

BAB III

PEMBANGUNAN DI ETHIOPIA DALAM SKEMA *VILLAGIZATION*

Di dalam bab ini, penulis akan menjelaskan mengenai program *Villagization* yang digunakan sebagai instrumen pembangunan di Ethiopia selama tahun 2010 hingga 2014. Penjelasan dimulai dengan melihat *Villagization* secara konseptual, historis, hingga korelasinya dengan program *Villagization* sebagai strategi pembangunan Ethiopia pada tahun 2010. Lalu akan diuraikan bagaimana pemerintah mengimplementasikan program ini untuk menggapai pembangunan sosial yang menjadi tujuan program *Villagization*.

A. Latar Belakang *Villagization*

Dalam *Oxford Dictionaries*, *Villagization* diartikan sebagai pemusatan penduduk ke dalam sebuah desa-desa yang bertolak belakang dengan pola pemukiman tersebar.⁵⁵ Ada juga konsep dari Teketel Abebe Kebede yang menyatakan bahwa *Villagization* mengacu pada program atau kampanye negara dimana petani direlokasi dari pemukiman yang tersebar ke dalam desa-desa nukleasi atau yang terpusat, dimana secara teknis pemerintah melakukan intervensi terhadap pola-pola kehidupan

⁵⁵ “*Villagization*,” Oxford Dictionaries, diakses dari <https://en.oxforddictionaries.com/definition/villagization> pada tanggal 8 Februari 2017

masyarakat pedalaman yang direlokasi tersebut.⁵⁶ Biasanya pemusatan pemukiman ini ditujukan untuk menjamin terciptanya kontrol dan distribusi yang lebih efisien terhadap layanan kesehatan dan pendidikan.

Pada intinya, *Villagization* adalah soal pengelompokkan kembali penduduk dari pemukiman asli mereka yang tersebar ke dalam sebuah pemukiman baru yang terpusat dengan tujuan supaya penduduk yang telah dipindahkan ini mendapatkan fasilitas sosial-ekonomi yang lebih baik. Jadi selain memusatkan persebaran penduduk, *Villagization* juga mengemban tanggung jawab yang harus dipenuhi aktor yang merelokasi untuk menyediakan pemukiman baru yang layak. Pemukiman baru dengan segala macam fasilitasnya yang diharapkan dapat mendorong munculnya transformasi sosial-ekonomi pada penduduk ke arah yang lebih baik.

Negara-negara di Benua Afrika banyak yang menggunakan *Villagization* sebagai model pembangunan sosial guna mengatasi masalah-masalah kemiskinan dan kelaparan. Seperti di Rwanda, Tanzania, Zimbabwe dan Kamerun, *Villagization* juga digunakan untuk merelokasi penduduk yang bermukim secara tersebar ke dalam sebuah desa terpusat. Namun dalam catatan sejarah di berbagai negara di Afrika, program ini erat dengan citra negatif. Pemaksaan dan kurangnya sikap menghargai dari pemerintah terhadap adat, budaya, dan cara hidup penduduk acap kali menyebabkan kehidupan penduduk itu sendiri menjadi terancam.⁵⁷ Bahkan

⁵⁶ Teketel Abebe Kebede, *Tenants of the State: The Limitations of Revolutionary Agrarian Transformation in Ethiopia (1974-1991)*, Ph.D. diss., Lund University, 1998, hal.204.

⁵⁷ Chris De Wet, "The Application of International Resettlement Policy in African Villagization Projects," *Human Organization: Winter 2012*, Vol. 71, No. 4, 2012, hal.397.

juga sering menyebabkan penduduk semakin terjerumus ke dalam jurang kemiskinan. Hal ini disebabkan karena pemerintah di negara-negara Afrika sering membawa agenda tersembunyi dalam program *Villagization*.⁵⁸

A.1 Konteks Historis *Villagization* di Ethiopia

Villagization bukanlah program baru bagi penduduk Ethiopia. Program ini pertama kali diperkenalkan oleh Rezim Derg sebagai solusi atas bencana kekeringan dan kelaparan yang melanda kawasan utara Ethiopia pada tahun 1984-1985. Saat itu sekitar 600.000 penduduk dipindahkan ke lahan-lahan pertanian di kawasan barat daya Ethiopia.⁵⁹ Pada masa Rezim Derg berkuasa, program *Villagization* dikoordinir oleh *National Villagization Coordinating Committee of the Ministry of Agriculture* dan *Workers Party of Ethiopia*. Ketika pertama kali diselenggarakan, *Villagization* mencakup area relokasi yang terbatas. Namun setelah satu tahun berjalan, *Villagization* menjadi program nasional yang mengkampanyekan relokasi 33 juta penduduk pedesaan ke sebuah pemukiman-pemukiman baru yang terpusat. Jumlah penduduk yang ditargetkan untuk *Villagization* itu mencakup 2/3 dari total populasi Ethiopia.⁶⁰ Tujuan dan metode *Villagization* kemudian dikembangkan, sehingga program ini menjadi tidak sebatas relokasi dan meningkatkan

⁵⁸ Teketel Abebe Kebede, *op.cit.*, hal.32.

⁵⁹ Thomas P. Ofcansky and LaVerle Berry, ed., *Ethiopia: a Country Study*, Kessinger Publishing, Montana, 2004, hal.85.

⁶⁰ *Ibid.*, hal.237.

kehidupan sosial-ekonomi penduduk, tetapi juga ditujukan untuk meningkatkan produksi pertanian dan penggunaan lahan.⁶¹

Selama Rezim Derg berkuasa, ambisi untuk merelokasi 33 juta penduduk terlihat sangat jelas pada tahun 1989. Misalnya selama *Villagization* berjalan dua tahun di *Harerge*, lebih dari 90% penduduk telah direlokasi. Di *Illulabor* (sekarang *Gambella*), lebih dari 1 juta penduduk dari 2.106 desa berbeda selesai direlokasi dalam kurun waktu 3,5 tahun. Sehingga pada tahun 1989, pemerintah telah berhasil merelokasi 13 juta penduduk.⁶² Tentunya jumlah tersebut sangat massif untuk ukuran merelokasi penduduk dengan adat dan budaya yang berbeda-beda yang bermukim tersebar di berbagai daerah.

Massifnya jumlah penduduk yang direlokasi pemerintah itu tidak semuanya adalah buah dari kesukarelaan penduduk. Pemerintah terkadang menggunakan cara-cara paksaan dan kekerasan pada penduduk yang enggan direlokasi. Misalnya di *Hararge*, petani-petani yang menolak relokasi, rumah dan hasil panennya dibakar.⁶³ Tapi pemerintah juga tidak selalu berhasil merelokasi walau telah menggunakan metode-metode kekerasan dan paksaan, seperti yang terjadi di *Gojam* dan *Shewa*. Penduduk melakukan perlawanan sehingga relokasi gagal dilakukan.⁶⁴

Saat itu, *Villagization* dinilai tidak banyak menguntungkan penduduk yang direlokasi. Sehingga banyak penduduk yang mengungsi ke

⁶¹ Christy C. Lorgen, *The Experience of Villagization: Lessons from Ethiopia, Mozambique, and Tanzania*, Oxfam-GB, London, 1999, hal.13.

⁶² Thomas P. Ofcansky and LaVerle Berry, *op.cit.*, hal.98.

⁶³ Christy C. Lorgen, *op.cit.*, hal.14.

⁶⁴ Thomas P. Ofcansky and LaVerle Berry, *op.cit.*, hal.208.

Somalia untuk kabur dari pemukimannya yang baru. Penduduk yang tidak mengungsi pun hidup dalam kondisi yang mengenaskan setelah secara paksa dipindahkan. Ada indikasi bahwa dalam jangka pendek *Villagization* malah memiskinkan kaum tani yang sudah miskin kala itu. Layanan yang seharusnya disediakan di desa-desa baru, seperti air, listrik, klinik kesehatan, sekolah, transportasi, dan layanan penyuluhan pertanian tidak disediakan karena pemerintah kekurangan sumber daya yang diperlukan. Petani juga dihambat aksesnya terhadap ladang mereka sendiri, petani juga dicegah menjaga tanamannya dari serangan hewan-hewan liar kala itu.⁶⁵

B. *Villagization* dan Strategi Pembangunan di Ethiopia

B.1 *Growth Transformation Plan 2010/2011-2014/2015*

Pada tahun 2010, Ethiopia tercatat sebagai negara dengan pertumbuhan ekonomi tercepat di benua Afrika. Pertumbuhannya mencapai 11%, melebihi angka yang ditargetkan Pemerintah Ethiopia dalam program *Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty* (PASDEP), yaitu 10% untuk tahun 2006-2010. Walau demikian, Pemerintah Ethiopia menganggap pertumbuhan itu belum memenuhi ekspektasi untuk dapat menggapai MDGs pada tahun 2020. Menurut pemerintah Ethiopia, masih banyak kekurangan yang perlu dibenahi utamanya di sektor pertanian, dimana sektor ini adalah pilar utama

⁶⁵ *Ibid.*, hal.98.

pemasok pendapatan negara Ethiopia. Jadi untuk dapat memperbaiki kekurangan itu, melalui *Growth Transformation Plan* (GTP) 2010-2015, Pemerintah Ethiopia berupaya melakukan modernisasi pertanian dengan cara mengganti produksi komoditas pertanian lokal ke komoditas pertanian ekspor yang bernilai jual tinggi, serta memfasilitasi komersialisasi lahan pertanian dan mendukung pembangunan pertanian komersil berskala besar.⁶⁶

Tetapi modernisasi pertanian tidak dapat langsung diimplementasikan dalam sekejap. Pemerintah Ethiopia masih memerlukan banyak lahan pertanian untuk menunjang tercapainya tujuan produksi komoditas pertanian ekspor dan mewujudkan pertanian komersil berskala besar. Jadi sebagai langkah awal, pemerintah Ethiopia memanfaatkan program *Villagization* yang terselenggara di empat provinsi yang memiliki masih lahan terbuka hijau sangat luas. Program ini ditujukan untuk merelokasi 1,5 juta penduduk pedalaman yang hidup tersebar di kawasan-kawasan yang ditargetkan untuk lahan industri pertanian ke sebuah pemukiman terpusat. Sehingga setelah program ini selesai berjalan dan penduduk telah direlokasi ke pemukiman terpusat, pemerintah Ethiopia akan melakukan industrialisasi pertanian di lahan yang telah ditinggalkan penduduk-penduduk tersebut.⁶⁷

Selain dimanfaatkan sebagai strategi perluasan lahan pertanian, *Villagization* utamanya ditujukan untuk menggapai pembangunan sosial

⁶⁶ Ministry of Finance and Economic Development, *Growth Transformation Plan 2010/2011-2014/2015 Draft*, Addis Ababa, 2010, hal.4-8.

⁶⁷ Human Rights Watch, *op.cit.*, hal.54-55.

seperti yang menjadi tujuan jangka panjang Ethiopia dalam GTP 2010-2015.⁶⁸ Melalui pemukiman terpusat, Pemerintah Ethiopia merencanakan untuk membangun jalan, sekolah, klinik kesehatan, klinik hewan, dan infrastruktur-infrastruktur pendukung lainnya. Sehingga dengan meningkatnya fasilitas-fasilitas yang ada, diharapkan penduduk kemudian meningkat juga kualitas hidupnya dan dapat terbebas dari kemiskinan, bencana kelaparan, dan masalah-masalah sosial lainnya.

B.2 Inisiatif Pembangunan USAID dalam *Villagization*

Dukungan USAID dalam agenda pembangunan pemerintah Ethiopia terus berlanjut hingga GTP 2010-2015. Melalui berbagai kebijakan bantuan luar negeri seperti *Ethiopia Land Tenure and Administration Program* (ELAP), *Feed the Future* (FtF), dan *Pastoral Livelihoods Initiative* (PLI), USAID mendukung tercapainya tujuan pemerintah Ethiopia dalam pembangunan sosial dan ekonomi. Tujuan pembangunan pemerintah Ethiopia itu kemudian berusaha diwujudkan melalui program *Villagization* yang mendapat dukungan penuh dari USAID.

Salah satu inisiatif pembangunan USAID yang mendukung upaya pembangunan Ethiopia dalam sektor pertanian adalah ELAP. Inisiatif ini mendukung model pembangunan pemerintah Ethiopia untuk melakukan reformasi pertanian ke arah pertanian modern. Dalam ELAP, USAID

⁶⁸ Ministry of Finance and Economic Development, *op.cit.*, hal.7.

bekerjasama dengan konsultan teknis dari firma Tetra Tech – yang berbasis di AS – pada lima kegiatan utama. Selain konsultasi dan pelatihan manajemen properti bagi masyarakat menetap dan pastoral di Ethiopia, Tetra Tech hadir untuk mempromosikan investasi dan memberi bantuan bagi agensi-agensi pertanahan di Ethiopia. Kemitraan antara USAID dan Tetra Tech itu menargetkan perluasan sertifikasi tanah dan memfasilitasi berlangsungnya transaksi lahan di daerah investasi berpotensi tinggi. Inisiatif senilai 5,6 juta dolar AS dari USAID – yang dioperasikan Kementerian Pertanian dan Pembangunan Daerah Tertinggal Ethiopia – untuk proyek ELAP ini dimanfaatkan guna memperbaiki metodologi-metodologi registrasi dan sertifikasi lahan dengan cara memfasilitasi investasi, bursa sewa lahan, dan produksi pangan secara intensif. Melalui ELAP, USAID memberikan bantuan teknis dan finansial pada strategi pertanahan pemerintah Ethiopia di daerah yang ditargetkan sebagai lokasi *Villagization*.⁶⁹

Bantuan pembangunan AS yang disalurkan melalui inisiatif FTF juga membahas mengenai masalah pastoral di Ethiopia, yang mana komunitas pastoral adalah salah satu kelompok penduduk yang masuk dalam daftar relokasi pemerintah. Pada tahun anggaran 2010-2011, program FTF mengalokasikan lebih dari 40 juta dolar AS untuk membantu upaya modernisasi pertanian di Ethiopia. FTF mengklasifikasikan Ethiopia dalam berbagai kondisi, diantaranya “*Hungry Ethiopia*,” “*Productive*

⁶⁹ Oakland Institute, *op.cit.*, hal.14.

Ethiopia,” dan “*Pastoral Ethiopia*.” dan memberikan rekomendasi untuk membuat kawasan pastoral Ethiopia menjadi lebih produktif.⁷⁰ Salah satu komponen FTF yang disebut “*Linking to Vulnerable Markets*” berupaya mendorong masyarakat pastoral untuk masuk ke dalam pembangunan dengan menghubungkan mereka ke nilai-nilai mata rantai pertanian. Namun FTF juga menyatakan kekhawatiran terhadap masyarakat pastoral atas adanya kebijakan-kebijakan dari program *Villagization* yang berpotensi mengganggu pola-pola migrasi tradisional mereka dan akses ke sumber daya alam.⁷¹ Namun demikian, USAID – melalui inisiatif FTF – tetap mendukung pemerintah Ethiopia untuk melakukan intervensi terhadap kehidupan masyarakat pastoral demi mewujudkan modernisasi pertanian tersebut.

Dalam inisiatif-inisiatif itu, nampak ada kontradiksi antara tujuan pemberdayaan masyarakat pastoral serta agropastoral dengan inisiatif pembangunan yang berusaha untuk secara fundamental mengubah praktek-praktek produksi pastoral. Seperti halnya *Pastoral Livelihoods Initiative* fase kedua (PLI II) yang juga tidak lepas dari kontradiksi semacam itu. Inisiatif pembangunan USAID ini seluruhnya hampir ditujukan untuk mengatasi masalah-masalah pastoral di Ethiopia. USAID memberi jaminan 15,9 juta dolar AS mulai tahun 2009 untuk memperkuat penghasilan 205.000 pastoralis di Oromia, Somali, dan Afar. Bekerjasama dengan puluhan *woreda* (distrik), PLI II berfokus pada manajemen sumber

⁷⁰ United States Agency for International Development – Ethiopia, *Feed the Future Multi-Year Strategy 2011-2015*, USAID, 2011, hal.6.

⁷¹ *Ibid.*, hal.32

daya alam, penanganan krisis untuk melindungi hewan ternak, dan pelaksanaan kegiatan peningkatan pendapatan.⁷² Salah satu strategi manajemen sumber daya dalam PLI II adalah dengan merelokasi penduduk ke pemukiman yang lebih layak. Sedangkan dalam dokumen evaluasi PLI II, USAID mendapati bahwa relokasi yang dilakukan oleh pemerintah Ethiopia tidak berdasar pada kesukarelaan masyarakat.⁷³ Namun USAID menutup mata dan tidak menyatakan keberatan terhadap pemerintah Ethiopia mengenai relokasi itu.

Peran USAID dalam mendukung *Villagization* tidak dapat dihindarkan. Mulai dari mendorong pemerintah Ethiopia melakukan modernisasi pertanian hingga mewujudkannya dengan menyalurkan bantuan teknis dan finansial melalui inisiatif-inisiatif semacam ELAP, FTF, dan PLI II. Keterlibatan USAID tidak hanya dalam proses-proses perpindahan lahan, melainkan juga pada pembangunan fasilitas-fasilitas di pemukiman terpusat yang digunakan untuk penduduk yang direlokasi.

C. Program *Villagization* 2010-2014

Program *Villagization* 2010-2014 ditujukan untuk merelokasi 1,5 juta penduduk yang bermukim secara tersebar ke sebuah pemukiman-pemukiman terpusat. Program ini berlangsung di empat provinsi Ethiopia, diantaranya adalah Somali, Afar, Gambella, dan Benishangul-Gumuz. Kawasan Somali dan Afar ditargetkan selesai dalam jangka waktu satu

⁷² United States Agency for International Development, *Mid-term Evaluation of the Pastoral Livelihoods Initiative Phase II (PLI II)*, USAID, 2012, hal.vii.

⁷³ *Ibid.*, hal.58.

tahun dengan target jumlah penduduk yang direlokasi tiap masing-masing provinsi adalah 500.000 penduduk. Sedangkan di Gambella dan Benishangul-Gumuz, program *Villagization* ditargetkan selesai dalam waktu tiga tahun dengan jumlah penduduk yang direlokasi tiap provinsi adalah 225.000 penduduk. Tujuan utama dari *Villagization* ini masih sama, yaitu menggapai pembangunan sosial melalui pemusatan pemukiman penduduk dengan memberikan fasilitas serta layanan sosial-ekonomi.⁷⁴ Sehingga akan muncul kesempatan bagi penduduk untuk meningkatkan taraf hidupnya dan membuat pemerintah Ethiopia lebih mudah melakukan koordinasi dan konsolidasi. Setelah program berjalan, area *Villagization* diperluas yang kemudian turut mencakup *Southern Nations Nationalities and Peoples' Regional State* (SNNPR).



Gambar 4. Wilayah *Villagization* di 5 Provinsi
Sumber: www.wilsoncenter.org (diakses pada 10 Februari 2017)

⁷⁴ Human Rights Watch, *op.cit.*, hal.19-20.

Menurut Menteri Dalam Negeri Ethiopia, Shiferaw Teklemariam, program *Villagization* di Somali dan Afar ditujukan untuk merelokasi penduduk di area yang gersang dekat *Wabe Shebelle* dan sungai *Awash*. Sedangkan di Gambella dan Benishangul-Gumuz hampir mencakup seluruh daerahnya. Relokasi ditujukan untuk meningkatkan penyediaan layanan dan memberantas kemiskinan. Penyediaan layanan itu meliputi sektor ekonomi maupun sosial, seperti penyediaan air minum bersih, perawatan kesehatan yang lebih optimal, pendidikan, meningkatkan praktek-praktek agronomi dan membuka akses pasar. Selain itu juga dibangun infrastruktur-infrastruktur seperti jalan, pembangkit listrik, saluran telekomunikasi, dll. Serta yang tak kalah penting adalah menjamin keterlibatan penuh penduduk dalam praktek-praktek demokrasi dan *good governance*.⁷⁵

C.1 *Villagization* di Gambella

Villagization berlangsung di seluruh *woreda* (distrik) di Gambella, dengan tujuan memindahkan 225.000 penduduk dari pemukiman-pemukiman kecil yang tersebar ke pemukiman-pemukiman baru yang lebih besar dan terpusat berjumlah 500 sampai 600 rumah tangga tiap pemukimannya. Penduduk yang dipindahkan itu memiliki latar belakang yang berbeda-beda dan mata pencaharian yang berbeda juga. Ada yang

⁷⁵ *Ibid.*, hal.20.

mata pencahariannya tergantung dengan cara bertani di tepian sungai, bertani dengan ladang berpindah, sampai dengan agro-pastoral.⁷⁶



Gambar 5. Peta Wilayah Gambella

Sumber: Human Rights Watch, *Waiting Here for Death: Displacement and “Villagization” in Ethiopia’s Gambella Region*, 2012, hal.19.

Dalam tahun pertama, sebagian dari 49 pemukiman yang akan ditempati sudah dibangun beserta beberapa infrastrukturnya. Sementara di sebagian pemukiman lainnya, infrastruktur baru mulai dibangun dari nol. Menurut rencana pembangunan Pemda *Gambella*, infrastruktur yang baru dibangun meliputi 19 sekolah dasar, 25 klinik kesehatan, 51 skema irigasi, 41 pabrik pengolahan, 18 klinik hewan, 195 km jalan pedesaan, dan 49 gudang atau fasilitas penyimpanan. *Villagization* ini mengumpulkan

⁷⁶ Gambella Peoples’ National Regional State, *op.cit.*, hal.2.

semua penduduk dari suku Anuak, Nuer, dan suku-suku lainnya dalam pemukiman-pemukiman terpusat. Setiap rumah tangga atau keluarga dibukakan dan diberi lahan bertani seluas 3-4 hektar.⁷⁷ Namun dalam rencana program *Villagization*, tidak disebutkan solusi yang diberikan untuk masyarakat suku Nuer yang hidup dengan mata pencaharian agro-pastoral, dimana mereka sangat tergantung akan kehidupan hewan ternaknya. Penyatuan adat dan budaya yang berbeda-beda seperti ini berpotensi menyebabkan terancamnya kehidupan penduduk yang tergantung pada mata pencaharian agro-pastoral, dan juga tidak menutup kemungkinan akan terancamnya kehidupan penduduk yang tergantung pada pertanian tepian sungai maupun ladang berpindah.

Dalam tahun pertama 2010/2011, *Villagization* berlangsung di beberapa *woreda* (distrik) di Gambella. Diantaranya adalah Gambella, Godere, Gog, Abobo, Dimma, Itang, dan Jor. Distrik-distrik ini sebagian besar ditinggali oleh suku Anuak, dan merupakan wilayah yang paling dekat dengan infrastruktur utama semacam jalan raya dan kota-kota besar. Distrik-distrik ini juga merupakan daerah dengan investasi lahan pertanian paling intensif.⁷⁸

HRW mendapati delapan pemukiman baru ditempatkan di wilayah yang kering, gersang dan jauh dari sumber-sumber air musim kemarau seperti sungai besar. Pemukiman baru yang dituju pemerintah dulu sering digunakan oleh penduduk suku Anuak yang bertani dengan pola ladang

⁷⁷ *Ibid.*, hal.1-3.

⁷⁸ Human Rights Watch, *op.cit.*, hal.22.

berpindah, tapi kemudian telah tinggalkan karena kesuburan tanahnya menurun. Dalam *Villagization*, seluruh penduduk Anuak malah dipindahkan ke dalam wilayah yang pernah digunakan untuk pertanian ladang berpindah ini. Bahkan termasuk kelompok suku Anuak yang kehidupannya tergantung pada pertanian tepian sungai, mereka harus ikut menyesuaikan. Sedangkan penduduk Anuak yang sudah terbiasa dengan metode pertanian ladang berpindah tetap harus berjuang karena pemukiman baru yang ditempatinya ini tidak lagi memiliki tanah yang subur. Bagi kelompok penduduk Anuak yang terbiasa bertani di tepian sungai tentu relokasi ini dapat mengancam mata pencahariannya karena mereka direlokasi dari jauh sumber air dimana mereka sangat tergantung akan air untuk menumbuhkan tanaman-tanaman.⁷⁹

Sementara *Villagization* di wilayah penduduk Anuak telah mempengaruhi mata pencaharian mereka, sedangkan di wilayah penduduk Nuer persoalan mata pencaharian ini lebih parah. Nuer yang merupakan penduduk dengan mata pencaharian agro-pastoral tentu sangat bergantung pada kebutuhan akan hewan ternaknya. Dalam sosialisasi program *Villagization*, pemerintah Ethiopia memberitahu penduduk suku Nuer agar tidak khawatir karena relokasi juga mengutamakan kepentingan keamanan yang bertujuan mengurangi kemungkinan terjadinya pencurian hewan ternak. Kemudian penduduk Nuer direlokasi ke pemukiman baru dengan kapasitas komunitas yang lebih besar, sehingga membuat desa lebih aman

⁷⁹ *Ibid.*, 22-23.

dan mudah dijaga. Namun karena kurangnya sumber air musim kemarau, penduduk Nuer tidak bisa memelihara ternaknya di pemukimannya yang baru. Akibatnya, dua desa Nuer yang baru didirikan melalui program *Villagization* sudah ditinggalkan.⁸⁰

D. Lemahnya Kapasitas Kelembagaan Pemerintah Ethiopia

USAID dan pemerintah Ethiopia sama-sama memiliki tujuan menciptakan pembangunan sosial melalui terselenggaranya program *Villagization*. Namun program yang dicanangkan dalam jangka waktu empat tahun ini ternyata tidak menuai hasil seperti yang diharapkan. Alih-alih mendorong munculnya kesempatan bagi penduduk untuk memperoleh hak dan kebutuhan yang paling mendasar seperti pangan, pendidikan, kesehatan, pekerjaan, dan tempat tinggal. Penduduk malah semakin sengsara karena kebutuhan-kebutuhan dasarnya itu tidak dapat terpenuhi.

Kegagalan program *Villagization* menciptakan pembangunan sosial ini ditengarai karena lemahnya kapasitas kelembagaan pemerintah Ethiopia. Seperti yang dinyatakan Francis Fukuyama dalam konsep negara lemah, bahwa negara dengan kapasitas kelembagaan yang lemah tidak mampu merumuskan dan menjalankan berbagai kebijakan dan memberlakukan undang-undang, tidak mampu menjalankan administrasi secara efisien dan dengan birokrasi minimal, tidak mampu mengontrol penyogokan, korupsi, dan penyuapan, tidak mampu mengontrol

⁸⁰ Ibid.

transparansi dan pertanggung-jawaban yang tinggi di lembaga-lembaga pemerintah, dan yang paling utama tidak mampu menegakkan undang-undang.⁸¹

Dari gambaran Fukuyama tentang negara lemah dan fakta-fakta lapangan program *Villagization*, dapat diamati bahwa secara implementasinya, pemerintah Ethiopia gagal menciptakan pembangunan sosial karena lemahnya kapasitas kelembagaan. Dimana dalam program *Villagization*, pemerintah selalu mengabaikan komitmen pembangunan yang telah dirancang di dalam GTP 2010-2015 dan *Villagization Program Action Plan*. Bahkan pemerintah seringkali melakukan pelanggaran hukum sebelum dan selama *Villagization* diselenggarakan, yaitu dengan melakukan intimidasi dan kekerasan bahkan sampai menyebabkan kematian pada penduduk yang direlokasi.⁸²

Indikasi lemahnya kapasitas kelembagaan pemerintah Ethiopia terlihat sejak pertama kali program *Villagization* disosialisasikan hingga program ini dinyatakan telah selesai oleh pemerintah Ethiopia. Indikasi pertama terlihat ketika pemerintah Ethiopia tidak mampu menjalankan kebijakan yang telah dirancang dalam *Villagization Action Program Plan*. Seperti yang terjadi di 12 pemukiman baru yang ditemui HRW, penyediaan infrastruktur direncanakan meliputi 13 skema irigasi, 7 pabrik pengolahan, 8 gudang, 2 klinik kesehatan, 2 sekolah dasar, dan juga infrastruktur penunjang lainnya seperti jalan. Akan tetapi, dari rencana 13

⁸¹ Francis Fukuyama, *op.cit.*, hal.11.

⁸² Bertelsmann Stiftung, *BTI 2014 – Ethiopia Country Report*, Bertelsmann Stiftung, Gutersloh, 2016, hal.10.

skema irigasi hanya 2 skema irigasi yang beroperasi. Terkait sekolah dan klinik kesehatan hanya satu sekolah dan satu klinik yang telah dibangun, namun sekolah dan klinik itu pun tidak beroperasi. Demikian juga pabrik pengolahan yang dibangun di distrik Itang dan Abobo juga tidak beroperasi. Bagi para penduduk, kurangnya infrastruktur semacam ini menyebabkan berbagai masalah. Diantaranya anak-anak yang tidak dapat sekolah, ketersediaan pangan semakin menipis, penyakit tidak dapat segera ditangani, dan mata pencaharian semakin terancam.⁸³

Indikasi kedua adalah pemerintah tidak mampu merumuskan kebijakan dengan baik, dimana *Villagization* mendapat banyak penolakan karena rancangan relokasinya tidak tepat. Baik dari waktu dan tempatnya yang membuat masyarakat enggan direlokasi. Waktu yang bertepatan dengan masa panen seringkali menjadi alasan penduduk untuk menolak relokasi. Disamping itu, penempatan pemukiman baru di area yang kering dan jauh dari sumber-sumber air musim kemarau juga menjadi alasan lain. Lalu menyatukan adat dan budaya penduduk dalam sebuah pemukiman baru seperti yang terjadi pada penduduk suku Anuak dan Nuer tentu tidak tepat. Perumusan kebijakan yang serampangan ini membuat penduduk menolak relokasi. Walau kemudian beberapa penduduk setuju karena adanya intimidasi dari aparat, penduduk berupaya kembali ke tempat asalnya untuk mengurus panen yang telah tiba musimnya karena di pemukiman baru akses terhadap pangan sangat minim. Hal itu disebabkan

⁸³ Human Rights Watch, *op.cit.*, hal.39-40.

karena pemukiman baru tidak memiliki lahan terbuka yang dapat diolah dan sumber air yang terlampau jauh dari pemukiman. Selain itu, bagi penduduk Nuer yang hewan ternaknya tergantung atas kebutuhan air harus pergi meninggalkan pemukiman baru karena tidak adanya sumber air.⁸⁴



Gambar 6. Pemukiman baru di Distrik Bildak (Gambella) yang ditinggalkan oleh penduduk suku Nuer

Sumber: Human Rights Watch, *Waiting Here for Death: Displacement and “Villagization” in Ethiopia’s Gambella Region*, 2012, hal.24.

Indikasi yang ketiga adalah pemerintah tidak mampu menegakkan undang-undang, dimana pejabat pemerintah bersama aparat yang merelokasi warga telah banyak melakukan pelanggaran hukum. Relokasi yang sarat akan intimidasi, paksaan, kekerasan, dan pelanggaran HAM ini menunjukkan bahwa hukum tidak dihormati oleh pemerintah Ethiopia

⁸⁴ *Ibid.*, hal.23-24.

sendiri. Ambisi terhadap target relokasi membuat pemerintah melanggar UU yang berlaku di Ethiopia demi mencapai target yang dicanangkan. Dalam Konstitusi Republik Demokratik Federal Ethiopia, disebutkan berbagai aturan mengenai hak kemanusiaan, hak menentukan nasib sendiri, hak ekonomi, sosial dan budaya, hingga aturan mengenai kewajiban-kewajiban pemerintah yang kemudian dilanggar selama *Villagization* diselenggarakan.

Berbagai bentuk kekerasan fisik dan seksual dilakukan tentara terhadap penduduk yang enggan direlokasi, penduduk yang berupaya kembali ke tempat asal, atau selama proses perpindahan dan pembangunan *tukul*. Perlakuan itu jelas telah melanggar UU Pasal 18 (1) yang menyebutkan bahwa tidak seorangpun boleh mengalami penyiksaan atau perlakuan yang kejam dan tidak manusiawi yang dapat merendahkan martabat kemanusiaan.⁸⁵ Selain itu, langkah intervensi pemerintah terhadap kehidupan suku Anuak dan Nuer juga melanggar hak penduduk untuk dapat menentukan nasibnya sendiri. Padahal dalam Pasal 39 (1) disebutkan bahwa setiap penduduk mempunyai hak tanpa syarat untuk menentukan nasibnya sendiri,⁸⁶ yang meliputi hak untuk mengembangkan dan melestarikan bahasa dan budaya mereka sendiri termasuk pembentukan institusi di wilayahnya.⁸⁷ Pemaksaan relokasi yang dilakukan pemerintah beserta tentara cukup jelas mencederai hak

⁸⁵ Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia, Proclamation No. 1/1995, Addis Ababa, 1995, (Ethiopian Constitution), Article 18 (1).

⁸⁶ *Ibid.*, Article 39 (1).

⁸⁷ *Ibid.*, Article 39 (2) dan (3).

penduduk untuk dapat menentukan nasibnya sendiri. Seperti halnya upaya pemerintah mendikte kehidupan masyarakat pastoral untuk masuk dalam mata rantai pertanian modern.

Pengabaian komitmen pembangunan oleh pemerintah Ethiopia patut menjadi perhatian karena juga melanggar aturan yang tertuang dalam Pasal 41 yang berkaitan dengan hak ekonomi, sosial, dan budaya. Dalam Pasal ini diatur mengenai kewajiban negara mengalokasikan sumber dayanya untuk menyediakan layanan kesehatan, pendidikan, dan layanan sosial lainnya untuk penduduk.⁸⁸ Namun pemerintah tidak memenuhi layanan untuk penduduk yang terdampak program *Villagization*. Walau sebagian infrastruktur telah dibangun, tetapi nyatanya tidak banyak yang berfungsi dan beroperasi. Sehingga akses penduduk ke layanan kesehatan, pendidikan, dan layanan sosial lainnya menjadi terhambat.

Konstitusi juga mengatur mengenai tanggung jawab pemerintah ketika kebijakan atau program pembangunan tidak membawa dampak positif. Seperti dalam Pasal 44, bahwa setiap penduduk – yang telah dipindahkan atau mata pencahariannya terkena dampak program-program negara – memiliki hak untuk kompensasi dan relokasi.⁸⁹ Tetapi penduduk yang direlokasi dan mendapat pemukiman yang tidak layak seperti tidak adanya *tukul* dan lahan pertanian terbuka, penduduk malah harus membangun *tukul* dan membuka lahan pertaniannya sendiri. Selain itu dalam Konstitusi Bab 10 juga mengatur mengenai prinsip-prinsip

⁸⁸ *Ibid.*, Article 41.

⁸⁹ *Ibid.*, Article 44.

kebijakan nasional yang menjadi pedoman bagi lembaga-lembaga pemerintah dalam melaksanakan UU dan kebijakan apapun. Semua lembaga pemerintah harus memperhatikan peningkatan, perlindungan dan pembangunan terhadap kesejahteraan, taraf hidup, kesehatan, pendidikan, air bersih, tempat tinggal, pangan, dan pertumbuhan budaya masyarakat.⁹⁰ Tapi nampak bahwa pemerintah tidak memperhatikan hal itu, dimana kemudian HRW menemui penduduk-penduduk yang nyatanya malah kehilangan akses terhadap pangan, pendidikan, kesehatan, hunian layak, sumber air, dan mata pencahariannya.



Gambar 7.1. Bangunan *tukul* (rumah) yang tidak layak di pemukiman baru di Gambella

⁹⁰ *Ibid.*, Article 85-92.



Gambar 7.2. Lahan pertanian yang dibuka sendiri oleh penduduk yang direlokasi
Sumber: Human Rights Watch, *Waiting Here for Death: Displacement and “Villagization” in Ethiopia’s Gambella Region*, 2012, hal.52 (Gambar 7.1), hal.41 (Gambar 7.2).

Indikasi keempat adalah inefisiensi administrasi yang dijalankan pemerintah Ethiopia. Hal ini nampak pada kebijakan *Villagization* yang pada akhirnya tidak bersifat impersonal, dimana relokasi yang penyelenggaraannya dipercepat sedemikian rupa dengan cara-cara koersif kemudian hanya menguntungkan pemerintah dan investor asing. Lahan-lahan yang ditinggalkan penduduk dalam sekejap telah diakuisisi oleh investor yang menyewa lahan-lahan itu. Dalam laporan investigasi yang dilakukan *Oakland Institute*, 42% dari total area Gambella dan 27% dari total area Benishangul-Gumuz telah disewakan ke investor dan sebagian lainnya telah dipasarkan oleh pemerintah Ethiopia. Pemerintah menjual lahan-lahan *Villagization* yang ada di Afar, Benishangul-Gumuz dan Gambella. Di Gambella, distrik yang telah disewakan ke investor adalah

Abobo, Itang dan Gog, serta daerah sepanjang Sungai Baro dan Alwero.⁹¹ Padahal *Villagization* tengah berjalan setengah tahun, tapi pelepasan lahan dilakukan pemerintah dengan luas, cepat dan tanpa pemberitahuan terlebih dulu. Jadi pelepasan lahan ini juga menunjukkan ketiadaan transparansi pemerintah dalam program *Villagization*. Tidak ada informasi atau skema pemetaan yang ditunjukkan pemerintah atas penyewaan lahan oleh investor. Bahkan pada program *Villagization*-nya, media hanya diberi sedikit ruang untuk melakukan liputan.⁹²

Kebijakan-kebijakan yang tidak impersonal dan soal ketiadaan transparansi sebenarnya memungkinkan terjadinya penyuaipan dan korupsi di lingkungan pemerintah. Tetapi di Ethiopia hal ini sulit dibuktikan, karena siapapun – baik individu maupun kelompok – yang kritis dan mengungkap kebobrokan pemerintah akan ditangkap, dipenjara, dan dilabeli sebagai teroris dibawah undang-undang *Anti-Terrorism Proclamation*.⁹³ Namun demikian, indikator-indikator yang telah diuraikan di atas cukup jelas untuk menunjukkan lemahnya kapasitas kelembagaan pemerintah Ethiopia. Baik mulai dari ketidakmampuan pemerintah merumuskan dan menjalankan kebijakan program *Villagization*, terjadinya pelanggaran Konstitusi oleh pemerintah dan aparat (tentara dan polisi), hingga soal administrasi yang tidak efisien dan transparansi yang ditutup-tutupi oleh pemerintah Ethiopia. Dan tentunya atas semua pelanggaran

⁹¹ Oakland Institute, *Understanding Land Investment Deals in Africa: Ethiopia*, OI, Oakland CA, 2011, hal.20.

⁹² Human Rights Watch, *op.cit.*, hal.33.

⁹³ Oakland Institute, 2013, *op.cit.*, hal.9.

Konstitusi yang dilakukan pemerintah beserta aparat, tidak ada proses hukum yang ditempuh untuk memberikan keadilan bagi semua pihak yang terlibat dalam program *Villagization*.