

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan bendungan menyebabkan penduduk kehilangan tempat tinggal, karena mereka terpaksa pindah dari pemukiman lama. Pemerintah mengantisipasi dengan melakukan pemukiman kembali (*involuntary resettlement*) untuk rumah tangga yang kehilangan tempat tinggal, dengan cara mengganti tanah, menyediakan perumahan, memberi akses terhadap sumber daya dan upaya pemulihan kembali kehidupan masyarakat (Perera, 2014). Kondisi ini menunjukkan bahwa *involuntary resettlement* merupakan aktivitas pemerintah untuk merelokasi dan membangun kembali kehidupan masyarakat yang lebih baik dari sebelumnya (Asthana, 1996).

Tujuan *involuntary resettlement* adalah merekonstruksi kembali kehidupan masyarakat menjadi lebih baik. Namun, hasil penelitian sebelumnya di berbagai negara menunjukkan *involuntary resettlement* cenderung berdampak negatif terhadap kehidupan masyarakat. Fakta ini bisa dilihat dari sisi ekonomi, sosial dan lingkungan. Kerugian dari sisi ekonomi adalah rumah dan aset serta faktor produksi produktif menjadi hilang (Yasuyuki, 1998; Akbar, 2004; JBIC; 2004; Wiranata, 2010; Uslaini dan Purwanto, 2015). Hal ini sekaligus menunjukkan terjadinya dekapitalisasi aset dan faktor produktif yang menyebabkan rumah tangga kehilangan mata pencarian sehingga berdampak pada penurunan kesejahteraan.

Kerugian dari sisi sosial dan lingkungan adalah rumah tangga yang pindah tidak bisa menggunakan keterampilan dan keahlian secara optimal, karena ditempatkan pada lokasi yang tidak relevan dengan keahlian yang mereka miliki. Rumah tangga tidak bisa mandiri dengan kemampuan yang ada karena tidak mampu bersaing dengan penduduk asli (ADB, 1995). Rumah tangga yang pindah susah untuk beradaptasi dan butuh waktu menyesuaikan diri dengan lingkungan baru (Bui, *et al*, 2013). Kondisi ini membuat rumah tangga yang pindah menjadi rendah diri dan merasa termarginalkan secara ekonomi dan sosial. Akumulasi dari semua ini, rumah

tangga sering mengambil jalan pintas, mengeksploitasi lingkungan untuk bertahan hidup yang cenderung merusak lingkungan (ADB, 1995), padahal kualitas lingkungan merupakan faktor penting untuk pengembangan ekonomi dan kehidupan berkelanjutan (Tasri dan Karimi, 2014).

Involuntary resettlement secara umum terdiri dari rumah tangga yang tidak siap pindah, kurang dinamis, kurang inisiatif dalam beradaptasi dengan lingkungan baru, bahkan ada rumah tangga yang tidak mau atau tidak menginginkan pindah (ADB, 1995). Kondisi ini memberikan potensi bahwa rumah tangga rentan akan mengalami kegagalan dalam merekonstruksi kehidupan di lokasi baru. Supaya rumah tangga bisa merekonstruksi kembali kehidupan mereka, maka pemerintah harus memberikan kompensasi atau ganti rugi dalam bentuk tunai atau non tunai dengan jumlah yang memadai dan tepat waktu (World Bank, 2000).

Kompensasi merupakan hak rumah tangga yang dipindahkan dan menjadi tanggungjawab pemerintah untuk melaksanakannya (ADB, 1995). Namun dalam kenyataan kompensasi yang diberikan tidak memadai dan terlambat diberikan kepada rumah tangga. Kompensasi yang diberikan pemerintah lebih mengutamakan penggantian tanah dan pembangunan fisik (Kementrian PU, 2011), akibatnya, sebagian masyarakat hanya merasakan perubahan fisik terhadap bangunan dan lahan, tetapi belum mengalami peningkatan ekonomi dan kesejahteraan yang signifikan (Wicaksono, 2011). Kompensasi yang dilakukan pemerintah seharusnya bukan hanya mengganti kerugian yang dialami oleh masyarakat, tetapi juga membangun kembali kehidupan masyarakat menjadi lebih baik dan melakukan langkah-langkah pemulihan taraf hidup dan mata pencaharian masyarakat (Asthana, 1996; Amiany dan Sahay, 2011).

Pembangunan bendungan di Indonesia telah dimulai sebelum Indonesia merdeka yaitu pada Tahun 1921 (Saleh, 2007). Secara nasional, pemerintah sudah membangun sebanyak 257 bendungan di Indonesia (Kementrian PU, 2015). Salah satu bendungan tersebut adalah bendungan Koto Panjang. Pembangunan bendungan Koto Panjang telah memindahkan lebih kurang 4886 rumah tangga dari 12 desa yang tinggal di daerah Koto Panjang perbatasan Kabupaten Kampar Provinsi Riau dan

Kabupaten Lima Puluh Kota Provinsi Sumatera Barat. Masyarakat yang dipindahkan sebagian besar adalah petani, mengalami kesulitan dalam mata pencaharian di tempat yang baru. Petani kehilangan sumber daya produktif berupa lahan pertanian, (Yasuyuki, 1998; Akbar, 2004; Uslaini dan 3 Purwanto, 2015). Lahan pertanian merupakan sumber daya produktif utama bagi petani, sehingga kehilangan lahan menyebabkan petani tidak mempunyai mata pencaharian. Pada akhirnya kehilangan mata pencarian menjadi penyebab utama kemiskinan bagi rumah tangga yang dipindahkan.

Secara umum ada 3 faktor yang menyebabkan *involuntary resettlement* tidak terlaksana dengan baik di Koto Panjang yaitu; kapasitas produksi yang tidak diolah dengan baik, kompensasi yang bermasalah dan rendahnya partisipasi masyarakat. Rumah tangga tidak bisa mengolah kapasitas produksi dengan baik terjadi di Nagari Tanjung Pauh dan Desa Pongkai Baru. Penelitian sebelumnya menemukan bahwa tanaman karet yang dijadikan sumber mata pencarian tidak tumbuh dengan baik, sehingga hasil panen dari kebun karet tidak mampu menunjang perekonomian rumah tangga (Karimi *et al*, 2005). Kondisi sebaliknya terjadi di desa Pulau Gadang, Koto Masjid, Mayang Pongkai, dan Muara Mahat Baru. Kesejahteraan rumah tangga relatif lebih baik karena penghasilan dari perkebunan (karet dan sawit) sebagai sumber mata pencarian cukup memadai (Karimi *et al*, 2005). Perkebunan (karet dan sawit) merupakan sumber penghidupan utama bagi petani dan terbukti telah memberikan penghasilan yang cukup memadai, karena itu keberadaannya harus dijaga untuk keberlangsungan hidup rumah tangga.

Kompensasi yang tidak sesuai menjadi penyebab menurunnya tingkat kesejahteraan masyarakat. Kompensasi merupakan hal yang urgen untuk meningkatkan kesejahteraan rumah tangga. Sesuai dengan konsep *pareto optimum*, peningkatan kesejahteraan individu tidak mengurangi kesejahteraan individu lain (Hicks, 1939). Suatu perubahan akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat jika pihak yang dirugikan memperoleh kompensasi dari pihak yang menerima keuntungan, sehingga pihak yang merugi tidak menderita dan pihak yang beruntung meningkat kesejahteraannya (Mangkusubroto, 2001). Kondisi ini tidak akan terjadi,

jika pihak yang menderita tidak menerima kompensasi atau pihak yang menikmati keuntungan tidak memberikan kompensasi. Jika kondisi ini terjadi, pemerintah menjadi pihak yang bertanggungjawab untuk memberikan kompensasi sehingga kesejahteraan masyarakat menjadi kenyataan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kompensasi yang dijanjikan pemerintah terhadap masyarakat Koto Panjang tidak terwujud seperti yang disepakati sebelumnya (Yasuyuki, 1998; Akbar, 2004; Wiranata, 2010). Beberapa contoh kompensasi yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah dengan baik adalah pertama, kebun seluas 2 ha yang diberikan kepada masyarakat ternyata belum siap panen karena baru ditanami bibit, akibatnya masyarakat tidak menerima penghasilan. Kedua, ganti rugi untuk aset di luar daerah genangan proyek Koto Panjang yang dijanjikan sebelumnya juga tidak dibayarkan. Selanjutnya rumah semi permanen dengan pasangan bata dan semen yang dijanjikan tidak ada, kenyataannya yang diterima adalah rumah kayu ukuran 6 x 6 meter tanpa MCK, air bersih dan tanpa listrik (Yasuyuki, 1998). Kompensasi aset dan lahan yang tidak sesuai membuat masyarakat menjadi kecewa, karena mereka sudah membayangkan kondisi dan kesejahteraan yang lebih baik dengan kompensasi yang diterima. Akibat kekecewaan ini, masyarakat protes dan berujung pada tuntutan pengadilan yang diputuskan pada Maret 2015, dengan hasil ditolaknya tuntutan masyarakat Koto Panjang oleh pengadilan Jepang (Uslaini dan Purwanto, 2015).

Faktor yang ketiga yang menyebabkan tidak optimalnya program *involuntary resettlement* adalah partisipasi masyarakat. Rendahnya partisipasi masyarakat lokal merupakan salah satu faktor penyebab kegagalan perkebunan karet di Koto Panjang. Kegagalan perkebunan karet sebagai sumber daya produktif berdampak cukup besar terhadap ekonomi masyarakat, terutama masyarakat adat di Koto Panjang. Peran pemerintah pusat yang sangat dominan dan tidak melibatkan stakeholder lokal menjadi penyebab kegagalan panen kebun karet. Akibatnya masyarakat menyalahkan pemerintah pusat dan harus bertanggung jawab penuh mengatasi kegagalan ini.

Partisipasi masyarakat yang rendah menunjukkan bahwa program pemukiman kembali di Koto Panjang lebih dominan ditentukan oleh pemerintah pusat. Integrasi dan keterlibatan pemangku kepentingan lokal tidak berjalan dengan baik (Karimi, *et*

al, 2009; Uslaini dan Purwanto, 2015). Kondisi ini diakui oleh pemerintah sebagai sesuatu kesalahan, namun perbaikan untuk mereformasi paradigma pembangunan belum terlaksana. Peran masyarakat lokal belum optimal, keberadaan mereka terlibat dalam perencanaan dan pengambilan keputusan sangat minim. Masyarakat hanya sebagai objek dalam *involuntary resettlement*, tidak sebagai subjek yang memiliki peran lebih besar dalam mempengaruhi program yang berpihak pada masyarakat.

Partisipasi masyarakat dalam program pemerintah merupakan hal yang urgen. Peran masyarakat dalam pembangunan terlihat dari partisipasi masyarakat. Partisipasi sekaligus menunjukkan power masyarakat, makin diakui peran masyarakat maka akan semakin kuat dan tinggi power masyarakat dalam pembangunan (Arnstein, 1969). Partisipasi masyarakat berdampak positif terhadap pembangunan, karena masyarakat bisa memberi ide dan melakukan kontrol terhadap program yang dilaksanakan pemerintah. Partisipasi masyarakat yang rendah akan berdampak negatif terhadap pembangunan daerah dan masyarakat itu sendiri. Makin rendah power atau partisipasi masyarakat, maka makin sedikit masyarakat menerima manfaat pembangunan. Dengan demikian, partisipasi masyarakat harus dimulai dari awal penyusunan rancangan kegiatan. Program akan menjadi efektif karena masyarakat terlibat. Masyarakat merasa senang karena keterlibatan mereka diakui sehingga kegiatan pembangunan yang dilaksanakan menjadi lebih bermutu dan efisien (Malvicini dan Sweetser, 2003).

Banyak penelitian sebelumnya mengkaji tentang kondisi kemiskinan dan kegagalan program *involuntary resettlement* (ADB, 1995; JBIC, 2004; Syapsan, dkk, 2010; Uslaini dan Purwanto, 2015). Kondisi ini sejalan dengan model *Impoverishment Risk and Reconstruction* (IRR) yang disampaikan oleh Cernea (2004) bahwa *involuntary resettlement* akan menyebabkan terjadinya pemiskinan yang ditunjukkan oleh 8 indikator pemiskinan, padahal tidak semua rumah tangga yang ikut program *involuntary resettlement* yang kehidupannya lebih buruk dari sebelumnya. Sebagian rumah tangga mampu merekonstruksi kehidupan mereka menjadi lebih baik seperti di Desa Koto Masjid, Mayang Pongkai dan Muara Mahat Baru di Kabupaten Kampar Provinsi Riau (Karimi *et al.*, 2005). Kondisi ini sekaligus

menjawab hasil kajian sebelumnya yang cenderung mengatakan bahwa *involuntary resettlement* tidak memberi perbaikan terhadap kesejahteraan masyarakat (JBIC, 2004; Uslaini dan Purwanto, 2015).

Penelitian Karimi *et al.*, (2005, 2009), Karimi dan Taifur (2013) memperkuat argumen bahwa tidak selamanya program *involuntary resettlement* berdampak negatif terhadap kesejahteraan rumah tangga yang dipindahkan. Kesejahteraan sebagian rumah tangga yang dipindahkan akibat pembangunan bendungan Koto Panjang ternyata ada yang meningkat. Berdasarkan hasil kajian ini, maka penelitian tentang kesejahteraan rumah tangga pada program *involuntary resettlement* perlu dilakukan, karena pada dasarnya tujuan program *involuntary resettlement* adalah merekonstruksi kehidupan masyarakat untuk menjadi lebih baik dari sebelumnya (ADB, 1995; Aminy dan Sahay, 2011; Perera, 2014). Kajian yang mendalam terhadap peningkatan kesejahteraan rumah tangga *involuntary resettlement* dan faktor-faktor yang mempengaruhi kesejahteraan tersebut menjadi sangat penting untuk diteliti. Kelemahan yang terjadi pada penelitian sebelumnya menjadi masukan untuk perbaikan penelitian yang akan dilakukan.

Berbeda dengan penelitian sebelumnya, penelitian ini menggunakan 2 indikator untuk menganalisis kesejahteraan rumah tangga yaitu indikator objektif dan indikator subjektif. Indikator objektif menggunakan pendapatan rumah tangga sebagai ukuran. Indikator subjektif menggunakan 10 indikator kebahagiaan. Indikator kebahagiaan merupakan indikator yang bersifat subjektif. Pada penelitian sebelumnya, kajian terhadap kesejahteraan rumah tangga lebih bersifat objektif. Sehingga belum mampu menggali kondisi kesejahteraan rumah tangga secara lebih mendalam. Analisis kesejahteraan rumah tangga dengan menggunakan indikator objektif seperti pendapatan rumah tangga dan distribusi pendapatan ternyata belum mampu menggambarkan kondisi kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan (BPS, 2015), karena itu perlu menggunakan indikator baru untuk menganalisis kesejahteraan rumah tangga.

Penelitian ini juga mengkaji hubungan antara kesejahteraan rumah tangga dengan variabel kompensasi dan partisipasi rumah tangga. Alat analisis yang

digunakan adalah *Struktural Equation Model- Partial Least Square* (SEM-PLS). Model SEM-PLS akan menghasilkan analisis bagaimana pengaruh partisipasi masyarakat dan kompensasi secara bersamaan terhadap kesejahteraan rumah tangga, sehingga hasil analisis ini bisa dijadikan dasar untuk memberikan saran dan rekomendasi bagi kebijakan terkait *involuntary resettlement* dan kajian selanjutnya kasus *involuntary resettlement*.

B. Perumusan masalah

Pemukiman kembali masyarakat akibat pembangunan bendungan Koto Panjang telah berjalan lebih dari 20 tahun. Kondisi kesejahteraan masyarakat saat ini, ada sebagian yang meningkat dan sebagian lainnya mengalami sebaliknya. Hal ini menjadi pertanyaan kenapa hal ini bisa terjadi. Mengapa beberapa orang dapat meningkatkan kesejahteraan mereka dan beberapa orang lainnya tidak. Selanjutnya adanya tuntutan dan protes dari masyarakat sampai ke mahkamah luar negeri, juga mengindikasikan bahwa proses pemindahan dan kompensasi bermasalah. Karena itu timbul pertanyaan apakah proses pemindahan sudah berjalan dengan baik dan melibatkan masyarakat secara partisipatif atau tidak. Bagaimana partisipasi dan bentuk keterlibatan masyarakat, apakah mereka sudah diajak dialog atau partisipasi sejak awal proyek akan dilaksanakan atau hanya sebagai penerima proyek tanpa dilibatkan dalam perencanaan. Apakah pemerintah memberikan kompensasi sesuai dengan perjanjian yang telah ditetapkan sebelumnya atau tidak.

Selanjutnya pertanyaan-pertanyaan di atas dirumuskan dalam bentuk perumusan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana tingkat kesejahteraan rumah yang ikut program *involuntary resettlement* pada desa dan nagari yang dipindahkan saat ini ?.
2. Bagaimana partisipasi rumah tangga pada desa dan nagari yang dipindahkan dalam memutuskan keikutsertaan mereka pada program *involuntary resettlement* ?.
3. Bagaimana pengaruh dan hubungan kompensasi dan partisipasi masyarakat terhadap kesejahteraan rumah tangga yang ikut program *involuntary*

Resettlement pada desa dan nagari yang dipindahkan ?.

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian terdiri atas 3 tujuan penelitian yaitu :

1. Mengkaji kondisi kesejahteraan rumah tangga *involuntary resettlement* pada desa dan nagari yang dipindahkan saat ini.
2. Mengkaji partisipasi rumah tangga pada desa dan nagari yang dipindahkan dalam memutuskan keikutsertaan mereka pada program *involuntary resettlement* yang terdiri dari tahapan perencanaan, pelaksanaan dan monitoring.
3. Mengkaji pengaruh partisipasi rumah tangga dan kompensasi rumah tangga yang ikut program *involuntary resettlement* pada desa dan nagari yang dipindahkan terhadap kesejahteraan rumah tangga.

D. Kebaharuan Penelitian

Kebaharuan penelitian ini dibanding dengan penelitian sebelumnya, dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Penelitian yang telah dilakukan pada kasus *involuntary resettlement* selama ini lebih cenderung mengkaji pemiskinan yang terjadi pada rumah tangga yang dipindahkan. Penelitian ini mencoba menggugat penelitian sebelumnya dan membuktikan bahwa program *involuntary resettlement* berdampak positif terhadap kesejahteraan rumah tangga atau masyarakat.
2. Penelitian ini menggunakan 2 indikator yaitu indikator objektif dan indikator subjektif untuk mengkaji kesejahteraan rumah tangga. Indikator objektif adalah pendapatan rumah tangga dan indikator subjektif adalah 10 indikator kebahagiaan.
3. Penelitian ini menggunakan teori partisipasi tangga Arnstein yang dikelompokkan pada 3 level partisipasi yaitu tanpa partisipasi (*non*

participation), level token (*degree of tokenism*) dan partisipasi (*citizen power*). Teori partisipasi ini digunakan untuk mengkaji bagaimana partisipasi rumah tangga dalam *Involuntary Resettlement* yang terdiri dari 3 tahap yaitu perencanaan, pelaksanaan dan monitoring. Pada penelitian sebelumnya tentang *involuntary resettlement*, teori partisipasi Arnstein ini tidak ada dibahas atau belum pernah digunakan. Hal ini sekaligus menunjukkan salah satu kebaruan dalam penelitian ini.

4. Penelitian ini juga menguji apakah partisipasi rumah tangga dan kompensasi berpengaruh terhadap kesejahteraan. Pembuktian kedua uji tersebut dilakukan dengan menggunakan *Struktural Equation Model-Partial Least Square* (SEM-PLS). Hasil analisis dari SEM-PLS akan menghasilkan model baru yang akan memperlihatkan bagaimana hubungan antara ketiga variabel yaitu kesejahteraan masyarakat, partisipasi dan kompensasi. Hasil ini sekaligus menjadi *novelty* dari penelitian ini dan tidak akan sama dengan model lain yang dihasilkan dalam penelitian yang serupa. Dengan demikian penelitian ini tidak hanya membuktikan bahwa *involuntary resttlement* akan meningkatkan kesejahteraan rumah tangga tetapi juga akan menghasilkan model baru yang belum ada sebelumnya.

E. Hipotesis Penelitian

Penelitian ini akan menguji hipotesis sebagai berikut:

1. Partisipasi rumah tangga dalam program *involuntary resettlement* merupakan hal yang urgen untuk mencegah potensi resiko yang akan terjadi dan mengakomodasi kepentingan rumah tangga. Rumah tangga menganggap program yang dilakukan pemerintah benar-benar upaya untuk meningkatkan kesejahteraan, sehingga mereka akan berperan aktif untuk keberhasilan program. Tahapan partisipasi rumah tangga terdiri dari perencanaan, pelaksanaan dan monitoring program. Jika partisipasi rumah tangga berjalan dengan baik dan program yang dibuat pemerintah mengakomodir kepentingan rumah tangga maka diyakini program program *involuntary resettlement* akan

berhasil.

2. Rumah tangga akan meningkat kesejahteraannya jika menerima kompensasi dari kerugian yang dialaminya. Kompensasi merupakan aset atau sumber daya awal yang dimiliki pemukim dalam menata kembali kehidupan mereka yang baru. Jika kompensasi yang dijanjikan sesuai dengan keinginan masyarakat dan dibayarkan tepat waktu, maka berdampak terhadap peningkatan kesejahteraan rumah tangga.

F. Kegunaan atau Manfaat Penelitian

1. Pengembangan pengetahuan dan literatur teori terhadap *involuntary resettlement* yaitu
 - a. Penelitian ini melakukan pengembangan terhadap konsep kesejahteraan yang menggabungkan analisis dengan 2 indikator yaitu indikator objektif dan indikator subjektif, sehingga hasil analisis yang dihasilkan menjadi lebih baik dan melengkapi kelemahan analisis tentang kesejahteraan yang telah dilakukan penelitian sebelumnya.
 - b. Penggunaan konsep partisipasi masyarakat yang terdiri dari tahap perencanaan, pelaksanaan dan monitoring dalam mengkaji kesejahteraan pada program *involuntary resettlement* juga berpeluang untuk digunakan pada kajian lain yang relevan sehingga konsep partisipasi yang terdiri dari tiga tahap tersebut menjadi suatu alternatif sebagai alat analisis untuk dikembangkan dalam penelitian-penelitian selanjutnya.
2. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam bentuk rekomendasi kebijakan pemerintah. Rekomendasi kebijakan terutama terkait dengan program *involuntary resettlement*, karena penelitian ini menggunakan *Structural Equation Model- Partial Least Square* (SEM-PLS), yang akan menghasilkan suatu model atau analisis yang tidak akan sama dengan penelitian yang sejenis, sehingga rekomendasi yang diberikan benar-benar sesuatu yang baru dan diharapkan bermanfaat untuk pemangku kepentingan.