, despite there being local-level initiatives such as the Community-based Forest Management (PHBM) in Kabupaten Kuningan, Central Java, between the local government, Perum Perhutani and the local community. Unfortunately, forest management such as this is rarely found outside Java.

Another important issue is community participation in the policy making process. Although the opportunities to participate have increased in the reform era, this does not mean the community can effectively influence policy. The opinions of local and marginalized communities are not receiving sufficient attention from decision-makers. The government and the DPR often do not listen to protests concerning certain policies which sometimes end in violence between the protesters and security personnel. For example, a number of protesters were injured in a clash with security personnel when they were protesting against the contents of the Water Resources Bill in Yogyakarta (Jakarta Post, September 30, 2003). In a situation where the community cannot freely and safely express their opinions,

berbagai peraturan guna mengembangkan kebijakan antar sektor yang terkoordinasi. Sebagai tindak lanjut, Kementerian Lingkungan Hidup, beberapa organisasi non-pemerintah (ORNOP) dan universitas mengambil inisiatif memulai proses perumusan RUU Pengelolaan Sumber Daya Alam (PSDA). Tujuannya adalah memperkecil tumpang-tindih peraturan antar sektor yang berkaitan dengan sumber daya alam (kehutanan, perikanan, pertambangan, pertanian dan pengairan) dengan menyusun sebuah UU payung yang komprehensif serta sesuai dengan prinsip pembangunan yang berkelanjutan. Upaya ini memakan waktu lama karena melibatkan partisipasi masyarakat luas, melalui dialog di berbagai daerah dan dengan berbagai unsur masyarakat, termasuk kelompok masyarakat adat, pemerintah daerah dan sektor swasta. Selama proses tersebut berjalan, diharapkan tidak ada inisiatif kebijakan baru di tingkat sektor guna menghindari kerancuan dan inkonsistensi yang selama ini ada. Tetapi kenyataannya, beberapa sektor atau departemen tetap merumuskan beberapa kebijakan tanpa mengkaitkannya dengan RUU PSDA tersebut (Lihat Kotak 2).

PARTISIPASI MASYARAKAT

Selama ini pemanfaatan sumber daya alam dilakukan hampir tanpa partisipasi masyarakat, terutama masyarakat setempat. Memang, ruang untuk partisipasi masyarakat pada era Reformasi ini sudah lebih besar daripada ketika masa Orde Baru. Sebagai contoh, UU No.41/1999 mengakui hutan kemasyarakatan dan hak milik adat atas hutan, walaupun tetap dalam batas-batas yang ditentukan negara. Pengakuan atas kawasan hutan adat, misalnya, diberikan oleh pemerintah, namun tanpa kejelasan apakah pengakuan itu sepihak atau setelah berkonsultasi dengan masyarakat adat setempat. Situasi ini menimbulkan konflik berkepanjangan atas sumber daya alam. Jelas, konflik tersebut berakar sejak masa Orde Baru, tetapi proses penyelesaian di masa Reformasi juga belum cukup memadai dan belum tepat ditinjau dari segi konsultasi dengan masyarakat setempat. Akibatnya, pada dasarnya hampir tidak ada mekanisme untuk mengakomodasikan partisipasi masyarakat dalam pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam secara nasional, walaupun sudah ada inisiatif-inisiatif di tingkat lokal, misalnya Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) di Kabupaten Kuningan, Jawa Tengah, yaitu antara pemerintah daerah, Perhutani dan masyarakat setempat. Sayang, pengelolaan serupa untuk hutan alam di luar Jawa masih amat sedikit.

Aspek penting lainnya adalah partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan. Walaupun kesempatan berpartisipasi sudah terbuka pada masa Reformasi, bukan berarti masyarakat sudah dapat secara efektif ikut mempengaruhi kebijakan. Dalam banyak hal, suara-suara masyarakat lokal dan marjinal tetap tidak didengar oleh para pembuat keputusan. Protes terhadap kebijakan tertentu yang dirumuskan pemerintah dan DPR sering tidak didengar, bahkan kadang berakhir dengan kekerasan antara para pengunjuk rasa dan aparat keamanan. Sebagai contoh, beberapa pengunjuk rasa mengalami luka-luka dalam bentrokan dengan aparat ketika mereka memprotes substansi RUU PSA di Yogyakarta. (Jakarta Post, 30 September 2003). Dalam situasi dimana masyarakat tidak dapat menyampaikan pendapatnya dengan leluasa dan aman, perumusan kebijakan tetap akan didominasi oleh pemerintah dan

policy formulation will continue to be dominated by the government and the legislature. This will only heighten the current conflict and therefore worsen the environmental and natural resources crises.

DECENTRALIZATION

Decentralization or regional autonomy, policy outcomes of the reform era, are seen as means to better manage the environment and natural resources through local-level policies and actions. However, there are a number of constraints in the implementation of these policies. Firstly, if there is no change in development paradigm to one of sustainability and good management, regional autonomy will not change the current environmental and natural resource management practices. Furthermore, local governments tend to exploit their natural resources simply to increase local revenue. Secondly, without genuine community participation, decentralization will only shift the control over natural resources from the central government to the local governments. There have already been a number of cases in which regional autonomy has actually caused new horizontal conflicts and has failed to increase the efficiency of natural resource management. The cost of doing business is now even higher as the number of new levies and charges have increased (World Bank 2001; IBSAP, 2003).

DEBT AND GLOBALIZATION

Prior to the 1997/1998 economic crisis, Indonesia was already showing signs of "unsustainable debt". This debt then swelled during the crisis due to two reasons: the exchange rate of the Rupiah against the dollar dropped dramatically and has remained unstable, and the government requested the IMF and the World Bank to provide additional loans. As of April 2002, the government's debt reached US\$132 billion, US\$72 billion of which was foreign debt and US\$60 billion domestic debt (Rao, 2003).

Debt affects natural resource management in two ways. First, the crisis rocked, or at least weakened the manufacturing industry and other economic activities, and therefore the hopes of improving the foreign exchange revenues are focussed on increasing natural resource exploitation. Second, loans are given with provisos, in particular structural adjustment, such as the freeing of markets and investment, as well as policy reform. Suggestions for policy changes do not always point to sustainable development, sometimes being seen as quite controversial. For example, the World Bank has tried to influence the Water Resources Bill as it granted a \$300 million loan for structural adjustment in water management (WATSAL - Water Resources Sector Adjustment Loan). NGOs have alleged that the trend towards privatization in the Water Resources Bill was imposed by the World Bank as a condition for further loans. Furthermore, although this bill has not been finalized, a Government Decree has already been drafted to legitimize further privatization of the water industry (Jakarta Post, 30 September 2003). If this privatization continues, there will be serious implications for the

legislatif. Hal ini akan mempertajam konflik yang ada sehingga akan memperburuk krisis lingkungan dan sumber daya alam.

DESENTRALISASI

Desentralisasi atau otonomi daerah, salah satu produk kebijakan era Reformasi, dianggap sebagai salah satu sarana untuk mengelola lingkungan dan sumber daya alam dengan lebih baik melalui tindakan dan kebijakan di tingkat lokal. Tetapi dalam pelaksanaannya ada beberapa hal yang menjadi hambatan. Pertama, tanpa perubahan paradigma ke arah pembangunan berkelanjutan dan adanya tata kelola yang baik, desentralisasi tidak akan mengubah pola pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam. Bahkan pemerintah lokal cenderung memanfaatkan sumber daya alam semata-mata untuk meningkatkan pendapatan daerah. Kedua, tanpa partisipasi masyarakat yang murni, desentralisasi hanyalah akan memindahkan kekuasaan atas sumber daya alam dari pemerintah pusat ke tingkat lokal. Beberapa kasus otonomi daerah dalam pengelolaan sumber daya alam justru menimbulkan konflik horizontal baru dan tidak mampu meningkatkan efisiensi pengelolaan sumber daya. Bahkan biaya ekonomi menjadi lebih tinggi karena biaya transaksi dalam bentuk pungutan dan retribusi baru semakin meningkat (World Bank 2001; IBSAP, 2003).

HUTANG DAN GLOBALISASI

Sebelum krisis ekonomi pada 1997/1998, sebenarnya Indonesia sudah mengalami gejala kelebihan utang atau "unsustainable debt". Hutang tersebut kemudian membengkak pada saat krisis (hingga sekarang) karena dua hal: nilai tukar rupiah terhadap dollar menurun drastis dan tidak stabil; dan pemerintah memutuskan mengundang Badan Moneter Internasional dan Bank Dunia untuk memberikan pinjaman tambahan. Hutang pemerintah pada April 2002 mencapai US\$132 miliar, terdiri dari \$72 miliar hutang luar negeri dan \$60 milyar hutang domestik (Rao, 2003).

Hutang mempengaruhi pengelolaan sumber daya alam pada dua aspek. Pertama, karena krisis meruntuhkan, atau paling tidak melemahkan, industri manufaktur dan kegiatan ekonomi lain, maka tumpuan harapan mendapatkan devisa diletakkan pada peningkatan ekstraksi sumber daya alam. Kedua, hutang diberikan dengan berbagai persyaratan, di antaranya dan terutamanya adalah penyesuaian struktural (structural adjustment), yaitu liberalisasi pasar dan investasi, serta reformasi kebijakan. Perubahan kebijakan yang disarankan tidak selalu mengacu pada pembangunan berkelanjutan, bahkan kadang-kadang bersifat kontroversial. Sebagai contoh, Bank Dunia berupaya mempengaruhi RUU PSA karena memberikan pinjaman sebesar \$300 juta untuk penyesuaian struktural di bidang pengelolaan air (WATSAL - Water Resources Sector Adjustment Loan). Ornop menuduh bahwa nafas privatisasi dalam RUU PSA dimandatkan oleh Bank Dunia sebagai salah satu syarat. Bahkan sekalipun RUU ini belum rampung, sudah ada Peraturan Pemerintah yang dipersiapkan untuk memberikan legitimasi bagi privatisasi di bidang air lebih lanjut (Jakarta Post, 30 September 2003). Bila hal ini berlanjut dan dijalankan, maka akan mempunyai implikasi serius bagi pasokan air untuk masyarakat miskin, ketahanan pangan dan pertanian. Air akan menjadi komoditi, bukan lagi sumber daya yang dikelola secara bersama berlandaskan keberlanjutan.

DISARRAYED POLICIES

Kebijakan yang Semrawut

There are at least two important examples of problems caused by the overlap and inconsistency between MPR Decision No. IX/2001 on Agrarian Reform and Natural Resource Management and sectoral policies. First, several government departments took the initiative to draft and discuss the Water Management Bill. According to non-governmental organizations and community groups that constitute Koalisi Air (the Water Coalition), the process and issues concerning this bill are not in line with the original initiative behind the PSDA Bill or the MPR Decision No. IX/2001. The formulation process has not yet involved as many stakeholders as it should have, and the content has tended toward privatization of the water sector, contrary to the MPR decision which demands participatory processes in determining the utilization of natural resources. Discussions concerning the Water Management Bill should wait for the PSDA Bill to be ratified so they can refer to the PSDA umbrella law.

The second example is in relation to the drafting of the Management of Genetic Resources (PSDG) Bill initiated by the Ministry for Environment (KLH), LIPI, the Department of Agriculture (Deptan), and several other groups. However, discussion has not yet reached the DPR. It would be best if this initiative waited for the PSDA law to be ratified to ensure that the contents and process are in accordance with the spirit of sustainable development and basic community participation. The PSDG Bill is an important issue as it relates to the trade of genes and parts of living organisms on the global market, patenting rights over biological materials and the rights of traditional communities over genetic resources and their traditional knowledge. As a result, discussion concerning the PSDA Bill should be open, include public debates, and should be done with utmost care considering these matters are tied to the morality of the community and the sacredness of life.

So far, it seems that the PSDG Bill drafting process has been characteristically very closed and weighed down by a number of hidden agendas. KLH and Deptan have also begun formulating the Draft Government Regulation (RPP) on the Biosafety of Genetically Engineered Products¹ (KHPRG). NGOs have expressed their objections regarding the formulation of this RPP as they feel it should be a law and not just a Government Regulation, considering the potential environmental and social risks involved in the release of genetically engineered products. Discussion of the Biosafety Bill should also be linked with the PSDA Bill to prevent overlap and inconsistencies. It is regretful that the government seems to be accommodating their own interests and largely ignoring the demands of NGOs.

¹ Genetic engineering is modification of a species' genetic make-up by insertion, manipulation or transfer of genes. For example, a gene from the bacteria *Bacillus thuringiensis* has been transferred into corn so corn plants are resistant to certain pests. Nationally and internationally, discussion on the release of genetically engineered products has been characterised by debate on the risks and benefits from an environmental and social perspective. The issue of genetic engineering is closely linked to both the PSDG Bill and the KHPRG Bill and consequently cannot be discussed separately. Many NGOs and farmers' groups that follow and understand this issue have expressed their objections to the government regarding the drafting process and substance of these bills and RPP.

Paling tidak ada dua kasus penting sebagai akibat adanya tumpang-tindih serta inkonsistensi dalam penyusunan TAP MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam dengan kebijakan sektor. Pertama, munculnya inisiatif menyusun dan membahas RUU PSA oleh beberapa instansi pemerintah dan DPR. Menurut Ornop dan kelompok masyarakat yang tergabung dalam Koalisi Air, proses dan isi dari RUU tersebut tidak sesuai dengan semangat inisiatif RUU PSDA maupun TAP MPR No. IX/2001. Proses perumusan belum melibatkan sebanyak mungkin pemangku kepentingan, sementara substansinya mengarah pada privatisasi air, berbeda dengan mandat TAP MPR No. IX/2001 yang memandatkan proses partisipasi dalam menentukan pola pemanfaatan sumber daya alam. Seharusnya pembahasan RUU PSA menunggu RUU PSDA dirampungkan sehingga bisa mengacu pada substansi kebijakan payung UU PSDA tersebut.

Kedua, berkaitan dengan inisiatif RUU Pengelolaan Sumber Daya Genetik (RUU PSDG) yang diprakarsai oleh Kementerian Lingkungan Hidup (KLH), LIPI, Departemen Pertanian (Deptan) dan beberapa kelompok lain. Pembahasannya belum sampai ke DPR. Inisiatif ini sebaiknya juga menunggu pengesahan UU PSDA agar substansi dan prosesnya sesuai dengan semangat pembangunan berkelanjutan dan azas partisipasi masyarakat. RUU PSDG merupakan isu penting karena berkaitan dengan perdagangan gen serta bagian-bagian dari makhluk hidup di pasar global, hak paten atas bahan hayati serta hak masyarakat adat atas sumber daya genetik dan pengetahuan tradisional mereka. Karena itu seharusnya pembahasan RUU PSDG dilakukan dengan lebih terbuka, melibatkan debat publik dan berdasarkan azas kehati-hatian mengingat hal tersebut menyangkut moralitas publik dan kesakralan hidup.

Selama ini proses RUU PSDG terkesan amat tertutup dan sarat dengan berbagai kepentingan yang tidak jelas. Sementara itu, KLH dan Deptan juga memprakarsai penyusunan RPP (Rancangan Peraturan Pemerintah) Keamanan Hayati Produk Rekayasa Genetik¹ (KHPRG). Dalam hal ini Ornop menyatakan keberatan atas penyusunan RPP tersebut karena seharusnya berupa UU, tidak cukup sekadar berupa PP (Peraturan Pemerintah) mengingat potensi risiko lingkungan dan sosial dari pelepasan produk hasil rekayasa genetik. Pembahasan RUU tentang Keamanan Hayati hendaknya juga dikaitkan dengan RUU PSDA guna menghindari tumpang-tindih dan inkonsistensi. Sangat disesalkan pemerintah nampaknya tetap pada jalur keinginan mereka dan keberatan Ornop sedikit sekali yang diakomodasi.

¹ Rekayasa genetik adalah modifikasi bahan genetik pada makhluk hidup melalui penyisipan atau rekayasa atau transfer gen antara spesies. Misalnya, salah satu gen *Bacillus thuringiensis*, sebuah bakteri, ditransfer ke jagung agar tanaman jagung tahan terhadap hama tertentu. Pada tingkat nasional dan internasional diskusi mengenai pelepasan produk hasil rekayasa genetik sarat dengan berbagai kontroversi mengenai risiko dan manfaat ditinjau dari segi lingkungan dan sosial. Isu rekayasa genetik berkaitan erat dengan RUU PSDG serta RPP KHPRG, karena itu keduanya tidak bisa dibahas secara terpisah. Banyak kelompok Ornop dan petani yang memahami isu tersebut telah menyatakan keberatan kepada pemerintah atas proses dan substansi RUU dan RPP tersebut.



Wildfires in Gunung Palung National Park, West Kalimantan. They are almost always caused by humans, millions of hectares of natural forest have been converted to plantations after commercial trees are cut.

Kebakaran hutan di Taman Nasional Gunung Palung, Kalimantan Barat. Kebakaran hutan di Indonesia hampir selalu disebabkan oleh manusia, jutaan hektar hutan alam telah dikonversi untuk perkebunan setelah hutan komersialnya ditebang.

water supply to poor communities, food security and agriculture. Water will no longer be a common resource to be managed in a sustainable manner, but will become a commodity.

Privatization, one of the principles of a global economy, also influences natural resource management in Indonesia. Apart from water, there are attempts to privatize genetic resources to fulfill global market demands for biological products in agriculture, health, cosmetics and the manufacturing industry. The globalization of the biological products market (including the trade in genes and other parts of the cells of living organisms) is dominated by a small number of multi-national corporations with the support of the intellectual property rights regulations introduced by the World Trade Organization (WTO).³ Due to these reasons, the drafting of the PSDG Bill explained above needs close attention as it could be used to legitimize the commercialization and privatization of our genetic resources. Globalization also means liberalization of investment. In legal terms, this will mean the government will not be able to reject investment that uses technology that are damaging to the environment or that waste natural resources. Finally, unbalanced economic globalization is increasing poverty and in turn, increases competition for and conflict over natural resources.

The environmental crisis is not unsolvable. A number of local level efforts have been made to solve it and the drafting of the national PSDA Bill will hopefully improve management of our environment and natural resources. But there is also a need for a new social contract, at the local and national level to ensure mutual commitment to sustainable environment and natural resources management. In the short term, several measures need to be taken:

Hal lain yang juga mempengaruhi pengelolaan sumber daya alam di Indonesia adalah privatisasi, salah satu prinsip dari globalisasi ekonomi. Selain air, ada upaya memprivatisasi sumber daya genetik untuk memenuhi kebutuhan pasar global terhadap bahan-bahan hayati di bidang pertanian, kesehatan, kosmetika serta industri. Globalisasi pasar bahan hayati (termasuk jual beli gen, dan bagian dari sel makhluk hidup lainnya) didominasi oleh segelintir perusahaan multinasional, dengan dukungan rejim peraturan hak kekayaan intelektual (HaKI) di bawah Organisasi Perdagangan Dunia (WTO).³ Karena itulah, perumusan RUU PSDG yang diuraikan di atas menjadi penting dicermati, karena bisa menjadi sekedar alat legitimasi untuk komersialisasi dan privatisasi sumber daya genetik kita. Globalisasi juga berarti liberalisasi investasi. Dalam hukum pasar, hal ini bisa berarti bahwa pemerintah tidak boleh menolak investasi dengan teknologi yang merusak lingkungan atau boros sumber daya alam. Terakhir, globalisasi ekonomi yang timpang saat ini meningkatkan kemiskinan, yang pada gilirannya meningkatkan konflik dan persaingan dalam pemanfaatan sumber daya alam.

Krisis lingkungan bukanlah tidak dapat diatasi. Berbagai upaya lokal sudah ada dan upaya penyusunan RUU PSDA di tingkat nasional diharapkan juga dapat membantu mengelola lingkungan dan sumber daya alam kita dengan lebih bijaksana. Namun, selain itu masih diperlukan kontrak sosial baru pada tingkat lokal dan nasional untuk membuat komitmen bersama dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan. Dalam jangka pendek, beberapa langkah ini penting dilakukan:

1. Mengeluarkan moratorium mengenai beberapa kegiatan ekstraksi yang memang sudah menimbulkan titik kritis, misalnya penebangan di hutan alam dan lindung, konversi kawasan hutan, pertambangan di hutan lindung, dan penangkapan ikan dengan bom, serta pelepasan tanaman/hewan hasil rekayasa genetik yang belum diketahui dampaknya. Juga perlu ada moratorium pembayaran hutang, dan pemerintah serta pemberi hutang tidak harus memaksakan membayar hutang dengan cara mengekstraksi sumber daya alam secara lebih intensif.

1. Enact a moratorium on exploitation of natural resources that are already in critical condition, for example logging in protected forests, conversion of forest areas, mining in protected forests, dynamite fishing, as well as the release of genetically modified plants or animals without any knowledge of their potential impacts on the environment. There also needs to be a moratorium on the repayment of debt, and the government and donors should not encourage debt settlement by intensifying natural resource exploitation.
2. Re-examine policy initiatives outside the framework of the PSDA Bill through the following approaches: first, suspend the drafting of these policies (water resources and PSDG) and wait for the PSDA Law to be finalised; or second, integrate such initiatives into the PSDA Bill
3. Support and accelerate the drafting process of the PSDA Bill, but in a way that recognizes the essence of participatory democracy and sustainable development.

The final and most difficult step is enforcing the law, something often mentioned in discourse but rarely implemented. This must be everyone's responsibility if we want to still have a country that is rich in biological resources. ■

2. Mengkaji ulang semua inisiatif kebijakan yang dilakukan di luar kerangka RUU PSDA dengan menempuh dua alternatif: pertama, menghentikan sementara penyusunan kebijakan tersebut (sumber daya air, PSDG) dan menunggu hingga UU PSDA dirumuskan; kedua, melebur inisiatif demikian ke dalam inisiatif RUU PSDA.
3. Mendukung dan mempercepat proses penyusunan RUU PSDA, tetapi dengan tetap mematuhi azas demokrasi partisipatoris dan pembangunan berkelanjutan.

Langkah terakhir yang teramat sulit adalah menegakkan hukum, sesuatu yang sering disinggung dalam wacana, tetapi hampir tidak pernah dilaksanakan. Ini adalah tanggungjawab kita semua, kalau kita masih ingin menjadi bangsa yang mempunyai kekayaan sumber daya hayati. ■

¹ These fires affected an area of 9.75 million ha, the most extensive over the last 50 years (Bappenas, in Barber and Schweithelm, 2000) and caused a smoke haze, particularly over 8 provinces in Sumatra and Kalimantan, physical, economic and biological loss, health problems, disruptions to transportation and affected Indonesia's relationship with other ASEAN countries. For further information, see the BAPPENAS and ADB report (1999), as well as UNDP and Ministry for the Environment reports (1998).

² A number of groups are disappointed with the reform era, feeling that the post-Soeharto era is yet to see real reform. They feel many factors, including those related to the legal system and its implementation, policies, and governance practices are yet to show signs of improvement. This view also extends to environmental and natural resources management.

³ For further discussion of this issue see Jhamtani, H. dan Hanim, L., 2002. *Globalisasi dan Monopoli Pengetahuan: Telaah tentang TRIPS dan Keragaman Hayati di Indonesia*. IGJ, INFID, Konphalindo. Also refer to Bappenas, 2003. *Indonesian Strategy and Action Plan 2003-2020*. Jakarta, Indonesia.

¹ Kebakaran hutan yang mencapai 9,75 juta ha ini (Bappenas dalam Barber dan Schweithelm, 2000) adalah kebakaran hutan dan lahan terluas dalam 50 tahun terakhir, dan menimbulkan kabut asap di 8 propinsi di Sumatera dan Kalimantan), kerugian fisik, ekonomi, hayati dan kesehatan serta melumpuhkan transportasi dan mengganggu hubungan dengan negara-negara ASEAN. Untuk informasi lebih lengkap lihat laporan BAPPENAS dan ADB, 1999, serta laporan UNDP dan KLH, 1998.

² Sebagian pihak yang merasa kecewa dengan era reformasi menilai masa setelah Soeharto belumlah merupakan era reformasi karena banyak hal, terutama berkaitan dengan struktur hukum serta penegakannya, kebijakan dan praktik tata kelola (governance) pemerintahan belum menunjukkan tanda-tanda direformasi. Anggapan ini benar adanya dalam hal pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam.

³ Lebih lanjut tentang hal ini lihat Jhamtani, H. dan Hanim, L., 2002. *Globalisasi dan Monopoli Pengetahuan: Telaah tentang TRIPS dan Keragaman Hayati di Indonesia*. IGJ, INFID, Konphalindo. Juga lihat Bappenas, 2003. *Indonesian Strategy and Action Plan 2003-2020*. Jakarta, Republik Indonesia.

References/Daftar Pustaka

Forest Watch Indonesia, 2001. **Potret Keadaan Hutan Indonesia**, Bogor: Forest Watch Indonesia and Washington DC: Global Forest Watch.

Indonesian Biodiversity Strategy and Action Plan 2003-2020, Bappenas, Republic of Indonesia.

The Jakarta Post, June 17, 2003: **Air Quality in Major Cities Continued to Worsen**.

The Jakarta Post, September 30, 2003: **20 Injured in Protest Against Water Bill**.

The Jakarta Post, July 9, 2003: **RI's Degraded Forest Area Doubles in One Year**.

The Jakarta Post, November 9, 2003: **Death Toll in Langkat Flood Rises to 132 as Search Enters Fifth day**.

Rao, J.M., 2003, **Globalization, Debt and Development: Lessons and Policy Alternatives Facing Indonesia**. In: *Creating Alternatives for Indonesia*. Jakarta: INFID.

CHILDREN'S RIGHTS IN INDONESIA: CHALLENGES AND THREATS

Hak Anak di Indonesia: Tantangan dan Ancaman

Arist Merdeka Sirait*
Yayasan KOMPAK Indonesia



They are looking forward to a brighter future.
Anak-anak ini ingin menyongsong masa depan yang lebih cerah.

In Indonesia, problems concerning children continue to increase. According to the Welfare Indicators (Statistics Indonesia, 1999), undernourished and malnourished children under five rose from 13.1% in 1995 (pre-crisis) to 16.6% in December 1998 (post-crisis). Meanwhile, the 2001 SUSNENAS results indicate that the infant mortality rate increased from 49 deaths per 1,000 live births in 1998 to 50 in 2001. This requires attention. In addition, the proportion of children whose births are not recorded or who do not possess a birth certificate is estimated to be between 45 and 75% per province (Report to the Convention on the Rights of the Child – KHA, 2000).

In the education sector, the number of children who dropped out of school between 1995 and 1999 totaled 11.7 million (Statistics Indonesia). In rural areas, 7.4% of females between 10 and 44 are illiterate. The school participation rate for females between 13 and 15 is around 78.7%, but this declines to around 50.8% for females between 16 and 18. In general, children in Indonesia graduate from primary school. Unfortunately, it is estimated 25% of them are unable to continue their education. Relevant parties (schools, educators and teachers) have not actively encouraged children to stay in school.

* Aris M. Sirait adalah Sekjen Komnas Perlindungan Anak Yayasan Kompak Indonesia

Di Indonesia permasalahan yang berkaitan dengan anak terus meningkat. Menurut laporan Indikator Kesejahteraan Rakyat (BPS, 1999), balita dengan status gizi kurang dan buruk meningkat dari 13,1% pada tahun 1995 (sebelum krisis) menjadi 16,6% pada bulan Desember 1998 (setelah krisis). Sementara itu, hasil SUSENAS 2001 menunjukkan adanya peningkatan angka kematian bayi (AKB) yang perlu mendapat perhatian, yaitu dari 49 per 1000 kelahiran pada tahun 1998 menjadi 50 pada tahun 2001. Disamping itu jumlah anak yang kelahirannya tidak tercatat atau tidak memiliki akte kelahiran diperkirakan sebanyak 45-75% per provinsi (Laporan KHA, 2000).

Pada sektor pendidikan, selama tahun 1995-1999, angka anak yang putus sekolah mencapai 11,7 juta (BPS). Di kawasan perdesaan 7,4% perempuan usia 10-44 tahun buta huruf. Angka partisipasi sekolah untuk perempuan usia 13-15 tahun sekitar 78,7%, tetapi partisipasi sekolah perempuan usia 16-18 tahun turun menjadi sekitar 50,8%. Secara umum anak-anak di Indonesia mengenyam pendidikan SD, sayangnya 25% dari mereka diperkirakan tidak dapat melanjutkan ke jenjang yang lebih tinggi. Pihak penyelenggara (sekolah, pendidik, pengajar) belum secara proaktif mendorong anak-anak untuk tidak berhenti sekolah atau drop out (DO).

* Aris M. Sirait is a member of the Managing Committee at Yayasan Kompak Indonesia.

A worrying problem also exists with children in conflict with the law. Data show that around 4000 children are currently undergoing legal proceedings and around 4000 others are already in jail (KHA Report, 2000). The rights and future of these children are being largely ignored.

Another national problem concerning children which requires serious attention and concern is child refugees. In 2001, it was estimated that there was around 400,000 child refugees spread across 24 provinces in Indonesia (Department of Social Welfare, January 2001). Based upon the observations of the National Committee for the Protection of the Child (July, 2003), the conditions of children in refugee camps are alarming, as aside from a lack of food and nutrients, these children have been forced to drop out of school, are suffering from disease, and may even die. As a result, it is estimated that approximately 286 children in refugee camps between 2 and 5 years of age have died as a result of malnutrition and a range of other diseases.

It was estimated that at the national level around 60,000-75,000 children, including those who live on the street, are currently being exploited or mistreated in other ways. Of this number, 39,861 of them live in 12 big cities in Indonesia (Department of Social Welfare and Unika Atmajaya, 1999). Approximately 5-7% of street children live on the street full time or have run away from home due to domestic violence. Of the violence directed towards children, 80% is directed towards children who are under 15 (National Committee for Child Protection Report, 2000).

Meanwhile, as a result of the economic crisis, the number of child workers between 10 and 14 years increased from 1.6 million in 1997 to 1.8 million in December 1998 (Statistics Indonesia, 1999). Statistics do not cover the existence of child workers under the age of 10. Thus, it is difficult to estimate the real number of children who work or are forced to work in Indonesia. A number of research projects and news reports in the mass media have revealed the diaspora of child workers. They are spread between a number of work centers in rural and urban areas, including the agricultural sector, plantations, coastal areas, and forests. In total, it is estimated that the number of children working in rural areas constitutes three-quarters of the children who work. Meanwhile, the number of children working in the industrial sector in urban areas has continued to increase. There was a two-fold increase between 1986 and 1994, and two-thirds of these children were female. However, if we take into consideration the current economic situation, it is possible that the number is twice as high (UNICEF, 1997).

Other than what has been revealed statistically, the mass media has also exposed the exploitation of children in certain sectors. For example, children who have been prostituted in tourist destinations and places of entertainment. Of the 40,000 - 70,000 women forced into prostitution between 1997 and 2000, around 30% were below 18 years of age (Depsos, 2000). However, the scale of such exploitation will remain hidden from statistical results as will the level of danger in these children's working conditions. Direct observations in the field have already confirmed the fears of those working with children issues in Indonesia.

Persoalan yang juga memprihatinkan adalah yang berkaitan dengan anak yang bermasalah dengan hukum. Data menunjukkan bahwa sekitar 4000 anak sedang menjalani proses peradilan and sekitar 4000 anak lagi sedang menjalani masa hukumannya di penjara (KHA Report, 2000). Hak dan masa depan anak-anak ini masih belum banyak diperhatikan.

Permasalahan anak lainnya yang membutuhkan perhatian serius dan perlindungan berskala nasional adalah anak pengungsi. Pada tahun 2001 jumlah mereka diperkirakan sekitar 400.000 anak, tersebar di 24 provinsi di Indonesia (Depsos, Januari 2001). Berdasarkan pengamatan langsung Komnas Perlindungan Anak (Juli 2003), kondisi anak-anak yang berada di kamp-kamp pengungsian cukup memprihatinkan, selain kekurangan pangan dan gizi, anak-anak juga terpaksa putus sekolah, menderita penyakit, bahkan meninggal dunia. Diperkirakan lebih kurang 286 anak-anak pengungsi usia 2-5 tahun meninggal dunia akibat kekurangan gizi dan berbagai jenis penyakit lainnya.

Secara nasional diperkirakan ada sekitar 60.000-75.000 anak-anak, diantaranya anak-anak jalanan, dalam keadaan dieksploitasi dan diperlakukan salah lainnya. Dari jumlah tersebut 39.861 di antaranya berada di 12 kota-kota besar di Indonesia (Depsos dan Unika Atma Jaya, 1999). Sekitar 5-7% dari anak-anak jalanan adalah anak-anak yang tinggal sepenuh waktu di jalan atau lari dari rumah karena kekerasan rumah tangga. Dari anak yang mengalami tindak kekerasan, 80% tindak kekerasan menimpa anak di bawah usia 15 tahun (Laporan Komite Nasional Perlindungan Anak, 2000).

Sementara itu, akibat krisis ekonomi jumlah pekerja anak usia 10-14 tahun meningkat dari 1,6 juta pada tahun 1997 menjadi 1,8 juta pada Desember 1998 (BPS, 1999). Angka statistik tidak menyinggung keberadaan pekerja anak-anak di bawah usia 10 tahun. Dengan demikian, sulit menduga jumlah sesungguhnya dari anak-anak yang bekerja atau dipekerjakan di Indonesia. Sejumlah penelitian maupun pemberitaan media massa mengungkapkan diaspora anak-anak yang bekerja. Mereka tersebar di sejumlah sentra kerja di daerah pedesaan maupun perkotaan, yaitu pada sektor pertanian, perkebunan, wilayah pantai dan hutan. Secara keseluruhan diperkirakan jumlah anak yang bekerja di wilayah pedesaan mencapai tiga per empat dari angka anak-anak yang bekerja. Sementara itu, jumlah anak-anak yang bekerja di sektor industri di perkotaan juga terus meningkat. Terdapat peningkatan sebesar dua kali lipat antara tahun 1986 dan tahun 1994, dua per tiga diantaranya adalah anak-anak perempuan. Jika dihubungkan dengan situasi ekonomi yang terjadi pada saat ini, jumlahnya mungkin bisa mencapai dua kali lipat (UNICEF, 1997).

Selain yang terungkap secara statistik tersebut, media massa juga mengungkap adanya eksploitasi terhadap anak-anak di sektor-sektor tertentu. Contohnya, anak-anak yang dilacurkan di wilayah-wilayah tujuan turisme dan hiburan. Dari 40.000-70.000 perempuan yang dilacurkan dari tahun 1997 s/d 2000 sekitar 30% adalah anak berusia 18 tahun ke bawah (Depsos, 2000). Namun, skala eksploitasi terhadap anak tampaknya akan tetap tersembunyi secara statistik, demikian pula dengan tingkat bahaya dari situasi maupun kondisi kerja mereka. Pengamatan langsung ke lapangan telah mengukuhkan keprihatinan kalangan peduli masalah anak di Indonesia.



Children who live in remote traditional communities are often neglected. It is estimated that as many as 480,000 children live in forests, inland areas and other remote areas across 18 provinces in Indonesia (Depsos, 1998). In general, these children do not have access to basic education, health and other social services. These children usually reside with their parents or communities in geographically and culturally isolated areas. In addition to this, because of their strong traditions and customs, they find it difficult to accept external values and thus have been left behind compared with the neighbouring communities. Welfare levels of these isolated traditional societies are categorized as very poor.

The number of children requiring special protection continues to rise as patriarchal culture, which considers children as a possession that can be treated as their parents wish, is still strong within our society. In particular, there is a tendency for girls to be prepared for or directed towards exploitation before they even graduate from primary school. Gender inequality beginning in early childhood still exists within our society.

FORESEEABLE THREATS

Based upon the above facts, there is the risk of a lost generation in Indonesia. Facing such threats, we cannot sit and wait for government programs which are still preoccupied with economic and political issues. The most important thing at the present is how we can urge all elements of Indonesian society, including the political elite, to include children's issues as a political agenda. For as long as children's issues remain inferior to issues such as economics and politics, children's problems will not become an important priority in the national development program. As an example, despite funding allocation for education in Indonesia being set at 20% of the National Budget at the Annual Session of the People's Consultative Assembly in 2002, it is still unclear how much of the education budget will be allocated to primary and secondary education for our children. We all know that sustaining education for children is a prerequisite for ensuring the future generation of Indonesia.

Children have the rights to receive at least universal primary education.

Anak-anak berhak untuk memperoleh setidaknya pendidikan dasar.

Yang sering terlupakan adalah anak-anak yang hidup di komunitas adat terpencil. Diperkirakan sebanyak 480.000 anak yang tinggal di hutan, daerah pedalaman, dan daerah-daerah terpencil lainnya yang tersebar di 18 provinsi di Indonesia (Depsos, 1998). Pada umumnya anak-anak tersebut belum tersentuh pelayanan pendidikan dasar, pelayanan kesehatan dan pelayanan sosial lainnya. Anak-anak tersebut umumnya tinggal bersama orang tua dan komunitasnya di berbagai tempat yang terisolasi secara geografis dan sosial budaya. Selain itu, karena adat istiadat yang kuat, mereka sulit menerima nilai-nilai baru dari luar sehingga mengalami ketertinggalan dibanding dengan warga masyarakat sekitarnya. Tingkat kesejahteraan komunitas adat yang ini dikategorikan sebagai sangat miskin.

Jumlah anak-anak yang membutuhkan perlindungan khusus terus bertambah sebab di dalam masyarakat kita masih berkembang budaya patriarki yang menganggap bahwa anak merupakan hak milik yang dapat diperlakukan sekehendak orang tua. Khususnya, anak perempuan khususnya cenderung dipersiapkan dan diarahkan untuk dieksploitasi bahkan sebelum tamat sekolah dasar. Ketidakadilan gender masih tumbuh di tengah kehidupan masyarakat kita sejak usia dini.

ANCAMAN DI DEPAN

Dari data-data di atas, pada hakikatnya Indonesia berisiko mengalami suatu generasi yang hilang. Menghadapi ancaman tersebut kita tidak bisa hanya berpangku tangan menunggu upaya pemerintah yang masih berkutat dengan urusan ekonomi dan politik. Yang terpenting saat ini adalah bagaimana kita mendorong semua komponen bangsa, termasuk elit politik, agar menjadikan isu anak menjadi agenda politik. Sebab, selama masalah anak-anak tidak menjadi isu sekuat seperti ekonomi dan politik, maka persoalan-persoalan anak tidak akan menjadi prioritas penting dalam program pembangunan nasional (Propenas). Sebagai contoh, walaupun alokasi dana pendidikan di Indonesia melalui Sidang Tahunan MPR tahun 2002 telah ditetapkan sebesar 20% dari Anggaran Belanja Negara, namun belum jelas seberapa besar anggaran pendidikan tersebut dialokasikan untuk membiayai pendidikan dasar dan menengah bagi anak-anak kita. Padahal kita semua tahu, kelangsungan pendidikan anak-anak adalah syarat mutlak bagi kelangsungan generasi Indonesia baru pada masa mendatang.

Each country that has ratified the United Nation's International Convention on the Rights of the Child ensures the survival and development of the child and provides protection for children without discrimination. Thus, it seems appropriate that children's issues become principal issues in decision-making, policies and the formulation of national development programs, so that our children are protected against all forms of exploitation, discrimination, violence and neglect.

Meanwhile, attempts to fulfill, respect and protect children's rights and the solutions to violations against these rights have not yet shown maximum results. Indeed, there are many community organizations which are concerned with children, but they are still very partial in nature and thus their way of addressing these issues is also partial. Consequently, in order to overcome the complex issues surrounding children, a comprehensive approach is required, involving all parties concerned with the endeavors of non-government organizations and other private sectors.

These children have to be protected from all forms of exploitation, discrimination, violence and neglect.

Anak-anak ini perlu dilindungi dari segala bentuk eksploitasi, diskriminasi, kekerasan dan penelantaran.



Setiap negara yang telah meratifikasi Konvensi Internasional PBB tentang hak anak (KHA) diwajibkan untuk menghormati dan menjamin kelangsungan hidup serta tumbuh kembang anak, dan memberikan perlindungan bagi anak-anak tanpa diskriminasi. Sudah selajaknya isu anak menjadi isu utama dalam pengambilan keputusan, kebijakan serta penyusunan program pembangunan nasional, sehingga anak-anak kita dapat terlindungi dari segala bentuk eksploitasi, diskriminasi, kekerasan dan penelantaran.

Hingga saat ini, upaya-upaya gerakan pemenuhan, penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak anak maupun penyelesaian terhadap pelanggaran-pelanggaran hak anak belum menunjukkan hasil yang maksimal. Memang banyak organisasi kemasyarakatan yang memberikan perhatian terhadap anak, namun sifatnya masih sangat parsial, sehingga penyelesaiannya pun bersifat parsial. Oleh karena itu, untuk mengatasi masalah anak yang kompleks diperlukan pendekatan yang komprehensif dan melibatkan semua pihak yang peduli terhadap usaha-usaha LSM dan sektor swasta lainnya.

YAYASAN KOMPAK'S INTERVENTION PROGRAMS

In order to address some of the issues concerning children in Indonesia, particularly children in need of special protection, such as child laborers, the victims of the commercial sex trade in Batam, domestic servants, and street children, Yayasan Kompak Indonesia has established several programs since 1989. These include management, the provision of alternative education and the development of documentation and information concerning children.

Intervention programs developed by Yayasan Kompak are currently being implemented in the industrial areas of Greater Jakarta and Batam. For example, in relation to alternative education activities for child laborers in the industrial sector, Yayasan Kompak provides mobile schools, drop-in centers as well as village campuses. So far, its programs have been concentrated on prevention, protection, recovery and reintegration as well as coordination and cooperation. These activities are carried out using a community and participatory approach. ■

INTERVENSI PROGRAM OLEH YAYASAN KOMPAK

Untuk menjawab sebagian dari permasalahan anak-anak di Indonesia, khususnya anak-anak yang membutuhkan perlindungan khusus, seperti buruh anak yang bekerja di sektor industri, anak korban perdagangan untuk tujuan seksual komersial di Batam, pembantu rumah tangga anak dan anak jalanan, Yayasan Kompak Indonesia telah menyelenggarakan berbagai program sejak tahun 1989. Program ini mencakup pengorganisasian, penyediaan pendidikan alternatif dan pengembangan dokumentasi dan informasi mengenai anak.

Program intervensi yang dikembangkan oleh Yayasan Kompak saat ini difokuskan di wilayah industri Jabotabek dan Batam. Misalnya, untuk kegiatan pendidikan alternatif buruh anak sektor industri, Yayasan Kompak menyediakan sekolah keliling, rumah singgah, serta kampus desa bagi buruh anak. Hingga saat ini penyusunan program kerja Yayasan Kompak diarahkan pada kegiatan pencegahan, perlindungan, pemulihan dan reintegrasi, serta koordinasi dan kerja sama. Kegiatan-kegiatan tersebut dilakukan dengan metoda pendekatan dan partisipasi masyarakat. ■

QUO VADIS PUBLIC HEALTH SERVICES

QUO VADIS PELAYANAN KESEHATAN PUBLIK

Roy Tjiong*
Yayasan Indonesia Sehat 2010



Does this mother and her child have access to adequate health service?
Apakah anak ini sudah mendapatkan pelayanan kesehatan yang memadai?

INTRODUCTION

To guarantee an even distribution of health services, the New Order government had successfully extended basic health services out to remote and hard to reach areas. The commitment to reaching Health for All by 2000 (The Alma-Ata Declaration) was manifested through the PKMD approach (Health Developments in Rural Communities). By 1994, every *kecamatan* had its own *Puskesmas* (*Pusat Kesehatan Masyarakat* - Community Health Center) that was supported by at least two *Pustu* (*Puskesmas Pembantu* - secondary health centers). Most *Puskesmas* were run by a full-time doctor. At the community level, around 260,000 *Posyandu* (*Pos Pelayanan Terpadu* - Integrated Community Healthcare Center) provided immunization, family planning services and information on nutrition, as well as supplied extra food. Village midwives and *Polindes* (village maternity polyclinics) were made widely available across the country to support efforts to reduce the poor maternal mortality rate at the regional level. Along with poverty alleviation programs, the PMT-AS program (aimed at providing food supplement to school children) was established. Meanwhile, health services were also developed at the centers of economic growth, these being large cities where health services ranged from paramedics to specialist doctors, and from clinics run under the auspices of various foundations to state of the art hospitals with international affiliations.

¹ Roy Tjiong is a health observer and activist at Yayasan Indonesia Sehat 2010, an institute founded by Prof. Dr. Farid Anfasa Moeloek, DSOG, in 2000.

PENDAHULUAN

Untuk menjamin pemerataan pelayanan kesehatan, pemerintah Orde Baru telah berhasil mengembangkan sistem pelayanan kesehatan dasar sampai ke daerah terpencil dan pelosok. Komitmen untuk mencapai target Sehat Bagi Semua Tahun 2000 (Deklarasi Alma-Ata) diterjemahkan pemerintah melalui pendekatan PKMD (Pembangunan Kesehatan Masyarakat Desa). Pada tahun 1994 setiap kecamatan telah memiliki Puskesmas (Pusat Kesehatan Masyarakat) yang didukung sekurang-kurangnya dua Pustu (Puskesmas Pembantu). Mayoritas Puskesmas dikelola oleh dokter sepenuh waktu. Di tingkat masyarakat, sekitar 260.000 Posyandu (Pos Pelayanan Terpadu) memberikan pelayanan imunisasi, keluarga berencana, kegiatan penyuluhan gizi dan pemberian makanan tambahan. Bidan di desa (Bides) dengan Polindes (poliklinik bersalin desa) disebarkan untuk mendukung upaya penurunan kematian ibu yang relatif terburuk di tingkat regional. Seiring dengan program pengentasan kemiskinan dikembangkan pula program pemberian makanan tambahan untuk anak sekolah (PMT-AS). Sementara itu, perkembangan industri pelayanan kesehatan juga terjadi di pusat-pusat pertumbuhan, yakni di kota-kota besar di mana "kafetaria" pelayanan kesehatan tersedia mulai dari mantri kesehatan sampai dengan praktek dokter spesialis, dari klinik yang bernaung di bawah berbagai yayasan sampai dengan rumah sakit super dengan afiliasi internasional.

¹ Roy Jiong adalah pengamat masalah kesehatan dan aktivis Yayasan Indonesia Sehat 2010, yang dicanangkan oleh Prof. Dr. Farid Anfasa Moeloek, DSOG, pada tahun 2000.

Health problems are certainly directly related to health funding and expenditure, both within the public and private sectors. Despite the successful developments in the health sector during the New Order period, Ahmad Januar (1999: 8) argues that our health expenditure is still much lower than poor countries, even though as of 1995, Indonesia itself was no longer considered a poor country. Health expenditure in Indonesia in the public sector is very low, not even constituting 4% of the national budget.¹ This public sector expenditure includes state budget expenditure for both central and regional governments, health insurance and social security, as well as foreign aid both in the form of grants and loans. In 1995 (pre-crisis), public sector health expenditure only reached 0.7% of the GDP, whereas private sector expenditure reached 1.8%. As a result, private sector expenditure on health is around two and half times greater than that in the public sector. Only around 25% of private sector expenditure on health is born by health insurers, the remainder is paid out-of-pocket. Around 55% of public sector health expenditure is allocated for preventive activities, whereas 90% of private sector health expenditure is spent on treatment (specifically on consultation fees and medicine).

Masalah kesehatan tentu saja terkait langsung dengan belanja atau pembiayaan kesehatan, baik dari sektor publik maupun swasta. Di balik keberhasilan pembangunan bidang kesehatan pada masa Orde Baru, menurut Ahmad Januar (1999:8) belanja kesehatan kita masih lebih rendah dari negara-negara miskin, meskipun pada tahun 1995 Indonesia sebenarnya sudah dinyatakan keluar dari kategori negara-negara miskin. Belanja kesehatan di Indonesia, khususnya untuk sektor publik, tergolong sangat rendah, tidak pernah mencapai 4% dari APBN.¹ Pembiayaan sektor publik ini mencakup anggaran belanja negara, baik pemerintah pusat maupun daerah, askes dan jamsostek, serta bantuan luar negeri baik hibah maupun pinjaman. Pada tahun 1995 (pra-krisis), belanja kesehatan sektor publik hanya mencapai 0,7% dari GDP, sedangkan belanja masyarakat mencapai 1,8%. Dengan demikian belanja masyarakat sekitar dua setengah kali lipat belanja sektor publik. Hanya sekitar 25% belanja masyarakat yang ditanggung lewat asuransi kesehatan, sisanya dibayar tunai. Sekitar 55% belanja kesehatan sektor publik dialokasikan untuk kegiatan preventif, sementara 90% belanja masyarakat dihabiskan untuk kegiatan kuratif (khususnya untuk biaya dokter dan obat).

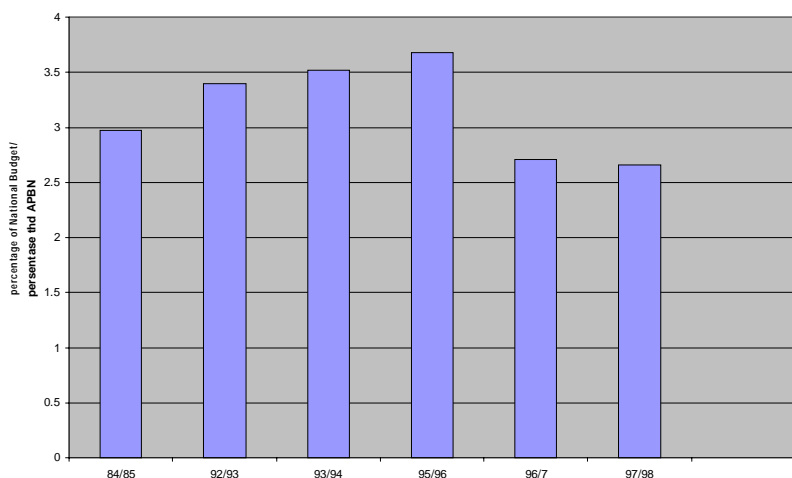
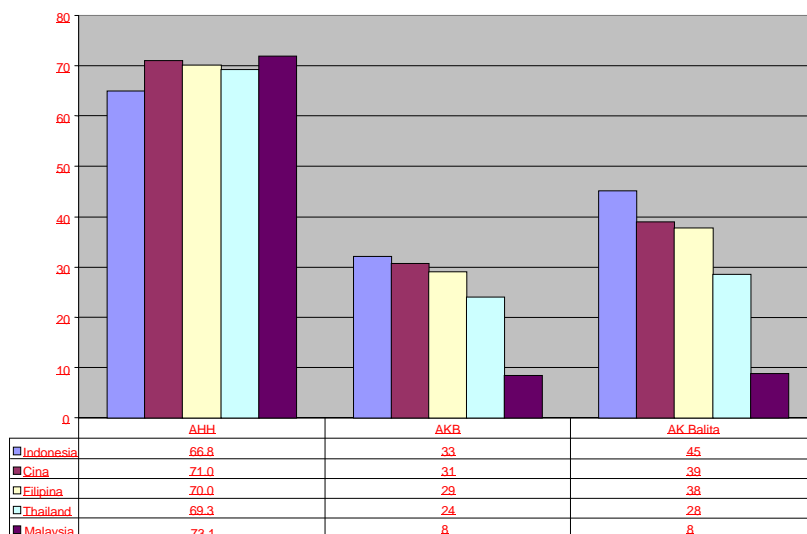


Figure 1: Ratio of Health Expenditure/National Budget
Gambar 1: Rasio Belanja Kesehatan/APBN

Source: Hasbullah Thabrany, 1999²
Sumber: Hasbullah Thabrany, 1999²

Illustration 2: A Comparison of the “Health for All 2000” Targets Reached in Five Countries
Gambar 2: Perbandingan Pencapaian Sehat Bagi Semua Tahun 2000 dari Lima Negara

Source: Modified from the Human Development Report 2003.
Sumber: Modifikasi dari Human Development Report 2003.



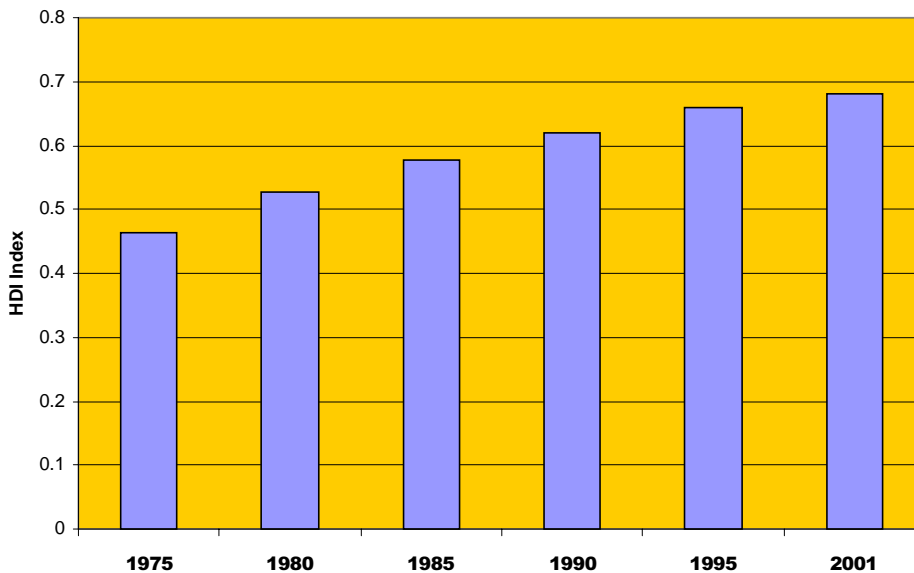


Figure 3: Trend in Indonesia's Human Development Index
 Gambar 3: Tren Indeks Pembangunan Manusia Indonesia

Source: UNDP, HDI 2001
 Sumber: UNDP, HDI 2001

THE STANDARD OF HEALTH SERVICES IN INDONESIA

WHO has already set the standards for the Health for All 2000³ program as follows: (1) A Life Expectancy at the time of birth of 60 years; (2) An Infant Mortality Rate of less than 50 per 1,000 live births; and (3) An under-5 mortality rate of less than 70 per 1,000 live births.

Figure 2 indicates that China and all ASEAN countries had reached the Health for All targets by 2003. Is it here that our work ends? Certainly not. Using the Human Development Index (HDI) developed by the UNDP, up until 1997 our index continued to improve, and even since the 1980s Indonesia has been included in the mid-range category of the HDI.⁴ The HDI is the composite index of the life expectancy index, education index, and national income index used to measure the level of improvement in the equal distribution of development. However, the recent "krismon" (monetary crisis) caused our ranking to dive to such an extent that in 2002, Indonesia's ranking had fallen to number 110⁵, directly below Vietnam. The lengthy (monetary crisis) finally caused Indonesia's position to fall again to 112 in 2003.⁶

The global indices developed by international institutions such as WHO and the UNDP are not capable of capturing the subtle disparities in development, so that the two indices above give both misleading and uninspiring results. If we look at more sensitive indices, such as child nutrition, we can see that child nutrition in Indonesia is yet to be handled effectively. The target for the percentage of well-nourished children under 5 was 80% by 2001, however Indonesia was only capable of reaching 64.14% (Indonesia's Health Profile, 2001).

KINERJA PELAYANAN KESEHATAN DI INDONESIA

WHO telah menetapkan program Sehat Bagi Semua tahun 2000 (Health For All 2000)³ dengan tolok ukur sebagai berikut: (1) Angka Harapan Hidup pada saat lahir 60 tahun; (2) Angka Kematian Bayi di bawah 50 per 1,000 kelahiran hidup; dan (3) Angka Kematian Balita di bawah 70 per 1000 kelahiran hidup.

Gambar 2 memperlihatkan bahwa Cina dan seluruh negara Asean pada tahun 2003 telah berhasil mencapai target Sehat Bagi Semua. Apakah dengan demikian tugas kita sudah selesai? Tentu saja tidak. Ditinjau dari HDI (Human Development Index) atau Indeks Pembangunan Manusia yang dikembangkan oleh UNDP, sampai dengan tahun 1997, indeks kita terus mengalami perbaikan, bahkan sudah sejak tahun 1980 Indonesia termasuk dalam kategori menengah.⁴ Indeks Pembangunan Manusia merupakan indeks komposit dari indeks harapan hidup, indeks pendidikan, dan indeks pendapatan nasional untuk mengukur tingkat perkembangan pemerataan pembangunan. Namun krisis moneter yang lalu telah menyebabkan peringkat kita terpuruk, sehingga pada tahun 2002 peringkat Indonesia turun di urutan ke-110⁵, tepat di bawah Vietnam. "Krismon" yang berkepanjangan itu akhirnya menyebabkan posisi Indonesia merosot lagi ke peringkat 112 pada tahun 2003.⁶

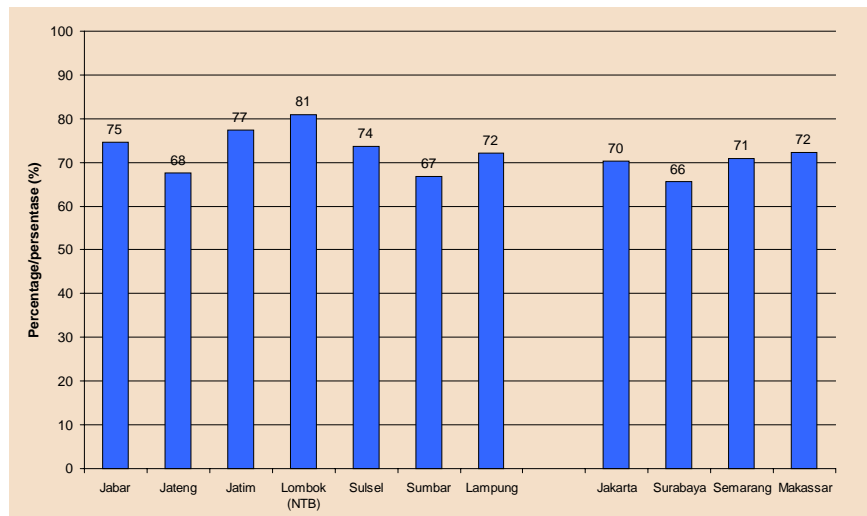
Indeks global yang diciptakan lembaga-lembaga dunia seperti WHO dan UNDP tidak mampu menangkap disparitas pembangunan yang sifatnya subtil, sehingga kedua indeks tersebut memberikan kesan keberhasilan semu dan cenderung membuat kita terlena. Jika melihat indeks yang lebih peka seperti status gizi balita, terlihat bahwa gizi balita Indonesia masih belum berhasil ditangani dengan baik. Indeks balita bergizi baik yang untuk tahun 2001 ditargetkan sebanyak 80% ternyata hanya mampu dicapai 64,14% (Profil Kesehatan Indonesia 2001).

Another more sensitive index is the chronic energy deficiency index in fertile women, which indicates nutrition levels in women between 15 and 49 years by using an upper arm measurement, with a circumference of <23.5cm indicating energy deficiency. Results from the 2001 SUSENAS indicated that 21.53% of fertile women suffer from chronic energy deficiency. This means that we fell short of the 2001 target which was set at 20%. Based on WHO standards,⁷ this means that food insecurity at the household level has already reached a serious level and requires special attention. From the perspective of national food supplies, average consumption amongst Indonesians is actually above the suggested adequate calorie intake level. However, it has been acknowledged that between 1995 and 2000 there were food shortages at the household level. In 1995, it was revealed that 49% of households in urban areas and 53% of households in rural areas were suffering from calorie deficiency, and this situation worsened in 1997 and 1998.⁸ This was observable through the prevalence of anemia which is a proxy indicator of low food consumption levels (see Figure 4). Anemia in children, particularly in children under 2, has a devastating impact on health, decreases academic performance and hampers psycho-social development in children, whereas in adults it decreases performance and productivity of the community.

The above figure indicates that anemia in children under two ranges between 67% and 81% in rural areas, the worst levels being in Lombok. In urban slums it ranges between 66% and 72%, with the highest incidence found in Makassar. Over all, more than 65% of children under two are anemic, however, up until now there has not been any national program to overcome this problem.⁹

CONCLUSION

Looking at the improvement in health standards in Indonesia, it can generally be concluded that there is still a lot of work to be done in the health sector, particularly public health services. Although Indonesia has experienced moderate improvements in the health sector, achievement of the development targets have been reversed as a result of the economic crisis.



Indeks yang lebih sensitif lainnya adalah indeks kurang energi kronis (KEK) pada wanita usia subur (WUS) yang menunjukkan status gizi wanita usia subur usia 15-49 tahun dengan menggunakan standar lingkaran lengan atas (LILA) <23,5 cm. Hasil Susenas 2001 menunjukkan persentase WUS yang menderita KEK 21,53%. Artinya, masih meleset dari target tahun 2001 yang ditetapkan sebesar 20%. Berdasarkan standar WHO,⁷ ini berarti situasi rawan pangan di tingkat rumah tangga sudah berada pada tingkatan serius sehingga perlu perhatian khusus. Dari segi ketersediaan pangan nasional, konsumsi rata-rata penduduk Indonesia sesungguhnya masih di atas kecukupan asupan kalori yang dianjurkan. Namun diakui bahwa selama lima tahun terakhir millenium kedua telah terjadi kerawanan pangan di tingkat rumah tangga. Pada tahun 1995 terdeteksi 49% rumah tangga di wilayah perkotaan dan 53% rumah tangga di perdesaan mengalami defisit kalori, dan kondisi ini semakin memburuk pada tahun 1997 dan 1998.⁸ Situasi ini tampak pada adanya prevalensi anemia yang merupakan proksi indikator dari rendahnya kualitas asupan makanan (lihat Gambar 4). Anemia pada anak, khususnya anak di bawah dua tahun, akan berakibat sangat buruk pada status kesehatan, menurunkan prestasi akademik dan mengganggu pertumbuhan psiko-sosial anak, sedangkan pada orang dewasa akan menurunkan kinerja dan produktivitas masyarakat.

Gambaran di atas memperlihatkan bahwa di daerah perdesaan anemia pada anak baduta (6-23 bulan) berkisar antara 67% – 81%, kondisi terburuk ditemui di Lombok, sedangkan di daerah kumuh dan miskin perkotaan antara 66% – 72%, dan keadaan terburuk ditemui di Makassar. Secara keseluruhan lebih dari 65% anak baduta berada dalam kondisi anemik, namun sampai saat ini belum ada program nasional untuk mengatasi masalah ini.⁹

KESIMPULAN

Melihat kinerja pencapaian derajat kesehatan di Indonesia, secara umum dapat disimpulkan bahwa pekerjaan rumah di bidang kesehatan, terutama pelayanan kesehatan publik, masih banyak sekali. Sekalipun Indonesia sudah mengalami perkembangan yang cukup baik dalam pembangunan bidang kesehatan, tetapi akibat krisis ekonomi, telah terjadi kemunduran dalam pencapaian target pembangunan di bidang kesehatan.

Illustration 4: The Prevalence of Anemia in Children Aged 6 - 23 Months in 7 Provinces and 4 Urban Slums, Sept – Nov, 2000.

Gambar 4: Grafik Prevalensi Anemia pada Anak Usia 6-23 Bulan di 7 Propinsi dan 4 Daerah Kumuh dan Miskin Perkotaan, Sept-Nov, 2000.

Source: Proceedings, "Food Nutrition, Improvement of Nutrition for Mothers and Children", April 2001.

Sumber: Prosiding Pergizi Pangan, Perkembangan Keragaman Gizi Ibu dan Anak, April 2001.

Thus, Indonesia requires a program to increase the distribution and quality of health services which is effective, beneficial, as well as accessible to all individuals within society. The main targets of this program would be the provision of basic health services (community health services provided by Puskesmas) and a referral system (advanced health services provided by hospitals) provided by both the government and private institutions and which involves the community, and the creation of a pre-payment system (health insurance fund). Primary concern has to be given to the development of health services which have a high impact on increasing the standard of community health. ■

Untuk itu, diperlukan program peningkatan pemerataan dan mutu upaya kesehatan yang berhasil guna dan berdaya guna serta terjangkau oleh segenap anggota masyarakat. Sasaran umum program ini adalah tersedianya pelayanan kesehatan dasar (pelayanan kesehatan masyarakat yang dilaksanakan di Puskesmas) dan rujukan (pelayanan kesehatan lanjutan yang dilaksanakan di rumah sakit) baik yang diberikan oleh pemerintah maupun swasta yang didukung oleh peranserta masyarakat, serta adanya sistem pembiayaan praupaya (dana jaminan kesehatan). Perhatian utama harus diberikan pada pengembangan upaya kesehatan yang mempunyai daya ungkit tinggi terhadap peningkatan derajat kesehatan masyarakat. ■

¹ See "Semangkuk Bakso untuk Jamin Kesehatan" (A Bowl of Meatballs to Guarantee Health), Kompas: 8 March, 2000.

² dr. Hasbullah Thabrany: "Permasalahan dan Visi Pembiayaan Kesehatan di Indonesia", dalam Seminar dan Diskusi Politik Kesehatan Indonesia, FKM UI, Hotel Ciputra, 10-11 Agustus 1999.

³ WHO Report 1998: *Life in the 21st Century: A Vision for All*, WHO, Geneva, 1998.

⁴ Where the index ranges from 0.1 - 0.499 for the lower category; 0.5 - 0.799 for the mid-range category; and 0.8 - 1.00 for the upper category.

⁵ UNDP: *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World*, New York, 2002.

⁶ UNDP: *Human Development Report 2003. Millennium Development Goals: A Compact among Nations to End Human Poverty*, New York, 2003.

⁷ According to WHO, chronic energy deficiency amongst 3% and 5% of the population indicates no food insecurity; between 5% and 9% indicates people should be wary of food insecurity; between 10% and 19% indicates that food insecurity is high at the household level; 20% to 30% indicates famine; and more than 30% indicates severe famine (WHO, 1995).

⁸ National Food and Nutrition Action Plan (Depkes, 2000: 25).

⁹ The expenses to cover this program would probably not reach 0.1% of the Liquidation Funds for Indonesian Banks or the funds used to bail out the national banking system. It is clear that anemia in children under two should be included on the urgent advocacy agenda in Indonesia to prevent a lost generation.

¹ Bandingkan dengan artikel "Semangkuk Bakso untuk Jamin Kesehatan", Kompas: 8 Maret, 2000.

² dr. Hasbullah Thabrany: "Permasalahan dan Visi Pembiayaan Kesehatan di Indonesia", dalam Seminar dan Diskusi Politik Kesehatan Indonesia, FKM UI, Hotel Ciputra, 10-11 Agustus 1999.

³ WHO Report 1998: *Life in the 21st Century: A Vision for All*, WHO, Geneva, 1998.

⁴ Indeks antara 0,1 - 0,499 termasuk dalam kategori rendah; antara 0,5-0,799 termasuk dalam kategori menengah; dan antara 0,8 - 1,00 termasuk dalam kategori tinggi atau baik.

⁵ UNDP: *Human Development Report 2002. Deepening Democracy in a Fragmented World*, New York, 2002.

⁶ UNDP: *Human Development Report 2003. Millennium Development Goals: A Compact among Nations to End Human Poverty*, New York, 2003.

⁷ Menurut WHO, bila KEK adalah 3-5% menunjukkan tidak ada rawan pangan di tingkat rumah tangga; 5-9% harus berhati-hati akan kemungkinan rawan pangan; 10-19% situasi rawan pangan tingkat rumah tangga sudah pada tingkat buruk; 20-30% situasi rawan pangan adalah gawat; lebih dari 30% situasi rawan pangan adalah parah (WHO, 1995).

⁸ Rencana Aksi Pangan dan Gizi Nasional (Depkes, 2000: 25).

⁹ Padahal biaya program ini mungkin tidak sampai 0,1 persen dari dana yang dikucurkan untuk BLBI dalam rangka penyelamatan sistem perbankan nasional. Jelas masalah anemia pada anak baduta merupakan agenda advokasi yang mendesak di Indonesia untuk mencegah terjadinya "generasi yang hilang".

References/Daftar Pustaka

Bailey, KV. *Rural Nutrition Studies in Indonesia*. Trop Geogr. Med. 1961. 14:11,258.

Depkes RI, *Petunjuk Teknis Program JPS-BK: Sistem Kewaspadaan Pangan dan Gizi*, Jakarta, 1999.

Depkes RI, *Rencana Aksi Pangan dan Gizi*, Jakarta, Juli 2000.

dr. Hasbullah Thabrany: "Permasalahan dan Visi Pembiayaan Kesehatan di Indonesia", dalam Seminar dan Diskusi Politik Kesehatan Indonesia, FKM UI, Hotel Ciputra, 10-11 Agustus 1999.

Ken Blakemore, "Are Professionals good for you? Health Policy and Health Professionals," in *Social Policy an Introduction*, Taylor & Francis, Inc., June 1998, Chapter 7, pp. 121-141.

Kosen S & Bloem MW, *Monitoring Impact of Crisis on Health & Nutrition Status*, Balitbangkes 1998.

Ministry of Health. *Primary Health Care in Indonesia*. Jakarta 1990.

Tjiong, Roy, "Potret Kesehatan Indonesia Tahun 1985, Menggapai Kesehatan Bagi Semua Tahun 2000," dalam *Potret Keadilan Indonesia: Laporan Keadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia 1984-85*, Jakarta, YLBHI, 1987, hlm. 150-157.

Tjiong, Roy, *Problem Etis Upaya Kesehatan. Suatu Tinjauan Kritis*, Gramedia, Jakarta, 1991.

Tjiong, Roy, *Ethics of Health Care: A Critical Review. Lessons Learned from Indonesia: A Country in Transition, Health for All denied?*, presented at 11th Asian Federation of Catholic Medical Associations Congress, November 7, 1996, RELC International House, Singapore.

Tjiong, Roy. *Selamatkan Anak Indonesia dari Ancaman Generasi Hilang*, dalam SMERU, Proceedings Konferensi SMERU: *Pemantauan Dampak Sosial Krisis: Pelajaran Tahun 1999*.

WHO. *Physical Status: the use and interpretation of anthropometry*. Report of WHO expert committee, WHO, Geneva, 1995

WHO. WHO Report 1998: *Life in the 21st century: A vision for All*, WHO, Geneva, 1998.

UNDP: *Human Development Report 2002. Deepening democracy in a fragmented world*, New York, 2002

UNICEF. *The State of the World Children 1998*, Oxford University Press, 1998.

THE PROBLEM OF THE EAST TIMORESE REFUGEES IN WEST TIMOR

Permasalahan Pengungsi Timor Timur di Timor Barat



Ludo Korbaffo*

CARE International Indonesia

Most of the sellers in this market in Kabupaten Kupang are refugees from East Timor.

Kebanyakan penjual di pasar di Kabupaten Kupang adalah pengungsi dari Timor Timur.

INTRODUCTION

Through the referendum held on August 30, 1999, the East Timorese had the opportunity to determine whether they wanted to remain integrated with Indonesia or become an independent nation. The result was that 79% of East Timorese chose independence whereas the remainder voted for integration with Indonesia. The result of the referendum was accepted by the Indonesian government through MPR Decision No. VI/MPR/1999, enacted on 19 October 1999, and thus East Timor was officially released from Indonesia. Subsequently, East Timor was governed by the United Nations Transitional Authority in East Timor (UNTAET) until independence was proclaimed in May 2002.

After the result of the referendum was announced on September 3, 1999, the people of East Timor were divided into pro-independence and pro-integration factions. This divide caused tensions and violence between the two groups, resulting in houses being burnt, murders, robberies and theft. Insecurity in East Timor resulted in hundreds of thousands of people arriving in West Timor as refugees.

In January 1999, there were already around 10,000 people in refugee camps in West Timor, mainly in Kabupaten Belu. However, after the referendum this number increased to around 250,000. They were placed in several makeshift camps, and their day-to-day needs were met by the Indonesian government, United Nations agencies and several other national and international non-government organizations (NGOs).

* Ludo Korbaffo is a Peace Building Advisor and Government Liaison Officer at Care International Indonesia.

PENDAHULUAN

Melalui jajak pendapat yang diadakan pada tanggal 30 Agustus 1999 masyarakat Timor-Timur mendapat kesempatan untuk memilih apakah akan tetap berintegrasi dengan Pemerintah Indonesia atau menjadi negara merdeka. Hasilnya, 79% penduduk Timor Timur memilih menjadi negara yang merdeka, sementara sisanya memilih integrasi dengan Pemerintah Indonesia. Hasil referendum diterima oleh Pemerintah Indonesia melalui Ketetapan MPR No VI/MPR/1999 tanggal 19 Oktober 1999. Dengan demikian Timor Timur secara resmi lepas dari Indonesia. Selanjutnya, Timor Timur berada dalam masa pemerintahan transisi di bawah pengawasan the United Nations Transitional Authority in East Timor (UNTAET) hingga menyatakan kemerdekaannya pada bulan Mei 2002.

Setelah hasil jajak pendapat diumumkan pada tanggal 3 September 1999, masyarakat Timor Timur terpecah menjadi dua, yakni kelompok pro kemerdekaan dan kelompok pro Indonesia atau pro integrasi. Perpecahan ini menyebabkan timbulnya ketegangan dan kekerasan antara dua kelompok, misalnya pembakaran rumah, pembunuhan, perampasan dan perampokan harta benda. Ketidakamanan di seluruh Timor Timur menyebabkan ratusan ribuan orang datang ke Timor Barat sebagai pengungsi.

Pada bulan Januari 1999 sekitar 10.000 pengungsi sudah ditampung di kamp pengungsi di Timor Barat, terutama di wilayah Kabupaten Belu. Namun setelah jajak pendapat jumlah ini meningkat menjadi sekitar 250,000. Mereka ditempatkan di beberapa kamp dan pemukiman yang disiapkan ala kadarnya, sementara kebutuhan hidup sehari-hari mereka menjadi tanggung jawab Pemerintah Indonesia, Badan-Badan PBB, dan berbagai organisasi non-pemerintah baik nasional maupun internasional.

* Ludo Korbaffo adalah Peace Building Advisor dan Government Liaison Officer di Care International Indonesia.

Many refugees were hopeful when they left East Timor, particularly as there were “promises”, for example that they would have a house, receive temporary funding, and other facilities, and if they were previously a civil servant they would be re-appointed. However, after arriving in West Timor or other areas in Indonesia, the available facilities were not as promised, and thus these refugees were disappointed and suffered unavoidable difficulties. The result of these problems eventually brought about various forms of conflict.

A DIFFICULT JOURNEY

The refugees' hope to have a better life in West Timor became more bleak after September 6, 2000 when three UNHCR staff were killed in Atambua. The UN put West Timor on Level 5 Alert and this resulted in all international NGOs having to pull out of West Timor and terminate their assistance. Since this incident, life for the refugees has become even more difficult. The signs of poverty amongst the refugees still in the camps are clearly apparent, such as food shortages, inadequate living conditions, and unhealthy environment, all of which have caused the health standards of the refugees to worsen. These refugees have no access to land for housing and farming to support their families in accordance with regulations under Indonesian law. Pressed by a need to survive, the refugees have been forced to encroach upon the surrounding protected forest and *adat* land. Over 2,000 hectares of forest has been destroyed and converted into agricultural land, mainly in the northern and southern parts of Kabupaten Belu and a section in Kabupaten Timor Tengah Utara. Many people have been forced to choose to partake in robbery, prostitution, gambling, and theft in order to survive. As their citizenship status is unclear and they have little understanding of the local traditions, culture and government system, the refugees have been unable to adjust easily with the local people. In addition to this, it seems that local leaders are unsure as to how to govern them in accordance with local regulations and culture.

The problem confronting the Indonesian government, donors as well as local and international NGOs in handling the refugees became more complicated as, in addition to the social aspects above, there are still other problems associated with the community's understanding of national differences and international law. The creation of Timor Loro Sae has brought about new social relations not well understood by the communities in East and West Timor, in particular, the existence of the border which now divides them because of their political choice. Local policies have had unavoidable political consequences and have brought about complex kinship problems, including the break up of families and ethnic groups, the loss of personal property as well as the loss of traditional and governmental structures. All of these issues have added to the complexity of the refugee problem and the social and psychological problems which have become a burden for the local community.

Banyak pengungsi yang meninggalkan Timor Timur dengan penuh harapan, terutama karena adanya "janji-janji", misalnya bahwa mereka akan mendapat rumah, diberi bantuan dana sementara dan fasilitas lainnya, dan bila pengungsi yang bersangkutan menduduki jabatan PNS maka akan ditempatkan kembali. Namun setelah tiba di Timor Barat atau di wilayah lain di Indonesia, ternyata fasilitas yang diterima tidak seperti yang dijanjikan, sehingga mereka kecewa dan mengalami berbagai kesulitan yang tidak terelakkan. Ekses dari berbagai hal diatas melahirkan berbagai bentuk kekerasan dan konflik.

PERJALANAN YANG SULIT

Harapan para pengungsi untuk memperoleh kehidupan lebih baik di Timor Barat ternyata semakin suram setelah tanggal 6 September 2000 ketika 3 staff UNHCR (United Nations High Commission for Refugees) dibunuh di Atambua. PBB menetapkan status Siaga V bagi Timor Barat yang berakibat semua LSM International harus menarik diri dari Timor Barat dan menghentikan bantuan mereka. Sejak peristiwa itu kehidupan para pengungsi semakin sulit. Gejala-gejala kemiskinan yang dialami pengungsi yang masih tetap berada di kamp penampungan dapat terlihat dengan kasat mata, yakni kekurangan pangan, kondisi kamp penampungan yang kurang memadai, lingkungan yang tidak sehat sehingga menyebabkan derajat kesehatan para pengungsi memburuk. Untuk menata kehidupan keluarga, para pengungsi tidak mempunyai akses atas tanah, baik untuk perumahan maupun untuk lahan garapan, yang sesuai dengan peraturan perundangan Indonesia. Terdesak oleh kebutuhan hidup, para pengungsi merambah hutan lindung dan hutan adat. Lebih dari 2000 hektar hutan dibabat habis diubah menjadi lahan pertanian, terutama di Kabupaten Belu bagian Selatan dan Utara serta sebagian dari Kabupaten Timor Tengah Utara. Pencurian, pelacuran, judi dan perampasan harta milik orang lain merupakan pilihan yang terpaksa ditempuh untuk kelanjutan hidup. Karena status kewarganegaraannya tidak jelas, dan belum mengenal adat, budaya dan tata pemerintahan setempat, para pengungsi tidak dapat berintegrasi dengan baik dengan masyarakat lokal. Disamping itu pemimpin setempat agaknya ragu untuk mengatur mereka sesuai dengan aturan dan budaya setempat.

Penanganan masalah pengungsi yang dihadapi Pemerintah Indonesia, badan bantuan dana, dan LSM dalam negeri maupun internasional menjadi lebih rumit karena selain masalah-masalah sosial di atas masih ditambah dengan beberapa masalah lain yang berkaitan dengan pemahaman masyarakat mengenai perbedaan dua negara serta hukum-hukum internasional yang harus ditaati. Hubungan sosial yang baru seiring dengan terbentuknya negara Timor Loro Sae telah membawa relasi sosial baru yang tidak mudah dipahami baik oleh masyarakat Timor Barat maupun masyarakat pengungsi Timor Timur. Terutama dengan adanya daerah perbatasan yang memisahkan mereka karena pilihan politik. Kebijakan-kebijakan lokal tanpa tak terelakkan juga membawa konsekuensi politik dan menimbulkan masalah kekerabatan yang kompleks, seperti terpisahnya keluarga dan suku, serta hilangnya harta dan struktur adat maupun pemerintahan. Semua hal tersebut menambah kompleksitas permasalahan pengungsi dan beban sosial dan psikologis yang pada akhirnya juga harus ditanggung oleh masyarakat lokal.

A GLOOMY AND UNCERTAIN FUTURE

Conditions became even more concerning after the UNHCR terminated their status as refugees as of the December 31, 2002. The consequence was that the protection, assistance and special treatment they received as refugees under international law would be ceased. They were given the freedom to choose between the alternatives offered by Indonesian government, these being repatriation, transmigration to other region, even to outside West Timor or East Nusa Tenggara (NTT), empowerment (by providing assistance in finding employment or establishing small businesses), and integration (within villages close to the refugee camps or in resettlement villages).

According to the NTT government, there were still 28,000 refugees remaining in West Timor as of December 31, 2002. Unable to accommodate the refugees, in February 2003 the West Timor regional government offered a transmigration program to the refugees, to outside of Timor, Alor or outside NTT. However, it seems that these refugees were not too enthusiastic about this program. Other than reluctant to be separated from their ethnic group and culture or live far from their homeland, the housing provided for them in the transmigration settlement areas was considered uninhabitable, and there were no facilities or farming land which they could cultivate to support themselves and to meet the needs of their families. In addition to this, the local communities in several areas were only willing to accommodate refugee groups of the same religion.

In confronting the various conditions and restrictions above in order to find the best solution for the future of the refugees, CARE International Indonesia has made efforts to bridge the gap between relevant parties, including ex-refugees, local governments of Kabupaten Timor Tengah Utara and Kabupaten Belu, the Indonesian National Army, and other institutions such as the Catholic Church, local leaders and refugee leaders, to identify the problems and carry out a capability and vulnerability analysis (CVA). It was hoped that through CVA activities, refugees could find better ways to solve their problems because it would be them who would determine their own future.



MASA DEPAN YANG MURAM DAN TIDAK MENENTU

Keadaan pengungsi Timor Timur lebih memprihatinkan lagi setelah UNHCR menghentikan status mereka sebagai pengungsi mulai tanggal 31 Desember 2002. Dengan demikian semua perlindungan dan bantuan dan perlakuan istimewa bagi mereka sebagai pengungsi di bawah hukum internasional dihentikan. Sekali lagi masyarakat eks pengungsi Timor Timur diberi kebebasan untuk memilih alternatif yang ditawarkan Pemerintah Indonesia, yaitu: repatriasi, transmigrasi ke daerah lain, bahkan ke luar Timor Barat atau Nusa Tenggara Timur (NTT), pemberdayaan (dengan mencari pekerjaan atau mendirikan usaha kecil), dan penyisipan (di desa-desa dekat dengan kamp pengungsi atau di permukiman baru).

Menurut Pemerintah NTT sisa pengungsi di Timor Barat pada akhir Desember 2002 itu berjumlah 28.000 orang. Karena tidak mampu lagi menampung pengungsi, maka pada bulan Februari 2003 Pemerintah Daerah Timor Barat menawarkan program transmigrasi kepada pengungsi, yaitu ke luar Timor, Alor atau ke luar NTT. Rupanya program ini kurang menarik bagi para eks pengungsi. Selain tak ingin terpisah dari rumpun suku, budaya, atau jauh dari tanah asalnya, rumah yang disiapkan untuk mereka di pemukiman transmigrasi dianggap tidak layak huni, serta tidak tersedia fasilitas dan lahan garapan untuk menunjang kehidupan dan kebutuhan keluarga. Disamping itu, masyarakat adat di beberapa daerah hanya bersedia menerima kelompok pengungsi yang agamanya sama.

Menghadapi berbagai kondisi dan hambatan di atas agar dapat menemukan jalan keluar menuju penyelesaian yang tuntas bagi masa depan para eks pengungsi, CARE International Indonesia mencoba menjembatani berbagai pihak yang berkepentingan, yakni eks pengungsi, pemerintah Kabupaten Timor Tengah Utara dan Kabupaten Belu, Tentara Nasional Indonesia, dan institusi lainnya seperti Gereja Katolik, pemimpin lokal, dan tokoh pengungsi, untuk mengidentifikasi masalah dan melakukan analisa kemampuan dan kerentanan (Capability and Vulnerability Analysis - CVA). Melalui kegiatan CVA para pengungsi diharapkan dapat menemukan pilihan penyelesaian masalah secara lebih bijaksana karena mereka sendirilah yang akan menentukan masa depannya.

This kiosk in Kecamatan Fatuleu was established using credit from the Kecamatan Development Program. Since they have not officially become Indonesian citizens, refugees from East Timor have no access to such credit.

Kios di Kecamatan Fatuleu ini menerima kredit dari Program Pengembangan Kecamatan. Karena belum resmi menjadi warganegara Indonesia, pengungsi Timor Timur tidak mendapat akses untuk memperoleh kredit ini.

Based on CARE International's observation in working with the East Timores refugees, the living conditions up until October 2003 are reflected in the following:

1. Nutrition and Food Availability

CARE's data indicate that the number of refugee children suffering from acute malnutrition increased from 9-11% (2001) to 18% (2003). Also 23% of pregnant women and lactating mothers suffer from similar conditions.

2. Clean and Adequate Housing

Former refugees in West Timor do not have access to clean and adequate housing. Many new settlements provided by the government have remained vacant as they do not provide the supporting facilities, in particular clean water. A number of the refugees have chosen to remain living in the camps so as to obtain facilities, particularly clean water and access to economic activities, such as trading small goods or working as laborers in the cities.

3. Education

Education facilities for refugee children, in particular classrooms and teachers, are still unable to accommodate the thousands of school age children (7 – 15 years). This issue is related to the fact that education facilities in West Timor are already limited, and were so even before the refugees from East Timor arrived. Refugee children face many obstacles in attending school, including not owning a school uniform or shoes, and lacking textbooks and stationery. These conditions will definitely influence the quality of this generation.

4. Arable Land

Because it is difficult to obtain arable land in the areas where they are living, the ex-refugees do not have the freedom to advance their family's economic position. Unless there are alternative sources of income, these ex-refugees will become vulnerable to becoming even poorer. The fact there is no arable land has also had a negative impact upon their health and, as mentioned above, many people are suffering from malnutrition. Those who own arable land do have access to food supplies, but are still lacking nutrients because their diets generally only constitute rice (sometimes corn) with vegetable side-dishes and occasionally fish. Meanwhile their purchasing power is low and thus they are unable to supplement the family's nutritional requirements.

5. Citizenship and Social-Institutional Relations

The citizenship of many of the refugees is still unclear as a number of them have not yet made a decision on this matter. If they have already clearly indicated their choice, the Indonesian government

Berdasarkan pengamatan CARE Internasional dalam mendampingi pengungsi Timor Timur kondisi kehidupan sisa eks pengungsi sampai bulan Oktober 2003 dapat dilihat dari beberapa aspek, yaitu:

1. Gizi dan Ketersediaan Pangan

Data CARE menunjukkan bahwa angka anak yang menderita gizi kurang secara akut telah meningkat dari 9-11% (2001) menjadi 18% (2003). Selain itu 23% dari ibu hamil dan menyusui mengalami nasib yang sama.

2. Perumahan yang Sehat dan Layak

Eks pengungsi di Timor Barat belum memiliki rumah yang sehat dan layak huni. Banyak pemukiman baru yang sudah disediakan pihak pemerintah dibiarkan kosong karena tidak ditunjang dengan fasilitas pendukung, terutama air bersih. Sejumlah pengungsi memilih tetap tinggal di kamp agar dapat memperoleh fasilitas, terutama air bersih dan akses untuk kegiatan ekonomi seperti berdagang kecil-kecilan atau bekerja sebagai buruh di kota.

3. Pendidikan

Fasilitas pendidikan, terutama ruang kelas dan pengajar, bagi anak-anak para pengungsi masih belum mampu memenuhi kebutuhan ribuan anak usia sekolah (7-15 tahun). Hal ini tidak lepas dari fakta bahwa fasilitas pendidikan di Timor Barat memang sudah terbatas bahkan sebelum pengungsi Timor Timur tiba. Anak-anak pengungsi ini menghadapi banyak hambatan untuk bersekolah, antara lain tidak mempunyai seragam sekolah dan sepatu, kekurangan buku pelajaran dan peralatan sekolah. Kondisi ini tentu akan mempengaruhi kualitas generasi ini.

4. Lahan Garapan

Karena di tempat pengungsian tidak mudah memperoleh lahan garapan para pengungsi tidak leluasa dapat mengembangkan ekonomi keluarga. Kecuali kalau ada alternatif sumber penghasilan, para eks pengungsi ini akan semakin rentan menjadi keluarga miskin. Tidak adanya lahan garapan juga berdampak buruk pada kesehatan mereka, antara lain banyak orang menderita kekurangan gizi. Mereka yang mempunyai lahan garapan memang mempunyai persediaan makanan, tetapi kandungan gizinya tetap tidak mencukupi karena pola makan mereka umumnya hanya terdiri dari nasi (kadang-kadang jagung), dengan lauk sayur-sayuran dan hanya sesekali ikan, sementara daya beli untuk melengkapi kebutuhan gizi keluarga rendah.

5. Status Kewarganegaraan dan Hubungan Sosial/Institusional

Banyak pengungsi masih belum mempunyai status kewarganegaraan yang jelas karena sebagian belum memberikan sikap mengenai kewarganegaraannya. Walaupun telah memilih sikap yang jelas, Pemerintah Indonesia masih sangat menganjurkan agar mereka kembali ke Timor Timur. Ketidajelasan status menyebabkan mereka sulit mendapat akses untuk mendapat berbagai kemudahan dalam kegiatan atau program pemerintah, atau memperoleh fasilitas yang

is still suggesting that they return to East Timor. The uncertainty of their status has resulted in difficulties for them in obtaining access to the benefits of government activities or programs, or obtaining the economic facilities provided by private institutions, such as access to small business credit programs and cooperatives or other businesses. This has made it more difficult for them to escape from the complexities of their economic circumstances.

ASSISTANCE FOR THE REFUGEES AND LOCAL COMMUNITY

Since 2000, CARE has also provided assistance to improve the nutrition of children under five, pregnant women and lactating mothers from refugee families. This is being jointly carried out by CARE and ECHO (Humanitarian Aid Office of the European Commission).

In addition to providing assistance for the refugees, CARE has also looked after the needs of local community since September 1999. The condition of the local community is actually not too different from that of the refugees. In 1999, the percentage of poor people at the *kabupaten/kota* level in NTT was recorded as 46.73% (Statistics Indonesia, 2002). The influx of thousands of refugees would have certainly increased the burden on the regional government and local community. Furthermore, the devastating floods in 2000, 2001 and 2002 in the southern areas of Kabupaten Belu and Kabupaten Southern Timor Tengah led to crop failure and subsequent food shortage, as well as loss of livestock, material possessions and homes. As a result, the community's purchasing power sank. Lack of clean water due to wells contaminated by floodwater also worsened the standard of health. All of these conditions, in turn, reduced the quality of life of farming families in villages which had received refugees.

CARE also provided humanitarian aid through the OFDA (Office of U.S. Foreign Disaster Assistance) program (October 2002 to August 2003) by providing for children under five, pregnant women and lactating mothers, medicines and medical supplies. In addition, CARE founded a clinic which provides care, especially to children suffering from marasmus and their mothers, as well as supplying seedlings to farmers.

ANTICIPATION OF CONFLICT

A challenge which has to be faced by the Indonesian government, as well as local and international NGOs assisting the refugees, is managing the various horizontal conflicts that have occurred since the exodus from East Timor.

Several issues which may trigger conflict between the local community and the ex-refugees, as well as other problems which must be anticipated in order to reduce the occurrence of conflict are when:

diberikan oleh lembaga swasta yang bersifat ekonomis produktif, misalnya akses ke program kredit usaha kecil, koperasi, atau akses ke usaha lainnya. Semua ini semakin mempersulit mereka untuk keluar dari kompleksitas kehidupan ekonomi mereka.

BANTUAN UNTUK MASYARAKAT PENGUNGGI DAN LOKAL

Sejak tahun 2000 CARE telah memberikan bantuan untuk memberikan gizi bagi anak balita (usia 6-59 bulan), ibu hamil dan menyusui dari keluarga pengungsi. Bantuan perbaikan gizi dilaksanakan atas kerjasama CARE dengan ECHO (Humanitarian Aid Office of the European Commission).

Selain memberikan bantuan kepada pengungsi, sejak September 1999 CARE juga memperhatikan kebutuhan masyarakat lokal. Sebenarnya, secara umum kondisi masyarakat lokal tidak berbeda jauh dengan masyarakat pengungsi. Pada tahun 1999 persentase penduduk miskin NTT di tingkat kabupaten/kota tercatat 46,73% (BPS, 2002). Masuknya ribuan pengungsi tentu saja menambah beban pemerintah daerah maupun penduduk lokal. Apalagi bencana banjir tahun 2000, 2001, dan 2002 di Kabupaten Belu bagian selatan dan di Kabupaten Timor Tengah Selatan bagian selatan menyebabkan kekurangan pangan karena gagal panen, hilangnya ternak, harta benda dan rumah. Akibatnya daya beli masyarakat semakin merosot. Kekurangan air bersih karena sumur penduduk tercemar air banjir turut pula memperburuk kesehatan penduduk. Semua kondisi ini pada gilirannya mempengaruhi seluruh mutu hidup keluarga petani di desa-desa penerima pengungsi.

Selama periode Oktober 2002 - Agustus 2003, CARE juga memberikan bantuan kemanusiaan melalui proyek OFDA (Office of U.S. Foreign Disaster Assistance) dalam bentuk bantuan pangan beras bagi balita yang mengalami kekurangan gizi, ibu hamil dan menyusui, obat-obatan dan alat-alat kesehatan. Disamping itu CARE mendirikan klinik khusus bagi perawatan anak marasmus dan ibunya, serta pemberian bibit kepada petani.

ANTISIPASI KONFLIK

Tantangan yang harus dihadapi oleh Pemerintah Indonesia, pemerintah daerah maupun LSM lokal dan Internasional yang membantu masyarakat pengungsi adalah mencari penyelesaian berbagai konflik horisontal yang terjadi setelah masuknya pengungsi secara besar-besaran dari Timor Timur.

Beberapa hal yang dapat memicu konflik antara masyarakat setempat dan eks pengungsi serta masalah-masalah lain yang perlu diperhatikan untuk mencegah munculnya konflik antara lain adalah bila:



In fact the living conditions of the local people in the resettlement areas are not much better than those of the East Timorese refugees.

Sebenarnya keadaan masyarakat setempat di wilayah pengungsian tidak lebih baik daripada keadaan di area pemukiman para pengungsi Timor Timur.

1. Ex-refugees were forced to leave the protected forests that have been converted into farm land without being provided with an alternative solution;
2. The land owned by the local community is not returned or is taken by force;
3. The local community in West Timor is unwilling to accommodate the resettlement of the refugees which may polarize social relations between the two groups;
4. The resolution of the border problem between the two countries does not accommodate the interests of the two traditional communities now living either side of the border. This could be used as a tool to trigger conflict along the border between the two communities now residing in different countries due to their political choice;
5. The refugee problem is not resolved, and hence leading to conflict over the available natural resources; and
6. Assistance from the government or international NGOs prioritizes ex-refugees and neglects the local community. This may give rise to jealousy within the community and polarization of social relations. Alternatively the two communities will try to push each other aside and neglect the needs and interests of the other.

In order to prevent the occurrence of conflict in West Timor, it has been proposed that we should begin peace-building activities which emphasize dialog and take into account the interests of all parties involved rather than just accommodating certain groups. This requires time and concerted coordination between the various networks which incorporate all important components within society, as well as seeking assistance from relevant groups. ■

1. Masyarakat eks pengungsi dipaksa meninggalkan hutan lindung yang sudah diubah menjadi ladang pertanian tanpa diberi alternatif penyelesaian;
2. Tanah masyarakat lokal tidak dikembalikan atau diambil secara paksa;
3. Masyarakat lokal tidak bersedia menerima pemukiman kembali eks pengungsi sehingga dapat menciptakan polarisasi pergaulan antara kedua kelompok masyarakat tersebut;
4. Penyelesaian batas antara dua negara tidak mengakomodir kepentingan kedua masyarakat yang secara tradisional telah terbentuk. Hal ini dapat digunakan sebagai alat pemicu konflik di daerah perbatasan antara dua kelompok masyarakat adat yang berbeda negara karena pilihan politik;
5. Permasalahan pengungsi tidak diselesaikan sehingga terjadi perebutan sumber daya alam yang tersedia; dan
6. Bantuan pemerintah maupun LSM Internasional lebih mengutamakan eks pengungsi dan mengabaikan masyarakat lokal sehingga menimbulkan kecemburuan sosial dan polarisasi pergaulan, atau kedua kelompok tersebut akan saling menyingkirkan dan saling tidak peduli terhadap kebutuhan dan kepentingan satu sama lain.

Untuk mencegah meletusnya konflik horizontal di Timor Barat sangat dianjurkan agar semua pihak memulai kegiatan membangun perdamaian, mengutamakan dialog, memperhatikan kepentingan semua orang, bukan hanya kepentingan kelompok tertentu. Semua ini membutuhkan waktu dan kerjasama antara jaringan kerja yang terdiri dari semua komponen masyarakat yang berkepentingan, serta membutuhkan berbagai bantuan dari berbagai pihak. ■