

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Implementasi otonomi daerah cukup membawa perubahan dalam berbagai aspek kehidupan. Otonomi daerah merupakan salah satu wujud dari diberlakukannya kebijakan pemerintah berupa desentralisasi. Cheema dan Rondinelli mendefinisikan desentralisasi sebagai perpindahan kewenangan atau pembagian kekuasaan dalam perencanaan pemerintah serta *management* dan pengambilan keputusan dari tingkat nasional ke tingkat daerah (Dwiyanto, 2003: 18).

Realitanya terkadang otonomi daerah dimaknai salah oleh berbagai pihak yang berkepentingan, termasuk pemerintah daerah memaknai otonomi daerah sebagai bentuk dari kemandirian keuangan sehingga hanya berupaya pada pengejaran PAD (Pendapatan Asli Daerah) dengan berbagai cara. Artinya, desentralisasi telah membawa perubahan pada keuangan Pemda (Pemerintah Daerah) dalam melakukan pembangunan di wilayahnya dengan cara mengoptimalkan potensi yang dimiliki daerah semaksimal mungkin.

Menurut Mark Turner dan David Hulme (Usman, 2004: 33-34) secara politis pergeseran penyelenggaraan pemerintahan dari sentralisasi menuju desentralisasi dapat meningkatkan kemampuan dan tanggung jawab politik daerah; membangun proses desentralisasi yang didalamnya terdapat kompetisi, partisipasi dan 2

transparansi; dan konsolidasi integrasi nasional dengan menghindari konflik antara pusat dan daerah. Secara administratif mampu meningkatkan kemampuan daerah dalam merumuskan perencanaan dan mengambil keputusan strategis, meningkatkan akuntabilitas dan tanggung jawab publik. Secara ekonomis, mampu membangun keadilan di semua daerah, mencegah eksploitasi pusat terhadap daerah memberikan *public goal* dan servis.

Adanya perubahan konstelasi sosial politik di Indonesia terutama dengan adanya desentralisasi telah mempengaruhi adanya kecenderungan direalisasikannya program *community development*. Perubahan konstelasi sosial politik itu dapat kita lihat dari pergeseran paradigma, peran dan pola hubungan antar *stakeholder*, lainnya juga tampak pada kebijakan yang diambil oleh setiap *stakeholder* yang berhubungan dalam implementasi program *community development*. Pihak berkepentingan (*stakeholder*) yang mempunyai hubungan dalam program ini adalah pemerintah, masyarakat lokal, dan sektor privat atau perusahaan. Hubungan ketiga lembaga di atas, tidak terlepas dengan kondisi sosial politik Indonesia terakhir (Supomo: 2002, Habibullah: 2003, PSKK UGM dan UNDP: 2003) yaitu: periode orde baru, periode reformasi, dan periode otonomi daerah.

Pola hubungan pada periode orde baru adalah masa yang harmonis bagi pemerintah dan perusahaan karena sistem pemerintahan yang sentralis memungkinkan untuk satu komando satu tujuan di bawah kekuasaan rezim orde baru. Kerjasama ini sifatnya simbiosis mutualisme sehingga baik sektor privat ataupun pemerintah sama-sama diuntungkan. Sedangkan peran serta atau partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan dan melakukan *check 3*

and balances tidak memiliki arti yang cukup signifikan. Peniadaan peran masyarakat ini menyebabkan mereka tidak memiliki posisi tawar (*bargaining position*) dan menempatkan mereka pada posisi yang pasif atau hanya menjadi objek dari suatu program. Kedekatan yang terjalin antara perusahaan dan pemerintah menimbulkan kurangnya perhatian dari mereka bahwa masyarakat merupakan bagian dari komunitasnya yang telah di eksploitasi. Ini berarti belum ada tanggung jawab sosial perusahaan pada masyarakat lokal sekitarnya. Dalam keadaan tertentu biasanya perusahaan melakukan perbuatan amal yang sifatnya filantropi.

Kegagalan masa orde baru mengatasi krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 1998 membawa Indonesia pada situasi yang baru yakni periode reformasi yang ditandai dengan runtuhnya rezim Suharto pada masa itu. Reformasi memberi dampak terhadap menguatnya kedudukan masyarakat, dan menimbulkan sikap yang lebih kritis serta mengetahui apa yang harus jadi haknya. Di era reformasi terjadi penguatan posisi tawar masyarakat yang di tandai dengan banyaknya terjadi aksi masa yang disebabkan karena ketidakpuasan dan ketidakadilan dalam pengambilan kebijakan.

Implementasi program *community development* pada periode otonomi daerah memberatkan pihak perusahaan terutama dengan adanya peningkatan pengeluaran dana resmi kepada pemerintah pusat dan Pemda. Pada masa ini pihak pemerintah tidak hanya kuat di tingkat pusat tetapi juga di tingkat daerah. Belum lagi, banyaknya pungutan liar baik untuk Pemda ataupun masyarakat sekitar perusahaan. Hal ini berkolerasi dengan menguatnya posisi tawar masyarakat di era 4

reformasi sehingga meningkatkan tuntutan masyarakat terhadap perusahaan. Program *community development* pada tataran ini tidak hanya bersifat amal (filantropi) tetapi sudah merupakan wujud dari tanggung jawab sosial atau sering juga disebut dengan *Corporate Social Responsibility* (CSR). Dalam hal ini CSR memaksa perusahaan untuk lebih banyak menyediakan pelayanan bagi masyarakat melalui program mereka. Kondisi ini menunjukkan bahwa adanya kebutuhan perusahaan menjamin dan mengamankan diri dari ancaman tertentu. Selain demi keamanan/meminimalisasi konflik juga sebagai sarana untuk menarik simpati masyarakat (PSKK UGM dan UNDP, 2003).

Sita Supomo (2002) memberikan terjemahan bebas terhadap CSR dari pemahaman kontekstualnya yaitu sebagai partisipasi korporasi dalam pembangunan sosial melalui pelaksanaan bisnis yang bertanggung jawab terhadap *stakeholder* lainnya. Aktivitas CSR ini dapat bersifat internal melalui isu-isu etika atau perilaku bisnis, hak dan kewajiban karyawan terhadap perusahaan dan sebaliknya; maupun eksternal yang mencakup hubungan perusahaan dengan pemerintah, masyarakat, organisasi non pemerintah/LSM, dan external *stakeholder* lainnya.

Pada tahap kritis inilah seyogyanya perusahaan-perusahaan sudah menunjukkan *corporate social responsibility*-nya melalui program *community development*. Hal ini penting untuk meyakinkan masyarakat bahwa kehadiran perusahaan akan memberi kompensasi kepada mereka (Mawarni, 2001). Kompleksitas permasalahan program *community development* kalau tidak serius dan berhati-hati 5

akan membebankan perusahaan baik dari tahap perencanaan, pelaksanaan, evaluasi maupun pembiayaan.

Community development bukan semata persoalan moral yang berorientasi pada penghargaan terhadap harkat dan martabat kemanusiaan, akan tetapi juga merupakan upaya menciptakan *security* perusahaan dari ancaman penduduk lokal yang merasa terpinggirkan. Oleh sebab itu, *community development* menjadi sangat penting guna menciptakan keseimbangan dalam kehidupan sosial. Sebagai perusahaan besar sudah selayaknya perusahaan perkebunan mempunyai institusi *community development* dan telah melaksanakan kegiatan *community development*.

Secara umum konflik yang terjadi di perusahaan perkebunan adalah konflik antara perusahaan dengan pemerintah baik pusat maupun daerah yang menyangkut pendapatan pemerintah berupa royalti, pajak, dan retribusi dari perusahaan yang merupakan kebijakan dan regulasi yang dibuat pemerintah baik sebelum dan ketika dilaksanakannya otonomi daerah. Konflik antara perusahaan dengan publik atau masyarakat lokal yang menuntut perusahaan terhadap kesejahteraan sosial ekonomi maupun dengan hak-hak masyarakat lokal untuk dapat memanfaatkan SDA di lingkungannya.

Konflik antara petani melawan BUMN mendominasi konflik agraria di daerah perkebunan. Banyaknya konflik jenis ini dimungkinkan karena BUMN yang keberadaannya menyebar di seluruh provinsi di Indonesia. Anton Lucas (Djati, 2001) menemukan konflik tanah dewasa ini sifatnya mengulang apa yang telah terjadi dalam konflik tanah perkebunan pada abad-19. Tidak banyak perubahan 6

konflik agraria zaman Pemerintah Kolonial Hindia Belanda dengan zaman Orde Baru dan para penerusnya. Salah satu contoh tentang kontinuitas ini ialah kasus tanah Jenggawah. Kasus tanah di Jember ini mulai meletup sejak tahun 1979 merupakan perebutan tanah antara PTPN XVII (dahulu PTPN XXVII). Dengan bantuan penguasa setempat, PTPN menggunakan segala cara untuk melumpuhkan perlawanan petani setempat.

Saat konflik berlangsung pihak PTPN didukung oleh buruh tani, mandor dan para “centeng”. Buruh tani adalah mereka yang bekerja sebagai buruh di perkebunan. Petani ini sangat tergantung pada PTPN, karena sebagian dari mereka adalah tenaga kerja harian. Sedang petani inti basis merupakan istilah yang digunakan Nurhasim (1997) untuk menjelaskan petani keturunan yang menguasai “tanah yasan” (tanah yang diperoleh berkat usaha nenek moyang mereka dalam membuka lahan liar guna dijadikan sebagai lahan garapan). Alasan ini yang digunakan PTPN untuk menandingi aksi kekerasan petani inti basis yang terlibat dalam konflik tanah. Demikian pula yang terjadi di PTPN VII Unit Usaha Bunga Mayang yang membudidayakan tanaman tebu juga terjadi konflik antara PTPN dengan masyarakat lokal.

Konflik seperti di atas memberikan sinyal akan pentingnya program *community development* yang mampu mendekatkan petani sebagai masyarakat lokal dengan pengusaha sehingga melibatkan dan memberdayakan masyarakat baik dari segi ekonomi, sosial maupun politik. Dengan demikian, secara sadar mereka turut berpartisipasi dalam proses perencanaan, pelaksanaan bahkan evaluasi program. Evaluasi program pun sebaiknya melibatkan semua pihak yang 7

berkepentingan termasuk masyarakat lokal yang dalam hal ini adalah para petani perkebunan. Sebab sudah seharusnya masyarakat memiliki posisi tawar seperti pihak-pihak lainnya.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan UU No. 12 tahun 1999, BUMN disamping dibebani pajak dan retribusi yang bersifat oprasional juga dikenakan bermacam-macam retribusi tambahan sesuai dengan peraturan daerah di masing-masing wilayah. Selain itu, perkembangan bisnis perkebunan menuntut kepedulian perusahaan perkebunan terhadap masyarakat, terutama dalam bentuk pemberdayaan. PTPN IV melaksanakan program *community development* melalui program PUKK berdasarkan SK Menteri Keuangan No. 316/KMK.016/1994 tanggal 27 Juni 1994 tentang pedoman pelaksanaan PUKK melalui pemanfaatan dana dari sebagian laba BUMN dan SK Menteri BUMN No. KEP-236/MBU/2003 tanggal 17 Juni 2003 tentang program kemitraan BUMN dengan Usaha Kecil dan Program Bina Lingkungan (PKBL).

Community development yang dilakukan oleh sektor privat adalah bagian dari CSR. Konsep CSR menurut *World Bank* merupakan komitmen dari sektor privat untuk mendukung terciptanya pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*). Selain itu, semangat disentralisasi dengan diterbitkannya UU No. 22 tahun 1999 tentang otonomi daerah menjadi legitimasi keterlibatan sektor privat dalam program pembangunan dan diantaranya berupa pelaksanaan program *community development*. Namun, realisasi program *community development* masih banyak yang belum menyentuh persoalan di masyarakat. Secara umum program tersebut belum memberdayakan masyarakat, padahal muara dari 8

program *community development* adalah pemberdayaan masyarakat (Mulyadi, 2004: 217-219).

Orisinalitas penelitian ini terletak pada pembahasan mengenai pelaksanaan program *community development* khususnya pola kemitraan yang dilaksanakan oleh sektor privat pada masyarakat sekitar. Hal ini cukup signifikan karena berdirinya sektor privat di tengah-tengah masyarakat tidaklah bebas nilai. Artinya, keberadaan sektor privat juga rentan terhadap konflik yang akan mempengaruhi masa depan relasi antara masyarakat dengan sektor privat. Dari kemungkinan konflik itu, memberikan sinyal akan urgensi program *community development* yang mampu mendekatkan antara masyarakat lokal dengan pengusaha. Tentunya dengan melibatkan atau memberdayakan masyarakat baik dari segi ekonomi, sosial maupun politik.

Pembangunan atau pengembangan masyarakat lebih dipahami sebagai suatu usaha menyeimbangkan kebutuhan (*needs*) dengan sumber daya (*resources*). Akan tetapi pada tataran ini ketika sebuah perusahaan melaksanakan kegiatan CD dan tertuntut oleh peraturan-peraturan yang mengitarinya ada indikasi yang memungkinkan perusahaan melaksanakan kegiatan pengembangan masyarakat dengan setengah hati. Atau dengan kata lain, pengembangan yang tidak benar-benar memberdayakan masyarakat sekitarnya.

Atas dasar di atas maka penelitian ini berusaha menggali dan mendeskripsikan pelaksanaan program pengembangan masyarakat (*Community Development*) yang dilakukan oleh sektor privat. Dengan demikian, amatlah wajar jika berharap 9

terciptanya kesejahteraan masyarakat secara penuh baik fisik, mental, maupun sosial (Sumartiningsih, 2003: 23).

Disadari bahwa cakupan dari konsep *community development* dalam pengembangan masyarakat sangatlah luas dan kompleks. Adalah lebih bijak jika memahami konsep tersebut dengan mendalami persoalan kecil hingga tuntas dari pada mengotak-atik sisi luar dari sebuah persoalan yang besar, apalagi jika tidak disertai dengan kompetensi dan kapasitas yang memadai. Untuk mencapai tujuan tersebut maka judul penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

Implementasi Program Pengembangan Masyarakat (*Community Development*) Melalui Pola Kemitraan Pada Sektor Privat

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka permasalahan yang akan diteliti adalah bagaimana implementasi program pengembangan masyarakat (*Community Development*) melalui pola kemitraan pada sektor privat di PTPN VII?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menggali dan mendeskripsikan implementasi program pengembangan masyarakat (*community development*) melalui pola kemitraan pada sektor privat di PTPN VII. 10

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian yang dilakukan adalah sebagai berikut:

- a. Secara teoritis, hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan Sosiologi Khususnya pemberdayaan masyarakat (*community development*).
- b. Secara praktis, penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi masyarakat dan perusahaan perkebunan yang memiliki program *community development*. Selain itu, dapat memberikan informasi terhadap pemerintah dan masyarakat mengenai program *community development*.