

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Pasca perang Dunia ke-2 banyak bermunculan Negara-negara baru yang memproklamkan kemerdekaannya dan menyatakan diri lepas dari penjajahan. Sebagian Negara-negara tersebut berada pada kawasan Asia dan Afrika. Kemerdekaan, kebebasan dari belenggu penjajahan serta pembangunan yang dilakukan sendiri telah melahirkan optimisme terhadap kemakmuran Negara tersebut. Idealnya dengan tidak adanya penjajahan di suatu Negara maka Negara tersebut akan dapat menikmati dan memanfaatkan kekayaan alamnya untuk kemakmuran rakyat Negara tersebut.

Namun idealisme tidak selalu sesuai dengan realitas, memasuki abad 21 hanya beberapa Negara-negara baru tersebut yang bisa mengejar ketinggalan dan menjadi Negara maju, seperti, China, Korea Selatan, dan Singapura. Negara-negara lainnya di Asia dan Afrika masih tidak mampu mengejar ketinggalannya. Negara-negara inilah yang kemudian oleh Negara-negara maju disebut sebagai Negara-negara selatan. Kegagalan pembangunan menimbulkan ketidaksetabilan dalam suatu pemerintahan, terutama di Negara-negara baru. Kegagalan tersebut menimbulkan rasa tidak percaya rakyat terhadap pemerintahnya dan yang terburuk adalah konflik dalam bentuk pemberontakan.

Timor Leste adalah Negara pertama yang berdiri pada abad millennium. Sistem Parlementer adalah bentuk pemerintahan yang dipilih. Kepala Negara

dipimpin oleh seorang Presiden dan pemerintahannya dipimpin oleh seorang Perdana Menteri. Partai pemenang Pemilu berhak membentuk Kabinet pemerintahan. Pemilu pertama Timor Leste yang dilaksanakan pada tanggal 31 Agustus 2001, menghasilkan partai Fretelin sebagai pemenang Pemilu dengan memperoleh 57,37 persen suara. Fretelin berhak atas 55 kursi Parlemen dari 88 kursi yang tersedia dan memperoleh hak untuk menyusun kabinet. Jabatan Perdana Menteri sekarang ini dipegang oleh Mari Alkatiri dari partai Fretelin. Sedangkan jabatan Presiden dipegang oleh Xanan Gusmao dengan perolehan 82.66 persen suara dalam Pemilu Presiden.<sup>1</sup>

Dalam Undang-Undang Timor Leste jabatan Presiden lebih banyak diposisikan sebagai simbol. Sedangkan kekuasaan pengambilan kebijakan pemerintah lebih banyak dipegang oleh Perdana Menteri. Liputan6.com menuliskan, sebagaimana dilaporkan oleh Kristio Wahyono, Kepala Urusan Kepentingan Republik Indonesia, tiga tahun pasca Pemilu adalah masa terberat bagi pemerintah Timor Leste, Tingkat pengangguran tinggi dan kriminalitas dipastikan meningkat. Jumlah pengangguran diperkirakan mencapai 80.000 orang dari 800.000 jiwa penduduk Timor Leste dengan pendapatan per kapita US\$ 320.

Berdasar pada hasil pemilu kemenangan Fretelin meskipun mayoritas namun tidak bisa dikatakan mutlak. Perolehan 57,37% suara masih jauh dari target, yaitu 88% suara. Xanana Gusmao yang memenangkan Pemilu Presiden dengan perolehan suara 82,66% suara juga bukan merupakan calon dari Fretelin. Perolehan suara yang diperoleh Fretelin mencerminkan belum seluruh rakyat

---

<sup>1</sup> *Pemilu Timtim Dimenangkan Fretelin,*

Timor Leste percaya kepada pemerintah, khususnya Fretelin. Selain Fretelin, setidaknya ada 4 partai besar lainnya yang akan menjadi batu sandungan bagi Fretelin dalam mempertahankan kekuasannya. Dua diantaranya merupakan partai yang dibesarkan oleh orang-orang yang berasal dari pendidikan Indonesia. Yang pertama adalah PD (*Partai Demokratik*), yang awal terbentuknya merupakan perkumpulan mahasiswa Timor di Indonesia atau dikenal dengan Impettu (Ikatan Mahasiswa dan Pelajar Timor-Timur). Partai lainnya adalah PSD (*Partai Social Democrata*), pimpinan Ir. Mario Viegas Carrascalao, mantan Gubernur ketika Timor Timur masih bergabung dengan Indonesia.

Romantisme ketika bergabung dengan Indonesia masih sering diungkapkan oleh beberapa rakyat Timor Leste. Masuknya PD dan PSD dalam lima besar partai berkuasa di Timor Leste merupakan bukti masih adanya kenangan yang baik dari Indonesia. Sebagai partai yang berjuang selama puluhan tahun untuk mendapatkan kemerdekaan, Fretelin juga memiliki beban moral terhadap rakyat Timor Leste untuk membuktikan bahwa pilihan kemerdekaan adalah tepat. Untuk membuktikannya Fretelin harus mampu menunjukkan terlebih dahulu kepada rakyatnya bahwa Fretelin adalah partai yang memihak rakyat dan dapat memberikan kehidupan yang lebih baik dibandingkan ketika bergabung dengan Indonesia.

Seperti kebanyakan Negara-negara baru lainnya, tantangan terbesar yang dihadapi pemerintah Timor Leste sekarang ini adalah menciptakan suatu iklim politik yang kondusif dan mendapatkan dukungan dari rakyatnya dalam

diperoleh suatu Negara apabila adanya legitimasi dari rakyat terhadap pemerintahnya. Suatu Negara bisa saja mendapatkan pengakuan secara *de jure* maupun *de facto* dari rakyatnya. Namun, untuk mempertahankan pengakuan tersebut, sebagai sebuah Negara baru diperlukan suatu kebijakan yang tepat, dimana kebijakan tersebut bisa mengakomodisir kepentingan rakyat sehingga timbul rasa percaya rakyat terhadap pemerintah.

Pemberontakan di Negara-negara baru lebih banyak diakibatkan oleh kegagalan pemerintah dalam menjaga kepercayaan dari rakyat. Kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan pemerintah lebih banyak berpihak kepada kepentingan kelompok atau beberapa orang. Selain itu, pemerintah Negara baru cenderung menjadi penguasa yang otoriter. Otoritas besar yang dimiliki pemerintah seringkali disalahgunakan untuk kepentingan beberapa orang. Dana bantuan pembangunan hanya sebagian kecil yang bisa dinikmati oleh rakyat.

Selain masalah legitimasi dari rakyat, tantangan mendasar yang dihadapi oleh pemerintah Timor Leste dalam hal ini Fretelin adalah nasionalisme. Rakyat Timor Leste masih memiliki kesetiaan yang kuat terhadap suku. Primordialisme antar suku masih sangat kuat. Hal ini bisa dilihat dari kedudukan kepala suku sebagai pengambil keputusan tunggal dalam suku. Kepala suku diwariskan secara turun-temurun dan diibaratkan sebagai utusan Tuhan bagi suku tersebut.

Rakyat Timor Leste juga masih memegang kuat norma-norma adat. Norma adat memiliki kedudukan lebih tinggi dibandingkan dengan konstitusi Negara. Dalam proses resolusi konflik, rakyat Timor Leste lebih memilih penyelesaian secara adat dari pada melalui lembaga yudisial Negara. Bagi rakyat

Timor Leste, patuh terhadap hukum adat merupakan jaminan terhadap keselamatan mereka. Mereka masih percaya kemakmuran akan datang apabila kesetiaan terhadap suku dan adat tetap dijaga secara turun temurun.

Selain masalah legitimasi dari rakyat terhadap pemerintah, nasionalisme merupakan hal mendasar yang harus dimiliki dalam proses pembangunan suatu Negara. Nasionalisme mempunyai arti penting terhadap munculnya suatu kekuatan politik yang bisa mendukung proses pembangunan suatu Negara.

Menurut M. Francis Abraham dalam buku *Modernisasi di Dunia Ketiga*:

“ada dua elemen nasionalisme yang benar-benar berarti. Pertama, kebangkitan elit politik, sering membangkitkan dan memodernisir seseorang yang memimpin gerakan politik dan memulai proses pembangunan sosioekonomi secara terpinpin. Contoh, Nehru di Asia dan Kenyatta di Afrika mencerminkan aspirasi berjuta-juta manusia di Negara-negara berkembang. Unsur kedua adalah proses aktif integrasi nasional yang bertujuan menempatkan kepentingan nasional di atas semua loyalitas kesukuan, komunal, regional dan kebahasaan guna mengusahakan mengkonsolidasikan hasil-hasil positif mobilisasi dan dimanfaatkan untuk pembangunan bangsa dari akar rumput.”<sup>2</sup>

Pemerintah Timor Leste sangat menginginkan dua elemen nasionalisme tersebut muncul dari rakyatnya. Sistem sosial budaya masyarakat Timor Leste yang masih memegang teguh nilai-nilai adat serta ikatan masyarakat yang masih berdasar pada kesetiaan terhadap suku harus segera diubah demi lancarnya proses pembangunan.

Pemerintah Timor Leste sadar bahwa munculnya legitimasi yang bulat dari rakyat serta nasionalisme di atas primordialisme memerlukan proses. Kebijakan-kebijakan yang bersifat mendukung kesejahteraan dan kemakmuran rakyat sangat dibutuhkan dalam proses tersebut. Salah satu kebijakan yang diambil adalah kebijakan *basic service delivery*. Tujuan dari kebijakan ini adalah untuk

---

Leste melakukan kerjasama dengan pemerintah Australia. Pemerintah Australia melalui program AusAID memberikan bantuan terhadap penyediaan air bersih dan sanitasi di Timor Leste dengan membentuk *Australian - East Timor Community Water Supply and Sanitation Project (CWSSP)*. CWSSP adalah program bantuan pemerintah Australia yang di implementasikan melalui *The Community Water and Sanitation Division of The Water and Sanitation Service (CWSD/WSS)* dari departemen transportasi, komunikasi dan pekerja umum pemerintahan Timor Leste.

Bantuan yang diberikan Australia yang diwujudkan melalui CWSSP tidak hanya berupa penyediaan air bersih melalui pembangunan sistem air. Namun, CWSSP juga menekankan proses *human development*. CWSSP menekankan programnya kepada peran aktif masyarakat dalam proses perencanaan, implementasi kegiatan, hingga perawatannya. Dalam program CWSSP rakyat Timor Leste ditempatkan sebagai subjek pembangunan. Proses pembangunan sumber daya manusia sangat diutamakan. Pada prinsipnya program CWSSP tidak akan berjalan jika tidak ada peran aktif dari masyarakat Timor Leste serta kesadaran mereka terhadap pentingnya program air bersih dan sanitasi bagi masa depan Timor Leste.

Bantuan penyediaan air bersih dan sanitasi di *rural area* merupakan salah satu usaha yang dilakukan pemerintah Timor Leste untuk mendapatkan legitimasi dari rakyatnya. Selain itu, program *human development* yang dilakukan pemerintah bersama CWSSP merupakan langkah yang diambil untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia di Timor Leste. Penekanan peran

aktif masyarakat dalam proses pembangunan akan membangkitkan rasa memiliki masyarakat terhadap pembangunan dan secara tidak langsung dapat memunculkan rasa nasionalisme untuk bersama-sama membangun Timor Leste.

## **B. Pokok Permasalahan :**

Bagaimana implikasi bantuan penyediaan air bersih dan sanitasi di *rural area* oleh CWSSP terhadap kepercayaan rakyat Timor Leste kepada Pemerintah?

## **C. Kerangka Pemikiran / Teori yang Digunakan**

Kerangka pemikiran yang digunakan berdasar pada konsep keabsahan yang disampaikan oleh Prof. Meriam Budiardjo dalam buku Dasar-Dasar Ilmu Politik, beliau menuliskan:

“Pada kebanyakan Negara-negara baru dimana kesetiaan lokal (*primordial attachment*) tampak masih lebih kuat dibandingkan dengan kesetiaan nasional, serta banyak suku, golongan, dan aliran, maka soal keabsahan (*legitimacy*) perlu digalang. Keabsahan adalah konsep bahwa kedudukan seseorang atau sekelompok penguasa diterima baik oleh masyarakat oleh karena sesuai dengan azas-azas dan prosedur yang berlaku dan yang dianggap wajar”.<sup>3</sup>

Legitimasi dalam Wikipedia Indonesia diartikan seberapa jauh masyarakat mau menerima dan mengakui kewenangan, keputusan dan kebijakan yang diambil oleh seorang pemimpin. Dalam konteks legitimasi, maka hubungan antara pemimpin dan masyarakat yang dipimpin lebih ditentukan oleh keputusan masyarakat untuk menerima atau menolak kebijakan yang diambil oleh sang pemimpin.<sup>4</sup>

Sebagai indikator dari legitimasi penulis akan menggunakan tulisan Maire

A. Dugan dalam artikelnya yang berjudul Legitimacy.<sup>5</sup> Dari segi kepatuhan terhadap kebijakan hukum yang dibuat pemerintah ia menuliskan:

---

<sup>3</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Pt Gramedia Pustaka Utama, Jakarta:2001, hal. 37-38.

<sup>4</sup> *Legitimasi*, <http://id.wikipedia.org/wiki/Legitimasi>, 2 Januari 2006

<sup>5</sup> Maire A. Dugan, *Legitimacy*, <http://www.beyondintractability.org/essay/legitimacy/>, 8 mei 2006

memberikan pelayanan fasilitas-fasilitas publik yang baik terhadap rakyat, dengan memperbaiki atau membangun fasilitas-fasilitas publik seperti sarana transportasi dan komunikasi, kesehatan, pendidikan, serta akses terhadap air bersih dan sanitasi. Salah satu fokus kebijakan tersebut adalah penyediaan air bersih dan sanitasi bagi rakyat Timor Leste khususnya di *rural area*. Kebijakan ini diambil berdasar pada kondisi geografis Timor Leste yang kering serta rendahnya pengetahuan rakyat Timor Leste terhadap kebersihan dan kesehatan lingkungan.

Rakyat Timor Leste terutama yang tinggal di *rural area*, pada masa awal kemerdekaan masih kesulitan dalam mendapatkan air bersih. Wanita dan anak-anak menghabiskan waktu berjam-jam untuk mengambil air dari mata air yang jaraknya jauh dari tempat tinggal. Air yang diambil tersebut masih diragukan kualitas maupun kuantitasnya. Secara kualitas air tersebut tidak bisa dikatakan bersih, karena mata air juga digunakan oleh hewan-hewan ternak. Secara kuantitas air tersebut hanya digunakan untuk keperluan memasak dan minum, sedangkan kebersihan badan tidak diperhatikan. Diperparah lagi dengan kurangnya pengetahuan masyarakat terhadap sanitasi dan kesehatan sehingga mempermudah munculnya penyakit. Dalam buku *Guideline CWSSP*, tercatat kurang lebih 42.000 kasus malaria dan angka yang sama dengan kasus kolera yang terjadi di Timor Leste akibat buruknya sistem air bersih dan pengetahuan mengenai sanitasi terutama di *rural area*.

Sebagai Negara baru, modal pembangunan merupakan permasalahan yang dihadapi, disamping juga keterbatasan sumber daya manusia yang dimiliki. Untuk mewujudkan kebijakan penyediaan air bersih dan sanitasi masyarakat Timor



*Law is a critical aspect of this picture, and adherence or non-adherence to the law becomes an indicator of legitimacy.*

Kemudian ia juga menambahkan indikator dari kepatuhan terhadap hukum tersebut, yaitu:

- a. if there is actual unanimous(suara bulat/kesepakatan) consent to the jurisdiction of the lawmaker or, in the absence of consent*
- b. if laws are made by procedures which assure that they are not unjust.*

Indikator legitimasi dari segi sosial budaya dan ekonomi Maire A. Dugan menggunakan pendekatan *Legitimacy and Exchange Power*. Dari segi ekonomi ia menggunakan pendekatan dari Gellner, yaitu:

*people presume a government to be legitimate when they are getting something from it: I will give you my support and loyalty; you give me economic prosperity and security.*

Sedangkan dari segi sosial budaya Gellner menuliskan:

*"co-cultural" relates to exchange in that, if we are operating on the same cultural norms, we are more likely to trust that the mutual benefits of our association will continue.*

Kondisi di Timor Leste sekarang sangat sesuai apabila digambarkan berdasar konsep keabsahan/legitimasi di atas. Rakyat Timor Leste masih memegang teguh nilai-nilai adat serta mempercayakan kesetiaannya terhadap suku-suku. Kepatuhan terhadap kepala suku lebih tinggi kedudukannya apabila dibandingkan dengan kepala Negara atau kepala pemerintah. Hukum adat berada di atas konstitusi Negara. Akibatnya, rakyat Timor Leste lebih mempercayakan

Dalam teori masyarakat Max Weber, masyarakat pada intinya dibedakan menjadi dua, yaitu masyarakat tradisional dan rasional. Masyarakat tradisional berdasarkan pada penerimaan kesucian aturan-aturan, karena aturan-aturan itu telah lama ada dan dalam legitimasi mereka yang telah mewariskan hak untuk memerintah dengan aturan-aturan ini. Di dalam tatanan tradisional, individu merupakan loyalitas dari masa lalu dan mereka mewakili masa lalu itu, sebuah loyalitas yang seringkali berakar dalam sebuah kepercayaan akan kesakralan peristiwa-peristiwa sejarah tertentu. Sedangkan ciri dari masyarakat rasional adalah sebuah masyarakat yang mempunyai hubungan sosial yang bersifat asosiatif dan orientasi tindakan sosial berdasarkan pada sebuah penyesuaian kepentingan-kepentingan yang di motivasi secara rasional atau persetujuan yang di motivasi secara sama.<sup>6</sup>

Keabsahan/legitimasi merupakan faktor utama yang mendukung pembangunan suatu Negara. Kepercayaan dari rakyat terhadap pemerintahnya akan melahirkan nasionalisme pembangunan dan kepatuhan rakyat terhadap kebijakan pemerintahnya. Kepatuhan rakyat terhadap pemerintah akan menciptakan suasana kondusif dalam suatu Negara yang nantinya akan memperlancar proses pembangunan secara menyeluruh. Max Weber mendefinisikan tiga sumber untuk memperoleh legitimasi, yaitu tradisional, karisma dan legal/rasional.

Kebijakan air bersih dan sanitasi merupakan salah satu kebijakan pemerintah Timor Leste dalam rangka mendapatkan keabsahan/legitimasi dari

---

<sup>6</sup> Teori Masyarakat oleh Max Weber. <http://members.lycos.co.uk/nahirz/peamban.htm> 2 Januari 2006

rakyatnya. Implementasi dari kebijakan tersebut dilakukan oleh INGO CWSSP bekerjasama dengan NGO-NGO lokal. Menurut Kastorius Sinaga, dosen Pasca Sarjana FISIP UI, Jakarta:

Lahirnya NGO-NGO di Negara dunia ketiga secara konseptual teoritis ketika Negara dunia ketiga tidak dipercaya lagi oleh barat dan lembaga-lembaga bantuan internasional sebagai agen atau sarana untuk membangun masyarakat sendiri, karena pada waktu itu ada tendensi di dunia ketiga, Negara justru menjadi biang keladi kemelaratan masyarakat, mereka korup, dan sangat dihegemoni oleh militer. Bantuan pembangunan waktu itu yang selama akhir tahun 50an sampai akhir tahun 60an semuanya disalurkan melalui Negara, yang tidak cukup bertanggungjawab untuk memanfaatkan bantuan, baik yang berupa utang maupun non-utang, atau bantuan *volunteer* terhadap pembangunan dunia ketiga.<sup>7</sup>

Disisi lain ada kecendrungan pemerintah Negara dunia ketiga pada masa itu sangat anti dengan NGO. Mereka menganggap kehadiran NGO sebagai ancaman terhadap legitimasi dan kekuasaan yang mereka miliki. Kedekatan NGO dengan masyarakat menjadikan masyarakat lebih percaya dengan NGO dibandingkan dengan pemerintah. Sekitar tahun 80an mulai lahir NGO-NGO gelombang kedua yang mengangkat isu-isu lingkungan hidup, kesehatan, HAM dan kemanusiaan. NGO-NGO yang bergerak dalam bidang ini sangat dekat dengan masyarakat.

Kedekatan NGO dengan masyarakat merupakan hal yang positif. Pasca 90an Negara-negara mulai melirik NGO untuk mengimplementasikan kebijakannya. Kemudian mulai bermunculan NGO-NGO yang bekerjasama dengan pemerintah untuk menjalankan program kerja pemerintah. David C. Korten menyebut NGO ini sebagai *Governmental NonGovernmental Organizations (GONGO)*, yaitu NGO yang dibuat oleh pemerintah dan melayani

---

<sup>7</sup> Masalah-Masalah Sekitar Peran LSM di Indonesia (wawancara dengan Kastorius Sinaga)

masyarakat sebagai instrumen dari kebijakan pemerintah.<sup>8</sup> CWSSP beserta NGO lokal nantinya akan berperan sebagai GONGO yang menjalankan kebijakan pemerintah untuk membangun fasilitas air bersih dan sanitasi di Timor Leste.

#### **D. Metode Pengumpulan Data**

Dalam skripsi ini penulis menggunakan tiga metode pengumpulan data. Pertama dengan menggunakan studi kepustakaan yang bersumber dari buku-buku, jurnal-jurnal yang bersumber dari majalah, koran, dan internet. Metode yang kedua ialah melakukan wawancara dengan masyarakat yang desanya menjadi tempat implementasi program. Wawancara juga dilakukan dengan NGO-NGO yang terlibat dalam program serta orang-orang yang bekerja di CWSSP. Metode yang terakhir adalah dengan mengumpulkan dan melakukan analisa data sekunder yang bersumber dari kantor CWSSP di Timor Leste. Metode pengumpulan data pada dasarnya dilakukan secara acak dengan menggunakan ketiga metode di atas. Penelitian yang dilakukan secara acak ini kemudian akan diperkuat teori-teori atau konsep-konsep.

### **E. Jangkauan Penelitian**

Penelitian akan dilakukan di dua distrik, yaitu distrik Bobonaro, dan distrik Viqueque. Jangka waktu pengumpulan data yang digunakan ialah sejak dimulainya program bantuan air bersih yang dilakukan CWSSP pada tahun 2002 hingga berakhirnya pada tahun 2005

### **F. Hipotesis**

Hipotesa penulis adalah implikasi bantuan program air bersih dan sanitasi yang dilakukan CWSSP tidak akan mampu membantu pemerintah untuk mendapatkan legitimasi dari rakyatnya. Kesetiaan pada nilai-nilai lokal serta legitimasi terhadap kepala suku masih lebih besar dibandingkan dengan legitimasi terhadap kepala suku, kepala desa, dan legitimasi kepala

## **G. Sistematika Penulisan Skripsi**

### **BAB I : Pendahuluan**

Pada bab ini akan dibahas mengenai pokok permasalahan, pokok permasalahan, kerangka pemikiran/teori yang digunakan, metode pengumpulan data, jangkauan penelitian, dan hipotesa

### **BAB II : Kondisi Politik di Timor Leste**

Bab II akan membahas mengenai dinamika politik di Timor Leste, yaitu, sejarah Timor Leste, sistem pemerintah, proses pemilihan umum, partai politik yang berpengaruh, serta peran adat dan kepala suku dalam pemerintahan.

### **BAB III : Profil CWSSP dan Dinamika Programnya**

Bab III membahas mengenai latar belakang munculnya kerjasama bantuan air bersih dan sanitasi antara pemerintah Timor Leste dengan AusAID. Latar belakang kerjasama akan meliputi kondisi kehidupan masyarakat Timor Leste pasca referendum, kebijakan pemerintah Timor Leste terhadap bantuan air bersih dan sanitasi, dan dinamika program CWSSP.

### **BAB IV : Implikasi Program Bantuan Air Bersih CWSSP Bagi Masyarakat Timor Leste**

Bab ini akan membahas mengenai perubahan-perubahan yang ditimbulkan dalam masyarakat melalui program air bersih yang dilakukan oleh

... CWSSP ... NGO ...

terhadap air bersih, kehidupan sosial politik dan budaya, dan implikasi bantuan terhadap kepercayaan rakyat Timor Leste kepada pemerintah.

## **BAB V : Kesimpulan**

Bab ini akan memberikan kesimpulan akhir mengenai implikasi bantuan

... terhadap kepercayaan rakyat Timor Leste kepada pemerintah