

OP-007
MENINGKATKAN PARTISIPASI MASYARAKAT LOKAL
DALAM TATA KELOLA MIGAS DI BLOK CEPU: SEBUAH PENDEKATAN
PEMBANGUNAN BERBASIS KEADILAN

Agung Sugiri, Fadjar Hari Mardiansyah, Samsul Ma'rif

Departemen Perencanaan Wilayah dan Kota, Fakultas Teknik, Universitas Diponegoro
e-mail: agung.sugiri@uqconnect.edu.au, fadjar_mardiansyah@yahoo.com, soel_ika@yahoo.com

ABSTRAK

Pengelolaan minyak dan gas (migas) di Blok Cepu telah membawa sejumlah isu yang dapat dihubungkan dengan kegagalan ekuitas/keadilan (equity failures/inequities). Misalnya, sejumlah pihak utamanya masyarakat lokal hanya dapat terlibat pada kegiatan ikutan yang kurang produktif saja. Pihak yang paling dirugikan dari kegagalan tersebut terutama adalah masyarakat lokal di Kabupaten Blora, Jawa Tengah dan Bojonegoro, Jawa Timur. Mengakomodasi kepentingan dan memfasilitasi partisipasi masyarakat setempat, dengan demikian, menjadi penting terutama untuk mempercepat pengentasan kemiskinan yang merupakan aspek yang tidak boleh dilupakan dalam pembangunan berbasis keadilan (Equity-Based Development/EBD), sebuah model yang sedang terus dikembangkan, lebih komprehensif dan tidak bertentangan dengan model pembangunan hijau. Pertanyaan besarnya adalah: "Menimbang bahwa kegagalan ekuitas dalam tata kelola minyak dan gas di Blok Cepu terkait erat dengan kurangnya partisipasi masyarakat lokal, bagaimana seharusnya tata kelola yang lebih partisipatif dilakukan untuk dapat mendistribusikan manfaat secara lebih adil bagi masyarakat?" Makalah ini menyajikan kemajuan dari sebuah penelitian dua tahun dalam menjawab pertanyaan tersebut, yaitu dari persepsi masyarakat setempat mengenai model tata kelola yang lebih adil. Penelitian ini menggunakan pendekatan campuran dengan sampling random proporsional kepada rumah tangga yang kurang beruntung (worse-off) di Kecamatan-kecamatan Jiken, Sambong dan Cepu di Kabupaten Blora, dan Kecamatan-kecamatan Ngasem, Kalitidu dan Dander di Kabupaten Bojonegoro, serta diskusi kelompok terfokus (FGD) melibatkan masyarakat lokal dari kabupaten-kabupaten tersebut untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan. Hasilnya mengkonfirmasi adanya empat aspek distribusi manfaat dengan kegagalan ekuitas yang parah, yaitu kesempatan kerja, perpajakan, jaminan sosial, dan infrastruktur dasar. Sebuah model untuk tata kelola migas yang lebih berkeadilan telah kemudian dibahas dalam FGD. Hasilnya telah mengkonfirmasi bahwa peluang yang lebih adil dalam kesempatan kerja, pendidikan keterampilan, dan pengembangan kapasitas yang relevan harus diprioritaskan untuk diberikan kepada masyarakat lokal, utamanya dari Kabupaten Blora yang merasa ditinggalkan. Memang, penerapan model yang diusulkan masih harus dikonfirmasi dan diverifikasi kepada pemangku kepentingan lainnya, yaitu pemerintah terkait dan instansi yang berwenang dalam tata kelola migas Blok Cepu, dan ini akan dituntaskan pada tahap akhir penelitian ini.

Kata kunci: distribusi manfaat, pembangunan berbasis keadilan, pembangunan berkelanjutan, partisipasi masyarakat lokal, tata kelola minyak dan gas

1. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kegagalan negara-negara berkembang yang kaya sumberdaya alam dalam upaya memakmurkan segenap masyarakatnya telah lama diketahui. Liberalisasi perdagangan sebagai salah satu bentuk globalisasi, misalnya, dikritik oleh seorang mantan ekonom terkenal World Bank sebagai upaya menjaga pola yang tidak seimbang dari hubungan-hubungan antara negara-negara maju dan negara-negara berkembang yang hanya menguntungkan negara-negara maju saja (Stiglitz, 2004). Tujuan awal untuk "membawa kemakmuran untuk semua" telah berubah menjadi "suatu cara baru yang di dalamnya pihak kaya dan kuat dapat mengeksploitasi pihak yang lemah dan miskin" (Stiglitz,

2004: 205). Hal ini dilakukan melalui pengaturan perjanjian-perjanjian perdagangan internasional, termasuk Putaran Uruguay di tahun 1994. Stiglitz mengkritik tajam negaranya sendiri, Amerika Serikat, yang "memaksa negara-negara lain untuk membuka pasar mereka terhadap bidang-bidang yang menjadi kekuatan kita, ...tapi menolak, dengan sukses, untuk melakukan hal yang sama" (Stiglitz, 2004: 206).

Sementara itu, Slack (2004) menengarai bahwa globalisasi bisa dihubungkan dengan pertumbuhan ekonomi yang rendah, semakin parahnyanya kemiskinan dan kesenjangan ekonomi, dan kerusakan institusional, seperti korupsi dan perilaku memburu rente, pada negara-negara berkembang yang kaya sumberdaya alam.

Hassan, et al. (2006) juga menghasilkan kesimpulan yang serupa untuk negara-negara Afrika Sub-Sahara. Dan khusus untuk aspek yang terakhir (korupsi dan *rent seeking*) ternyata senada pula dengan hasil penelitian sebelumnya dari Ross (2001) tentang tata kelola kayu di Asia Tenggara.

Penelitian khusus mengenai tata kelola migas tidak terlalu banyak tersedia, namun kesimpulan mengenai pengelolaan sumberdaya alam secara umum tersebut agaknya boleh berlaku pula untuk migas. Hal ini didukung oleh Okonta dan Douglas (2003) yang menyoroiti eksploitasi minyak bumi di Nigeria oleh perusahaan asing yang dalam prakteknya banyak melanggar hak asasi masyarakat lokal. Tampak bahwa kegagalan keadilan terjadi pada semua fungsi, mulai dari distribusi manfaat, fungsi produksi, fungsi reinvestasi untuk keberlanjutan, dan fungsi non-produksi. Masyarakat lokal sering tidak dilibatkan dalam proses penentuan kebijakan. Kasus di Nigeria sangatlah parah sehingga memicu kekerasan yang menelan korban.

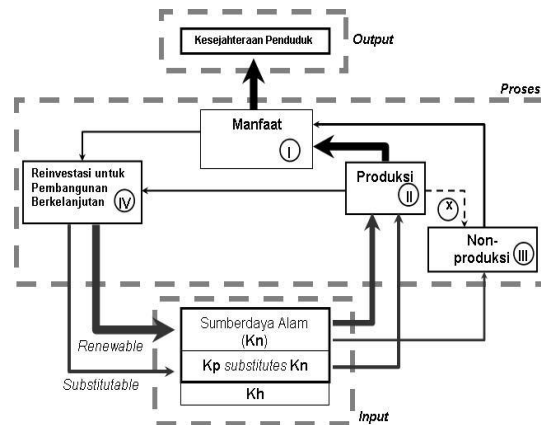
Mendukung partisipasi masyarakat lokal seharusnya dilakukan dalam tata kelola sumberdaya alam, termasuk migas. Slack (2004: 62), misalnya, menekankan keadilan melalui pernyataannya: “*if extraction can be made more just, perhaps then the newly empowered civil societies in extraction-dependent countries can increase their pressure for a more just world order*”. Hal ini senada dengan saran sebelumnya dari Tornell dan Lane (1999) dan Ross (2001), maupun setelahnya dari Hassan, et al. (2006) untuk mereformulasi kebijakan ekonomi yang dapat diandalkan, serta perubahan struktur ekonomi dan politik ke arah yang lebih baik. Jelas bahwa untuk saran-saran ini diperlukan partisipasi masyarakat lokal.

1.2 Permasalahan

Walaupun merupakan ladang eksploitasi minyak dan gas (migas) yang penting bagi Indonesia (Kwik, 2005), pengelolaan Blok Cepu ternyata mengundang sejumlah kontroversi yang dapat menimbulkan masalah yang lebih serius.

Masalah-masalah tersebut dapat dilacak akarnya kepada kegagalan keadilan (*equity failure* atau *inequity*) dalam kebijakan terkait dan pelaksanaannya. Literatur utama yang menelaah ini adalah konsep pembangunan berbasis keadilan (*Equity-Based Development/EBD*; Sugiri, 2009), yang dapat dilihat pada Gambar 1. Menurut konsep yang dapat dipandang sebagai konsep pembangunan berkelanjutan dengan penekanan pada

aspek keadilan ini¹, keluaran dari proses pembangunan tentunya adalah kesejahteraan penduduk, sedangkan masukannya adalah tiga jenis modal (*capital*), yaitu sumberdaya alam (K_n), fisik buatan (*physical* atau *man-made*; K_p), dan manusia (K_h). Proses pembangunannya sendiri meliputi empat fungsi, yaitu fungsi produksi, non-produksi, reinvestasi untuk keberlanjutan (*sustainability reinvestment*), dan distribusi hasilnya (*benefit*) kepada penduduk.



Keterangan:
 K_n : Modal Sumberdaya Alam
 K_p : Modal Sumberdaya Buatan
 K_h : Modal Sumberdaya Manusia
 I : *Equity I*
 II : *Equity II*
 III : *Equity III*
 IV : *Equity IV*
 Semua panah menunjukkan arus positif, kecuali panah 'X'.
 X : *Externalitas negatif*, adalah dampak negatif kepada fungsi non-produksi yang disebabkan oleh kegiatan produksi, tapi mekanisme pasar gagal mengungkapkannya (*market failure*).

Gambar 1. Model Sederhana dari Pembangunan Berbasis Keadilan

(Sugiri, 2009: 117)

Manfaat yang dihasilkan dari fungsi produksi dan non-produksi tersebut kemudian didistribusikan kepada penduduk melalui mekanisme sosial ekonomi yang ada. Prinsip keadilan (*equity*)² harus diterapkan, pertama kali, pada mekanisme distribusi manfaat ini. Hal ini selanjutnya akan disebut sebagai *equity I* (keadilan I). Jika kebijakan publik gagal menerapkan keadilan I, implikasinya adalah:

1. Kegagalan keadilan Ia (*equity failure Ia*), yaitu kemiskinan (*poverty*) dan kesenjangan ekonomi yang tinggi (*deep inequality*), karena mayoritas penduduk mendapatkan manfaat yang kurang dari seharusnya (*worse-off majority* atau kaum *dhu'afa*),

¹ Salah satu milestone awal konsep pembangunan berkelanjutan adalah *Our Common Future* (WCED, 1987).

² Diskusi lebih lengkap mengenai keadilan (*equity, fairness, dan justice*) dapat dilihat di Rawls (1971), Sen (1992), dan Sugiri (2009).

yaitu ketika tingkat kesejahteraan mereka tetap rendah walaupun sudah cukup bekerja keras.

2. Kegagalan keadilan Ib (*equity failure Ib*), yaitu ketika akses kepada pelayanan dan fasilitas umum tidak bisa didapatkan secara merata. Masyarakat kurang beruntung seringkali sukar untuk mendapatkan pelayanan dan fasilitas yang memadai bahkan yang bersifat dasar sekalipun, entah karena terlalu mahal, atau jaraknya yang terlalu jauh, atau sebab-sebab lainnya.

Yang paling menonjol dari indikasi kegagalan keadilan pada tata kelola migas Blok Cepu adalah menyangkut manfaat bagi masyarakat lokal (*equity I*), yang secara administratif meliputi masyarakat Kabupaten Blora dan Kabupaten Bojonegoro. Dan karena semua ini terjadi dalam kerangka hukum yang sah, maka ini dapat dikatakan sebagai kegagalan kebijakan. Maka untuk mengatasi masalah tersebut, sebuah pertanyaan penelitian besar dapat diajukan: “Menimbang bahwa kegagalan keadilan dalam tata kelola migas Blok Cepu sangat terkait dengan kurangnya pelibatan masyarakat, bagaimana kebijakan publik dan tata kelola migas Blok Cepu dapat mendukung partisipasi masyarakat untuk mengatasi masalah tersebut?”

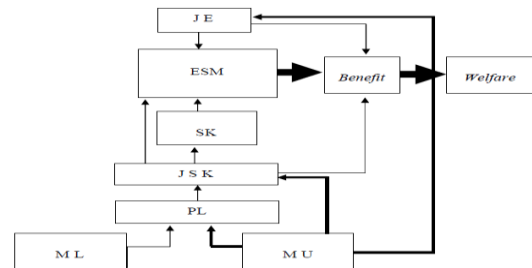
Makalah ini menyajikan progres dari penelitian yang bertujuan menjawab pertanyaan besar tersebut.

1.3 Model Tata Kelola Migas yang Lebih Berkeadilan: Sebuah Proposisi

Dua jenis kegagalan keadilan pada distribusi manfaat tersebut di atas berhubungan dengan delapan aspek kebijakan (Sugiri, 2009). Bagaimana masyarakat local yang kurang beruntung merasakan kinerja kedelapan aspek ini akan menentukan persepsi mereka tentang isu-isu keadilan tersebut. Aspek kebijakan itu adalah sebagai berikut:

1. Untuk isu equity Ia (sistem pendapatan dan pekerjaan):
 - a. Kesempatan kerja;
 - b. Perpajakan;
 - c. Upah minimum;
 - d. Jaminan sosial.
2. Untuk isu equity Ib (akses ke fasilitas dan pelayanan):
 - a. Pelayanan pendidikan;
 - b. Pelayanan kesehatan;
 - c. Infrastruktur dasar (jalan, listrik, air bersih, drainase/sanitasi, telekomunikasi);
 - d. Perumahan rakyat.

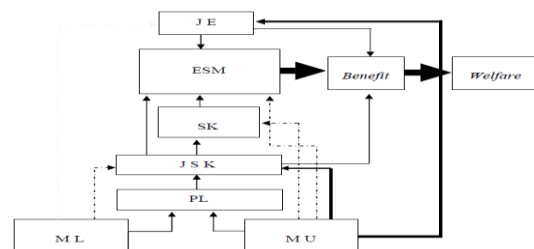
Sementara itu, studi terdahulu oleh Sugiri dan Adiputra (2011) telah merumuskan model tata kelola migas yang lebih berkeadilan yang kiranya sesuai untuk Blok Cepu. Model ini didasarkan dari pemahaman terhadap tata kelola eksisting (Gambar 2), dan dibagi menjadi jangka pendek (Gambar 3), jangka menengah (Gambar 4), dan jangka panjang (Gambar 5). Model ini menjadi proposisi penelitian ini, yang hasil sementara dari konfirmasinya disajikan dalam makalah ini.



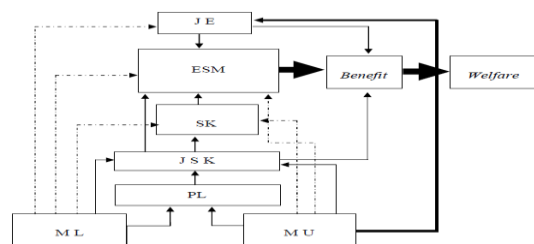
Gambar 2. Pola Tatakelola Migas di Blok Cepu
(Sugiri dan Adiputra, 2011)

Keterangan:

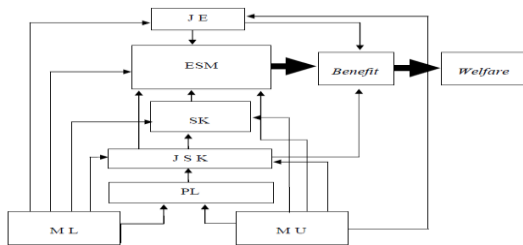
ESM: Otoritas Eksploitasi, SK: Perusahaan-perusahaan yaitu BPH Migas (sekarang Sub-Kontraktor SKK Migas) dan JSK: Jasa terkait aktifitas Sub-Kontrak Mobil sebagai kontraktor. PL: Perusahaan-perusahaan JE: Jasa terkait aktifitas Lokal MU: Masyarakat Umum (non-lokal) ML: Masyarakat Lokal



Gambar 3. Model Jangka Pendek Tatakelola Migas Blok Cepu
(Sugiri dan Adiputra, 2011)



Gambar 4. Model Jangka Menengah Tatakelola Migas Blok Cepu
(Sugiri dan Adiputra, 2011)



Gambar 5. Model Jangka Panjang Tatakelola Migas Blok Cepu (Sugiri dan Adiputra, 2011)

2. METODOLOGI PENELITIAN

Seperti dapat dilihat dari *inquiry*-nya, penelitian ini didasarkan pada filosofi konstruktivisme sosial yang berkaitan dengan persepsi dan preferensi masyarakat lokal terkait dengan topik penelitian. Sebuah studi yang didasarkan pada konstruktivisme sosial biasanya akan menggunakan pendekatan kualitatif. Namun, penelitian ini menggunakan pendekatan campuran kuantitatif-kualitatif karena memerlukan pengukuran skor persepsi keadilan, yaitu berlandaskan konsep EBD pada fungsi distribusi manfaat, disamping mengkonfirmasi secara kualitatif proposisi di atas. Sejauh menyangkut mekanisme semiotik (lihat misalnya Schönwandt, 2008), setiap pengetahuan sebetulnya diperoleh melalui proses konstruksi sosial, tidak peduli apakah pendekatannya kualitatif atau kuantitatif.

Masyarakat kurang beruntung dapat didefinisikan sebagai mereka yang terampas haknya, dengan berbagai cara dan tingkat, dari mendapatkan keadilan dalam proses pembangunan dan keadilan dalam distribusi manfaat. Maka, adalah sangat sulit untuk mengidentifikasi populasi masyarakat ini dengan keterbatasan sumber daya penelitian yang ada. Karena itu hal ini didekati (proxy) melalui KK miskin.

Rumus Solvin (lihat misalnya Bungin, 2010) digunakan untuk mengidentifikasi ukuran sampel:

$$n = \frac{N}{N(d)^2 + 1} \quad (2.1)$$

Dengan n = ukuran sample; N = ukuran populasi; d = derajat kesalahan.

Ukuran sampel maksimum dengan tingkat kepercayaan 90% akhirnya diambil, yaitu 100 KK miskin. Kuesioner didistribusikan secara acak kepada rumah tangga yang telah tinggal selama minimal lima tahun di wilayah studi, secara proporsional di masing-masing kecamatan, yaitu Kecamatan-kecamatan Jiken, Sambong, Cepu di Kabupaten Blora, dan Ngasem, Kalitidu, Dander di Kabupaten Bojonegoro.

Kuesionernya berisi pertanyaan dengan dua karakteristik. Tipe pertama adalah pertanyaan tertutup. Ini merupakan bagian terbesar dari kuesioner, yang menentukan persepsi publik dari aplikasi ekuitas Ia dan Ib dalam distribusi manfaat pembangunan migas Blok Cepu, dan untuk menentukan tren dalam lima tahun terakhir. Pertanyaan tertutup melibatkan delapan aspek kebijakan yang disebutkan dalam proposisi penelitian. Tingkat kegagalan keadilan yang dirasakan masyarakat dalam setiap aspek menggunakan skala Likert (1-5), yaitu: '1' untuk yang terburuk, '2' untuk buruk, '3' untuk moderat, '4' untuk cukup adil, dan '5' untuk yang paling adil.

Tipe kedua adalah pertanyaan semi-terbuka hingga terbuka. Pertanyaan tentang preferensi masyarakat menggunakan jenis ini. Responden diberi jawaban pilihan ganda ditambah satu pilihan yang semi-terbuka atau terbuka.

Analisis kuantitatif telah menggunakan perhitungan sederhana dari jawaban responden terhadap pertanyaan-pertanyaan tertutup. Kemudian, skor akhir kegagalan keadilan dikonversi menjadi skala sepuluh untuk memudahkan pembacaan. Adapun untuk jawaban atas pertanyaan semi-terbuka hingga terbuka, filsafat konstruktivisme sosial diterapkan, yaitu aspirasi minoritas harus tetap dipertimbangkan dan tidak dihilangkan.

Adapun dari sisi kualitatif, sejauh ini baru bisa dilakukan FGD dengan perwakilan masyarakat lokal terkait, dan wawancara mendalam dengan tiga informan kunci, yaitu dari Camat Cepu, Bappeda Kabupaten Blora dan Bappeda Kabupaten Bojonegoro. Hasilnya dianalisis menggunakan metode analisis isi.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Kegagalan Keadilan

Hasil konfirmasi kuantitatif terhadap skor keadilan yang diolah dari kuesioner mengatakan bahwa kegagalan keadilan terjadi pada isu Ia (sistem pendapatan dan pekerjaan) secara parah (*severe*) dan pada isu Ib (akses ke fasilitas dan pelayanan) secara moderat. Hal ini bisa dilihat pada Tabel 1, yang klasifikasi kegagalan keadilan dan kecenderungannya mengacu kepada Sugiri dan Nuraini (2013), yaitu:

Kegagalan keadilan:

- Parah: $\leq 5,00$
- Moderat: 5,01 - 6,99
- Rendah: 7,00 - 9,99
- Adil: 10

Kecenderungan lima tahun terakhir (d):

- Tidak baik: $d \leq -0,50$
- Biasa: $-0,50 < d < 0,50$
- Tidak buruk: $0,50 = d \leq 2,00$
- Baik: $d > 2,00$

Jika dilihat pada masing-masing aspek, ternyata aspek upah minimum tidak relevan dengan kondisi masyarakat kurang beruntung di Blok Cepu. Hal ini karena sebagian besar mereka mempunyai pekerjaan utama sebagai

petani sehingga ketentuan mengenai upah minimum adalah di luar perhatian mereka.

Sementara itu dari empat aspek yang mengalami kegagalan keadilan yang parah, aspek kesempatan kerja dan infrastruktur dasar mendapatkan skor terendah tapi dengan kecenderungan lima tahun terakhir yang berbeda. Kesempatan kerja bagi masyarakat lokal di wilayah Blok Cepu relatif stagnan dalam lima tahun terakhir, sedangkan infrastruktur dasar mengalami peningkatan yang tidak buruk.

Tabel 1 Keadaan Kegagalan Keadilan pada Distribusi Manfaat di Blok Cepu

Isu Keadilan (Ekuitas)	Aspek Kebijakan	Kegagalan Keadilan Saat Ini	Kecenderungan 5 Tahun Terakhir	Prioritas Ke-
Ia Skor rata-rata saat ini: 4.1 (parah)	Kesempatan Kerja	parah (3.8)	biasa (dari 3.4)	1
	Pajak	parah (4.2)	tidak baik (6.1)	2
	Upah Minimum	NA	NA	NA
	Jaminan Sosial	parah (4.4)	biasa (3.4)	3
Ib Skor rata-rata saat ini: 5.2 (moderat)	Pelayanan Pendidikan	moderat (6.3)	tidak baik (7.0)	5
	Pelayanan Kesehatan	moderat (5.3)	baik (3.6)	7
	Infrastruktur Dasar	parah (3.7)	tidak buruk (2.1)	4
	Perumahan Rakyat	moderat (5.3)	biasa (4.9)	6

Sumber: Hasil Kuesioner, 2015

3.2 Persepsi dan Aspirasi Masyarakat Lokal Terhadap Model Tata Kelola Migas yang Lebih Berkeadilan

Hasil FGD menunjukkan bahwa berdasarkan aspirasi masyarakat lokal penerapan model tatakelola yang berkeadilan sangatlah mereka harapkan. Catatan besar pertama yang harus diperhatikan oleh para pengelola migas Blok Cepu adalah adanya ego-daerah yang mengakibatkan kegagalan keadilan bisa bertambah parah. Hal ini terungkap dari wawancara dengan Bapak Camat Cepu serta FGD bersama tokoh-tokoh masyarakat lokal.

Model mengatakan bahwa pada fase jangka pendek, yaitu hingga lima tahun ke depan, yang perlu dilakukan adalah memfasilitasi masyarakat lokal (ML) agar dapat terlibat signifikan pada perusahaan-perusahaan lokal (PL) setara dengan masyarakat umum non-lokal (MU), dan agar dapat mulai terlibat pada jasa-jasa terkait kegiatan sub-kontrak (JSK) yang berproduktifitas tinggi (lihat kembali Gambar 3).

Untuk ini jelas diperlukan dukungan fasilitasi berupa peningkatan ketrampilan. Pada masyarakat lokal Kabupaten Bojonegoro, hal ini sedang berjalan dengan

cukup memuaskan sesuai persepsi para peserta FGD. Namun untuk masyarakat Kabupaten Blora, mereka merasa diperlakukan diskriminatif karena ada ego-daerah Kabupaten Bojonegoro. Banyak lowongan pekerjaan pada JSK hanya bisa dimasuki oleh pekerja yang mempunyai KTP Kabupaten Bojonegoro. Juga, banyak kegiatan pelatihan ketrampilan hanya boleh diikuti oleh mereka yang ber-KTP Kabupaten Bojonegoro.

Padahal pelatihan-pelatihan ketrampilan tersebut menerbitkan sertifikat yang merupakan keharusan untuk dapat memasuki lapangan kerja di SK (perusahaan-perusahaan Sub-Kontraktor) dan JSK. Tokoh-tokoh masyarakat lokal Kabupaten Blora yang ikut FGD semuanya mengeluhkan hal ini karena membatasi peningkatan ketrampilan para pemuda lokal untuk bisa terlibat dalam kegiatan-kegiatan terkait Blok Cepu yang berproduktifitas tinggi. Menurut mereka, kebijakan sertifikasi jelas harus direformulasi dengan mengedepankan prinsip kesetaraan hak bagi semua segmen masyarakat lokal Blok Cepu.

Ditetapkannya kawasan Blok Cepu di Kabupaten Bojonegoro untuk dieksploitasi lebih dulu pada tahap awal ini agaknya memicu ego kedaerahan. Hal ini

kurang diantisipasi oleh para pengelola di tingkat pusat. Seharusnya, seluruh kawasan Blok Cepu diperlakukan sebagai suatu kesatuan, dengan prioritas lapangan kerja terkait bagi masyarakat lokal semuanya baik yang bertempat tinggal di Kabupaten Bojonegoro, Blora, maupun Tuban dengan proporsi yang adil. Reformulasi kebijakan ini tentunya harus diikuti dengan penambahan fasilitas pendidikan ketrampilan, tidak hanya bagi masyarakat Kabupaten Bojonegoro tapi juga bagi mereka yang tinggal di Kabupaten Blora.

Catatan kedua, hal tersebut ternyata diperparah dengan masalah lain yang semakin membuat masyarakat lokal Kabupaten Blora merasa diperlakukan tidak adil. Misalnya, sarana dan prasarana dasar tetap tidak menunjukkan peningkatan dan perbaikan berarti sejak eksploitasi Blok Cepu dimulai pada 2012. Tokoh-tokoh masyarakat dari Kelurahan Mulyorejo, Cepu dan dari Kecamatan Sambong juga mengungkapkan hal ini pada forum FGD, terutama untuk prasarana jalan dan penerangan. Hal ini juga sesuai dengan persepsi kegagalan keadilan pada aspek infrastruktur dasar yang juga masih pada level parah meskipun dengan kecenderungan lima tahun yang tidak buruk. Sementara itu, mereka melihat bahwa keadaan di Kabupaten Bojonegoro sudah berkembang lebih baik, terutama melalui bantuan CSR.

Ketiga, masalah lingkungan juga dikeluhkan oleh para tokoh masyarakat Kabupaten Blora. Tokoh masyarakat Kecamatan Sambong, Kabupaten Blora dan seorang mantri polisi Kabupaten Blora mengungkapkan hal ini dalam forum FGD, terutama dengan apa yang dikuatirkan sebagai bor miring dan limbah bawah tanah yang diakibatkannya (lokasi pengeboran di Bojonegoro tapi bor-nya menjangkau pula Cepu). Mereka merasa bahwa "Warga Cepu (maksudnya Kabupaten Blora karena meliputi pula Kecamatan Sambong) hanya mendapat limbah dari migas yang ada di Bojonegoro", dan bahwa "hal ini sudah sering dilaporkan tapi tidak mendapat respon dan BLH tidak mampu menangani hal itu". Dampak yang dirasakan terutama adalah lahan-lahan pertanian menjadi sangat berkurang kesuburannya. Meskipun hal ini tentunya memerlukan penelitian tersendiri, namun persepsi masyarakat tidak bisa diabaikan begitu saja.

Maka, dapat dikatakan bahwa masyarakat lokal mengkonfirmasi proposisi perbaikan tatakelola menuju yang lebih berkeadilan untuk jangka pendek, menengah dan panjang, namun mereka menyadari pula bahwa hambatan-hambatan untuk itu harus diatasi terlebih dahulu. Ini tentunya bukan pekerjaan yang ringan

karena menyangkut kompleksnya manajemen tatakelola yang meliputi pihak pemerintah (pusat, dan lintas kabupaten dan provinsi), SKK Migas, Exxon, dan masyarakat lokal.

3.3 Persepsi dan Aspirasi Pengelola

3.3.1 Apakah Model Tatakelola Berkeadilan Dapat Memperbaiki Kegagalan Keadilan yang Ada?

Hal pertama yang perlu diklarifikasi dari stakeholder pengelola pembangunan wilayah adalah apakah model tersebut, yang dirinci menjadi tiga tahap (jangka pendek, menengah dan panjang), dianggap dapat memperbaiki kegagalan keadilan yang terjadi selama ini.

Ternyata kedua informan kunci dari Bappeda Kabupaten Blora maupun Bappeda Kabupaten Bojonegoro berpendapat sama bahwa model tersebut jika dilaksanakan akan dapat memperbaiki kegagalan keadilan secara umum, terutama untuk aspek kesempatan kerja, jaminan sosial dan perumahan rakyat. Berikut adalah pendapat mereka untuk masing-masing aspek kebijakan.

A. Aspek Kesempatan Kerja

Pembagian pelaksanaan model menjadi tiga tahap dinilai memadai oleh kedua informan. Mereka sepakat bahwa pada jangka pendek masyarakat lokal masih belum dapat terlibat pada semua kegiatan-kegiatan yang berproduktifitas tinggi, namun sudah dapat mulai diserap pada kegiatan jasa-jasa sub-kontrak (JSK). Pada jangka menengah, setelah mendapatkan training peningkatan ketrampilan yang memadai, maka masyarakat lokal sudah tidak mengalami kesulitan untuk terserap pada JSK, sementara pada ketiga jenis kegiatan yang lebih produktif di atasnya (SK, ESM dan JE) mereka mulai dapat terserap. Maka pada jangka panjang, kedua informan ini juga cukup yakin bahwa kesempatan kerja yang dirasakan adil oleh masyarakat lokal dapat terwujud.

B. Aspek Perpajakan

Pada aspek ini, kedua informan berpendapat bahwa tidak ada hubungan langsung antara kegagalan keadilan yang dirasakan masyarakat lokal saat ini dengan penerapan model tersebut. Artinya, penerapan model tersebut tidak otomatis akan memperbaiki keadaan keadilan pada aspek perpajakan. Mereka justru mempertanyakan apakah dengan partisipasi yang lebih baik dari masyarakat lokal pada jenis-jenis kegiatan yang berproduktifitas tinggi terkait eksploitasi Blok Cepu akan membuat pelaksanaan perpajakan terkait

migas ini juga menjadi lebih baik. Ini sebuah pertanyaan yang valid.

C. Aspek Jaminan Sosial

Aspek ini dinilai erat kaitannya dengan kesempatan kerja. Dengan semakin baiknya partisipasi masyarakat lokal pada kegiatan-kegiatan produktif terkait eksploitasi Blok Cepu maka jaminan sosial akan semakin baik pula. Perusahaan-perusahaan yang terlibat dalam kegiatan-kegiatan tersebut selama ini dikenal baik dalam menjamin kesejahteraan sosial para karyawannya. Di samping itu, kerangka aturan dan pelaksanaan sistem penjaminan sosial secara nasional juga semakin membaik belakangan ini.

D. Aspek Pelayanan Pendidikan dan Kesehatan

Pada aspek-aspek pelayanan dasar ini, kedua informan juga berpendapat bahwa jika masyarakat lokal dapat berpartisipasi lebih baik pada kegiatan-kegiatan produktif terkait eksploitasi Blok Cepu maka keadaan yang lebih adil akan terwujud pula, meskipun keterkaitannya tidak langsung. Aspek ini merupakan bagian dari kebutuhan kesejahteraan sosial mendasar yang akan difasilitasi pemenuhannya bagi para karyawan dan keluarga mereka oleh perusahaan-perusahaan yang terlibat di eksploitasi Blok Cepu.

E. Aspek Infrastruktur Dasar

Kedua informan mempunyai pendapat yang sama bahwa aspek ini tidak berkaitan langsung dengan peningkatan partisipasi masyarakat pada kegiatan-kegiatan produktif Blok Cepu. Meskipun demikian, mereka sama berpendapat bahwa keadaan keadilan pada aspek infrastruktur dasar yang meliputi jalan, air bersih, sanitasi, energi dan telekomunikasi ini akan semakin membaik sejalan dengan meningkatnya kesadaran tanggung jawab sosial (CSR) perusahaan-perusahaan yang terlibat, termasuk Exxon Mobil. Hal ini ditekankan terutama oleh informan dari Bappeda Kabupaten Blora.

F. Aspek Perumahan Rakyat

Aspek ini, meskipun hubungannya dengan pelaksanaan model tersebut juga tidak langsung, namun cukup erat. Para informan menilai aspek ini akan menjadi lebih baik jika partisipasi masyarakat meningkat sesuai harapan model tersebut. Informan dari Bappeda Kabupaten Bojonegoro berpendapat bahwa pembangunan perumahan rakyat semakin membaik dari tahun ke tahun. Maka semakin banyak masyarakat lokal terserap pada kegiatan-kegiatan produktifitas tinggi akan semakin baik daya beli mereka untuk

memenuhi kebutuhan rumah tinggal. Sementara itu, pihak Bappeda Kabupaten Blora mengingatkan bahwa seharusnya ini merupakan bagian dari kebutuhan dasar sehingga perusahaan-perusahaan itu harus memfasilitasi pemenuhannya bagi para karyawan dan keluarga mereka.

3.3.2 Apakah Model Tatakelola Berkeadilan Realistis untuk Dilaksanakan?

Hal kedua adalah mengenai apakah model yang diusulkan dalam riset ini cukup realistis bagi para pengelola wilayah untuk dilaksanakan. Seperti diketahui dari hasil riset tahun pertama, model ini sangat diharapkan oleh masyarakat lokal untuk dapat diterapkan. Namun mengingat masih terjadinya kegagalan-kegagalan keadilan tersebut di atas, masyarakat pun menyadari bahwa pelaksanaan model tersebut merupakan sebuah langkah perubahan besar. Hal yang senada diungkapkan oleh informan dari Bappeda Kabupaten Blora.

Informan kunci ini menyoroti perlunya peningkatan pendidikan dan ketrampilan masyarakat lokal Kabupaten Blora untuk dapat berpartisipasi pada kegiatan-kegiatan produktifitas tinggi. Meskipun fasilitas untuk ini sudah ada, misalnya dengan adanya Sekolah Tinggi Energi dan Mineral (STEM) Cepu dan kegiatan-kegiatan training terkait lainnya, namun keterlibatan para pemuda lokal Blora pada peningkatan kapasitas tersebut masih dirasa terbatas. Beliau merasa ada sesuatu yang perlu dibenahi pada sistem pendidikan di Kabupaten Blora, meskipun tidak tahu apa pastinya. Beliau juga tidak menampik adanya beberapa masalah perlakuan yang tidak adil, seperti 'ego kedaerahan' yang dikeluhkan oleh masyarakat Blora seperti dijelaskan di bagian sebelumnya.

Maka dengan keadaan masyarakat Kabupaten Blora saat ini, model tersebut dirasa kurang realistis. Pendapat sebaliknya dikemukakan oleh informan kunci dari Bappeda Kabupaten Bojonegoro.

Informan ini berpendapat bahwa model tersebut cukup realistis untuk dilaksanakan, dengan syarat masyarakat lokal harus dipersiapkan peningkatan ketrampilannya dengan lebih baik lagi. Jadi, syarat untuk bisa berpartisipasi adalah sama dengan pendapat informan dari Blora, yaitu peningkatan pendidikan dan ketrampilan terkait. Yang berbeda adalah bahwa informan Bojonegoro lebih optimis dengan perkembangan fasilitas pendidikan dan training yang ada sekarang. Beliau berpendapat memang hal ini perlu

peningkatan, tapi kecenderungan perkembangannya sudah cukup baik.

4. KESIMPULAN

Kegagalan keadilan di wilayah Blok Cepu masih dirasakan oleh masyarakat kurang beruntung pada setidaknya tujuh aspek, yaitu kesempatan kerja, perpajakan, jaminan sosial, pelayanan pendidikan, pelayanan kesehatan, infrastruktur dasar, dan perumahan rakyat, dengan level yang bervariasi antara moderat hingga parah atau memprihatinkan. Karena itu diperlukan reformulasi kebijakan pada ketujuh aspek tersebut dengan urutan prioritas: (1) Kesempatan kerja; (2) Perpajakan; (3) Jaminan sosial; (4) Infrastruktur dasar; (5) Pelayanan pendidikan; (6) Perumahan rakyat; dan (7) Pelayanan kesehatan.

Temuan-temuan kualitatif sejauh ini mengarah kepada kesimpulan bahwa agar lebih partisipatif untuk dapat mendistribusikan manfaat yang lebih adil bagi masyarakat lokal di wilayah Blok Cepu, tata kelola migas harus diaplikasikan secara bertahap untuk jangka pendek, menengah dan jangka panjang. Faktor yang paling penting adalah untuk memastikan pengembangan kapasitas yang adil untuk semua potensi tenaga kerja lokal, sehingga mereka dapat bergabung dengan kegiatan yang sangat produktif dalam rantai produksi minyak dan gas. Praktek-praktek diskriminasi oleh otoritas lokal pada aspek kesempatan kerja dan pelatihan peningkatan keterampilan harus diselesaikan dengan baik dan pengaturan kompensasi yang lebih adil.

5. PERNYATAAN

Makalah ini mengetengahkan progres dari riset Hibah Bersaing yang didanai DRPM, Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi berjudul "Menuju Tatakelola Migas yang Berkeadilan: Meningkatkan Keuntungan Masyarakat Lokal di Blok Cepu" yang berlangsung pada 2015-2016, dengan penulis pertama sebagai ketua peneliti. Untuk itu penulis mengucapkan terimakasih kepada DRPM, dan LPPM Undip sebagai pelaksana desentralisasi, atas kesempatan yang diberikan.

Beberapa bagian dari makalah ini, terutama menyangkut konsep EBD telah pula penulis sampaikan di artikel-artikel di jurnal-jurnal internasional (terindex Scopus, Proquest, MAS, Ebsco, DOAJ, dll.). Tidak ada maksud sama sekali dari penulis untuk melakukan pengulangan, melainkan untuk memperluas diseminasi

konsep EBD di negeri sendiri dan dalam bahasa Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Bungin, B. (2010). *“Metodologi Penelitian Kuantitatif: Komunikasi, Ekonomi dan Kebijakan Publik Serta Ilmu-ilmu Sosial lainnya”*, Kencana.
- Hassan, S., Sukar, A., and Ahmed, S. (2006). “The Impact of Trade Liberalization on Economic Growth in Sub-Saharan Africa”, *Journal of Applied Economics and Policy*, Vol. 25, No. 1, 1-22.
- Kwik, K.G. (2005). *“Terjajah Exxon Mobil di Cepu”*, Jaringan Advokasi Tambang, online di http://www.jatam.org/index2.php?option=com_content&task=view&id=350&pop=1&page=0&Itemid=
- Okonta, I. and Douglas, O. (2003). *“Where Vultures Feast: Shell, Human Rights, and Oil in the Niger Delta”*, Verso.
- Rawls, J. (1971). *“A Theory of Justice”*, Oxford University Press.
- Ross, M.L. (2001). *“Timber Booms and Institutional Breakdown in Southeast Asia”*, Cambridge University Press.
- Schönwandt, W. L. (2008). *“Planning in Crisis? Theoretical Orientations for Architecture and Planning”*, Ashgate Publishing Limited.
- Sen, A. (1992). *“Inequality Reexamined”*, Oxford University Press.
- Slack, K. (2004). “Sharing the Riches of the Earth: Democratizing Natural Resource-Led Development”, *Ethics and International Affairs*, Vol. 18, No. 1, 47-62.
- Stiglitz, J.E. (2004). *“The Roaring Nineties: Why We’re Paying the Price for the Greediest Decade in History”*, Penguin Books.
- Sugiri, A. (2009). “Redressing Equity Issues in Natural Resource-Rich Regions: A Theoretical Framework for Sustaining Development in East Kalimantan, Indonesia”, pp. 107-135 in Weber, E. (ed), *Environmental Ethics: Sustainability and Education*, Oxford: Interdisciplinary Press.
- Sugiri, A., and Adiputra, I. “Natural Resources for Local People’s Welfare? People Participation in Oil Governance of Cepu Block, Indonesia.” *International Journal of Arts and Sciences* 4 (13) (2011): 169-87.

Sugiri, A. and Nuraini, N. (2013). "Towards equity-based regional development: addressing spatial inequality in the Blitar region", *The International Journal of Civic, Political, and Community Studies*, Vol. 10, No. 3, 91-109.

Tornell, A. and Lane, P.R. (1999). "The Voracity Effect", *The American Economic Review*, Vol. 89, No. 1, 22-46.

WCED (1987). "*Our Common Future*", Oxford University Press.