



Elit Korporatisme Industri Garam di Nusa Tenggara Timur

Paulus Adrianus K.L Ratumakin^{1*}, Karolus Tatu Sius²,
^{1,2} Universitas Katolik Widya Mandira, Kupang, Indonesia

*Corresponding author, e-mail: ratumakin.andry@gmail.com

Abstract

This research aims to reveal and explain the pattern of relations between the state (government elite) and the community, either the interest group (association elite) or the wider community (association members) in the salt industry in NTT. As a system of government, corporatism is still practiced, although with a model that is not as idealized by its early thinkers. Through qualitative methods, researchers collected data through interviews and observations. The data and information obtained were enriched by tracing various information in the mass media related to the salt industry in NTT. The results show that corporatism in practice has the opportunity to give birth to new elites as found in the research of the salt industry in NTT. The interests of the elites do not necessarily represent the interests of association members in general. Even in the salt industry, the interests of the elites conflict with the interests of members and the community. Government elites and business associations that have large resources of power manipulate customary institutions, churches, academics and communities to achieve their interests. This system also gives the state (government elite) authority and dominance over various decisions on the utilization of public goods (location of the salt industry or customary land) and determines which entrepreneurs invest (state dominance). Finally, the state is not present as a neutral referee for the contestation of various interests of citizens or associations of interest groups.

Keywords: *Corporatism; Elite; Domination; Industry; Salt.*

Received November 15, 2023

Revised January 04, 2024

Published January 16, 2024



This is an open access article distributed under the Creative Commons 4.0 Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited. ©2018 by author.

Introduction

Warga negara yang semakin banyak dengan berbagai diferensiasi profesi, kultur dan strukturnya yang kompleks menjadi tantangan dalam kehidupan ekonomi, sosial-politik dan kebijakan publik. Menghadapi berbagai kepentingan masyarakat yang beragam, pemerintah dapat memilih bersikap respek dengan menerima segala aspirasi masyarakat atau menjadi tidak peduli dengan mengambil keputusannya sendiri. Pilihan pemerintah untuk mengakomodasi atau acuh tak acuh terhadap aspirasi masyarakat dapat menimbulkan berbagai gelombang aksi dan protes warga secara terbuka maupun tersamar. Negara-negara modern dengan sistem pemerintahan demokratis pada akhirnya membutuhkan lembaga penghubung antara negara (pemerintah) dan warga/masyarakat untuk mengorganisir berbagai kepentingan. Munculnya lembaga penghubung menimbulkan persoalan mulai dari mekanisme pembentukan, artikulasi kepentingan agar diterima pemerintah, kepemimpinan dalam kelompok kepentingan, hingga pola hubungan antara masyarakat yang diwakili oleh asosiasi tersebut dengan pemerintah.

Sistem perwakilan kepentingan dalam pola hubungan pemerintah dan masyarakat tampil dalam dua bentuk, yakni: pluralisme dan korporatisme. Pluralisme merupakan sistem yang memungkinkan semua warga negara bebas untuk bersaing mencapai kepentingannya dalam mekanisme politik negara sehingga terhindarnya dominasi. Sistem ini berasumsi bahwa keputusan politik dan kebijakan publik dapat dipengaruhi oleh kelompok-kelompok yang terorganisir dengan baik (Truman, 1981). Pluralisme pada negara-negara Barat lahir dari semakin modernnya sistem politik negara yang memiliki sumber kekuasaan besar serta berkembangnya produk-produk hukum yang mengakui otonomi dan hak-hak. Sementara di

Amerika Latin, pluralisme muncul tak terduga dari kalangan menengah dan para profesional yang bereaksi atas proses politik dan ekonomi yang berpihak pada kepentingan oligarki. Pluralisme tampil dalam bentuk asosiasi-asosiasi yang memiliki kepentingan yang sama dengan keanggotaan sukarela, serta otoritas menentukan pemimpi asosiasi. Pemerintah tidak mencampuri kepentingan asosiasi, termasuk bagaimana asosiasi berinteraksi dengan asosiasi lainnya untuk melakukan negosiasi dan kesepakatan diantara mereka.

Berbeda dengan pluralisme, korporatisme menghubungkan negara dengan warga melalui politisasi/menegarakan berbagai kegiatan kemasyarakatan (korporatisme negara) atau privatisasi/swastanisasi urusan kenegaraan (korporatisme masyarakat) (Schmitter, 1974). Terbentuknya model korporatisme didasarkan pada alasan ideologis dan ekonomi politik. Alasan ideologis berangkat dari anggapan bahwa negara sebagaimana halnya organisme (seperti: manusia) terdiri dari banyak unsur yang saling membutuhkan. Sistem politik dan pemerintahan akan berjalan baik dan sehat jika ada kerja sama dan relasi harmonis antar unsur. Sementara alasan ekonomi politik menganggap korporatisme sebagai cara masyarakat mengontrol rezim birokratis-otoriter pemerintah yang secara ekonomi-politik bergantung pada pihak luar.

Studi tentang korporatisme sudah mulai dikembangkan secara analitis sejak tahun 1970-an. Fokus diskusinya pada sistem representasi kepentingan dan pola pembentukan kebijakan yang dilembagakan dalam relasi yang harmonis antara pemerintah dan masyarakat yang diwakili oleh asosiasi-asosiasi (Schmitter, 1974). Relasi pemerintah dan warga dalam kebanyakan riset saat itu dilihat dari konteks kehidupan buruh dan pengusaha serta pemerintah. Dalam perjalanannya, minat akademis terhadap teori korporatisme mulai menurun seiring meredupnya praktek korporatisme pada berbagai sistem pemerintahan di dunia. Penurunan tren ini dibuktikan pula dalam studi terhadap negara model seperti Swedia yang mempraktekkan sistem korporatisme (Lindvall and Sebring, 2005). Pertanyaannya, apakah teori korporatisme tidak relevan dalam perkembangan akademik dan praktek-praktek sistem pemerintahan negara-negara? Philippe Schmitter (Schmitter and Grote, 1997) justru menawarkan penafsiran berbeda terkait penurunan tren korporatisme yakni bahwa negara-negara berbeda dalam siklus perubahan pengaturan korporatisme dan juga ada pergantian cara pandang.

Penafsiran Schmitter cukup masuk akal karena pada abad ke-20, teori korporatisme mulai berkembang di Eropa. Hal ini sebagian didorong oleh meningkatnya industrialisasi dan urbanisasi, yang menyebabkan munculnya kelompok-kelompok kepentingan baru di masyarakat. Teori korporatisme justru menawarkan cara untuk mengatur hubungan antara kelompok-kelompok kepentingan ini, namun dengan berbagai bentuk dan modifikasi dari bentuk ideal ketika teori ini digagas. Fokus utama penelitian korporat adalah pada dampak positifnya terhadap kinerja ekonomi (Armingeon, 2002) dan kebijakan sosial (Iversen, 2005), tetapi juga penelitian kapitalisme komparatif yang lebih luas.

Meskipun studi tentang korporatisme kurang mendapat perhatian dalam beberapa dekade belakangan, namun korporatisme tetap menjadi variabel konseptual penting yang digunakan dalam berbagai konteks penelitian dari beberapa negara (Streeck and Kenworthy, 2005). Relevansi teori ini terlihat ketika kita membedakan korporatisme sebagai 'struktur' tertentu dari sistem representasi kepentingan, yang bercirikan asosiasi yang bersifat monopolistik, tersentralisasi dan tidak demokratis secara internal; dan korporatisme sebagai 'kemitraan sosial' dalam proses pembuatan kebijakan tertentu. Meskipun berbeda secara logika, kedua konstruksi ini sering kali berbaur satu sama lain/ digunakan sebagai istilah yang sama artinya. Terlepas dari kritik atas konsep yang tidak jelas penggunaannya ini, korporatisme tetap digunakan sebagai alat analisis masalah pemerintahan maupun sebagai eksperimen sejarah organisasi sosio-ekonomi.

Belum banyaknya penelitian di Indonesia menggunakan kerangka korporatisme menjadikan penelitian ini dapat memberikan gambaran baru relasi pemerintah dan masyarakat dalam konteks lokal pada isu kebijakan ekonomi-politik. Teori ini dapat menjadi alat analisis dalam penelitian industri garam di Kabupaten Kupang yang melibatkan aktor-aktor pemerintah dan pengusaha dari pusat hingga daerah serta peran dan kepentingan mereka. Studi

ini menambah perspektif kita tentang praktek korporatisme di daerah sekaligus memberikan kritik terhadap kekurangan teori korporatisme. Melalui kerangka korporatisme dapat dijelaskan beberapa hal. *Pertama*, hubungan antar berbagai kelompok kepentingan/ asosiasi dalam industri garam yang diakomodasi oleh pemerintah. *Kedua*, praktek-praktek pemerintahan dalam relasinya dengan warga, terutama kelompok kepentingan yang mencakup pemerintah pusat, provinsi, kabupaten, desa, pengusaha nasional dan lokal, lembaga adat, lembaga agama, universitas dan masyarakat pada lokasi industri garam. *Ketiga*, kritik atas relasi antara negara (yang diwakili oleh kepentingan elit pemerintah) dan masyarakat (yang diwakili oleh elit kelompok/ asosiasi). Karena hasil akhir dari pengaturan korporatis yakni terbangunnya kesepakatan melalui kompromi antar organisasi/ asosiasi dengan kepentingan yang bertentangan (input) dan dimediasi oleh negara (throughput), sehingga menghasilkan dampak yang diterima oleh semua orang (output). *Keempat*, kritik atas relasi internal kelompok kepentingan/ asosiasi: sejauh mana perjanjian/ kesepakatan antara pemerintah dan para elit asosiasi dalam industri garam mencakup kepentingan anggota asosiasi dan masyarakat setempat?

Tujuan dari penelitian ini yakni hendak menjelaskan hubungan antara negara (elit pemerintahan) dan masyarakat (elit kelompok kepentingan/ asosiasi) serta masyarakat luas/ anggota asosiasi. Relasi antar berbagai aktor ini yang kemudian menjadi kritik atas praktek teori korporatisme dalam konteks industri garam di Kabupaten Kupang, Nusa Tenggara Timur (NTT). Argumen paling jelas terlihat ketika penelitian ini menampilkan fakta-fakta terkait siapa/ elit asosiasi mana yang paling diuntungkan/ lebih besar mendapatkan manfaatnya dari kebijakan industri garam di NTT. Terlepas dari berbagai kekurangan teoretiknya, korporatisme mungkin masih merupakan pendekatan yang berguna terhadap ekonomi politik dan sistem di bawah paradigma teknologi, industri, ekonomi, dan sosial (Siaroff, 1999). Selama aktor-aktor kolektif yang mewakili kelompok kepentingan dan pejabat pemerintahan yang mewakili negara tetap menjadi bagian dari lanskap politik, maka kemungkinan besar pertukaran politik dikonseptualisasikan dalam kerangka kepentingan publik dan swasta yang difasilitasi oleh negara. Walaupun dalam prakteknya terjadi berbagai dinamika dan tarik-menarik kepentingan, termasuk dominasi elit kelompok tertentu serta keberpihakan negara pada salah satu asosiasi.

Tinjauan Kepustakaan

Teori Corporatist

Teori korporatisme (corporatist theory) merupakan perkembangan dari teori politik yang menekankan peran sentral negara dalam mengatur hubungan antara berbagai kelompok kepentingan di masyarakat. Teori ini didasarkan pada gagasan bahwa negara harus berfungsi sebagai mediator antara kelompok-kelompok kepentingan yang berbeda, dan bahwa negara harus bekerja untuk mencapai konsensus di antara kelompok-kelompok tersebut. Wiranda (Wiranda, 1996) menyebut korporatisme sebagai sistem organisasi ekonomi, politik, sosial yang melibatkan asosiasi masyarakat dalam beberapa kelompok kepentingan dan profesi seperti: afiliasi pertanian, bisnis, etika, buruh, militer, patronase, atau komunitas ilmiah berlandaskan kepentingan bersama.

Teori korporatisme muncul sebelum perang Dunia I dan baru mendapat perhatian sejak tahun 1970-an. Teori ini digunakan sebagai alat analisis terhadap situasi sosial-politik dan ekonomi negara-negara Amerika Latin pada dekade 60-an hingga 70-an yang diwarnai kudeta militer. Sistem negara sebagai produk pemerintahan militer ini memiliki dua sifat menonjol yakni: orientasi pada pembangunan dan otoriter (development-oriented authoritarianism).

Korporatisme berusaha mencari jalan tengah antara teori modernisasi dan teori ketergantungan yang pada dasarnya tidak terbukti di negara-negara Amerika Latin. Akar korporatisme dapat ditelusuri pada resesi tahun 1930-an dan masa kolonialisme di Amerika Latin. Diskusi konteks Amerika Latin sesungguhnya dipengaruhi teori modernisasi dan teori ketergantungan. Teori modernisasi dilandaskan pada premis proses perkembangan masyarakat (negara) berjalan linear dengan model Barat sebagai acuannya. Negara didorong untuk mengembangkan sistem politik demokrasi liberal yang didasarkan pada nilai-nilai rasional,

sekuler, demokratis dan universalistik sebagai syarat pencapaian modernisasi. Sementara itu teori ketergantungan mengajukan premis bahwa selama negara-negara satelit seperti Amerika Latin masih bergantung pada negara metropol/ industri maju Barat maka akan sulit terjadi perubahan ekonomi dan sosial-politik. Hubungan negara metropol dengan negara satelit selalu diwarnai dengan dominasi dan relasi asimetris/ pertukaran tidak seimbang (*unequal exchange*). Akibatnya negara satelit menjadi terbelakang sementara negara metropol semakin maju. Negara satelit akhirnya hanya tampil sebagai komprador untuk melayani kepentingan negara maju. Karena itu, perlu revolusi untuk menumbangkan para komprador dan antek barat agar terjadi perubahan sosial-ekonomi.

Dari sisi praksis, kedua teori tersebut ternyata tidak mampu beroperasi dan menjelaskan perkembangan sosial-politik dan ekonomi Amerika Latin. Munculnya negara-negara industri yang maju seperti Brasil dan Argentina menunjukkan bahwa teori ketergantungan tidak beroperasi sebagaimana dijelaskan oleh premis utamanya. Demikian halnya praktek pembangunan ekonomi di beberapa negara Amerika Latin tidak selalu didasarkan pada pemerintahan yang liberal-demokratis, tetapi malah sangat otoriter.

Kritik terhadap kedua teori sebelumnya di atas membuat berbagai diskusi dan perdebatan sehingga muncul teori korporatisme sebagai alternatif. Teori yang berakar pada relasi buruh pekerja dan pengusaha ini mengidealkan tripartisme ekonomi yang melibatkan negosiasi antara kelompok kepentingan bisnis, buruh, dan negara untuk menetapkan kebijakan ekonomi (Slomp, 2000). Walaupun tampaknya kontekstual, namun teori baru ini juga menghasilkan banyak perdebatan bahkan dalam pengertiannya, terutama pada literatur awal korporatisme. Pengertian pertama sebagaimana yang diungkapkan Philippe Schmitter menekankan karakteristik organisasi tertentu dari sistem representasi kepentingan.

“Corporatism can be defined as a system of interest representation in which the constituents units are organized into a limited number of singular, compulsory, non-competitive, hierarchically ordered and functionally differentiated categories, recognized or licensed (if not created) by the state and granted a deliberate representational monopoly within their respective categories in exchange for observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demands and supports” (Schmitter, 1979).

Definisi lain dikemukakan oleh Gerhard Lehbruch yang berfokus pada proses tertentu yang melaluinya kebijakan publik dibentuk.

“Corporatism is more than a peculiar pattern of articulation of interests. Rather, it is an institutionalized pattern of policy formation in which large interest organizations cooperate with each other and with public authorities not only in the articulation (or even ‘intermediation’) of interests, but - in its developed forms - in the ‘authoritative allocation of values’ and in the implementation of such policies” (Lehbruch, 1979).

Kedua definisi di atas mencakup landasan yang berbeda. Walaupun ada perbedaan landasan dan penekanannya namun saling terkait erat secara empiris karena sistem representasi kepentingan, dianggap sebagai prasyarat struktural untuk fitur lainnya. Dengan kata lain, tanpa struktur representasi kepentingan yang mendekati tipe ideal korporatis yaitu asosiasi yang monopolistik, tertata secara hierarkis, diakui secara resmi, dan dibatasi dengan jelas (Schmitter, 1979), maka pengertian kedua (korporatisme sebagai proses pembentukan kebijakan) tidak akan berjalan dengan baik. Sejumlah aktor (idealnya, satu) harus diizinkan untuk duduk di setiap sisi meja perundingan. Selain itu, para pelaku ini juga harus mampu memaksakan kehendak mereka pada afiliasi mereka di tingkat yang lebih rendah, baik di industri, dan yang lebih penting, di tingkat tempat kerja atau anggota asosiasi dari mana mereka merepresentasikan kepentingan bersama. Pada masa sekarang, meskipun korporatisme sebagai sebuah proses tampak hidup dan berkembang, korporatisme sebagai sebuah struktur mungkin sudah mengalami banyak pergeseran bahkan tidak dapat dipertahankan lagi.

Praktek korporatisme merupakan upaya ganda untuk menghubungkan pemerintah dan masyarakat, yaitu penegeraan (*statization*) berbagai kegiatan organisasi kemasyarakatan (Schmitter, 1974). Dalam konsep korporatisme terkandung dua makna, yakni: korporatisme negara dan korporatisme masyarakat. Korporatisme negara adalah hasil penegeraan berbagai

kegiatan organisasi kemasyarakatan. Negara memegang kontrol atau pengawasan atas berbagai kelompok kepentingan/ asosiasi (Chen, 2018). Korporatisme masyarakat merupakan hasil penswastaaan beberapa urusan kenegaraan. Korporatisme masyarakat banyak terjadi pada sektor ekonomi dan pengadaan pelayanan publik seiring perubahan konsep bernegara. Dalam sistem otoriter, korporatisme menjadi praktek pengorganisasian masyarakat yang tunduk kepada negara. Sedangkan dalam sistem demokratis, organisasi kemasyarakatan menjadi bagian dari *civil society* yang mandiri dan bebas dari pengaruh kekuasaan. Masyarakat sipil yang mandiri itu akan membuat posisi masyarakat cukup kuat, atau setidaknya seimbang, *vis a vis* pemerintah. Di negara-negara demokrasi yang sudah matang, asosiasi-asosiasi masyarakat, dalam bentuk berbagai organisasi kemasyarakatan, menjadi kekuatan mandiri yang membuat posisi masyarakat lebih kuat di mata pemerintah. Namun, kontrol masyarakat sipil yang lemah pada asosiasi membuat pemerintah makin dominan sehingga pada akhirnya demokrasi sebagai proses konsensus berbagai kepentingan tidak berjalan.

Teori Elit (Klasik)

Elit dalam pengertian umum dipahami sebagai sekelompok orang yang memiliki kekuasaan dan terkemuka pada bidang tertentu. Teori elit klasik mendefinisikan elit sebagai sekelompok orang yang memiliki keahlian tertentu (Pareto and Livingston, 1935). Dari sisi sosiologi, elit merujuk pada sekelompok orang yang lebih tinggi kedudukannya dalam stratifikasi sosial. Mereka memiliki kedudukan sebagai pemimpin komunitas, kelompok, bahkan negara dengan pengaruh tertentu, menuntun dan mengatur kelompoknya, bahkan masyarakat luas. Elit dalam konteks politik dititikberatkan pada sekelompok individu dengan jumlah kecil tetapi memiliki kohesi yang stabil sehingga memiliki otonomi dan kekuasaan disproportional untuk mempengaruhi dan bahkan menentukan kebijakan nasional dan supranasional.

Fokus tulisan ini hanya sampai pada konsep elit klasik (Pareto and Livingston, 1935; Mosca, 1939) dan tidak mengurai lebih jauh tentang perkembangan teori elit dari teori elit klasik, teori elit modern/ demo-elite hingga elit kontemporer (Mills, 1956). Sebagaimana konsep klasik, elit-elit tersebut tersebar dalam berbagai profesi dan kelompok kepentingan. Mereka akan berjuang demi kepentingan pribadi, kelompok elitnya, atau bahkan berkolaborasi dengan kepentingan elit lainnya. Proses kebijakan publik yang melibatkan banyak elit, yang mewakili berbagai asosiasi politik, pemerintahan, pengusaha, profesional, lembaga agama dan asosiasi kepentingan lainnya akhirnya terjebak dalam pluralisme semu/ elit korporatisme karena dominasi kepentingan elit-elit kuat. Mereka bukan hanya mendominasi elit-elit lainnya tetapi juga mengeksploitasi warga umumnya untuk memenangkan kepentingannya (Mills, 1956).

Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, dimana data dan informasi dikumpulkan dari lapangan. Peneliti melakukan pemetaan aktor-aktor, baik itu aktor pemerintahan maupun pengusaha dan masyarakat serta melihat pola relasinya. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara 10 orang narasumber secara *purposive dan snow balling* yang mewakili kelompok tokoh adat, tokoh masyarakat, warga, pemerintah, pengusaha. Penggalan informasi ditujukan untuk mendapatkan gambaran terkait sejarah ruang hidup (tanah adat/ lokasi industri), nilai-nilai budaya atas ruang-ruang penghidupan, masuknya investasi/ proyek-proyek yang mengganggu status ruang penghidupan warga, siapa saja yang mendapatkan manfaat dari investasi tersebut.

Data-data wawancara diperkaya dengan penelusuran jejak digital berupa laporan dan berita media massa yang di-*search* dari internet untuk menemukan keterkaitan data lapangan dengan data sekunder. Analisis data dan informasi diarahkan untuk menjawab beberapa pertanyaan penting dalam studi ini, yakni: mana saja kelompok kepentingan yang terlibat dalam industri garam di NTT? Bagaimana struktur dan relasi dalam kelompok kepentingan dan antar asosiasi?

Bagaimana peran negara dalam industri garam di NTT? Siapa/ elit/ asosiasi mana yang paling diuntungkan/ lebih besar mendapatkan manfaatnya dari kebijakan industri garam di NTT? Pertanyaan ini dikerangkakan dan dijelaskan menggunakan teori korporatisme dan elit klasik sehingga ditemukan pola hubungan antara praktek dan teori serta kritik atasnya.

Hasil dan Pembahasan

Alasan Investasi Garam di Kabupaten Kupang, NTT

Salah satu pertanyaan menarik yakni mengapa ada ekspansi bisnis garam di Nusa Tenggara Timur? Paling tidak ada beberapa jawaban yang dapat diberikan. *Pertama*, sumber daya laut dan matahari di NTT sangat potensial untuk pengembangan industri garam. Curah hujan rata-rata di provinsi ini hanya 1.200 mm per tahun, dengan kelembaban yang rendah dan temperatur di atas 31°C. Kecepatan angin dan lamanya penyinaran matahari di musim kemarau yang berkisar 7- 8 bulan membuat air laut menjadi air tua yang sangat cocok bagi bahan baku garam. Kondisi ini memungkinkan tingginya produktivitas garam hingga 100-120 ton per Ha.

Kedua, pemerintah NTT pada masa kepemimpinan Gubernur Frans Lebu Raya, menampilkan data potensi lahan garam di seluruh wilayah NTT. Pemerintah Provinsi mengklaim bahwa potensi tambak garam NTT diperkirakan mencapai sekitar 60.000 Ha yang tersebar di wilayah Kabupaten Kupang, Ende, Timor Tengah Utara, Alor, Sumba Timur, Manggarai dan Nagekeo.

Ketiga, desain kebijakan pemerintah dalam Rencana Jangka panjang Kementerian Perindustrian 2010–2025. Ekspansi lahan di Flores seluas 2.000 Ha dan Kupang 6.000 Ha, termasuk bagian dari program jangka panjang Kementerian Perindustrian yang tertuang dalam Permen perindustrian Nomor 88 tahun 2014 tentang Peta Panduan Pengembangan Klaster Industri Garam. Peraturan ini dikeluarkan pada masa kepemimpinan menteri Saleh Husen Husin yang juga adalah Putra NTT. Target pemerintah yakni swasembada garam Konsumsi dengan kadar NaCl 95% dan substitusi impor garam industri hingga 30% di tahun 2025. Rencana ini disambut dengan ekspansi lahan oleh perusahaan-perusahaan garam nasional yang ingin berinvestasi di NTT.

Keempat, paket kebijakan ekonomi Jokowi yang memberikan berbagai kemudahan izin, termasuk izin investasi di daerah-daerah menjadi ruang kompromi dan membangun kesepakatan antara pemerintah dengan pengusaha untuk melakukan ekspansi dan pengelolaan lahan-lahan yang dianggap sebagai lahan tidur atau lahan Hak Guna Usaha (HGU). Peluang ini segera ditangkap oleh perusahaan-perusahaan nasional dan lokal yang ingin berinvestasi. Khusus di NTT, HGU seluas 3.720 Ha oleh PT. Panggung Guna Ganda Semesta sejak tahun 1992 yang lama tidak beroperasi, menjadi peluang berbagai perusahaan garam yang ingin berinvestasi.

Kelima, perubahan aturan Permendag Nomor 58 Tahun 2012 tentang Impor Garam menjadi Permendag Nomor 125 Tahun 2015 tentang Ketentuan Impor Garam tahun 2015 yang menggantikan Permendag 2012 membuka peluang bagi perusahaan-perusahaan garam untuk masuk lagi di NTT dan berinvestasi karena kemudahan izin, dan persyaratan impor.

Sejarah dan Dinamika Industri Garam di Kabupaten Kupang

Sejarah ekspansi bisnis garam oleh investor di Kabupaten Kupang sudah dimulai sekitar tahun 80-an. Menurut pengakuan beberapa informan, proses pengalihan paksa lahan warga yang merupakan warisan nenek moyang dilakukan oleh pemerintah dengan berbagai pendekatan halus maupun paksaan. Hingga tahun 1992, PT Panggung Guna Ganda Semesta (PT. PGGS) berhasil mendapatkan HGU dari pemerintah untuk melakukan aktivitas tambak garam industri di Kabupaten Kupang khususnya Desa Nunkurus, Kelurahan Babau, Kelurahan Merdeka dan Desa Oebelo di Kecamatan Kupang Timur dan Kupang Tengah. Perusahaan tersebut mendapatkan izin hingga tahun 2026 untuk mengelola lahan HGU seluas

3.720 Ha. Jauh sebelum masuknya PT. PGGS, warga lokal sudah melakukan berbagai aktivitas bertani, menangkap ikan, mencari kerang dan memproduksi garam secara tradisional. Kehadiran PT. PGGS mengganggu aktivitas dan ruang kehidupan warga yang telah diklaim sebagai HGU perusahaan. Ketidakjelasan status lahan pengelolaan industri garam antara perusahaan dan masyarakat, menimbulkan aksi-aksi protes di kalangan warga. Niat investasi garam dari PT. PGGS pun tidak terealisasi hingga Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional membatalkan HGU dari PT. PGGS pada tahun 2019.

Pencabutan HGU PT. PGGS membuka peluang perusahaan lain seperti: PT. Garam Indo Nusantara (PT GIN), PT. Puncak Keemasan Garam Dunia (PT PKGD), PT. Sumatraco Langgeng Makmur/ PT Tjakrawala Timur Sentosa (PT TTS), PT. Timor Livestock Lestari mengambil alih pengelolaan. PT PKGD merencanakan berinvestasi sejak tahun 2018 dengan mengakuisisi lokasi tambak garam PT PGGS seluas 296 Ha. Perusahaan ini membayar Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) sebesar Rp. 857 juta lebih sebagai cara agar diakui negara untuk mendapatkan HGU Nomor 06/1992 milik PT PGGS. Namun dalam perjalanannya, aktivitas PT. PKGD dihentikan Bupati Kupang karena belum mengantongi Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) dan menuai protes warga.

Peluang pencabutan HGU PT. PGGS dimanfaatkan juga oleh PT. GIN untuk berinvestasi juga di Desa Bipolo seluas 23-30 Ha dan Kelurahan Merdeka (HGU) seluas 300 Ha. Perusahaan yang beroperasi sejak tahun 2018 tanpa legalitas formal ini baru memiliki izin usaha industri 8 hari sebelum panen perdana. Bahkan perusahaan ini tidak kunjung menunjukkan AMDAL hingga panen berikutnya. Dokumen AMDAL baru dikeluarkan setelah panen kedua yang dihadiri pimpinan Pemda Provinsi dan Kabupaten Kupang.

Perusahaan garam lain yang memanfaatkan HGU PT. PGGS yakni PT. Sumatraco Langgeng Makmur melalui anak perusahaannya PT Tjakrawala Timur Sentosa (PT TTS). Aktivitas tambak garam dilakukan di Desa Babau Kecamatan Kupang Timur dengan luasan lahan 300 Ha. Perusahaan baru memanfaatkan 50 Ha dari total luas lahan. Tidak ketinggalan perusahaan garam lokal PT. Timor Livestock Lestari yang baru didirikan di tahun 2019. Perusahaan yang tercatat sebagai perusahaan yang berafiliasi dengan elit pengusaha dan elit pemerintah daerah ini menysar tambak garam di Desa Nunkurus dan Kelurahan Merdeka. Perusahaan melakukan okupasi lahan warga di desa Nunkurus, ±400 Ha dari 712 Ha lahan masyarakat. Sementara itu, ekspansi ke Desa Merdeka belum berhasil karena mendapatkan perlawanan dari warga setempat terkait status lahan dan pembagian hasil produksi garam.

Selain perusahaan swasta, Perusahaan plat merah milik pemerintah (BUMN) PT Garam juga berekspansi ke Desa Bipolo, Kabupaten Kupang sejak tahun 2016 dengan luas lahannya mencapai 304 Ha dan dalam perencanaan akan diperluas hingga 7.000 Ha. Perusahaan negara ini tidak menysar lokasi HGU dari PT. PGGS. Kehadiran PT. Garam juga menegaskan dominasinya jaminan pemenuhan garam konsumsi rakyat, baik dari hasil produksi maupun monopoli impor garam konsumsi. Privilege PT. Garam diatur dalam peraturan Menteri Perdagangan No.125.M-DAG/PER/12/2015 tahun 2015 pasal 12, impor garam hanya dapat dilakukan oleh BUMN yang bergerak dibidang usaha penggaraman.

Struktur dan Relasi Kelompok Kepentingan

Indonesia memiliki potensi produksi garam yang besar karena dari segi sumber daya alam, negara ini memiliki luas lautan sekitar 63,04% dari total 5.193.250km² wilayahnya. Dengan panjang pantai mencapai 99.093 km seharusnya Indonesia mampu memproduksi garam konsumsi dengan kadar NaCl minimal sekitar 94,5% tanpa teknologi tinggi. Demikian halnya juga produksi garam industri dengan minimal NaCl 85%. Namun, hampir setiap tahun Indonesia selalu dihadapkan dengan berita kelangkaan garam. Produksi garam yang terus menurun disinyalir karena beberapa penyebab, antara lain: perubahan cuaca dengan curah hujan yang panjang, menurunnya petani petambak garam di Indonesia setiap tahun, hingga program garam rakyat yang tidak terealisasi dengan baik. Kondisi ini membuat negara memutuskan untuk impor garam dengan alasan untuk stabilitas dan pemenuhan kebutuhan garam nasional.

Kondisi kelangkaan garam menjadi alasan untuk pemerintah mendorong industri garam untuk swasembada garam sebagaimana tertuang dalam Rencana Jangka Panjang Kementerian Perindustrian. Termasuk terbukanya keran impor garam untuk pemenuhan garam industri dan bahkan garam konsumsi. Presiden melalui kebijakan ekonomi memudahkan investasi, termasuk industri garam masuk dan beraktivitas ke berbagai daerah termasuk NTT. Kebijakan presiden ini tentunya didukung oleh jajaran pusat mulai dari Kemenkomarves, Kementerian Perindustrian dengan target swasembadanya hingga pemerintah daerah termasuk provinsi dan kabupaten. Tidak mengherankan jika kebijakan ini disambut baik berbagai perusahaan pusat hingga daerah, baik yang plat merah hingga perusahaan swasta masuk di NTT, termasuk kabupaten Kupang. Bahkan karpet merah disediakan bagi pengusaha melalui penegasan Menkomarves bahwa akan bertindak tegas atas mereka yang menghalangi kepentingan nasional dengan tidak memberikan lahan tidur/ HGU untuk dikelola perusahaan.

Dukungan pemerintah pusat hingga daerah untuk investasi industri garam di NTT terlihat dari beberapa kebijakan dan aktivitas. Pada masa kepemimpinan Saleh Husen (2014-2016) yang adalah putra daerah NTT, geliat investasi garam mulai terlihat dengan kebijakan klaster industri garam, termasuk di NTT. Sejak tahun 2017, Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR) meng-ultimatum PT. PGGS yang sejak tahun 1992 mendapatkan HGU tetapi tidak melakukan aktivitas. Perusahaan diberikan kesempatan bekerjasama dengan perusahaan lain terutama PT. Garam yang merupakan perusahaan negara dan pemegang monopoli impor garam konsumsi. PT Garam (Namanya: Jawatan Regie Garam) sudah memiliki sejarah monopoli produksi dan distribusi garam sejak masa Hindia Belanda. Teguran ini sekaligus menjadi signal bagi para pengusaha garam masuk ke NTT. Perusahaan-perusahaan garam negara seperti PT. Garam dan juga perusahaan swasta seperti: PT. GIN, PT. PKGD, PT. SLM, PT. TTS menyambut gembira peluang investasi ini. Sejalan dengan kebijakan pusat, pemerintah provinsi, kabupaten dan dinas-dinas terkait memberikan dukungan bahkan bekerja sama dengan perusahaan lokal PT. TLL dan Asosiasi Garam NTT untuk memanfaatkan kesempatan tersebut.

Agar semakin memperkuat posisi kebijakan dan aktivitas industri di NTT, maka pemerintah memperlebar dukungan dari pemerintah desa, kalangan akademisi, gereja, hingga lembaga pemangku adat Kabupaten Kupang. Dukungan beberapa asosiasi ini nampak dalam kehadiran mereka pada beberapa kegiatan panen raya yang dilakukan gubernur dan bupati yang dihadiri juga oleh menteri perdagangan. Keuntungan dari produksi garam oleh perusahaan, seperti PT. GIN dibagi juga dengan pemerintah Kabupaten Kupang, Sinode GMT, dan Lembaga Pemangku Adat.

Asosiasi masyarakat yang tercermin dalam beberapa asosiasi seperti lembaga gereja, perguruan tinggi, lembaga pemangku adat tidak selalu merepresentasikan kepentingan warga. Perbedaan kepentingan ini terlihat pada tanggapan warga atas kebijakan pencabutan HGU dan investasi garam di NTT yang dibarengi dengan kebijakan reforma agraria. Pemerintah menyepakati untuk 40% dari total luas lahan HGU dijadikan sebagai Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA). Sisanya 60% tetap dimanfaatkan sebagai tambak garam dan hak pembagiannya berada di tangan pemerintah Provinsi NTT dengan tetap berkonsultasi dengan Badan Pertanahan Nasional. Masyarakat pada beberapa desa, salah satunya di Kelurahan Merdeka melakukan protes dengan alasan tanah tersebut merupakan tanah milik leluhur mereka. Tapak-tapak kaki mereka terpampang dalam setiap tanah yang telah menghidupkan mereka bertahun-tahun. Mereka menolak investasi dan ekspansi perusahaan-perusahaan dengan alasan ketidakjelasan tentang status tanah dan mekanisme pembagian hasil usaha. Padahal, untuk berpartisipasi dalam pengaturan korporat, struktur organisasi aktor kolektif harus mewakili kepentingan anggotanya. Dengan kata lain, kelompok kepentingan harus terpusat dan memiliki wewenang untuk bernegosiasi atas nama anggotanya (Schmitter and Streeck, 1999). Keberhasilan praktek korporasi antara pemerintah dan berbagai kelompok kepentingan tidak selalu dapat mengakomodir kepentingan kelompok-kelompok warga yang menjadi sehingga membuka peluang terjadinya konflik kepentingan. Kenyataan ini menimbulkan keraguan atas relevansi teori korporatisme dengan prakteknya pada kebijakan publik (Molina and Rhodes, 2002). Korporatisme elitis sering berwatak megadu domba kepentingan masyarakat, melegitimasi de-politisasi dan menekan pertimbangan perwakilan kepentingan

kelompok lain serta mengkerdikan proses demokrasi (Rhodes and Fleming, 2020; Nyberg and Murray, 2023).

Peran Pemerintah: Menjadi Fasilitator atau Dominator?

Proses produksi garam yang diklaim berhasil oleh pemerintah di beberapa lokasi tambak melalui berbagai pemberitaan media massa pada momen panen perdana, berbeda dengan pengakuan masyarakat di Kelurahan Merdeka. Warga menolak beberapa perusahaan yang ditentukan pemerintah untuk berinvestasi karena mereka mempertanyakan status lahan yang masih diklaim pemerintah sebagai tanah negara. Pengelolaan wilayah yang pernah menjadi HGU PT. PGGS dibagi menjadi 60% untuk industri garam. Itu pun kewenangannya diserahkan pada pengaturan pemerintah provinsi.

Masyarakat kelurahan Merdeka membangun komunikasi sendiri dengan PT. GIN karena bagi mereka, tanah yang diklaim pemerintah adalah wilayah ulayat warga. Komunikasi dilanjutkan dengan penandatanganan kesepakatan dan pengadaan sarana prasarana untuk mendukung proses produksi. Namun kehadiran PT. GIN di Kelurahan Merdeka tidak mendapat izin dari pemerintah provinsi sehingga aktivitas yang sudah sempat dimulai terhenti. Pemerintah Provinsi mengklaim bahwa penentuan hak pengelolaan ada di tangan pemerintah karena merupakan bekas HGU PT PGGS. Keputusan ini menuai reaksi masyarakat yang menuntut kejelasan akan kepemilikan tanah dan identitas perusahaan yang akan beroperasi.

Belum redanya pergolakan antara warga dan pemerintah, hadirlah perusahaan lokal PT Timor Livestock Lestari di tahun 2019 yang mengklaim diri telah mendapatkan izin dari gubernur untuk melakukan aktivitas industri di Merdeka. Walaupun perusahaan lokal yang dipercaya gubernur ini telah berhasil melakukan okupasi lahan warga kurang lebih 400 Ha dari 712 Ha di Dea Nunkurus, namun kehadiran mereka di Kelurahan Merdeka mendapatkan penolakan. Warga Kelurahan Merdeka mempertanyakan soal izin dan kesepakatan PT. TLL yang akan beroperasi di atas lahan yang diklaim warga sebagai milik koperasi Fetomone yang beranggotakan tujuh suku, yakni: Benyamin, Seik, Polin, Patola, Gago, Tanone dan Takubak. Keterbukaan informasi mengenai kepemilikan perusahaan dan izin Amdal tidak pernah dibagikan kepada masyarakat. Managernya selalu memberikan pernyataan telah mendapatkan izin dari pemerintah daerah tapi tidak disertai dengan bukti.

Keberpihakan pemerintah pada rencana investasi dan industri garam dengan mengabaikan tuntutan warga atas kejelasan lahan dan mekanisme produksi serta pembagian hasil menyiratkan dimensi berbeda dari teori korporatisme sebagaimana yang diidealkan. Korporatisme sendiri memiliki dua dimensi utama. *Pertama*, dimensi ideologis yang didasarkan pada gagasan bahwa negara harus memainkan peran sentral dalam mengatur hubungan antara berbagai kelompok kepentingan di masyarakat. Fungsi negara seharusnya netral dalam menjembatani berbagai kepentingan perusahaan dan masyarakat. Kisah tambak garam di Kelurahan Merdeka menunjukkan bahwa Pemprov tidak memfasilitasi kepentingan dan tuntutan warga. Malah pemerintah menunjuk PT. TLL yang berafiliasi dengan Pemprov untuk melakukan monopoli industri garam dengan memanfaatkan kewenangan yang diberikan pemerintah pusat dalam pengelolaan 60% lahan yang berstatus HGU. *Kedua*, dimensi institusional teori korporatisme didasarkan pada gagasan bahwa negara harus membentuk lembaga-lembaga yang dapat memfasilitasi kerja sama antara berbagai kelompok kepentingan di masyarakat. Kenyataannya lembaga-lembaga pemerintahan dan berbagai asosiasi terkait lebih mengarahkan dukungan pada pihak investor nasional maupun lokal.

Secara keseluruhan, teori korporatisme adalah teori politik yang dapat menawarkan cara yang efektif untuk mengatur hubungan antara berbagai kelompok kepentingan di masyarakat. Namun, teori ini juga memiliki beberapa kekurangan yang perlu dipertimbangkan, termasuk bagaimana elit-elit/ pimpinan organisasi/ kelompok kepentingan memainkan dominasi kepentingannya dengan memanfaatkan peluang yang ada baik dari sisi kebijakan maupun narasi-narasi kesejahteraan yang dibangun. Masyarakat kebanyakan terutama di desa lokasi industri garam selalu tunduk pada berbagai program strategis pemerintah supra desa dan menjadi perpanjangan korporatisme negara (Kridasakti *et al.*, 2022). Padahal desa telah

diberikan otonomi dan kewenangan untuk mengatur rumah tangganya. Model kontrol dan kendali pusat dari zaman orde baru hanya berganti strategi dari pemerintah pasca Orde Baru telah bertransformasi dari *state-led development* menjadi *society-led development* (Sahdan *et al.*, 2023). Ruang demokrasi dan kesepakatan yang adil dalam kelompok kepentingan dan antar kelompok kepentingan tidak terjadi. Model relasi asimetris tidak akan mencapai kemitraan sosial sebagaimana yang dibayangkan teori ini terjadi dalam sistem yang relatif terfragmentasi seperti di Irlandia dan Italia, melalui mekanisme alternatif yang mengandalkan demokrasi dan diskusi. Koordinasi organisasi dapat diwujudkan melalui mekanisme yang mengandalkan demokrasi dan diskusi, bukan hierarki dan paksaan (Baccaro, 2002).

Kesimpulan

Teori korporatisme telah diterapkan oleh berbagai negara di seluruh dunia dengan beberapa karakteristiknya. Pemerintah memainkan peran sentral dalam mengatur hubungan antara berbagai kelompok kepentingan di masyarakat, bahkan membentuk lembaga-lembaga yang dapat memfasilitasi kerja sama antara berbagai kelompok kepentingan di masyarakat. Tujuan dari korporatisme adalah untuk mencapai konsensus diantara berbagai kelompok kepentingan dalam masyarakat. Namun dalam prakteknya, sisi institusional dan ideologis korporatisme tidak beroperasi sebagaimana yang diidealkan. Pemerintah tidak selalu hadir sebagai fasilitator untuk mencapai konsensus diantara berbagai kelompok kepentingan dalam masyarakat dan mengelola berbagai konflik kepentingan. Praktek korporatisme sebagaimana yang terjadi pada industri garam di NTT justru menghadirkan sisi lemah teori ini yakni membatasi kebebasan individu dan kelompok kepentingan, terutama yang bertentangan dengan kepentingan elit pemerintah dan kelompok pengusaha. Muncul elit-elit dalam kelompok kepentingan yang bukan menjadi representasi kepentingan anggota kelompok dan masyarakat umumnya.

Ucapan Terimakasih

Ucapan terima kasih disampaikan kepada Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi, LPPM Universitas Katolik Widya Mandira, dan Yayasan PIKUL yang memberikan dukungan dan penguatan kapasitas bagi tim peneliti. Terima kasih juga kepada para informan dari Kelurahan Merdeka yang turut memfasilitasi peneliti dalam pengumpulan data lapangan.

Referensi

- Armingeon, K. (2002) 'The effects of negotiation democracy: A comparative analysis', *European Journal of Political Research*, 41(1), pp. 81–105. Available at: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00004>.
- BACCARO, L. (2002) 'The Construction of "Democratic" Corporatism in Italy', *Politics & Society*, 30(2), pp. 327–357. Available at: <https://doi.org/10.1177/0032329202030002005>.
- Chen, L. (2018) 'Corporatism Reconsidered: Howard J. Wiarda's Legacy', *Polity*, 50(4), pp. 601–611. Available at: <https://doi.org/10.1086/699630>.
- Iversen, T. (2005) *Capitalism, Democracy, and Welfare*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kridasakti, S.W. *et al.* (2022) 'Chronic Disease of State Corporatism in Indonesian Village Government', *Sriwijaya Law Review*, 6(2), p. 304. Available at: <https://doi.org/10.28946/slrev.Vol6.Iss2.403.pp304-318>.
- Lehmbruch, G. (1979) 'Consociational democracy, class conflict and the new corporatism', in P.C. Schmitter and Gerhard LEHMBRUCH (eds) *Trends towards corporatist intermediation*. London: Beverly Hills : SAGE, pp. 53–61.
- Lindvall, J. and Sebring, J. (2005) 'Policy reform and the decline of corporatism in Sweden', *West European Politics*, 28(5), pp. 1057–1074. Available at:

<https://doi.org/10.1080/01402380500311814>.

Mills, C.W. (1956) *The power elite*. New York: Oxford University Press.

Molina, O. and Rhodes, M. (2002) 'CORPORATISME : The Past, Present, and Future of a Concept', *Annual Review of Political Science*, 5(1), pp. 305–331. Available at: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.5.112701.184858>.

Mosca, G. (1939) *The Rulling Class :Elementi Di Scienza Politica*. London: McGraw-Hill Company.

Nyberg, D. and Murray, J. (2023) 'Corporate populism: How corporations construct and represent "the people" in political contestations', *Journal of Business Research*, 162, p. 113879. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2023.113879>.

Rhodes, C. and Fleming, P. (2020) 'Forget political corporate social responsibility', *Organization*, 27(6), pp. 943–951. Available at: <https://doi.org/10.1177/1350508420928526>.

Sahdan, G. *et al.* (2023) 'State Corporatism in Village Development Planning', *Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora*, 12(2), pp. 403–411. Available at: <https://doi.org/10.23887/jish.v12i2.63514>.

Schmitter, P. and Grote Jurgen (1997) *The corporatist Sisyphus : past, present and future*. Italia.

Schmitter, P.C. (1974) 'Still the Century of Corporatism?', *The Review of Politics*, 36(1), pp. 85–131. Available at: <https://doi.org/10.1017/S0034670500022178>.

Schmitter, P.C. (1979) 'Still the century of corporatism?', in P.C. Schmitter and Gerhard LEHMBRUCH (eds) *Trends toward corporatist intermediatio*. London: Beverly Hills : SAGE, pp. 7–52.

Schmitter, P.C. and Streeck, W. (1999) *The organization of business interests: Studying the associative action of business in advanced industrial societies*. Cologne.

Siaroff, A. (1999) 'Corporatism in 24 industrial democracies: Meaning and measurement', *European Journal of Political Research*, 36(2), pp. 175–205. Available at: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00467>.

Slomp, H. (2000) *European politics into the twenty-first century: integration and division*. Westport: Praeger.

Streeck, W. and Kenworthy, L. (2005) 'Theories and practices of neocorporatism', in T. Janoski et al. (eds) *the handbook of political sociology: states, civil societies, and globalization*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, pp. 441–460.

Truman, D. (1981) *The Governmental Process*. New York: Knopf.

Vilfredo Pareto and Arthur Livingston (1935) *The Mind and Society*. Edited by Andrew Bongiorno and James Harvey Rogers. New York: Harcourt, Brace and Company.

Wiarda, H.J. (1996) *Corporatism and Comparative Politics: The Other Great 'ism'*. Dallas: Routledge.