80 Tahun

AKATIGA

Kumpulan Tulisan Prof. Dr. Sediono M.P Tjondronegoro

NEGARA AGRARIS INGKARI AGRARIA

Pembangunan Desa dan Kemiskinan di Indonesia

Penyunting: Fauzan Djamal, Sofwan Samandawai







80 Tahun







NEGARA AGRARIS INGKARI AGRARIA:

PEMBANGUNAN DESA DAN KEMISKINAN DI INDONESIA

Kumpulan Tulisan Prof. Sediono M.P. Tjondronegoro

Penyunting:
Fauzan Djamal, Sofwan Samandawai

AKATIGA

NEGARA AGRARIS INGKARI AGRARIA:
Pembangunan Desa dan Kemiskinan di Indonesia
(Kumpulan Tulisan Prof. Dr. Sediono M.P. Tjondronegoro)

Penulis	: Prof. Dr. Sediono M.P. Tjondronegoro
Penyunting	: Fauzan Djamal, Sofwan Samandawai
Penyunting Bahasa	: Sonya I. Sondakh, H.B. Nugraha, Puji Lestari, Rini Andrijani
Desain Sampul	: Dian Ardianto
Tata Letak	: Pamuji Slamet

Katalog Dalam Terbitan (KDT)
Prof. Dr. Sediono M.P. Tjondronegoro
Negara Agraris Ingkari Agraria: Pembangunan Desa dan Kemiskinan di Indonesia / Prof. Sediono M.P. Tjondronegoro.-Bandung: Yayasan AKATIGA, Maret 2008
xiv+587 hlm; 21 cm

ISBN : 978-979-8589-52-2

Bibliografi
1. Agraria 2. Desa 3. Kemiskinan
I. Judul

Diterbitkan pertama kali oleh Yayasan AKATIGA
Bandung, April 2008

Jl. Tubagus Ismail II/2 Bandung 40134 Indonesia
Tel. 62-22-2502302
Fax. 62-22-2535824
E-mail: akatiga@akatiga.org
Homepage: www.akatiga.org

© Hak cipta dilindungi undang-undang

KATA PENGANTAR

Persoalan kemiskinan di pedesaan dan persoalan agraria merupakan persoalan yang tidak kunjung habis, bahkan ketika rezim pemerintahan berganti. Pak Tjondro—begitu beliau akrab dipanggil—dengan konsisten memanggil perhatian para pengambil kebijakan maupun akademisi untuk meneliti dan memperhatikan persoalan-persoalan perdesaan. Kecintaan beliau akan dunia penelitianlah yang juga mendorong beliau bersedia mendukung AKATIGA sebagai salah satu anggota Dewan Pembina, dan sebelumnya, sebagai Ketua Badan Pengurus AKATIGA. Dukungan beliau diwujudkan secara nyata dengan membimbing penelitian-penelitian di AKATIGA, salah satunya adalah penelitian tentang penghidupan di pedesaan Jawa. Keaktifan beliau di AKATIGA telah membantu kami untuk menjaga semangat dan warna penelitian AKATIGA seperti sekarang ini.

Buku *Negara Agraris Ingkari Agraria* ini merupakan kumpulan makalah yang ditulis oleh Prof. Sediono M.P. Tjondronegoro, yang disusun sebagai bagian dari peringatan ulang tahun ke-80 beliau yang jatuh pada tanggal 4 April 2008 ini. Artikel-artikel yang terangkum dalam buku ini merupakan artikel-artikel yang ditulis dalam rentang waktu sekitar tahun 1996 hingga tahun 2007, dari ratusan karya beliau yang belum dipublikasikan secara luas. Penerbitan buku ini merupakan bentuk kecil penghormatan kami atas kepedulian beliau dalam persoalan pedesaan dan agraria selama puluhan tahun. Selain buku ini, terdapat dua buku lain yang juga diterbitkan dalam rangkaian peringatan ulang tahun Pak Tjondro yang berjudul *Ranah Kajian Sosiologi Pedesaan* serta sebuah buku otobiografi beliau berjudul *Mencari Ilmu di Tiga Zaman dan Tiga Benua*.

Kami berharap kumpulan tulisan Pak Tjondro di dalam buku ini dapat memberikan gambaran tentang perjalanan pemikiran beliau tentang persoalan pedesaan dan agraria, serta lebih khusus lagi meningkatkan kembali perhatian kita semua akan persoalan tersebut. Sebab bagaimanapun persoalan kemiskinan di pedesaan Indonesia merupakan persoalan yang belum terlihat tanda-tanda akan selesai. Berbagai perubahan ekonomi, sosial, dan politik juga akan membawa perubahan di tingkat desa, baik maupun buruk. Oleh karenanya, kajian-kajian yang lebih mendalam tentang pedesaan dan agraria masih akan relevan di masa yang akan datang.

Kami mengucapkan terima kasih kepada Pak Tjondro atas izin beliau untuk menerbitkan artikel-artikel tersebut. Terima kasih kami sampaikan pula kepada Sajogyo Institut dan Departemen Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat, Fakultas Ekologi Manusia, Institut Pertanian Bogor atas kerjasama yang baik dalam memperingati ulang tahun Pak Tjondro, serta kepada Ford Foundation yang selalu mendukung kegiatan AKATIGA. Secara khusus kami sampaikan apresiasi kepada Sdr. Sofwan Samandawai dan Sdr. Fauzan Djamal yang telah membaca, memilih, serta melengkapi kesemua artikel di dalam buku ini, serta Sdr. Rini Andrijani atas dukungan teknisnya dalam penerbitan buku ini.

Selamat membaca.

Bandung, 18 Maret 2008

Nurul Widyaningrum
Direktur Eksekutif AKATIGA Pusat Analisis Sosial

Buku ini merupakan kumpulan tulisan karya Prof. Dr. Sediono M.P. Tjondronegoro. Sebagian tulisan yang disajikan pernah disampaikan dalam berbagai forum, baik tingkat nasional maupun internasional, sehingga ada beberapa tulisan yang menggunakan bahasa Inggris.

DAFTAR ISTILAH DAN SINGKATAN

ACCORD	ASEAN Council for Rural Development
ADB	Asian Development Bank
AFTA	Asian Free Trade Agreement
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
ASEAN	Association of South-East Asian Nations
Babinsa	Badan Pembina Desa
BAKN	Badan Administrasi dan Kepegawaian Negara
Bappenas	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BEJ	Bursa Efek Jakarta
BI	Bank Indonesia
BIMAS	Bimbingan Masal
BKKBN	Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional
BKPM	Badan Koordinasi Penanaman Modal
BNI	Bank Negara Indonesia
BPN	Badan Pertanahan Nasional
BPPT	Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi
BPS	Biro Pusat Statistik
BRI	Bank Rakyat Indonesia
BTN	Bank Tabungan Negara
Bulog	Badan Urusan Logistik
BUMN	Badan Usaha Milik Negara
BUUD	Badan Usaha Unit Desa
COSD	Committee on Social Development
DC	Developed Country
DFID	Department for International Development
DI-TII	Darul Islam-Tentara Islam Indonesia
Ditjen	Direktorat Jendral
DPR-RI	Dewan Perwakilan Rakyat-Republik Indonesia

DRN	Dewan Riset Nasional
Ekuin	Ekonomi, Keuangan, dan Industri
ENI	Encyclopaedie van Nederlandsch Indie
ENSO	El-Nino Southern Oscillation
FAO	Food and Agriculture Organisation
FES	Friedrich Ebert Stiftung
GATT	General Agreement on Tariff and Trade
GBHN	Garis-garis Besar Haluan Negara
GDP	Gross Domestic Product
GEMA	Gerakan Mandiri
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HGU	Hak Guna Usaha
HKTI	Himpunan Kerukunan Tani Indonesia
HPH	Hak Pengelolaan Hutan
HTI	Hutan Tanaman Industri
HTN	Hukum Tanah Nasional
ICARRD	International Conference on Agrarian Reform and Rural Development
IDS	Institute for Development Studies
IDT	Inpres Desa Tertinggal
ILO	International Labor Organization
IMR	Infant Mortality Rate (Angka Kematian Bayi)
INMAS	Intensifikasi Masal
INSUS	Intensifikasi Khusus
IPB	Institut Pertanian Bogor
Iptek	Ilmu Pengetahuan dan Teknologi
IRRI	International Rice Research Institute
JKI	Jaringan Komunikasi Irigasi
JPS	Jaring Pengaman Sosial
Kanwil	Kantor Wilayah
Keppres	Keputusan Presiden
KKN	Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme

KNuPKA	Komisi Nasional Penyelesaian Konflik Agraria
KPA	Konsorsium Pembaruan Agraria
Krisis Moneter	Krisis Moneter
KS	Keluarga Sejahtera
KUD	Koperasi Unit Desa
Kukesra	Kredit Usaha Keluarga Sejahtera
KUT	Kredit Usaha Tani
LAPAN	Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional
LDC	Less Developed Country
LIPI	Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
LKMD	Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa
LMD	Lembaga Masyarakat Desa
LPND	Lembaga Pemerintah Nondepartemen
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
LUBER	Langsung, Umum, Bebas, dan Rahasia
MDG	Millennium Development Goals
MEKATANI	Mekanisasi Pertanian
MNC	Multi-national Company
MPR RI	Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia
MPRS	Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara
NGO	Non-Governmental Organization
NHM	Nederlandsche Handel Maatschappij
NIC	Newly Industrializing Country
NKRI	Negara Kesatuan Republik Indonesia
Otoda	Otonomi Daerah
P3A	Perkumpulan Petani Pemakai Air
P3DT	Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal
P4K	Peningkatan Pendapatan Petani dan Nelayan Kecil
Parpol	Partai Politik
Parpostel	Pariwisata, Pos, dan Telekomunikasi

PBB	Perserikatan Bangsa-bangsa
PDB	Produk Domestik Bruto
Pelita	Pembangunan Lima Tahun
PERHEPI	Perhimpunan Ekonomi Pertanian Indonesia
PERMESTA	Perjuangan Rakyat Semesta
PHK	Pemutusan Hubungan Kerja
Pilkades	Pemilihan Kepala Desa
PIR	Perkebunan Inti Rakyat
PLG	Proyek Lahan Gambut
PMDN	Penanaman Modal Dalam Negeri
PMA	Penanaman Modal Asing
PNS	Pegawai Negeri Sipil
Podes	Potensi Desa
Posyandu	Pos Pelayanan Terpadu
PP	Peraturan Pemerintah
PRRI	Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia
PTP	Perseroan Terbatas Perkebunan
Puskesmas	Pusat Kesehatan Masyarakat
RAPBN	Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
RI	Republik Indonesia
SDA	Sumber Daya Alam
SDM	Sumber Daya Manusia
Siskamling	Sistem Keamanan Lingkungan
SSBM	Swasembada Bahan Makanan
Susenas	Survei Ekonomi Nasional
Takesra	Tabungan Keluarga Sejahtera
TFR	Total Fertility Rate
UGM	Universitas Gajah Mada
UKM	Usaha Kecil dan Menengah
UN	United Nations
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development

UNEP	United Nations Environment Programme
UNESCAP	United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
UNICEF	United Nations Children Fund
UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development
UPGK	Usaha Perbaikan Gizi Keluarga
USAID	United States Agency for International Development
UUD 1945	Undang-undang Dasar 1945
UUPA 1960	Undang-undang Pokok Agraria 1960
UUPBH 1960	Undang-undang Perjanjian Bagi Hasil 1960
VOC	Vereenigde Oost Indische Compagnie
Waskat	Pengawasan Melekat
WCARRD	World Conference on Agrarian Reform and Rural Development
WILUD	Wilayah Unit Desa
WTO	World Trade Organisation
YFI	Yayasan Forum Indonesia

DAFTAR ISI

Kata Pengantar iii
Daftar Istilah dan Singkatan vi
Daftar Isi xi

Pengantar:
Negara Agraris Ingkari Agraria: Pembangunan Desa dan Kemiskinan di Indonesia 1

Bagian I
PEMBANGUNAN & MASYARAKAT DESA
A. Konseptual: pertanian vs industrialisasi
Negara Agraris Ingkari Agraria 31
Tanah: aset utama pembangunan 36
Growth, Equity and Poverty 46
Rural Development and Poverty Eradication in the Asean Region: experience, issues, challenges and prospects from the social perspective 59
Rural Development and Rural Poverty Reduction: promises between 1st UN Development Decade and Millennium Development Goals (1960–2015) 89

B. Kebijakan Pembangunan Pedesaan vs. Urbanisasi

Ringkasan sejarah Politik Pertanian 104
Refleksi Kebijakan di Sektor Pertanian dari Zaman ke Zaman 119
Beberapa Kendala dalam Pembangunan Pertanian Berwawasan Kerakyatan: suatu tinjauan sosiologi 129
Perdebatan Mengenai Pembangunan Pertanian Era Reformasi; komentar atas buku Prof. Dr. Soleh Solahuddin 137
Politik dan Kebijakan Pembangunan Pertanian: permasalahan pembangunan pertanian 145

C. Kelembagaan Sosial Masyarakat Desa

Kelembagaan dan Penanggulangan Kemiskinan (Analisis Kemiskinan) 164
Memberdayakan Kelembagaan Guna Mengurangi Kemiskinan 187
Penunggakan Kredit Usaha Tani dan Faktor Sosial 203
Membangun Kerukunan dan Kebersamaan Masyarakat Perkebunan Guna Meningkatkan Daya Saing Agribisnis Perkebunan Indonesia 211
Pembinaan dan Pengembangan Masyarakat Sekitar Hutan 231

D. Krisis dan Ketahanan Masyarakat Desa

The Impact of the Economic-Monetary Crisis in the Search of Vulnerable Groups 248
WTO Food Politics: demands on SCO national and regional leadership 269
Kebijakan Pangan untuk Menangkal Jebakan Pangan (*Food Trap*) 281

Bagian II
REFORMA AGRARIA

A. Sejarah Penguasaan Tanah

Sejarah Struktur Penguasaan Agraria sejak Zaman Kolonial hingga Lahirnya UUPA 1960 297
Sejarah Struktur dan Pengelolaan Sumber Daya Agraria sampai Politik Pertanian (Suatu Rangkuman) 314

B. UUPA vs Pengelolaan Sumber Daya Agraria (Otoda)

Masalah Pertanahan dalam Konteks Kebijakan dan Strategi Pembangunan Dewasa Ini 321
Pembaharuan Agraria demi Menghindari Revolusi Anarkis dan Memasuki Era Industrialisasi 332
Pengelolaan Sumber Daya Agraria: kelembagaan dan reforma agraria 343
Hari Air Dunia: pengelolaan sumberdaya air 356
Menuju Pengaturan Terpadu Sumber Daya Agraria baru 371

C. Reforma Agraria dan Petani

Land Policies in Indonesia 385
Landreform dan Pembangunan Pertanian Berorientasi Agribisnis 421
Bagi Hasil di Indonesia: masa lampau dan perspektif hari depan 433
Strategi Implementasi Program Pembaruan Agraria Nasional 451

Bagian III
PROYEKSI DESA DI MASA DEPAN
Prospek 10 tahun 1996—2006: suasana keprihatinan mengiringi masyarakat kita memasuki era globalisasi 469
Kilas Balik Pembangunan Desa di Indonesia-Evaluasi dan Prospek; Desa-retrospeksi ke-1800 menuju prospek 2030 481

Sekilas Tentang Penyunting 524

Mengenal Beliau.. 525

Kata Sahabat: Prof. Tjondronegoro di mata kami 531

NEGARA AGRARIS INGKARI AGRARIA
Pembangunan Desa dan Kemiskinan di Indonesia

Pengantar

Oleh: Fauzan Djamal, Sofwan Samandawai

Di dalam perkembangan situasi sosial ekonomi dan politik di Indonesia hingga saat ini, isu kaitan antara pembangunan dan kemiskinan semakin banyak diperhatikan. Penelitian dan perdebatan yang cukup menguras pikiran telah banyak digunakan untuk menyoroti perubahan dan hasil yang diperoleh oleh bangsa selama kurun waktu pergantian pemerintahan setelah Orde Baru. Banyak pertanyaan yang juga telah sering diajukan dalam persoalan kemiskinan tersebut, misalnya mengenai berapa banyak orang miskin yang menjadi tidak miskin atau sebaliknya, dan juga seberapa jauh kemudian jawaban dari pertanyaan tersebut membawa kita pada ukuran mengenai seberapa berguna hasil program dan kegiatan pembangunan bagi kesejahteraan masyarakat. Tentulah menjadi tidak sederhana ketika kita mengatakan bahwa faktor yang berpengaruh sangat beragam untuk dapat mengukur hal tersebut; belum lagi penjelasan mengenai siapa yang dimaksud dengan kita? apa saja faktor-faktornya dan apa saja yang berpengaruh terhadap faktor-faktor tersebut? apa dan bagaimana program dan kegiatan pembangunan yang dimaksud dan apa saja ukuran keberhasilan dan kegagalannya? Tak terkecuali, siapa yang disebut sebagai orang miskin? Pergantian pemerintahan dalam periode-periode berikutnya masih menyisakan persoalan dan pertanyaan-pertanyaan yang tak jauh berbeda.

Apakah sedemikian buruknya hasil dari program dan kegiatan pembangunan yang telah berlangsung di Indonesia? Permasalahan apa saja yang muncul dari program dan kegiatan pembangunan tersebut? Mengapa permasalahan tersebut sulit untuk diatasi? Akan bagaimanakah situasi kesejahteraan masyarakat Indonesia pada tahun-tahun mendatang? Hal-hal demikian tentunya telah akrab dalam pikiran banyak orang Indonesia, namun perbedaan macam apa yang telah dihasilkan untuk perbaikan kesejahteraan masyarakat tentulah membutuhkan pemahaman yang baik mengenai permasalahan yang ada pada aspek tersebut. Perjalanan panjang kegiatan pembangunan semenjak Pelita I hingga saat ini setidaknya menjadi bahan pelajaran yang melimpah untuk membantu penjelasan mengenai arahan program dan kegiatan selanjutnya.

Sejak awal, Pelita I sebagai program Pembangunan Jangka Lima Tahun dirancang dengan merumuskan pembangunan industri yang bertumpu pada pembangunan pertanian. Arah kegiatan pembangunan tersebut dilandasi oleh keyakinan 'ganda'. Pada satu sisi diyakini bahwa kekayaan sumber agraria yang dimiliki bangsa sangat berlimpah, dan terutama lahan dalam arti luas, yaitu lahan yang menjadi sumber mata pencaharian utama sebagian besar penduduk dan menjadi ciri utama sistem perekonomian di negara saat itu serta proporsi penduduk yang lebih besar mengandalkan mata pencaharian dari lahan dengan sistem produksi pertanian. Pada sisi yang lain diyakini sistem perekonomian industrial sebagai sebuah bentuk transformasi yang ingin dicapai oleh bangsa.

Di dalam praktiknya, 'dua keyakinan' tersebut tidak dijalankan selaras. Arah tujuan yang melandasinya, yaitu meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang setinggi-tingginya, lebih mendominasi perumusan kebijakan pembangunan yang dikeluarkan oleh pemerintah kemudian. Kebijakan-kebijakan seperti misalnya UU Pertambangan

No. 11/1967 dan UU Pertambangan dan Gas Bumi No. 8/1971 memberikan peluang besar atas hak pengelolaan sumber agraria kepada pihak-pihak swasta dan asing. Kebijakan-kebijakan tersebut memang mendayagunakan kekayaan sumber agraria untuk industri ekstraktif (kayu, gas, minyak, dan bahan tambang mineral lainnya) agar mendapatkan pemasukan yang tinggi bagi negara, tetapi kemudian menjadi semacam industri yang eksploitatif dan mengabaikan kebaikan sumber agraria untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat.

Pengelolaan kegiatan pembangunan pertanian dan kegiatan pembangunan industri berjalan tidak berimbang. Revolusi Hijau dengan intensifikasi pertanian yang diterapkan kemudian dalam kegiatan pertanian di pedesaan memang berhasil meningkatkan produksi—walaupun banyak hasil penelitian yang memperlihatkan bahwa yang diuntungkan adalah pemilik tanah luas—namun sepertinya perkembangan pertanian tersebut sekarang ini sudah berhenti di tempat, bahkan untuk memenuhi kebutuhan beras, misalnya, kita harus mengimpor dari negara lain. Irigasi pun mengalami masalah pada pengelolaannya dan seringkali tidak mendapat perhatian. Belum lagi persoalan krisis air yang makin meluas. Sementara itu pada aspek yang paling mendasar dalam sistem produksi pertanian, yaitu lahan pertanian dan tenaga kerja, kondisinya sudah mengkhawatirkan karena banyaknya lahan pertanian yang berubah menjadi lahan nonpertanian serta angkatan kerja tergolong tua yang tersisa di sektor pertanian. Sedangkan pengembangan industri—yang tidak menghasilkan produk dari lahan, namun sebagian besar mengkonversi lahan produktif pertanian menjadi tempat berdirinya bangunan industri, misalnya industri manufaktur—di wilayah-wilayah pinggiran perkotaan tumbuh dengan cukup pesat. Pembangunan infrastruktur transportasi yang cukup memadai telah membantu percepatan dari proses perubahan yang terjadi di pedesaan dan perkotaan, khususnya jika

menyoroti persoalan bertambah tingginya arus migrasi angkatan kerja muda dari pedesaan ke sektor perindustrian di wilayah pinggiran perkotaan dan ke peluang-peluang kerja di perkantoran serta bidang-bidang usaha lainnya di pusat-pusat perkotaan.

Kebijakan desentralisasi, otonomi daerah, dan otonomi desa memberikan peluang bagi pemerintahan-pemerintahan daerah dalam mengembangkan kawasan. Tetapi kebijakan tersebut tidak menegaskan mengenai pengelolaan sumber kekayaan alam yang terdapat di wilayahnya serta berbagai upaya pengembangannya. Di dalam konteks otonomi desa, pembagian kewenangan antara pemerintahan kabupaten/kota dengan desa-desa di dalamnya mencuat menjadi persoalan pokok. Terlepas dari adanya Alokasi Dana Desa (ADD) yang menjadi hak desa dalam PP No. 72/ 2005, bagi desa-desa yang memiliki 'sumber kekayaan', misalnya tanah kemakmuran di desa pertanian, setidaknya memiliki harapan bahwa pemasukan untuk kegiatan pembangunan desa sedikitnya dapat terkumpul. Namun tidak demikian halnya bagi desa-desa yang tidak memiliki 'sumber kekayaan' itu; dan desa-desa seperti itu banyak jumlahnya.

Arus global barangkali memberikan kemungkinan peluang pula bagi proyek-proyek pembangunan di daerah melalui intervensi modal langsung—walaupun situasi sosial politik juga cukup berpengaruh terhadap iklim usaha ekonomi nasional dan tentunya juga daerah, seperti yang pernah terjadi beberapa tahun terakhir ini—namun perlu diwaspadai agar gagasan pasar global tidak menjadi upaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah melalui penciptaan badan-badan perusahaan yang lagi-lagi akan mengabaikan kepentingan masyarakat, memperbesar konflik kepentingan, dan menghancurkan kelembagaan lokal yang tersisa. Upaya pengembangan badan perusahaan semacam itu pun telah direncanakan untuk dikembangkan di pedesaan. Perencanaan kegiatan pembangunan yang berim-

bang antara memperbesar berbagai akses agar kesejahteraan masyarakat pedesaan tidak terpuruk dan keberlangsungan pertumbuhan ekonomi perlu dipertimbangkan.

Khususnya tentang persoalan perencanaan kebijakan dan kegiatan pembangunan pedesaan, Prof. Dr. Sediono M.P. Tjondronegoro adalah salah seorang pakar dalam bidang Sosiologi Pedesaan dan Agraria di Indonesia yang selama puluhan tahun melakukan penelitian dan pembahasan secara konsisten. Beliau tidak pernah surut mempelajari situasi pembangunan pedesaan, khususnya sosial ekonomi golongan petani, hingga saat ini. Perhatian beliau telah mulai dikerahkan pada aspek sosial ekonomi dan politik pedesaan, setidaknya sejak Pembangunan Lima Tahun-an dilaksanakan. Beliau mencermati perubahan dalam banyak hal, juga menunjukkan perhatian yang penting terhadap kondisi yang semakin kritis, khususnya bagi pertanian dan golongan petani.

Kekayaan sumber agraria yang demikian besar dimiliki oleh negara Indonesia menjadi landasan yang kuat bagi Indonesia dalam memenuhi visinya sebagai negara agraris dengan masyarakat yang adil dan makmur. Sebagian besar penduduk Indonesia hidup di daerah pedesaan dan bermatapencaharian dari sumber agraria khususnya pertanian. Walaupun luas laut lebih besar daripada luas tanah di negara ini, namun penduduk yang hidup dari tanah lebih besar daripada laut. Dalam hal ini, Prof. Tjondronegoro adalah salah satu dari sekian orang yang telah berkali-kali mengingatkan bahwa kekayaan sumber agraria sebagai kekuatan telah disadari sebelumnya oleh para pendiri bangsa sebagai modal dasar bagi bangkitnya perekonomian nasional.

Pada tingkat yang lebih makro dari persoalan tersebut, beliau menggarisbawahi persoalan kemiskinan yang terjadi dalam masyarakat

pedesaan, terkait pada beberapa isu penting lainnya seperti: (1) perencanaan kebijakan pemerintah dan pelaksanaan program pembangunan yang dicermatinya sebagai bias perkotaan, terutama dalam kaitannya dengan pengelolaan sumber agraria di pedesaan; serta (2) aspek kesejarahan mengenai kebijakan dan pengelolaan pertanahan yang terjadi sejak masa pemerintahan kolonial, dengan menggarisbawahi periode lahirnya gagasan redistribusi tanah, diundangkannya kebijakan Pembaruan Agraria, dan pelaksanaan redistribusi tanah/*land reform* yang seharusnya menjadi pijakan dari perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan Indonesia. Dalam hal ini, Pembaruan Agraria menjadi gagasan utama yang disampaikannya sebagai cara mengatasi permasalahan ketidaksejahteraan dan kegagalan pembangunan di Indonesia. Beliau pun menegaskan bahwa pembekuan UUPA dan kelemahan komitmen politik dari pemerintah terhadap gagasan dan pelaksanaan Pembaruan Agraria menjadi permasalahan yang berkaitan dengan timbulnya *insurgency* di Indonesia.

Buku ini merupakan kumpulan tulisan dari Prof. Tjondronegoro yang disusun sebagai ungkapan hormat atas peran dan kontribusi aktifnya dalam pengembangan keilmuan, khususnya mengenai pembangunan pedesaan dan persoalan agraria. Keluasan pengetahuan beliau tercermin dalam tulisan-tulisan yang disampaikannya tidak hanya pada tingkat lokal dan nasional, namun hingga tingkat regional dan internasional. Proyeksi pemikiran beliau mengenai kerangka pembangunan, khususnya pedesaan, menjadi masukan penting untuk pemikiran yang lebih komprehensif dan pertimbangan perumusan strategi pembangunan di masa depan. Dalam upaya mempelajari dan memahami pemikiran beliau dari tahun ke tahun hingga saat ini, pembuatan buku berisi kumpulan karya ilmiahnya ini menjadi penting dilakukan.

Negara Agraris Ingkari Agraria adalah salah satu judul tulisan beliau yang dipilih menjadi judul utama dari buku ini. Judul tersebut menjadi abstraksi dari perpaduan pemikiran beliau yang mengkaji kaitan erat tema pokok pembangunan masyarakat desa dan kemiskinan, serta permasalahan agraria yang ditampilkan dari tulisan-tulisan beliau, ditambah dengan proyeksi pemikiran beliau mengenai prospek desa di masa depan. Pemilihan tema pokok yaitu pembangunan pedesaan dan kemiskinan, reforma agraria, dan prospek desa di masa depan tersebut didasarkan atas keterkaitan erat antara bidang-bidang kajian yang digeluti dalam penelitian-penelitian yang dilakukan AKATIGA, di mana beliau juga telah sangat besar berkontribusi. Yang ditampilkan dalam buku ini adalah tulisan-tulisan dari rentang waktu sekitar 1996 hingga 2007, yang terpilih dari ratusan karya beliau yang belum dipublikasikan secara luas dan yang pernah disampaikan pada forum-forum diskusi, seminar, pelatihan, dan *workshop*, sebagai upaya untuk menggambarkan gagasan beliau mengenai tema-tema terkait.

PEMBANGUNAN MASYARAKAT DESA

Konseptual: Pertanian vs Industrialisasi

Indonesia adalah sebuah negara agraris. Pengertian ini dalam pandangan Prof. Tjondronegoro tidaklah sempit dalam arti bahwa Indonesia merupakan negara yang mengandalkan sektor pertanian sebagai penopang utama ekonominya. Lebih luas dari itu, negara agraris adalah negara yang mengandalkan sumber daya agraria untuk menopang ekonomi negaranya. Sumber daya agraria ini meliputi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Namun sayangnya para pengambil kebijakan kurang memiliki kepedulian untuk membuat suatu aturan yang jelas dalam pengelolaan sumber-sumber agraria, terutama yang ditujukan untuk kepentingan kesejahteraan rakyat. Misalnya saja sektor pertanian, di mana sebagian besar penduduk indonesia mengandalkan usaha pertanian sebagai penopang hidupnya, yang harus rela berproduksi tanpa aset (tanah). Sementara di sektor lainnya seperti pertambangan, sebagian besar keuntungannya harus direlakan untuk diambil para pemodal besar. Hal inilah yang disebut oleh Prof. Tjondronegoro sebagai 'negara agraris yang mengingkari agraria'.

Pengingkaran ini dimulai sejak Pemerintah Orde Baru berkuasa. Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) 1960, yang telah menjadi dasar pengaturan sumber daya agraria di Indonesia, dibekukan pada masa Orde Baru. Pemerintah Orde Baru lebih fokus pada penyusunan rancangan kebijakan pembangunan ketimbang melaksanakan aturan pengelolaan aset pembangunan (agraria). Rancangan kebijakan pembangunan ini diarahkan untuk mentranformasikan Indonesia dari masyarakat agraris menuju masyarakat industrial, yang dikenal dengan nama PELITA (Pembangunan Lima Tahun). Dalam rancangan tersebut, fokus pembangunan pertanian dilakukan dalam 5 kali Pelita, dan selanjutnya pada Pelita VI diharapkan Indonesia akan tinggal landas, yakni memasuki fase penggantian sebagian besar peran sektor pertanian oleh sektor industri.

Pembangunan pertanian difokuskan di wilayah pedesaan melalui kebijakan pada peningkatan produksi pertanian. Pemanfaatan teknologi seperti pupuk, bibit unggul, dan traktor menjadi pilihan pemerintah Orde Baru untuk meningkatkan produksi pertanian. Namun kebijakan peningkatan produksi pertanian ini tidak mempertimbangkan kemampuan petani miskin dalam menyerap teknologi dan tidak melakukan intervensi terhadap kebijakan agraria. Akibatnya, kebijakan

ini lebih banyak menguntungkan para petani berlahan luas dibandingkan petani kecil/gurem dan buruh tani. Bagi petani kecil dan buruh tani, kebijakan peningkatan produksi model ini tidak banyak membantu dalam meningkatkan kesejahteraannya, bahkan memarginalkan kedua kelompok tersebut.

Sementara itu, proyek-proyek pembangunan di daerah pedesaan tidak serta-merta menciptakan pekerjaan bagi masyarakat desa karena adanya persoalan standardisasi keterampilan ataupun pendidikan. Bahkan proyek seperti itu seringkali menyebabkan persoalan baru seperti konversi lahan produktif pertanian (menjadi kawasan industri, permukiman, dan prasarana), kekurangan air bagi petani, polusi air, dan sebagainya. Akibatnya adalah tidak hanya semakin menurunnya aset penguasaan tanah yang menjadi sumber mata pencaharian utama petani di pedesaan, tetapi juga banyaknya tenaga kerja yang tidak dapat diserap oleh sektor pertanian. Kelebihan atau surplus tenaga kerja di pedesaan menjadi semakin tinggi. Hal ini misalnya ditunjukkan oleh laporan ADB yang menyatakan bahwa penyerapan tenaga kerja ke dalam sektor pertanian menurun dari 71 persen di tahun 1965 menjadi 57 persen di tahun 1980.

Pada sisi yang lain, pengembangan industri di daerah perkotaan cenderung terfokus pada industri padat modal dan bukannya industri padat tenaga kerja. Akibatnya, sedikit sekali tenaga kerja yang dapat diserap oleh industri-industri itu. Bukan hanya tenaga kerja yang ada di perkotaan saja yang tidak dapat memasuki sektor industri (formal), melainkan juga tenaga kerja yang datang dari pedesaan. Sebagian memasuki sektor informal di perkotaan, sementara sebagian lagi menjadi penganggur.

Pengingkaran terhadap aturan pengelolaan sumber daya agraria ini juga berdampak pada kelangkaan tanah yang dapat dimanfaatkan

untuk proses pembangunan. Misalnya, menjelang akhir Pelita II (1977) pemerintah sudah merasakan permasalahan dari kekurangan tanah sehingga menghambat proses pembangunan. Presiden pada saat itu (alm. Soeharto) menugaskan menteri negara riset dan menteri ekuin/ketua Bappenas untuk melakukan penilaian atas keadaan pertanahan. Kesimpulan dalam *Laporan Interim Pertanahan* yang dihasilkan ialah bahwa berdasarkan UUPA 1960 perlu diusahakan berbagai pemecahan, namun dalam Pelita III berikutnya tidak ditemukan garis kebijakan yang berkaitan (relevan) dengan persoalan pertanahan ini.

Kondisi tersebut makin parah ketika krisis melanda Indonesia. Menurut pandangan Prof. Tjondronegoro, krisis yang dimulai sejak tahun 1997 menunjukkan kelemahan pendekatan pembangunan pemerintah Orde Baru. Pertumbuhan ekonomi yang ditopang oleh sistem ekonomi konglomerasi telah mendorong Indonesia pada kehancuran dan berakibat pada besarnya jumlah pekerja yang kehilangan pekerjaan, terutama di daerah perkotaan. Kondisi ini menambah beban jumlah angkatan kerja yang harus mencari sumber penghidupan. Sebagian memasuki sektor informal marginal di perkotaan dan sebagian besar lainnya mencoba kembali ke sektor pertanian di pedesaan.

Kenyataan ini sedikit banyak telah mengalihkan pandangan para elite politik untuk mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan, dengan menekankan pada pembangunan pertanian, usaha kecil, dan menengah. Sebuah keinginan yang wajar karena pertumbuhan ekonomi pascakrisis 1997, menurut beberapa ahli ekonomi, ditopang oleh kontribusi sektor pertanian secara umum dan pertumbuhan perdagangan mikro dan usaha kecil hingga menengah.

Keinginan ini memang belum terwujud dalam langkah konkret pemerintah. Namun jika pilihannya terletak pada pengembangan sektor pertanian dengan arahan intensifikasi pertanian, maka penting untuk mempertimbangkan peningkatan sistem pengairan, cara bercocok tanam modern dengan menggunakan HYV, pupuk dan pestisida, pola tanam berjarak, dan sistem distribusi pengairan yang baik. Kemungkinan lainnya untuk memperkuat basis pertanian adalah dengan menyeimbangkan budidaya tanaman pangan utama dan tanaman komersial. Di luar semua ini, yang paling penting dan menjadi syarat utama adalah menyeimbangkan proporsi di antara faktor produksi utama yaitu lahan, kualitas tenaga kerja, dan modal.

Tidak ada salahnya jika Indonesia belajar dari negara China. Keberhasilan pembangunan di China ditopang oleh peletakan dasar yang kuat dalam proses pembangunan mereka menuju industrialisasi sekaligus mengurangi kemiskinan. Yaitu dengan mengimplementasikan pembaruan agraria dan pemberantasan korupsi. Hasilnya, China menjadi salah satu negara dengan pertumbuhan ekonomi yang dikagumi di dunia.

Pembangunan Bias Perkotaan

Mencermati proses pembangunan di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari aspek sejarah. Dalam hal ini Indonesia memiliki sejarah yang cukup panjang dalam bidang pertanian, meskipun baru pada abad ke-19 kebijakan sektor pertanian lahir. Pada masa kolonial ini dikenal dua kebijakan di bidang pertanian, yang mana keduanya diterapkan pada masa kolonial Belanda, yaitu kebijakan 'Tanam Paksa' (1830—1870) dan kebijakan pertanahan yang dikenal dengan *Agrarische Wet* 1870 (1870—1940). Kebijakan Tanam Paksa (*Cultuur Stelsel*), adalah kebijakan penguasaan lahan-lahan yang bukan milik warga untuk ditanami dengan berbagai komoditas yang laku di pasaran internasional seperti coklat, teh, tembakau, karet, dan lain-

lain. Dan kebijakan agraria atau *Agrarische Wet* 1870 (UU Agraria) mengukuhkan klaim negara terhadap tanah-tanah yang tidak dapat dibuktikan secara sah (*Domein Verklaring*). Dengan Undang-undang agraria ini, Pemerintah Belanda berusaha mendorong liberalisasi dengan membuka kesempatan bagi industri swasta (asing) memperoleh bidang tanah.

Pada masa awal kemerdekaan, pemerintah Indonesia mulai menyusun sebuah aturan dalam pengelolaan sumber daya agraria. Dengan semangat pengaturan secara adil dan pengelolaan untuk kepentingan kesejahteraan rakyat, pada tahun 1960 lahirlah Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) dan Undang-undang Bagi Hasil (UUBH) yang menggantikan UU Agraria 1870 yang eksploitatif dan merugikan rakyat. UUPA 1960 tidak hanya mengatur persoalan tanah, tetapi juga seluruh sumber daya agraria yang meliputi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Selanjutnya, aturan ini direncanakan menjadi dasar dalam proses pembangunan yang akan dilakukan Indonesia.

Dalam perjalanannya, UUPA 1960 terganjal oleh perubahan politik di Indonesia. Prahara politik di tahun 1965 tidak hanya memicu pergantian rezim, dari rezim Orde Lama ke rezim Orde Baru, tetapi juga menghentikan pelaksanaan UUPA 1960. Pemerintahan Orde Baru menilai pelaksanaan UUPA tahun 1960 menganggu stabilitas keamanan di dalam negeri.

Sebagai gantinya, di sektor pertanian pemerintah Orde Baru melakukan upaya modernisasi pertanian untuk meningkatkan produksi pangan dan rehabilitasi perkebunan melalui Revolusi Hijau. Dengan kebijakan ini, pemerintah Orde Baru berharap peningkatan produksi pertanian (dalam arti luas) dapat memenuhi kebutuhan dalam negeri (terutama pangan) dan dapat menyumbang pada devisa negara. Ha-

silnya, selain devisa negara meningkat tajam (terutama dari hasil minyak bumi dan gas), Indonesia dinobatkan oleh FAO sebagai negara yang telah berswasembada beras pada tahun 1984/1985 dan tercatat sebagai pengekspor kayu lapis terbesar di dunia pada tahun 1980-an.

Namun keberhasilan tersebut menyisakan beberapa persoalan. Misalnya, di sektor kehutanan dengan semakin luasnya lahan-lahan gundul bekas tebangan dan kehancuran kawasan hutan Indonesia. Dan di sektor pertanian, kebijakan modernisasi ini pada kenyataannya lebih menguntungkan petani berlahan luas dibandingkan petani kecil dan buruh tani. Petani kecil dan buruh tani, dengan keterbatasan aset dan modal usaha, tidak dapat terlibat aktif dalam mendukung kebijakan ini. Dengan kata lain, kebijakan peningkatan produksi pertanian tidak mempertimbangkan aset yang dimiliki oleh petani di Indonesia. Yang terjadi adalah ketimpangan pemilikan/penguasaan lahan semakin dalam dan angka kemiskinan di pedesaan yang semakin tinggi. Hal ini misalnya dikemukakan oleh Sajogyo (2002:126), petani gurem dan buruh tani antara tahun 1975—1993 meningkat jumlah dan persentasenya, sedangkan petani sedang dan besar menurun, sebagian karena akumulasi tanah dan sebagian lagi karena urbanisasi. Akibatnya petani kecil dan buruh tani mengalihkan aktivitasnya di luar usaha tani atau merantau ke daerah perkotaan dan memasuki sektor informal.

Ketidakjelasan pengaturan sumber agraria dalam konteks pertanian (tanah) dapat dilihat dari tingginya tingkat konversi lahan pertanian. Lahan-lahan produktif pertanian telah beralih fungsi menjadi kawasan industri, permukiman, atau prasarana. Misalnya, hasil sensus pertanian tahun 2003 menunjukkan bahwa hanya dalam waktu 3 tahun (2000—2002) lahan sawah yang dikonversi adalah seluas 563.000 Ha atau sekitar 188.000 Ha per tahun. Dengan luas lahan sawah seki-

tar 7,75 juta Ha, maka setiap tahunnya lahan sawah yang dikonversi adalah sekitar 2,42%. Di Pulau Jawa sendiri, dalam 10 tahun terakhir rata-rata konversi lahan sawah berkisar antara 13.400—22.500 Ha per tahun (Irawan 2002).

Inilah apa yang disebut Prof. Tjondronegoro dengan pembangunan bias perkotaan. Yaitu, pembangunan yang lebih banyak terkonsentrasi di wilayah perkotaan dibandingkan dengan di wilayah pedesaan. Akibatnya, pertumbuhan kota relatif lebih cepat dibandingkan pertumbuhan pertanian di pedesaan. Pembangunan industri-industri, terutama industri ekstraktif dan manufaktur, mulai banyak dilakukan pemerintah Orde Baru sejak tahun 1977. Sementara pembangunan pertanian (di pedesaan) yang berfokus pada peningkatan produksi (melalui Revolusi Hijau) hanya melahirkan ketimpangan ekonomi, dengan terjadinya polarisasi dalam pemilikan/penguasaan tanah dan membengkaknya petani gurem/tak bertanah dan buruh tani. Dampak lainnya adalah terjadinya urbanisasi karena tenaga kerja di sektor pertanian semakin padat.

Kelembagaan Sosial Masyarakat Desa

Kumpulan tulisan Prof. Tjondronegoro pada bagian ini menyoroti kelembagaan sosial di pedesaan dan proses pembangunan untuk menanggulangi kemiskinan. Dengan pemaknaan kelembagaan sosial sebagai norma yang dijadikan acuan oleh penduduk (*community*) untuk berperilaku, Prof. Tjondronegoro mencoba untuk melihat keterkaitan antara kelembagaan sosial di pedesaan dengan berbagai upaya (program) pembangunan yang diarahkan untuk pemberdayaan dan peningkatan kesejahteraan petani. Yang menjadi kasus adalah program yang dirancang untuk membantu proses produksi atau lebih dikenal dengan program kredit. Isu ini relatif penting mengingat besarnya perhatian para pegiat pembangunan untuk memanfaatkan kelembagaan lokal (modal sosial) melalui penggalian kembali, pe-

nguatan, modifikasi, dan penciptaan kelembagaan baru dalam proses pemberdayaan masyarakat.

Prof. Tjondronegoro menilai bahwa pembangunan pedesaan, khususnya dalam sektor pertanian, tidak dapat dilepaskan dari kelembagaan sosial yang ada dan berlaku di wilayah pedesaan. Pengalaman selama proses pembangunan di pedesaan, sejak masa Orde Lama sampai saat ini, memperlihatkan adanya program yang relatif berhasil dan gagal. Sebut saja program Koperasi Pertanian (Koperta) pada masa orde lama, BIMAS pada masa Orde Baru, dan KUT pada masa reformasi. Semua program ini tidak tepat sasaran, jika tidak mengatakan program-program tersebut gagal. Contoh lainnya adalah program Takesra/Kukesra yang (secara umum) relatif berhasil.

Kegagalan dan keberhasilan program-program pembangunan tersebut salah satunya dipengaruhi oleh kelembagaan yang berlaku di wilayah pedesaan. Dalam program Koperta (program pembangunan dan pengembangan pertanian melalui koperasi), kegagalan program dipengaruhi oleh mekanisme pembentukan dan pengelolaan koperasi yang diserahkan kepada kepala desa. Kebijakan program ini selain kurang memperhatikan kapasitas kepala desa dalam mengelola koperasi, juga kurang mempertimbangkan posisi kepala desa dalam struktur pemerintah yang belum mengalami banyak perubahan sejak masa kolonial. Kepala desa pada masa kolonial merupakan perpanjangan tangan pemerintah Belanda, sehingga lebih mendengarkan instruksi atasan daripada memperhatikan persoalan-persoalan konkret di masyarakat. Pada program BIMAS, persoalannya terletak pada ketidakmampuan petani kecil dan buruh tani dalam mengakses kredit karena persoalan aturan kolateral yang tidak dapat dipenuhi oleh petani miskin.

Selain persoalan tersebut di atas, Prof. Tjondronegoro juga menyinggung persoalan pemberdayaan masyarakat petani di sekitar hutan dan perkebunan. Masyarakat yang tinggal di dua kawasan itu identik dengan kemiskinan dan ketertinggalan. Sebagian besar atau bahkan seluruh tanah di mana mereka tinggal dan beraktivitas dikuasai oleh negara atau pihak lain yang memiliki Hak Guna Usaha (HGU). Seringkali kejadian perambahan kawasan hutan dan perkebunan dipicu oleh persoalan lapar lahan, terutama untuk memenuhi kebutuhan ekonomi. Hal inilah yang seharusnya menjadi pertimbangan utama bagi para pengelola kawasan hutan maupun perkebunan dalam memberdayakan masyarakat sekitar kawasan. Pemberdayaan ini dilaksanakan misalnya dengan melibatkan masyarakat sekitar dalam proses pengelolaan hutan dan kebun mulai dari perencanaan, produksi, dan pembagian keuntungan. Atau dapat juga dengan membangun dan mengembangkan institusi di tingkat lokal dalam bentuk pembagian wewenang dan tanggung jawab pengelolaan sebagaimana yang dilakukan oleh India.

Prof. Tjondronegoro juga memberikan catatan bahwa proses pemberdayaan ini akan lebih bermakna bagi kemandirian masyarakat desa dan penurunan kemiskinan di pedesaan dengan memberikan aset terlebih dahulu. Upaya pemberian kredit dengan tidak memperhatikan aset tanah bagi petani hanya akan menguntungkan petani-petani sedang dan besar. Sedangkan petani kecil dan buruh tani akan tetap terpinggirkan, sebagaimana yang terjadi selama ini dalam program-program pembangunan di wilayah pedesaan.

Krisis dan Ketahanan Pangan

Persoalan kerentanan menjadi fokus perhatian dalam subbab ini. Rentan menjadi miskin, rentan kekurangan pangan, dan rentan terhadap krisis. Isu kerentanan ini nampaknya penting untuk disoroti oleh semua pihak, mengingat lebih dari 10 tahun sejak krisis tahun

1997 Indonesia belum banyak mengalami perubahan. Angka kemiskinan cenderung meningkat dan isu kekurangan pangan masih santer terdengar di berbagai media. Berdasarkan hasil Susenas 1998, jumlah penduduk miskin di Indonesia mengalami peningkatan secara drastis dari 12% menjadi 27%. Bank Dunia sendiri memperkirakan tidak kurang dari 50% penduduk Indonesia rentan menjadi miskin. Dengan menggunakan standarnya, Bank Dunia menyebutkan sekitar 40—60 juta penduduk Indonesia berada dalam kondisi miskin, di mana 60 persennya berada di pedesaan. Dari sisi ketahanan pangan, kemampuan produksi relatif menurun terhadap permintaan. Dalam 10 tahun terakhir ini rata-rata kenaikan produksi hanya berkisar pada angka 0,9% per tahun, sementara kebutuhan konsumsi meningkat sekitar 2,5—3% setiap tahunnya (Saifullah 2002). Ketidakmampuan dalam memenuhi kebutuhan pangan ini menempatkan Indonesia sebagai pengimpor beras terbesar di dunia.

Dalam pandangan Prof. Tjondronegoro, persoalan kerentanan ini merupakan dampak dari kebijakan pembangunan di Indonesia. Pembangunan yang bias perkotaan memperuncing kesenjangan antara perkotaan dan pedesaan. Modernisasi pertanian melalui Revolusi Hijau bukan saja melahirkan kesenjangan penguasaan/pemilikan lahan di pedesaan dan mengurangi kemampuan sektor pertanian dalam menyerap tenaga kerja, melainkan juga melahirkan kemiskinan di pedesaan. Akibatnya surplus tenaga kerja harus ditampung di wilayah perkotaan, terutama di sektor informal. Walhasil, yang nampak adalah perpindahan penduduk miskin di pedesaan ke perkotaan, sehingga angka kemiskinan di perkotaan cenderung meningkat, sebaliknya angka kemiskinan di pedesaan menurun.

REFORMA AGRARIA

Sejarah Penguasaan Tanah

Bagian ini memaparkan sejarah penguasaan tanah di Indonesia. Penelusuran dimulai sejak masa kolonial sampai masa reformasi. Pembabakan sejarah mengkombinasikan antara model pengaturan dengan sejarah penguasa di negeri ini. Menurut Prof. Tjondronegoro, tonggak sejarah pengusaan tanah di Indonesia diawali dalam masa Raffles (1811—1816) dengan registrasi tanah milik petani di Pulau Jawa, yang bertujuan untuk penarikan pajak tanah. Periode kedua yaitu periode tanam paksa (1810—1870) pada masa pemerintahan Van den Bosch, yang tujuannya untuk memenuhi kebutuhan pasar perdagangan dunia. Periode ketiga adalah periode UU Agraria (1870—1940), yang oleh Prof. Tjondronegoro disebut juga sebagai periode liberal, yang tujuannya adalah untuk membuka ruang investasi, terutama untuk perkebunan. Periode keempat, pascakemerdekaan, ditandai dengan lahirnya UUPA 1960, dan bertujuan untuk membenahi struktur agraria yang timpang, membangun landasan pembangunan industri dan agraris, serta mengubah dasar-dasar liberal yang tercantum dalam UU agraria tahun 1870. Periode kelima, Orde Baru, ditandai dengan model pengaturan yang sektoral dengan memanfaatkan kembali sebagian UU Agraria tahun 1870. Pada periode kelima ini mulai lahir peraturan perundangan sektoral seperti UUP Kehutanan (1967), Pertambangan (1967), Pengairan (1974), dan lain-lain. Pengaturan model ini menurut beberapa pengamat bertujuan untuk memberikan keleluasaan bagi investor untuk menanamkan modal dan mengolah sumber daya agraria di Indonesia. Model pengaturan ini pun masih berlangsung sampai saat ini.

Secara umum, Prof. Tjondronegoro menggarisbawahi bahwa pengaturan sumber daya agraria tidak akan pernah sepi dari kepentingan. Sejarah pengaturan sumberdaya agraria di Indonesia menunjukkan

bahwa dinamika pengaturan sumberdaya agraria sejak masa kolonial sampai saat ini selalu terkait dengan penguasa, terutama inisiatif dan pelaksanaannya. Dan setiap bentuk perubahan dalam pengaturan sumberdaya agraria ini mungkin akan memancing reaksi dari pihak yang setuju maupun yang kontra.

UUPA vs Pengelolaan Sumber Daya Agraria dalam Konteks Otoda

Apakah lembaga-lembaga negara cukup peka dalam melihat permasalahan agraria sebagai salah satu faktor utama yang menentukan keberhasilan pembangunan industri berlandaskan pertanian yang kuat dan sehat? Pertanyaan tersebut keluar dari Prof. Tjondronegoro mengingat sejak masa Orde Baru berkuasa sampai saat ini permasalahan agraria belum menjadi prioritas utama para pengambil kebijakan. Tidak adanya payung hukum dalam pengelolaan agraria merupakan indikasi tidak pekanya pemerintah terhadap permasalahan agraria di negeri ini.

Pembekuan Undang-undang Pokok Agraria No. 5/1960 telah melahirkan kekacauan dalam pengelolaan sumber agraria. Undang-undang ini merupakan rumusan hukum tanah yang tunggal dan menghapuskan multihukum (hukum barat, adat, dan antar golongan). Dengan kata lain menjadi payung hukum berbagai aturan dalam pengelolaan agraria (sektor). Akibatnya adalah pemberlakuan pengaturan agraria secara sektoral, pemberlakuan kembali "*Domein Verklaring*" (menyebabkan penguasaan 70 persen tanah negara oleh satu departemen saja), tidak adanya peta tataguna tanah nasional, tidak jelasnya administrasi pertanahan (pembatasan pemilikan tanah, redistribusi, registrasi, dan konversi tidak dilakukan secara terkoordinasi), 'pengkerdilan' lembaga pengelola agraria (dihapuskannya Departemen Agraria dan menteri agraria sebagai lembaga terpusat menjadi Direktorat Jenderal Agraria di bawah Departemen Dalam Negeri), dan

banyaknya kasus pengambilalihan tanah serta rumit/sulitnya penyelesaian persoalan ganti rugi tanah.

Lebih dari itu, kekacauan dalam pengelolaan sumber agraria mengakibatkan lemahnya pondasi ekonomi Indonesia. Krisis yang melanda Indonesia pada tahun 1997 dan lambatnya proses pemulihan adalah bukti bahwasanya pondasi ekonomi Indonesia sangat lemah dan rentan terhadap krisis. Berbeda dengan negara-negara yang telah menetapkan pondasi agraria secara baik; negara-negara tersebut cenderung memiliki daya tahan terhadap krisis dan dapat keluar dari krisis dalam waktu relatif singkat, seperti Vietnam, Korea Selatan, Jepang, dan Taiwan.

Dalam konteks otonomi daerah, dengan kebijakan pengaturan agraria yang ada saat ini tentunya akan menghadapi persoalan yang rumit. Misalnya, dalam UU 32/2004 pasal 1 (15) yang dianggap (bersinggungan dengan pasal 10 (5c)) dapat menimbulkan persoalan pengaturan daerah yang lagi-lagi akan bersifat sektoral, dan Pasal 9 (1) mengenai kawasan khusus yang dapat ditetapkan oleh pemerintah daerah (bersinggungan dengan pasal 13 (j) dan (k)), tetapi tidak dapat dilakukan tanpa ada konsultasi/persetujuan kementerian lain yang bersangkut paut dengan urusan sumber daya agraria. Tumpang tindihnya aturan ini berpotensi melahirkan konflik kepentingan di antara pemilik kewenangan dalam pengelolaan agraria.

Reforma Agraria dan Petani

Upaya mendorong reforma agraria masih terus bergulir. Misalnya, setelah keluar TAP MPR No. IX/ 2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, Komisi II DPR RI melakukan pembahasan sebelum perumusan RUU. Kontroversi pun muncul dalam pembahasan ini. Satu kelompok berposisi bahwa UUPA harus menjadi landasan perundang-undangan bagi pelaksanaan teknis sektoral

dari departemen-departemen atau kementerian (pada sektor-sektor kehutanan, pertambangan, pengairan, lingkungan hidup, transmigrasi, dan seterusnya). Sementara kelompok lainnya berposisi bahwa perundangan mengenai pembaruan agraria dipisahkan dari pengelolaan sumber daya alam, namun keduanya harus mengacu pada pasal 33 UUD dan TAP MPR No. IX/ 2001.

Kontroversi ini, menurut Prof. Tjondronegoro sebaiknya dikembalikan pada pemahaman mengenai efek kebijakan agraria terhadap masyarakat. Karenanya penting untuk melihat sejarah, konsep-konsep, tinjauan ulang terhadap reforma agraria, paradigma pembangunan nasional Orde Baru, dan persoalan-persoalan yang muncul karena diberlakukannya suatu kebijakan agraria.

Salah satu yang akan terkena efek kebijakan ini adalah petani. Tengok saja kebijakan agraria yang selama ini diterapkan di Indonesia yang tidak banyak membantu petani kecil, sehingga upaya pengembangan pertanian dan peningkatan kesejahteraan masyarakat relatif sulit. Misalnya, keinginan pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan mengembangkan agribisnis yang terhambat oleh persoalan mendasar, yaitu kecilnya penguasaan tanah oleh petani sebagai aset produksi. Akibatnya hanya petani berlahan luas yang dapat memasuki dunia agribisnis.

Karenanya upaya pengembangan pertanian dan peningkatan kesejahteraan petani harus melalui penataan agraria yang adil. Penataan agraria yang lebih adil membuka ruang bagi keterlibatan petani kecil/ miskin dalam proses produksi, yang akhirnya dapat menikmati hasil produksinya.

Masih dalam konteks pengaturan status penguasaan tanah yang makin mendesak dan memerlukan pemecahan tuntas, Prof. Tjondrone-

goro juga menyinggung masalah pengaturan bagi hasil. Masalah pertanahan yang juga mencakup permasalahan bagi hasil perlu ditempatkan secara makro, karena modal utama negara kita adalah tanah dan jumlah penduduk yang besar. Persoalan bagi hasil yang kemudian diundangkan dengan UUPBH No. 2/1960 tidak mudah dalam pelaksanaannya karena hubungan penyakapan erat kaitannya dengan sifat hubungan patron-klien antara pemilik tanah dan penyakap, serta berbagai kesulitan-kesulitan lainnya. Sejak dipeti-eskannya undang-undang tersebut sebagai salah satu program *Land Reform*, kelembagaan tradisional di pedesaan yang cenderung memelihara pemerataan di kalangan masyarakat pedesaan tradisional semakin memudar, dengan bermunculannya hubungan-hubungan kerja yang bersifat upah. Hal ini terkait erat dengan persoalan pembangunan desa-kota dan tarik-menarik limpahan tenaga kerja di antara keduanya. Prof. Tjondronegoro memprediksikan bahwa lembaga bagi hasil agaknya hanya dapat berlangsung bila sejumlah kondisi seperti mengurangi pengangguran tersamar, gejala lapar tanah, ketergantungan petani kecil, dan lain-lain, bisa dikurangi atau bahkan disingkirkan. Namun dalam rangka memperbaiki nasib petani kecil, tuntutan objektif untuk membenahi struktur agraria di Indonesia menjadi sangat penting.

Melihat besarnya permasalahan dalam penataan agraria ini, penting juga untuk memperhatikan beberapa hal, di antaranya:

- Adanya pernyataan tegas dari pemerintah mengenai UUPA no. 5/1960 sebagai sumber acuan utama.
- Penyesuaian undang-undang sektoral yang saling terkait, karena undang-undang sektoral adalah perumusan yang bersifat derivatif.
- Adanya satu lembaga negara yang selama periode pelaksanaan Reforma Agraria dan *Land Reform* diberi wewenang sebagai koordinator pelaksanaan antarsektor.

- Mempersiapkan sistem kelembagaan dari pusat hingga ke pedesaan yang masing-masing diberi wewenang sesuai cakupan tugasnya. Hal ini dilakukan setelah sistem hukum diselesaikan perumusannya.

PROSPEK DESA DI MASA DEPAN

Bagian akhir dari kumpulan tulisan Prof. Tjondronegoro ini mencoba untuk melihat prospek desa di masa depan. Meskipun tulisan pertama ditulis Prof. Tjondronegoro sekitar tahun 1996, namun memiliki keterkaitan erat dengan tulisan kedua yang ditulis pada tahun 2007. Tulisan pertama melihat konteks makro Indonesia, terutama dalam menghadapi era globalisasi. Dan tulisan kedua melihat konteks mikro, khususnya desa. Harapannya, dengan menyoroti dua konteks ini dapat memberikan suatu gambaran, terutama pandangan Prof. Tjondronegoro, tidak hanya mengenai prospek desa di masa depan, tetapi juga strategi atau langkah-langkah konkret yang mungkin dapat dilakukan dan dikembangkan dalam upaya pembangunan desa.

Dalam konteks makro, Prof. Tjondronegoro mencatat bahwa Indonesia tidak dapat mengelak dari arus globalisasi. Namun sayangnya kesiapan Indonesia dalam menghadapi era globalisasi lebih menekankan pada sektor ekonomi seperti liberalisasi, perdagangan dan penanaman modal asing secara bebas, ekspor-impor dengan penurunan tarif, penghapusan sistem kuota, dan lain-lain. Sementara sektor sosial politik cenderung belum mendapatkan perhatian yang lebih dalam. Padahal sektor sosial dan politik ini penting terutama dalam pembentukan kelembagaan untuk menunjang proses liberalisasi.

Dalam pandangan Prof. Tjondronegoro, masih banyak persoalan yang harus diperbaiki dan diselesaikan oleh Indonesia dalam mema-

suki liberalisasi ekonomi, di antaranya:

- Persoalan kelembagaan. Misalnya, persoalan birokrasi yang berbelit dan biaya tinggi, ketergantungan pada standar-standar (internasional) yang ditentukan oleh negara maju (*technical standards*, *safety*, dan lain-lain), ketinggalan dari sisi teknologi dan sumber daya manusia. Persoalan lainnya yang juga penting adalah ketergantungan yang masih tinggi terhadap pemodal asing.
- Persoalan perencanaan. Prof. Tjondronegoro mempertanyakan arah (perencanaan) pembangunan di Indonesia, terutama rencana pembangunan PJP II sampai tahun 2019. Selama ini pembangunan Indonesia hampir dapat dikatakan belum memiliki prioritas yang jelas dan terarah. Misalnya di sektor industri, kecenderungan selama ini masih terfokus pada pengembangan industri ekstraktif seperti tambang, minyak, gas, dan hutan beserta industri pengolahannya.
- Sementara di sisi lain, sistem pemantauan dan pelaporan yang sistematis belum berjalan, sehingga apa yang telah dan belum dicapai dalam proses pembangunan tidak terdeteksi secara baik. Akibatnya, tidak hanya capaian yang tidak jelas, tetapi juga proses perencanaan selanjutnya terhambat.
- Persoalan pembangunan pertanian. Upaya menjadikan pertanian sebagai sektor andalan dihadapkan pada persoalan kelembagaan yang mendukung pertanian. Dewasa ini pertanian hampir tidak dapat bersaing, yang misalnya bisa dilihat dari sumbangan sektor pertanian terhadap PDB yang relatif kecil dan menurun, lahan-lahan pertanian subur yang terus mengalami penurunan, ketersediaan SDM yang handal, dan lain-lain.
- Persoalan hukum. Kepastian hukum di indonesia relatif masih rendah. Hukum belum terlembagakan dengan baik, sehingga praktik yang tidak sehat seringkali terjadi dan tidak ada sanksi hukum yang jelas. Korupsi dan kolusi, lemahnya sistem hukum dan peradilan, main hakim sendiri, kekerasan, dan lain-lain, adalah con-

toh perilaku yang mudah diamati.
- Lemahnya SDM. Tingkat pendidikan dan kualitas SDM yang rendah melemahkan daya saing Indonesia. Akibatnya, hanya sedikit SDM yang dapat diserap dalam pasar tenaga kerja.

Dalam konteks yang lebih mikro (desa), nampaknya pemerintah belum mempersiapkan desa dalam menghadapi era globalisasi ini. Misalnya, Prof. Tjondronegoro menyatakan bahwa proyeksi-proyeksi pembangunan yang disusun hingga tahun 2030 tidak terlalu memperhatikan peranan dan nasib penduduk pedesaan. Hal ini dapat dilihat dari data dan studi mengenai masyarakat desa yang relatif kurang, artinya bahwa rakyat kecil dengan berbagai peranannya jarang dikisahkan secara terfokus dan terperinci.

Penulis menggambarkan secara kilas balik mengenai desa dan proses-proses sosial ekonomi dan politik yang dialaminya untuk kemudian mengambil kesimpulan sementara mengenai prospek desa di masa depan. Pedesaan di Indonesia, khususnya di Jawa, telah mengalami pengaturan yang cukup intensif sejak zaman pemerintahan Belanda. Pengaturan tersebut tidak hanya dalam hal administrasi dan struktur birokrasi pemerintahan, tetapi juga dalam persoalan pengelolaan sumber daya termasuk pertanian. Bentuk pengaturan sejenis otonomi sudah diterapkan pada masa ini. Jenis otonomi ini berbeda dengan jenis otonomi pada masa Orde Baru yang seluruhnya berada di bawah Departemen Dalam Negeri dan dipertegas dengan UU no. 5/1979. Tindakan untuk menyeragamkan struktur administrasi pemerintahan hingga ke pedesaan ini oleh berbagai komunitas adat dirasakan sebagai turut campur yang terlalu jauh. Penyeragaman struktur pemerintahan di satu pihak memudahkan pengarahan dan pelaksanaan tugas dan kewajiban serta penyaluran bantuan, namun di pihak lain dapat menimbulkan pengurangan kebebasan. Pemekaran wilayah dalam konteks otonomi daerah/desa pada masa sekarang re-

latif menyebabkan terjadinya pemisahan (disintegrasi) wilayah, padahal ini bukanlah yang dimaksud dalam UU no. 32/ 2004.

Dalam bidang kependudukan, pertumbuhan penduduk yang tinggi menyebabkan tingginya jumlah angkatan kerja, sementara tingkat penyerapan tenaga kerja rendah. Dengan perhitungan sekitar 15% tenaga kerja tidak terserap, pemerintah (dan juga swasta) diharapkan dapat menciptakan lebih dari 2 juta kesempatan kerja setiap tahunnya agar dapat menyerap pengangguran tersebut. Sementara itu pertanian di pedesaan sempat mengalami peningkatan produksi karena penerapan mekanisasi dan teknologi modern dalam produksi padi, dengan perspektif sentralistis. Di lain pihak, akibat dari Revolusi Hijau adalah penurunan persentase jumlah pekerja di desa yang dapat diserap pertanian.

Pertumbuhan ekonomi yang mulai naik di tahun 2007 masih menyisakan pertanyaan seberapa jauh pertumbuhan ekonomi dapat menjamin pemerataan pendapatan, daya serap tenaga kerja, dan bertambahnya kesempatan kerja. Namun yang penting digarisbawahi adalah kenyataan bahwa Indonesia tergantung dari negara lain dan tidak mempunyai model pembangunan yang mandiri walaupun kaya akan sumber daya. Dengan kenyataan sekarang bahwa pendapatan per kapita per hari Indonesia masih US $1.3 (2007), penulis mempertanyakan prediksi Yayasan Forum Indonesia yang menyatakan bahwa pendapatan per kapita Indonesia bisa ditingkatkan hingga mencapai US $18,000 pada tahun 2030 yang berarti naik 14 kali dalam 23 tahun ke depan. Karena antara tahun 1969—2001, atau sekitar 32 tahun saja, kenaikan yang terjadi hanya sebesar 4 kali dengan tambahan utang yang banyak dan penjualan aset kekayaan alam yang tak terkendali.

Menyinggung persoalan pembangunan desa, penulis menilai dan menyetujui pandangan beberapa ilmuwan sosial yang menyatakan bahwa pembangunan desa menerapkan teori "*elitist*" ekonomi. Desa tidak diberi kesempatan mengembangkan demokrasi yang masih hidup di lingkungan 'dukuh' dan juga di kampung, *nagari*, dan sebagainya. Pendekatan ekonomi seharusnya dilengkapi dengan pendekatan budaya, politik, dan sosial. Persoalan kesimpangsiuran kebijakan, menurut penulis, ada kaitannya dengan dipeti-eskannya UUPA 1960. Persoalan otonomi desa pun pada aspek yang sangat khusus perlu diperhatikan lebih jauh mengenai kesiapan desa secara penuh; misalnya saja, apakah dengan asetnya desa mampu memberi gaji dan pensiun untuk segenap pamong desa, dan lain-lain.

Di dalam persoalan kesejahteraan, kemiskinan, dan pengelolaan sumber daya agraria, penulis kembali menyoroti pentingnya UUPA sebagai landasan untuk melakukan penataan struktur agraria dan sosial. Termasuk di dalamnya adalah perlunya kelembagaan terpusat yang dapat melakukan koordinasi dalam pengelolaan sumber agraria agar tidak terjadi kesimpangsiuran kebijakan dan praktik pengelolaan sektoral serta mengantisipasi kekhawatiran atas pemodal asing swasta yang dapat masuk langsung ke desa/sektor pertanian. Usaha kecil dan menengah perlu didorong dengan berbagai program termasuk kredit dan juga penyusunan jalur kesinambungan dengan pasar ataupun ke industri ringan di perkotaan. Industrialisasi diharapkan tidak menjadikan desa sebagai sasaran eksploitasi karena sumber daya alam dan tenaga kerja yang murah.

Penulis meramalkan bahwa pada umumnya desa-desa di Jawa akan lebih meninggalkan pertanian pangan karena luas tanah dan persediaan air yang terus berkurang akibat urbanisasi. Namun demikian hal itu juga akan tergantung dari kebijakan pemerintah nantinya. Kepadatan penduduk masih tetap diperkirakan tinggi. Hal yang cukup

mengkhawatirkan adalah ramalan mengenai jumlah orang miskin berdasarkan perhitungan kriteria yang digunakan Bank Dunia yang melonjak tinggi.

★★★

Permasalahan di pedesaan tentunya masih akan terus berkembang. Berbagai permasalahan yang disampaikan oleh Prof. Tjondronegoro di dalam tulisan-tulisannya barangkali merupakan sebagian saja dari berbagai persoalan nyata yang dihadapi oleh pedesaan dan masyarakat desa. Kaitan antara permasalahan dalam aspek demografi, urbanisasi, pengelolaan sumber agraria, intervensi kebijakan-kebijakan pemerintah, dan berbagai situasi supra-desa tampak sangat berpengaruh terhadap perubahan dan transformasi sosial ekonomi masyarakat.

Sebuah acuan perencanaan pembangunan yang terintegrasi dan berimbang, tidak berpandangan sepihak, dan melibatkan kerja bersama oleh semua pihak terkait juga masih tidak sederhana dalam upaya pencarian bentuknya, meskipun harus terus dilakukan. Penyebarluasan gagasan dan pemikiran merupakah salah satu upaya memicu gerak ke arah tersebut. Sekurang-kurangnya, tulisan-tulisan yang ditampilkan dalam buku ini dapat menjadi bekal untuk mengembangkan gagasan dan pemikiran yang lebih baik dan bermanfaat.

★★★

1

PEMBANGUNAN & MASYARAKAT DESA

A KONSEPTUAL: PERTANIAN VS INDUSTRIALISASI

NEGARA AGRARIS INGKARI AGRARIA

Sudah menjadi sesuatu yang rutin orang memperingati hari-hari bersejarah nasional. Tidak jarang pula upacara seperti itu hanya diadakan karena pelaku-pelakunya merasa terdorong oleh tradisi, bukan karena ada tekad memberi isi nyata kepada apa yang diperingati. Mungkin begitu juga dengan nasib Undang-undang Pokok Agraria yang tepat berusia 40 tahun pada tanggal 24 September. Banyak petani yang secara terbuka melakukan unjuk rasa, atau melakukan aksi diam, tidak berteriak, tetapi dalam hati kecilnya mengucapkan "Selamat hari ulang tahun UUPA No. 5/1960", dengan penuh harapan: bukan semata-mata umurnya panjang, tetapi lebih tegas dan kuat lagi adalah agar ada perwujudannya!

Namun, di samping itu cukup banyak elite bangsa—termasuk cendekiawan dan kaum profesional—yang tidak lagi menaruh perhatian pada masalah agraria. Lapisan ini tidak lagi memberi perhatian karena beranggapan bahwa tinggal landas dan pertumbuhan ekonomi bisa diwujudkan tanpa pengaturan agraria yang rapi. Anggapan demikian bisa jadi ada benarnya apabila bangsa ini tidak terdiri atas puluhan juta petani kecil dan lapisan rakyat lain yang ketergantungannya pada sektor pertanian masih sangat besar. Dengan kondisi demikian in-

dustrialisasi bisa dijangkau melalui perolehan dana untuk investasi dari penghasilan sektor jasa—misalnya Singapura—atau dari pinjaman.

Perekonomian uang jelas semakin meluas di pedesaan kita dan tidak jarang menutupi produksi dan transaksi riil. Terkait dengan hal itu, penulis teringat akan tulisan seorang ahli ekonomi klasik, K. Marx yang dalam abad ke-19 sudah menulis tentang "cadar uang" (*veil of money*). Cadar tersebut seakan-akan menyelubungi kegiatan ekonomi secara nyata, karena uang itu sendiri juga sudah menjadi barang dagangan (komoditi). Konkretnya, pasar uang adalah bursa/BEJ yang baru dilumpuhkan karena "peledakan". Akibatnya, investor bertambah takut dan nilai rupiah turun lagi.

Dari pengalaman kita sejak tahun 1997 ternyata sistem ekonomi yang menjauh dari sektor riil pertanian tidak mempunyai landasan kuat, apalagi bila "penyandang cadar uang" juga ternyata spekulan dan oportunis yang serakah serta bersifat "mumpung" kuat. Pengalaman ini sebenarnya telah terjadi berulang kali, paling tidak pernah ada kebijaksanaan pemerintah yang disebut "benteng stelsel" (sistem membentengi) di tahun 1950-an untuk memperkuat golongan pribumi.

Sementara itu, tumbuh suatu "kelas menengah", dan banyak orang mengira bahwa mereka yang tergolong dalam kelas tersebut adalah wiraswastawan (*entrepreneur*) nasional yang sehat dan mampu, seperti kaum borjuis (*bourgeoisie*) yang mulai tampil dan berperan di arena politik maupun ekonomi menjelang Revolusi Perancis 1789. Alangkah terkejutnya bangsa kita ketika menemukan bahwa "kelas menengah" kita hanya penadah kredit dan sama sekali tidak menopang ekonomi Pancasila, melainkan diri dan lingkungan keluarganya semata. Di beberapa negara Barat, tokoh-tokoh kapitalis seperti

Rothschild, For, Venderbilt, Rockefeller, Krupp, dan lain-lain membuktikan dirinya sebagai manajer-manajer yang tangguh juga, meski mereka mengawalinya dari usaha keluarga. Hal seperti ini susah ditemukan di antara bangsa kita, sehingga ketika krisis terjadi "kelas menengah" kita juga tidak berkutik dan menunggu suntikan modal lagi.

Ibarat "cadar jatuh dari wajah pemakainya", dan pemakai cadar seharusnya malu, tetapi sampai tingkat konglomerat kita tenang-tenang saja tidak bayar hutang atau berusaha memecahkan masalah kredit macet. Setelah terkejut, tampaknya pemerintah kita berusaha mengganti "ekonomi konglomerat" dengan "sistem ekonomi rakyat", bahkan dikatakan bahwa kebangkitan ekonomi pasca-1997 kita diakibatkan oleh ekonomi rakyat yang pelakunya adalah petani dan pengusaha kecil sampai menengah.

Sementara ini, keadaan moneter makro masih kacau-balau antara lain karena kelembagaannya belum berfungsi sebagaimana semestinya. Akibatnya, setiap bayi Indonesia yang dilahirkan mulai tahun 1998 sudah dibebani utang pemerintah dan swasta sebesar Rp5 juta, akibat utang yang berjumlah sekitar 150 milyar dollar Amerika Serikat. Terpaksa sebagai bangsa kita mengambil langkah—juga dalam arti ekonomi—"*back to basics*" (kembali ke dasar) yaitu berdiri di atas dan memanfaatkan bumi kita!

Bumi dalam Pasal 2 UUPA No.5/1960 tidak hanya bidang tanah garapan petani, tetapi juga segala kekayaan yang tumbuh di atas permukaan, maupun yang terkandung di bawah permukaan; dengan perkataan lain hutan dan pertambangan adalah kekayaan bumi yang dimiliki bangsa Indonesia dan hanya hak mengelolanya saja yang diberikan kepada negara c.q. pemerintah. Karena itulah, bumi tidak bisa diperjualbelikan atau disewakan tanpa persetujuan bangsa.

Namun, setelah empat puluh tahun, penguasaan, pembagian, dan pemanfaatan tanah masih jauh dari semangat dan jiwa baik pasal 33 UUD 1945, maupun UUPA No. 5/1960. Buktinya setelah Pemilu tanggal 7 Juni 1999 selesai dan DPR/MPR Reformasi terbentuk, ada dua panitia *ad hoc* (PAH)—masing-masing diketuai oleh Ir. Siswono Yudohusodo dan Bapak Sabam Sirait—yang menyatakan bahwa sebelum tanggal 17 Agustus 2000 akan ada TAP MPR mengenai Reforma Agraria. Dalam dengar pendapat dengan wakil-wakil LSM dan beberapa universitas yang berkepentingan dengan pertanahan muncul pertanyaan tentang mengapa hal itu begitu tertunda; dan bukankah pengaturan agraria termasuk redistribusi tanah secara lebih adil sangat mendesak.

Jawabannya masih ditunggu, tetapi ternyata sampai HUT ke-40 UUPA No. 5/1960 janji tentang TAP Agraria tadi tak ada wujudnya. Bukan saja tidak ada TAP MPR, tetapi juga GBHN 1999—2004 tidak mencerminkan adanya rencana pemerintah di bidang itu. Yang ada hanya KEPPRES No. 95/2000 yang memutuskan Badan Pertanahan Nasional menjadi suatu lembaga pemerintah nondepartemen (LPND) yang kedudukannya langsung di bawah presiden, jadi sama dengan misalnya LIPI, BPPT, LAPAN, BAKN, BPS, BKKBN, dan lain-lain. Semua lembaga seperti itu tidak memiliki wewenang dan kekuasaan eksekutif.

Akibat lambannya tindakan pemerintah, mudah dimengerti mengapa timbul unjuk-rasa di pertengahan Agustus yang lalu sewaktu Sidang Tahunan MPR berlangsung. Kejadian tersebut dapat dianggap sebagai peringatan keras, mengingatkan wakil-wakil rakyat yang duduk di sana tentang janji-janji mereka yang tidak dipenuhi. Masalah tanah sebagai aset nasional tetap penting dan juga tuntutan kaum tani akan terus berlanjut, bahkan mungkin di hari depan akan bertambah gencar. Namun, tuntutan atas hak mereka itu tidak bisa dibiarkan berlangsung secara anarkis.

SUMBER ACUAN

Alfian. 1969 & 1986. *Transformasi Sosial Budaya dalam Pembangunan Nasional*. Jakarta: UI Press.

_____. 1970. *Militer dan Politik; Pengalaman Beberapa Negara*. Jakarta: LIPI.

Feith, H. 1959. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press. Modern Indonesia Program.

Gouldner, Alvin W. 1973. *The Coming Crisis of Western Sociology*. London: Heineman.

Jenkins, D. 1984. *Soeharto and his Generals; Indonesian Military Politics 1975–1983*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press. Modern Indonesia Program.

Mills, C. Wright. 1959. *The Power Elite*. New York: Oxford University Press. A Galaxy Book.

Schulte Nordholt, N. 1981. *Ojo Dumeh; Opbouw in Opdracht of Ontwikkeling in Overleg*. Amsterdam: Vrije Universiteit. Disertasi.

Slamet, I.E. 1986. *Emerging Hierarchies; Processes of Stratification and Early State Formation in the Indonesian Archipelago*. Leiden: Rijks Universiteit.

Tjondronegoro, Sediono M.P. 1984. *Social Organization and Planned Development in Rural Java*. Oxford: Oxford University Press.

A KONSEPTUAL: PERTANIAN VS INDUSTRIALISASI

TANAH: ASET UTAMA PEMBANGUNAN

Tanah dalam Sejarah

Beberapa dasawarsa terakhir ini, setelah pembangunan nasional digalakkan oleh pemerintah, terasa benar betapa penting dan sulitnya masalah di bidang pertanahan yang kita hadapi. Tidak hanya jumlah permasalahan yang bertambah, tetapi juga tingkat kerumitan masalah. Barangkali tidak banyak di antara pembaca yang menyadari bahwa masalah pertanahan sesungguhnya sudah dihadapi rakyat Indonesia lebih dari 130 tahun, bahkan di pulau Jawa yang terkenal mempunyai tanah yang subur.

Untuk itu tulisan ini berusaha mengungkap kembali mengapa masalah pertanahan muncul dan bagaimana pemerintah zaman penjajahan Belanda mengatur penguasaan dan pemanfaatan tanah tersebut. Seperti yang terjadi di berbagai tempat di permukaan bumi kita ini, sebab pertama timbulnya masalah pertanahan ialah karena luas tanah yang hampir tidak berubah, sementara jumlah manusia yang memanfaatkannya cepat bertambah banyak. Manusia yang sejak 10.000 tahun yang lalu mulai mengenal pertanian dan menetap di satu wilayah juga mulai menguasai tanah. Selain itu pertanian yang

berhasil baik juga merangsang pertumbuhan manusia.

Semakin banyak manusia yang berdiam di satu wilayah, maka bidang tanah yang dapat dikuasainya relatif semakin sempit. Dan itulah yang secara nyata dapat kita amati di pulau Jawa. Sejak dasawarsa pertama abad ke-19, daerah-daerah yang subur di Jawa Timur dan Tengah—waktu itu penduduk di Jawa diperkirakan berjumlah sekitar 10 Juta orang saja (Breman 1964)—dengan cepat mengalami kelebihan penduduk.

Pemerintah penjajahan Belanda yang bersendi ekonomi liberal pada masa yang sama juga memerlukan tanah untuk digunakan sebagai sumber penghasilan, yaitu dengan menanam—mula-mula secara paksa (1830—1870)—tanaman ekspor seperti kopi, lada, teh, indigo, dan sebagainya. Periode tersebut dikenal sebagai periode tanam paksa di bawah pemerintahan Gubernur Jenderal Van den Bosch. Petani-petani di Jawa dipaksa untuk menanam tanaman perdagangan tersebut di atas tanahnya yang sudah diukur dan diregistrasi semasa pemerintahan sementara Sir Stamford Raffles (1811—1816). Waktu itu negeri Belanda yang dijajah oleh Perancis di bawah Napoleon meminta Inggris mengawasi daerah jajahannya di Hindia Belanda.

Sampai sekarang benteng Marlborough di Bengkulu masih mengingatkan kita akan kisah Raffles. Gubernur Jenderal inilah yang sebenarnya melakukan registrasi pertanahan/kadastral yang pertama di Jawa. Tanpa keberhasilan Raffles, Gubernur Jenderal Van den Bosch mungkin tidak dapat melaksanakan tanam paksanya. Melalui tanam paksa ini petani seakan-akan dipajak dalam bentuk natura dengan keharusan menyerahkan bagian tertentu dari hasil tanaman perdagangannya kepada pemerintah, atau petani harus menanami luasan tertentu dari bidang tanahnya dengan tanaman perdagangan yang diwajibkan.

Sebenarnya menarik juga untuk melihat periode *"Cultuur Stelsel"* tersebut dari kacamata pemerintah Belanda, misalnya menurut Menteri Du Bus yang mengatakan bahwa daerah jajahan waktu itu menimbulkan defisit yang besar di negeri Belanda yang antara lain disebabkan oleh nilai impor yang lebih besar dari nilai ekspornya. Pada gilirannya ini disebabkan petani-petani gurem di Jawa juga tak mampu berproduksi untuk pasar internasional yang lebih luas.

Untuk memecahkan masalah modal tersebut, pemerintah Belanda harus membantu, sehingga petani dapat menghasilkan lebih banyak. Sebagian hasil pertanian mereka diserahkan kepada pemerintah guna mengurangi atau meniadakan defisit dalam anggaran. Boleh dikatakan hal itu merupakan pertimbangan ekonomi makro yang melibatkan daerah jajahan sebagai sumber penghasilan.

Namun, dilihat dari sudut pandang petani di Jawa, "uluran tangan" yang diharapkan Du Bus tidak terwujud. Bahkan sistem itu menjadi sistem eksploitasi yang dalam sejarah Indonesia tercatat sebagai "tanam paksa" yang tak berperikemanusiaan. Kisah ini dilukiskan oleh professor J.C. Breman dalam bukunya (1983) *Control of Land and Labour in Colonial Java.*

Sebagai pembanding, cara tanam paksa tidak pernah terjadi di luar Jawa karena jumlah petani yang sudah bercocok tanam dan menetap masih terlalu sedikit. Di luar Jawa lebih banyak terdapat peladang berpindah, meskipun mereka juga menanam pohon karet dan lada atau kopi. Para peladang itu di satu pihak lebih berbahagia karena relatif bebas, meskipun sering juga lemah bila menghadapi pedagang perantara.

Namun demikian tidak berarti bahwa pemerintah penjajah Belanda

menelantarkan tanah di luar Jawa, karena mereka justru mengatur masalah pertanahan melalui Hukum Agraria (*Agrarische Wet*) yang menyebutkan pemanfaatan tanah di Jawa dan di kepulauan lain di Indonesia. Undang-undang Agraria no. S.55 tanggal 9 April 1870 yang dimaksud sebagai pelengkap Artikel 62 Peraturan Pemerintah *(Regerings Reglement)* dimaksudkan untuk membuka kesempatan bagi industri swasta (asing) memperoleh bidang tanah yang diperlukan, dan sekaligus juga mengatur penguasaan atas tanah bagi penduduk pribumi.

Sebenarnya sudah pada tahun 1862 menteri Uhlenbeck mengajukan suatu RUU yang mengatur bagaimana dan dengan persyaratan apa seorang pribumi dapat menyewakan tanah mereka kepada pengusaha asing. Termasuk di dalamnya adalah bagaimana petani-petani tersebut dapat dimanfaatkan sebagai tenaga kerja.

Peraturan yang lebih progresif sebenarnya adalah Rancangan Undang-undang Perkebunan (*Cultuurwet*) F.v.d. Putte (1866—1874) yang mengusulkan hak milik atas tanahnya diberikan kepada penduduk pribumi. Tetapi usul itu kandas di DPR karena amandemen tanggal 17 Mei 1866. Pemilikan yang akhirnya tidak disetujui diganti dengan "hak pakai pribadi yang dapat diwariskan" (*erfelijk individueel gebunk*) yang dijamin.

Sementara itu Menteri Myer dan kemudian Menteri Trakranen mengajukan usul lain lagi, yaitu agar perusahaan Belanda dapat diberikan izin untuk menggarap tanah bongkar (*woeste gronden*) dengan cara *erfpacht*.

Menteri De Waal-lah yang pada akhirnya mempertahankan Undang-undang Agraria tersebut pada tanggal 13 April 1869 hingga akhirnya dapat diterima oleh DPR sebagai keseluruhan.

Pada hakikatnya, undang-undang tersebut membuka kesempatan untuk menyewakan dalam jangka panjang (75 Tahun) tanah *bongkor* kepada perusahaan swasta. Perlu diawasi pula bahwa hak-hak ulayat penduduk pribumi tidak dicampuri.

Cara memperoleh *erfpacht* tersebut diatur lebih rinci dalam lembaran-lembaran negara. Prinsip dasar yang diterima ialah bahwa semua bidang tanah yang pemilikannya tidak dapat dibuktikan oleh (yang mengaku dirinya) pemilik dengan sendirinya menjadi tanah negara. Pemberian *erfpacht* sendiri pada umumnya mengalokasikan 500 *bau* (350 ha), yang pemberiannya ditentukan oleh suatu panitia khusus. Selanjutnya usul panitia khusus akhirnya dipertimbangkan dan diputuskan oleh gubernur jenderal.

Kebun-kebun kopi milik pemerintah, hutan jati, dan hutan lain dikecualikan dari penentuan *erfpacht* tadi.

Menurut peraturan, keputusan gubernur jendral harus diberikan paling lambat sebulan setelah permohonannya diterima oleh pemerintah. Dalam peraturan juga dicantumkan bahwa yang berhak meminta *erfpacht* hanya warga Belanda di negeri Belanda. Dengan demikian penduduk pribumi praktis tidak memperoleh hak yang sama.

Dengan demikian maka pada akhir tahun 1893 di Jawa dan Madura sudah ada 1343 persil yang dialokasikan untuk *erfpacht* seluas 345.326 *bau*. Kebanyakan persil terletak di residensi Kediri, Pasuruan, dan Preanger.

Peranan Swasta

Segera setelah undang-undang agraria dinyatakan berlaku (1870), maka perusahaan swasta besar—seperti sudah terjadi di Eropa dan bahkan di India—mulai berperan menanam modal dalam perkebunan besar dan mengelola usaha-usaha yang pada hakikatnya merupakan usaha padat karya. Di Hindia Belanda, Handelmaatschappij, Handelsbank, Escompto Mij, dan kemudian juga Internatio, Geowehry dan sebagainya termasuk dalam kategori investor besar.

Bahwasanya peranan swasta Belanda tidak terbatas pada Jawa, terlihat nyata dari pendirian perusahaan-perusahaan lain seperti Deli-Maatschappij (1870) dan Deli-Batavia Mij (1875) serta Amsterdam-Deli Compagnie (1879). Singkatnya dalam kurun waktu 1870—1940 sistem ekonomi liberal tampak dominan dan peranan swasta mendapat dukungan penuh dari pemerintah penjajah.

Seperti sudah dikemukakan di atas, bagi orang Indonesia periode ini merupakan periode penderitaan yang amat dalam, sehingga timbullah gerakan-gerakan nasionalis.

Ada untungnya juga bahwa seputar pergantian abad ke-19 ke abad ke-20 di negeri Belanda sendiri timbul gerakan yang menelurkan Politik Ethik, yaitu gerakan yang memperbaiki nasib kaum pribumi yang lemah di Hindia Belanda. Perbaikan nasib buruh, perbaikan kesehatan umum dan pendidikan dasar, pelaksanaan otonomi desa, kolonisasi dan program-program lain menjadi tujuan kebijaksanaan pemerintah Belanda. Gerakan politik tersebut didukung penuh oleh Partai (SDAP) Sosialis Belanda, yang di negaranya sendiri pada saat itu juga memperjuangkan perbaikan nasib buruh dan golongan lemah lain.

Pendekar-pendekar kemerdekaan bangsa kita pun menyadap pikiran-pikiran yang lebih demokratis dari gerakan sosialis di negeri Be-

landa dan Eropa pada umumnya. Pada waktu itu dipahami benar bahwa perkembangan kapitalisme Eropa melahirkan sistim kolonialisme di benua Afrika dan Asia. Tetapi, pada gilirannya, kolonialisme dengan berbagai bentuk penindasan yang bertolak belakang dengan prinsip demokrasi merangsang gerakan nasionalisme di benua Asia dan Afrika.

Tanah dan Kebijaksanaan Pasca-Revolusi

Bila kita memahami peranan tanah dalam perjalanan bangsa dan negara kita, tidaklah mengherankan mengapa nasionalisme Indonesia melihat Agrarische Wet 1870 sebagai biang keladi eksploitasi rakyat kita; dan dengan diproklamasikannya Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, maka benih-benih eksploitasi harus dibasmi dengan segera. Karena itu sudah pada tahun 1947 pemerintah Indonesia membentuk suatu panitia nasional untuk memecahkan masalah pertanahan, agar belenggu-belenggu kolonialisme dapat dibuang jauh-jauh.

Aset utama bagi rakyat banyak adalah tanah untuk bercocok tanam yang merupakan sumber kehidupan utama. Sejarah panjang tentang perjuangan RUU Pokok Agraria tidak perlu dibentangkan lagi di sini, tetapi yang penting diingat kembali adalah kesepakatan nasional bahwa masalah pertanahan harus kita pecahkan.

Baru tiga belas tahun setelah pembentukan panitia nasional pertama tadi dapatlah diundangkan Undang-undang Pokok Agraria—bahkan sebelumnya Undang-undang Bagi Hasil—guna memperbaiki nasib petani dan mengangkat derajat kehidupannya.

Pelaksanaan bagi hasil maupun *landreform* atau redistribusi tanah ternyata tidak berlangsung selancar yang dibayangkan antara 1960—1965. Ternyata pemilik dan/atau penguasa tanah di Jawa maupun di Sumatra dan Sulawesi yang sebagian juga berpenduduk padat tidak rela melepaskan tanahnya untuk dibagikan. Pemerintah akhirnya menyelenggarakan redistribusi dengan membagi tanah negara lebih banyak. Memang di antara tanah yang diredistribusikan ada juga tanah yang dimiliki pribadi, tetapi sudah melebihi luas maksimum yang diizinkan oleh undang-undang. Namun demikian, luasan tanah tersebut sangat kurang dibandingkan dengan luas tanah negara (Sajogyo 1982).

Redistribusi tanah tersebut dimungkinkan karena banyak tanah yang sebelumnya berstatus *erfpacht* sudah kembali dari swasta asing dan pemerintah Republik Indonesia. Lebih-lebih karena banyak perkebunan asing yang dinasionalisasi pada tahun 1958, sehingga negara menguasai kembali tanah-tanah bekas *erfpacht* tadi.

Kebijaksanaan itu sedikit mengurangi ketegangan sosial-ekonomi antara pemilik tanah dan petani miskin atau tunakisma di daerah pedesaan. Tetapi peristiwa G-30-S (1965) membuktikan bahwa perebutan tanah lebih kuat melatarbelakangi gejolak politik di daerah pedesaan dibandingkan perbedaan ideologi. Jumlah petani-petani yang "lapar tanah" di Bali, Jawa Timur, dan Jawa Tengah sudah cukup banyak.

Di daerah luar Jawa pun, seperti di Deli yang padat perkebunan serta daerah transmigrasi Lampung, Sulawesi Selatan, dan sebagainya, timbul konflik mengenai penguasaan tanah yang berakhir dengan pertikaian berdarah. Akhirnya, demi stabilitas politik setelah 1965, pelaksanaan UUBH dan UUPA dihentikan dan dipeti-eskan.

Dalam periode pemerintah Orde Baru timbul pemikiran bahwa *land-reform* tidak diperlukan karena industrialisasi memberi kesempatan baru; sementara surplus penduduk dari daerah pedesaan dapat diserap oleh sektor industri yang sedang tumbuh.

Industrialisasi

Sejak awal pemerintah Orde Baru sudah mencanangkan langkah-langkah dalam kebijaksanaan pembangunan yang akan mentransformasikan masyarakat agraris kita menjadi masyarakat industrial. Pelita VI sekarang inilah yang dikatakan akan mengawali tahap tinggal landas, di mana sektor industri sudah akan menggantikan sebagian besar peranan sektor pertanian.

Namun demikian pembangunan industri dan prasarana yang diperlukan industri tersebut ternyata juga membutuhkan tanah. Ini belum termasuk permukiman di sekitar pusat-pusat industri yang semakin meluas. Pulau Jawa yang padat penduduklah yang terutama mengalami kekurangan tanah lebih dahulu dibandingkan pulau-pulau lain negara kita. Tanah subur berpengairan baik di Jawa dengan cepat berkurang karena ditelan industri, permukiman, dan prasarana, sehingga Jawa menjadi lebih bersifat *urban* dan industrial. Namun demikian ternyata daya serap industri belum dapat menampung kelebihan penduduk dari daerah pedesaan, sehingga transmigrasi keluar pulau Jawa dan ekstensifikasi pertanian di luar pulau Jawa masih diteruskan.

Akhir-akhir ini timbul kecemasan bahwa dengan berkurangnya areal sawah di Jawa, posisi keswasembadaan beras kita juga akan terancam. Karena itu ekstensifikasi areal sawah di tanah gambut Kalimantan Tengah Sudah dijadikan *crash-program*. Meskipun sudah terba-

yang risiko-risiko tertentu yang harus ditanggung, tetapi mempertahankan keswasembadaan pangan tetap diprioritaskan. Selain itu keuntungan dari industri diperkirakan belum cukup mampu menjamin impor beras; sehingga masih lebih aman mensubsidi sektor pertanian dan petaninya.

Dari perkembangan yang dapat kita amati tampaknya kebutuhan akan tanah masih akan terus meluas, karena di kawasan Timur Indonesia, misalnya daerah aliran sungai Memberamo di Irian Jaya, sudah diproyeksikan sebagai daerah ekstensifikasi pertanian berikutnya.

Semua itu menunjukkan betapa pentingnya pemecahan permasalahan tanah, yang sekarang bahkan dialihkan ke pulau-pulau besar di Indonesia seperti Kalimantan dan Irian Jaya. Pengaturan tanah, baik di tataran makro maupun mikro, tampaknya perlu menjadi perhatian utama kita apabila pelestarian lingkungan dan keadilan sosial benar-benar ingin kita wujudkan. Untuk itu kebijaksanaan desentralisasi dan pelaksanaan otonomi daerah dari pemerintah pusat perlu dipercepat pelaksanaannya.

Bila ditinjau Indonesia secara keseluruhan, terkesan bahwa proses transformasi dari negara agraris ke negara industrial tidak dapat dilakukan serentak. Pendekatan yang bertujuan ganda sesuai kondisi (*multi-pronged approach*) tampaknya belum dapat kita abaikan.

ASET BUKAN KOMODITI.

April 1997

A KONSEPTUAL: PERTANIAN VS INDUSTRIALISASI

GROWTH, EQUITY AND POVERTY[1]

(Updated August 2002)

Introduction

This is a continuation of an earlier exposure of the above-mentioned subjects which I presented in January of this year, hoping that you will acquire a better understanding of the trends discussed in seminars/ symposia and reported in various media.

Our first lady president has been face with many of the same political, social and economic problems as her predecessors since the fall of President Soeharto. Although President Megawati, daughter of Indonesia's first President Soekarno, leads the party which so far enjoys the most widespread popular support, the administrative and bureaucratic ranks in this country are apparently dominated by the Golkar Party which the toppled President (General) Soeharto established and strongly relied upon.

---

[1] Contribution to CESS Training Session on October 8, 2002.

Conceivably therefore Reformation in many sectors of society is not moving as fast as the young generation expected in the tumultuous year 1998.

Decentralisation has been strongly urged and regional autonomy was subsequently extended to districts (*kabupaten*) which are sub-territories of larger provinces of which there are today 33 in the country. Districts may amount to approx 400, further sub-divided into some 5000 sub-districts (*kecamatan*) and about 65,000 villages (*desa*). Autonomy has been warmly supported by the districts which have been bestowed with more natural resources, and viewed with some reserve by the relatively poorer ones.

For the new cabinet under President Megawati, it has been obvious to continue the policies virtually stipulated in the short office period of President Habibie (approx 18 months).

Under pressure of globalisation economic liberalisation and privatisation of public corporations continued, restructuring of the banking system, debureaucratisation and last but not least reducing foreign loans and reactivating domestic industries.

Meanwhile, unemployment increased due the decline of exports and foreign investments as well as trade. Frequent labour unrest and demonstrations seem to have urged domestic as well as foreign investors to relocate their industries to other Asian countries considered to be socially politically stabler.

The law on Regional Autonomy was initially meant to give greater freedom to local business people to also attract foreign investors directly. However, the latter have been reluctant to settle commercial relationships due to legal uncertainties and weak law enforcement.

Economic Growth and Unemployment

Macro-economists have as yet been concerned about the slow economic growth after the 1997 crises. However, more "popular oriented" economists have argued that the level of GDP has been retained at 3—4% this year and in 2001, due to the agricultural sector at large. They have been arguing that it was based on the peddlers and small to medium entrepreneurs that GDP level could be sustained at the present level, and it is anticipated that there will be a slight rise to a 5% level by the end of fiscal 2002.

Meanwhile, unemployment rate remains high and some estimates reach the 40% level, which means that almost half of the Indonesian labour force have been fired and are looking for jobs. Not inconceivable therefore is the trend to apply for a job outside the home country. Job seekers, including unskilled illegal job seekers, have sought employment not only in neighbouring Malaysia and the Philippines, but also in Hongkong, Taiwan and the Middle East.

The more skilled workers have also been recruited by companies in Australia, the Netherlands and Germany. In smaller numbers workers with expertise have also been recruited by companies in Germany and even the U.S. such as the aircraft industry.

Unemployment or job seekers among university graduates is also suspected to be fairly high, albeit there are no reliable figures; relevant indicators are for instance graduates who become cab drivers of salesmen, sharply deviating from their formal academic training. Recruitment for bureaucratic positions are therefore attracting tens of thousands of university and academy-level graduates, males and females.

In a recent article published in the KOMPAS daily, the director of the World Bank, Mark Baird, has been quoted as saying that Indonesia's economic growth today of 4% is not quite enough to sustain GDP and solve the unemployment problem. In the nation's capital city of Jakarta unemployment has increased with 22.3%.

Normally, for the past decade or so Jakarta has been attractive for job seekers of all professions as well as for unskilled workers, such that population grew due to immigration, reaching 200 to 300,000 people/job seekers annually usually entering after the end of the fasting month of Ramadhan.

Poverty which has apparently declined in the previous year has yet remained above the 1997 level of approx 12 percent. The persistent problem remains that due to increasing unemployment rates, both in the formal as well as informal sectors, new labour absorptive programmes need to be developed and implemented within the shortest possible time.

In the past three decades or so, agricultural development has put a heavy emphasis on production through technological improvements and neglecting technology absorption by the poor peasantry and farm labourers who become increasingly marginalised, forced to populate the growing informal sector or seek employment in neighbouring countries. Apparently the commercial, construction and manufacturing sectors have been unable to absorb the millions of rural surplus labour. Moreover, whatever industrial growth there had been, it was of a more capital than labour intensive nature.

A prospective pro-poor policy in a situation of the country's immense debt burden-both foreign and domestic has little alternative than implementing large-scale labour intensive projects to utilise its natural

resources in which agriculture in its broad comprehension, including forest resources, forms a pertinent foundation. In this regard a comprehensive agrarian restructuring and management of natural resources as consensed by the People's Assembly (MPR-RI) no. IX/2001 is urgent. This will most potentially also sustain the present policy of agribusiness development.

Without agrarian restructuring, the poorer stratum of the farming population will not be activated. Food crop agriculture, horticulture, animal husbandries, fisheries and forestry as sub-activities will form the sound base for small-to large scale industries.

There is no doubt that intensified education in all fields in a nationwide human resources development effort will be simultaneously implemented.

The poverty alleviation policy has moved away from the social safety net approach since legion complaints have been submitted to the department in charge of implementation. Apparently bureaucratic machines at various levels have not ceased their corruptive practices due to which the help and subsidies to the poor did not reached the target groups. However, an alternative procedure outside the bureaucratic structure has been followed and NGOs have been more directly involved instead.

Poverty and unemployment are of course closely related, which is clearly reflected in the phenomenon of the long chain of middlemen between consumer and producer. In all sorts of services where seller and buyer meets, *calo* is ready to intervene.

In my hometown Bogor, where it often rains in the afternoon, there are tens of youngsters who will offer you some shelter under an um-

brella to keep you from getting wet in the street. Teenagers will help car drivers to escape traffic jams by regulating traffic in exchange for a hundred Rupiah. At bus stations and terminals, youngsters will "grab" your luggage and help you to find a seat in the crowded bus for some tip, etc.

Equity

Most difficult to report on is of course equity, if there is any. Now more than ever there is a strong feeling of inequity; this has aggravated since the economic crisis, and in an atmosphere of democratization the claims for greater equity is undoubtedly growing stronger.

In the latest post Reformation are also the Program for National Development, abbreviated as Propenas 2000–2004 and formulated based on law no. 25/2000, clear emphasis has been put on justice, equity and basic human needs rather than merely on economic growth. In the context of economic liberalisation subsidies and foreign loans are gradually diminished.

Empowerment of poor farmers and small traders through education and training has been given first priority. Thus all in all domestic and local potentials have been further, strengthened and developed, also in order to prepare for a fair but tougher competition in the future.

Next year the Asian Free Trade Association will become effective, which will undoubtedly come as a first challenge. The World Trade Organisation will have to be faced more directly.

In a longer time perspective there will be the APEC era when the developing nations of Asia will be facing the world's most industrialized

countries, such that putting the system into place can no longer be postponed. And by then poverty should have been largely alleviated, better even, eradicated.

Finally the Propenas has projected changes in the macro-economic structure in which for instance fiscal sustainability and total factor productivity will be endeavoured. The agricultural sector is projected to grow from 1.4 to 2.9% in the 2000—2004 period; non-oil based processing industries 7.9% annually: yet these targets will still be lower than the pre-crisis achievements.

Overall economic finally is expected to reach 5.7% enabling 11 million workers to be employed, such that by the end of 2004 open unemployment will be decreased to a 5.1% low. More than 2 million jobs will be created and average productivity should be leveled up to 3.4% per year.

How realistic this all has yet to be seen.

Bogor, October 3, 2002

REFERENCES

Kompas Daily. August–September 2002. Jakarta.

Tjiptoherjanto, P. 1996. *Sumberdaya Manusia dalam Pembangunan Nasional* (*Human Resource Development in National Development*). Jakarta: FE the University of Indonesia.

The World Bank. 2001. *Indonesia: Constructing a New Strategy for Poverty Reduction*. Washington, D.C./Jakarta.

ATTACHMENT

Indonesia's Labour Force and Unemployment (%) 1980–2020

Year	Labour Force	Employment	Unemployment
1980-1990	3.4	3.2	
1990			3.2
1990-1995	3.1	2.9	
1995			3.7
1995-2000	2.8	2.7	
2000			4.3
2000-2005	2.4	2.3	
2005			5.0
2005-2010	2.0	1.9	
2010			5.8
2010-2015	1.7	1.5	
2015			6.8
2015-2020	1.4	1.2	
2020			8.0

Source: Aris Ananta, et.al. 1995

WORLD & DEVELOPING NATIONS' POPULATION PROJECTION 2050

- Developed Nations Constant 1.2 billion
- Developing Nations 4.8 → 7.8 billion
- World Population 2050 6.0 → 9.0 billion
- Total population of China, India, Indonesia, Nigeria & Pakistan: 50% of world population
- Projection of selected countries 2050:
  - India (900 million) 1.5 billion
  - Indonesia (202 million) 250 million
  - Nigeria (112 million) 244 million
  - Pakistan (156 million) 345 million

- World urban population:
  1945 45%
  2005 50%
  2025 61%
- World doubling in 10 years

(Source: Popline, April 1999)

ECONOMIC GROWTH
During 5 "Five Year Development Plans" 1969/70–1994/95 (Fiscal Year April–March)

FYDP I (1969/70–1973/74) 8.5/year
FYDP II (1974/75–1978/79) 7.2/year
FYDP III (1979/80–1983/84) 6.1/year
FYDP IV (1984/85–1988/89) 5.1/year
FYDP V (1990/91–1994/95) 7.3/year
(Source: Central Bureau Statistics)

CHANGES IN ECONOMIC STRUCTURE

Sector	I	II	III	IV	V	1996
Agriculture	40.1	32.6	29.9	21.1	20.5	16.3
Mining	12.3	11.0	7.5	16.0	12.4	6.2
Industry	9.6	12.9	15.1	18.4	20.6	26.5
Construction	3.9	5.5	6.1	5.1	5.7	8.0
Transport/Communication	3.8	5.4	5.9	5.2	6.2	6.7
Miscellaneous	30.3	32.6	25.3	34.2	34.6	34.3
Total GDP	100.0	100.0	89.8	100.0	100.0	98.0

Source: Central Bureau Statistics

POVERTY IN INDONESIA

Year	Number of poor people			Under poverty line		
	Urban	Rural	Total	Urban	Rural	Total
1976	10.0	44.2	54.2	38.8	40.4	40.1
1978	8.3	38.9	47.2	30.8	33.4	33.3
1980	9.5	32.8	42.3	29.0	28.4	28.6
1981	9.3	31.3	40.6	28.1	26.5	26.9
1984	9.3	25.7	35.0	23.1	21.2	21.6
1987	9.7	20.3	30.0	20.1	16.4	17.4
1990	9.4	17.8	27.2	16.8	14.3	15.1
1993	8.7	17.2	25.9	13.5	13.8	13.7
1996	7.2	15.3	22.5	9.7	12.3	11.3

Source: Central Bureau Statistics

POVERTY DISTRIBUTION BY MAJOR ISLANDS

Island	Number of Periode		Percentage	
	1993	1996	1993	1996
Sumatra	5.1	4.3	19.6	18.9
Jawa & Bali	14.8	12.8	57.2	57.1
Kalimantan/Borneo	2.0	1.7	7.8	7.4
Sulawesi/Celebes	1.3	1.2	5.1	5.4
Nusa Tenggara, Moluccas & Irian/West Papua	2.7	2.5	10.3	11.2
Indonesia	25.9	22.5	100.0	100.0

Source: Central Bureau Statistics

HOUSEHOLD INCOMES

Year	Income of 40% Poorest	Income of 20% Richest
1976	11.88	55.35
1977	10.76	55.99
1978	11.08	54.32
1982	13.63	50.37
1984	16.24	46.82
1987	18.99	45.35
1990	21.30	41.90
1993	20.30	42.70

Source: Central Bureau Statistics

P4K; PROGRAM FOR POVERTY ALLEVIATION AMONG POOR FARMERS, FARM LABOURERS AND FISHERMEN

A Grameen-Bank Inspired Scheme

- By presidential decree/Inpres No. 5/1993 (Inpres).
- Presidential decree to provide development capital for backward/ isolated villages: 28,223 out of 67,000 villages.
- Each village joining the program entitled to receive "seed capital" up to Rp20.000.000,- (equiv. to approx US$2.000,00).
- Groups of 2030 members were formed to become beneficiaries: 3.4 million households.
- Projects implemented by such groups displayed a wide range: from small commercial enterprises to infrastructural construction.
- Disbursement of seed capital through local branches of the Indonesian people's bank.
- 4000 specially trained graduates were assisting the groups as extension workers.

TAKESRA & KUKESRA PROGRAM (PRESIDENTIAL DECREE 3/ 1996)

- Was a program to promote saving and provide small credit to wo-

men's group in the "pre-prosperity" category.

- Program sponsored and supervised by national family planning board.
- Beneficiaries were women's groups of 20 members, small-vendors, peddlers.
- There were 11.5 million "pre-prosperity" household registered, and an evaluative study was conducted in 14 provinces.
- A sample of 1664 respondents were taken for the evaluation in 8 provinces; it comprised rural as well as urban villages.
- Credit provision was meant to set up small to medium scale businesses managed by group members.
- Survey result showed a vertical mobility of poor households to better-off ones.

Prosperity Category	Registered Household 1993		Survey Result 1997	
	n	%	n	%
Pre-prosperity	471	23	219	13
Prosperity I	849	51	904	54
Prosperity II	57	3	154	9
Prosperity III/III+	1	6	208	13
Unknown	286	17	179	11
Total	1664	100	1664	100

TAKESRA & KUKESRA

- Sample survey results indicated that >90% of credit recipients were of the scheme.
- Most of the group moved into small business but were afraid of accepting new technologies in other words preferring manual labour.
- Profits acquired from business were in the majority of cases reinvested to increase initial capital.
- Only a small minority put it in their saving account.

SOCIAL SAFETY NET (SSN)

- Is a program that was designed to retain a minimum level of the basic need of "pre-prosperity" household after the 1997 crises.
- Different meanings of SSN:
  - Charity
  - Social resilience net
  - Social rescue net
- Jointly initiated by Dept. Social Affairs, National Family Planning Board, National Development Planning Agency and supported by UNICEF. Loans provided by IMF and World Bank.
- One purpose was to be complimentary to programs of poverty alleviation
- A major and long term target was to develop and empower the vulnerable and disadvantaged human resources, by safeguarding:
  - Food accessibility
  - Food supply at payable prices
  - Basic education
  - Clothing
  - Employment opportunities

SSN ACHIEVEMENTS

- About one million (out of 7 million) became beneficiaries.
- 60% of elementary and junior high schools were targeted since 1998.
- Rice purchases were made available at 50% subsidy. Purchases of 10 kg for 9 months.
- About 10.000 graduate level students were involved as extension workers.
- Also NGOs were involved.

A KONSEPTUAL: PERTANIAN VS INDUSTRIALISASI

RURAL DEVELOPMENT AND POVERTY ERADICATION IN THE ASEAN REGION: ISSUES, CHALLENGES AND PROSPECTS FROM THE SOCIAL PERSPECTIVE[1]

Introduction

Background and Problemsetting

The post cold war[2] era that has restructured political-economic balances around the globe and generated an omnipotent process of globalisation is inevitably affecting ASEAN member countries as well. Both AFTA and APEC as regional economic conglomerations are already involving ASEAN countries as important economic partners; however, it is also appropriate and timely to raise the question what challenges developing countries in the Pacific Rim are to face in such a huge concerted enterprise? What roles should and can be performed without sacrificing abruptly national interests as new emerging, and for some industrialising nations?

It is also true to say that in the vast Pacific Rim a massive economic shift is on the march.[3] Naisbitt and Aburdene referred to the Pacific

---

[1] Paper presented in the First ASEAN Senior Officials' Meeting on Rural Development and Poverty Eradication, Kuala Lumpur, 20–21 October 1997.

[2] M. Gorbachev, Perestroika; New Thinking for Our Country and the World, New York, Harper & Row Publication 1987.

[3] J. Naisbitt & P. Aburdene, Megatrends 2000, New York, 1990, p.184 ff.

Rim in most laudable terms: ".. is emerging like a dynamic young America but on a much grander scale" and this shift is both cultural as well as economic. Particularly East Asia is seen as the giants of the 21st century, albeit Singapore, Malaysia and Thailand within ASEAN were also mentioned as countries with high growth and big privatisation programs.

In a more recent publication, J. Naisbitt[4] was even much more appreciative of the ASEAN countries by referring to—at least several of the older members—as newly industrialising countries (NICs). Indeed, it has now become an accepted postulate among political leaders that the New Age has its roots in the human potential movement, and that it has to do with a complex awareness of the oneness of creation, the limitless potential of humanity and the possibility of transforming the self and today's world into a better one.

It is very much embedded in this reviving awareness of man that Ministers of ASEAN countries through the Committee on Social Development in its 18th Meeting in Yogyakarta, September 1993[5] agreed to further detail a Plan of Action, and pursue the goals along eight major Strategies, of which the first two and highly relevant to this subject are:

a. Promoting human resource development,
b. Alleviating poverty and enhancing social integration of the disadvantaged and the marginalized.

It would be a fallacy if among the subsidiary bodies—now numbering seven—under COSD supervision, there would not be one body en-

---

4 J. Naisbitt, "Megatrends Asia; Eight Asian Megatrends that are Reshaping Our World", New York, Simon & Schuster, 1996.

5 ASEAN "Plan of Action on Social Development", Jakarta, ASEAN Secretariat, 1995, pp. 1–2.

trusted with the assignment to formulate implementable plans on Rural Development and Poverty Eradication in greater detail. This appears the more urgent since member countries of ASEAN—with the exception of Singapore—are predominantly rural[6] (See App. 1)

All Southeast Asian countries have emancipated from a previous colonial status and emerged as new-born sovereign states after the Second World War. Some have survived through bloody revolutions, while others have experienced a more peaceful transfer of Sovereignty. Despite the different ways of achieving political independence, however, all of the Southeast Asian Countries—with the exception of the polis of Singapore—have strong commitments to agricultural and rural development, albeit implementation of a variety of development policies commenced at appropriate stages in the individual countries' growth process.

Colonising countries on the European and American continents had in fact been banking on the agricultural sector unexploited wealth in the rural areas of Asia, taking advantage of the available labour force as well as a vast growing market. This pattern of resource exploitation seems to have been left as a legacy from the Western colonisers to their former colonies.

Conceivably therefore was the tendency that when ASEAN as a regional association of developing nations was confirmed in 1967, rural potencies continued to be capitalised upon, while preparing and taking steps towards an era of industrialisation. Such a transformation obviously formed no part of any colonial policy.

---

6 Asiaweek, August 22, 1997 (Weekly), Hongkong, Asiaweek Ltd. p.51.

It is in this particular context that poverty eradication as a national and even regional problem, a set of relevant questions in the broad social field, should be exposed.

Which emphasis should agricultural and rural development be given in overall national development strategies, and how should concerted national policies be adjusted to a liberalisation of the world's economic system? To what extent is political democratisation an integral part of the above process? How could the process of acculturation between cultures in the industrialised and industrialising worlds be harmonised without a retrogressive effect upon agriculture and the emancipation of the rural population? Which key-institutions should be adapted without infractions upon cultural values? What is to be done to accelerate human resource development to enable ASEAN member countries to compete in the international market, particularly for agricultural products?

There are legions of more simple questions directly related to poverty alleviation at micro level, which cannot all be posed in this short paper, however a few of the burning one's can be shortlisted:

- Where are the poorest of the poor located in the rural areas?
- In what effective ways can we approach them and help them to uplift their standard of living?
- Should the kind of help be extended to poor people in groups or to individuals?
- Is rural credit the best solution in programs geared to rapidly increase productivity?
- What should be done to increase the poor's accessibility to productive as well as to a variety of public services such as the most basic amenities of life, health and education?
- What other means can we employ or utilise to empower the poor socially as well as economically?

Many more questions—at macro and micro level—could undoubtedly be posed, the answers to which could hardly be elaborated satisfactorily in this paper. They are, however, formulated and raised here to amplify our common awareness, and what is equally important to submit them as points of the agenda of the future permanent ASEAN Council for Rural Development (ACCORD).

The latest statistics published in ASIAWEEK of August 22, 1997, show us the following percentages: Indonesia 66%; Laos 78%; Malaysia 53%; Myanmar 74%; The Philippines 54%; Thailand 64%; and Vietnam 79% are predominantly rural.

The two exceptions being Brunei and Singapore, which have an urban population of 67% and 100% respectively, whereas the other above mentioned member countries have urban populations ranging between 22% (Laos) and 47% (Malaysia).

In terms of population size, however, there is a significantly wide range between approximately 300,000 people in Brunei to 199.2 millions in Indonesia. Myanmar, The Philippines, Thailand and Vietnam have populations less than half the size of Indonesia, ranging between 48 to 77 millions.

With land area of approximately 333,600 square kilometres and a population of 21.3 million people, Malaysia is among the less densely populated countries in the region, such that farm holdings are relatively large.

Yet looking at the agricultural sector shares in GDPs of member countries and comparing them intra-country, no striking variation is ob-

servable, and the average percentage would somewhat below 30%.[7] Only the newly accepted member Myanmar shows a percentage higher than 30% of GDP. Indonesia, Malaysia and Thailand are in the range between 10–19%, while The Philippines and Thailand are in the 20–29% range. This would mean that in countries with high rural population densities also poverty is relatively more widespread. This could probably be best illustrated by Indonesia and Malaysia, which though in terms of agricultural sector shares in GDP are within the same range, display considerable differences in poverty levels (Appendix 2).

Countries which have lesser population densities today, however, should also be aware of high annual population growths such as in Brunei and Malaysia (2.5–3.0%); the Philippines and Vietnam (2.0–2.4%). The potential and future ASEAN member i.e. the Kingdom of Cambodia shows even a higher than 3.0 percentage. If this trend is to continue for a longer time span the incidences of poverty would be aggravated, and if also the industrial sector is not growing fast enough to absorb an increasing rural labour force the situation will be worsened.

According to the World Bank's Atlas (1997:30) ASEAN member countries can also be classified in terms of annual Gross National Product (GNP)/p.c. as follows:

High	US$ 9,386.00 and above	Singapore
Upper-middle	US$ 3,036.00 - 9,385.00	Brunei and Malaysia
Lower-middle	US$ 765.00 - 3,035.00	Indonesia, The Philippines, and Thailand
Low	US$ 765.00 or lower	Laos, Myanmar and Vietnam

[7] World Bank Atlas, 1997, Washington, DC, The World Bank, p.52 (references to 1995 data sources).

Trends and Issues

Rural-Urban Migration

The trends as sketched above clearly shows the track from rural to urban centres of hundreds of thousands, if not millions, of people in the ASEAN region; for a few member countries even the population pull has become so strong that cross-boundary population mobility particularly of the better skilled labour force is occurring more frequently and in greater numbers. Indonesia has even entered into contract relationships regarding the export of sections of its labour force including female labour with countries not only within ASEAN, but as distant as Hongkong, South Korea, Taiwan and several Middle Eastern countries as well as Africa.

The undeniably strong attraction of the growing cities is obviously due to their faster economic growth and this in turn has been the result of a denser concentration of development projects with huge capital investments, therefore, it appears that M. Lipton's conclusion about an urban bias in development in the late nineteen seventies[8] is still valid for the ASEAN region.

The phenomenon of rural-urban migration, if accompanied by an industrial development with relatively low labour absorptive capacity, will result in the growth of a broad informal sector, urban squatters who dwell in slum areas, and tend to generate an outlook of littered impoverished cities, obnoxious to the modern urban political and economic elite. Moreover it would appall tourist and could harm the tourist industry.

---

[8] M. Lipton, *Why Poor People Stay Poor; Urban Bias in World Development*, London, Temple Smith, 1977.

The other side of the picture is that rural villages are getting de-populated by the younger and more productive sections of the country's labour force. Higher wages and better accessibility to certain social amenities such as piped water, electric current, communication facilities, and to some extent even health services and educational opportunities, are the strong pull factors.

If the above trend in population mobility is to be reversed, obviously the rural areas have to be made attractive, economically and socially as well, i.e. by creating more employment opportunities with wage levels not only to meet the growing basic needs but to exceed the cost of transportation for those who circulate or shuttle from their home villages to town. Indeed the challenge is to design an appropriate model for agricultural and industrial development, to which COSD could make great contributions if accepted and endorsed as a specific and permanent body to be assigned the task of Rural Development and Poverty Alleviation.

Apparently the spread of development projects in rural areas does not necessarily provide employment to the rural people inhabiting villagers nearby projects, since many cannot simply meet the required standards of skill and/or education. Consequently for them the modern projects are perceived as unwelcome intruders, which in addition upset the rural environment, i.e. agricultural land is decreasing, water often becomes a scarce commodity and so forth. The benefits of better infrastructure and communication and improvement of wage level through the need for services do often not outweigh the gains from a changed occupational structure. This usually happens because the cost of living also increases disproportionately to incomes.

An example would be certain export oriented industries particularly those which have been established with foreign investment and hard-

ly meet the direct needs of rural people, for instance chemical industries. The influx of more industrial projects in rural areas tends to introduce new hazards of air and water pollution. Such concomitant phenomena arouse a good many feelings of resentment among the rural people.

The feeling among the rural villagers is obviously that, while they have relatively gained little from this type of rural industrialisation: providing little work opportunities, not compensating the rural-urban migration, utilising their assets such as farm land and irrigation systems.

In a world where equal opportunities and equity in the economic sense are finding higher and worldwide appreciation, it is more painful that the poor and uneducated have to do the dirtiest and less pleasant jobs/work. Probably in the third world the greatest pollution is poverty in city slums and in rural areas and it is worth to make the greatest sacrifices indeed to at least reduce, or even better, alleviate that blight rapidly and effectively.

No doubt social stratification has also changed significantly both in rural as well as urban. A new middle class has emerged, characterised by a growing gap and social discrepancies with the poorer layers. Mastery over land has changed into the hands of these middle dashes, which has often not acquired any entrepreneurial skills. As a consequence they are seen by the poor as a landed aristocracy living in urban centres.

Land: A Declining Asset

Landownerships have slipped away from even the hands of small farmers, leaving them with only one "mortal asset" namely human labour. Landownership concentration and tenurial conditions tend to in-

crease incidences of poverty. As a consequence social unrest/protests tend to be higher and more frequent also in such regions, and insurgencies becoming more pronounced. These associations do not, of course, imply that limited land access is by itself the only indicator that has contributed to existing rural poverty nor do they suggest that it is the sole factor that has spawned insurgency. The limited growth of employment opportunities outside the agricultural sector and the country's population high growth might have been equally important determinants of rural poverty.

Moreover, the inevitable consequence of limited employment opportunities in the non-agricultural sectors of the economy has been the decline in farm sizes and in cultivable land per unit of agricultural worker. This was exemplified not only by the Philippines between 1960 (3.5 ha) to 1980 (2.8 ha)[9], but also by a well known transmigration province Lampung in Indonesia.[10] It is therefore not so much the average farm size, but rather the size distribution of operational landholdings that appears to increase the incidences of poverty in agriculture.

Perhaps since the 1960s the Gini-Ratio has been generally adopted as a measurement of wealth and can be used to monitor the progress or decline of it. Rather unfortunately figures for ASEAN countries are not available completely, and neither for the same time periods. The available G-ratios, cited from an Asia Development Bank publication (*Asia Development Review,* 1992 p.131), are also not reporting on the differences in rural and urban areas. However, it may be of some

---

9 A.M. Balisacan, "Rural Poverty in The Philippines", in *Asian Development Review*, 1992, vol. 1, no. 10. p.147.

10 S.M.P. Tjondronegoro, "Lampung; Memberdayakan Kelembagaan Sosial-ekonomi dan Petani Lampung". (Empowering Social-economic Institutions and the Farmers in Lampung).

used to quote the Gini Coefficient for rural Indonesia, which has improved from 0.31 in 1976 to 0.26 in 1986. For the whole of The Philippines the figures were 0.44 in 1971, improving to 0.37 in 1985 and remaining constant at 0.37 in 1988.

Figures for the whole of Thailand also showed a worsening situation (ADB 1992:201) from 0.42 in 1975/76 moving upwards to 0.45 in 1981 and further to 0.50 in 1986.

Also for some ASEAN countries[11] several social indicators related to the agricultural sector are available, for example Agricultural Sectoral Share of GDP for the period 1970–1989. If more time to draft the paper would have been allocated, more recent figures can undoubtedly be reported. But for now the changes recorded are as follows:

Country	1970 (%)	1989 (%)
Indonesia	46.0	20.5
Malaysia	32.0	20.2
Philippines	28.8	26.9

On Agricultural Sector Share of Employment the following percentages can be reported:[12]

Country	1965 (%)	1980 (%)
Indonesia	71	57
Malaysia	59	42
Philippines	58	52

[11] Asian Development Bank, "Economic Policies for Sustainable Development", Manila, ADB, 1990.
[12] ADB *op.cit*. p.35.

Any empowerment of the farmers therefore should include efforts to solve this basic problem of proportionality between size distribution and number of labour units. Governments in the region, however—often for political reason—shave not been consistent in carrying out land and/or tenure reforms, or are sometimes even reluctant to risk political imbalances/upheavals or social protests, hence, probably shaking the yet vulnerable economic structure. Seldom is it taken for granted that corrections in the disproportionality of factors of production in the rural areas are as vital as in industries. The alternative looming to promote rural industrialisation is believed to be much less disturbing for the country's social-economic stability.

Among the ASEAN founding countries, Indonesia and the Philippines have ever attempted an agrarian reform, however, neither have been very successful in correcting the disproportionality mentioned above. Commercialisation and industrialisation have been accepted as a better panacea in overall development.

It is left to be seen how Vietnam's, which has implemented a land redistribution of land more consistently in its Northern territory, will experience its leap into the industrial era in a fashion that may reflect/result in a more balanced growth. Vietnam's today's high economic growth seems to show indications in the above direction.

As is commonly known, Indonesia and The Philippines have chosen the path of agricultural intensification and modernisation by improving their respective irrigation systems and modern ways of cultivation through the adoption of high yielding staple food varieties (HYV), fertilisers and pesticides, next to other agronomic improvements such as row-planting and a better water distribution system.

If a self-sustained industrial growth is anticipated a solid agricultural basis with a healthy balance between staple food crop and cash crop cultivation is required, and this again would of course be possible by a proportionate balance between the major production factors: land, (quality) labour and capital.

In the modern setting A.T. Mosher[13] has added two more important factors i.e. infrastructure and market facilities including a healthy credit system from rural banks.

Food

The greatest majority of Southeast Asia's native population is basically rice eaters and therefore paddy cultivation, both on low-land and up-land, is important. While the smallest republic in ASEAN is a net importer of rice, so was the largest one particularly in the 1960–1984 period. Taking into consideration that unstable food supplies can easily cause political instability, Indonesia, as once the biggest rice importer in the world, decided to become self-sufficient in rice which it did achieve in 1984/85 after an all-out rice intensification program.

Roughly 480 million rice-eaters of ASEAN obviously provides a good market for the larger producers of rice and today the countries with a surplus production to help its neighbour countries are Thailand, Vietnam and to a lesser extent also Myanmar.

The most populated countries of the region have made great efforts to meet its own staple food needs and embarked upon intensification programs; modernisation of agriculture was started in the early

---

[13] A.T. Mosher, Getting Agriculture Moving; Essentials, for Development and Modernisation, New York, a paper for Agricultural Development Council (AID/C), 1966.

1960s under the name of Massagana 99 in the Philippines and Bimas in Indonesia.

Sociologically the rice intensification programs like on the Indo-Pakistani sub-continent benefited the larger farmers more than the ones having landholdings of less than half a hectare, while the latter are forming the majority in the Southeast Asian countries.

The rice intensification programs were particularly more implemented on upland where landholdings are on average even tinier.[14] Due to the fact that land scarcity started in the low lands there has been a move of the poorer farmers uphill to cultivate paddy on marginal lands at the cost of *terrestrial forest* areas. Sustainable agriculture, given their capital shortages, often became problematic. Watershed management then becomes a problem also.

Though those programs benefited the richer farmers in the first place, some trickledown effect of welfare should also be mentioned—a form of spill-over effect—due to which a new stratification is emerging also in rural areas.

The rice intensification program can certainly be labelled as a first move towards poverty alleviation, also linked to achieve economic as well as political stability. However, from the start already the question whether this program, known as the Green Revolution, would be a "Pandora box".[15] After thirty years of experience one can conclude that it was not an either or matter, because to a certain extent stability has

---

14 J.W.J. Bottema and D.R. Stolz (eds.), "Upland Agriculture in Asia", Bangkok, ESCAP-CGPRT Centre, 1994, CGPRT no. 30, Proceedings of a Workshop held in Bogor, Indonesia, April 6–8, 1996.

15 C. Wharton, "Cornucopia or Pandora Box". New York, A/D/D, 1962.

been achieved; however, it also widened the gap between the haves and the have-nots.

According to FAO (1995) sources as quoted by Chao Yang Peng et. al.[16] the overall trend in Asia is that at the national level Food Security[17] as a new indicator of welfare is increasing, and will likely continue to increase into the early 2000. However, it is at the same time conditioned by several co-determinants such as: sustained economic growth, population pressure, structure changes, shifts in international comparative advantages and institutional frameworks. Food security as measured by production increase of cereals doubled in Indonesia, Malaysia and Vietnam; increments were somewhat less salient in Thailand, Laos and Myanmar though constant at sufficient levels. The following table shows the upward food-security trend.

The World Food Summit in 1996,[18] however cautioned that food production in Asia will not be able to keep up with the escalating demand broadly across Asia i.e. beyond the ASEAN boundaries. It was also estimated that East Asia countries will increasingly rely on imported grain for enough food consumption. The situation is particularly alarming in South Asia where food deficits will probably more than triple by 2020.

---

16 Chao Yang Peng, et. al., "Food Security in Asia", in Asian-Pacific Economic Literature, Vol. 11, No. 11. May 1997, pp. 3, 9–10.

17 A.H. Chisholm and R. Tyers (eds.), "Food Security, Policy and Perspective from Asia and the Pacific Rim", Lexington, Mass, D.C.: Heath & Co., 1962, Lexington Books.

18 World Bank, "Food Security for the World", Washington, DC, The World Bank, 1996. Statement prepared for World Food Summit.

Trends in Food Security in Asia
(All cereals including rice in milled form) from 1969 to 1990
(Partial quotation from Peng et al.) p. 3

Country	Total Domestic Use		Food Production		%
	(in thousands of tons)				
	1969/71	1988/90	1969/71	1988/9	
Indonesia	15,381	35,936	16,458	37,660	88
Malaysia	1,146	1,186	2,015	3,677	58
Philippines	5,664	10,771	6,001	12,958	70
Thailand	11,219	17,592	7,073	2,555	60
Laos +	606	921	663	1,043	80
Myanmar +	5,551	9,568	4,946	9,625	86
Vietnam +	6,807	13,077	8,440	12,426	85

+ Countries that joined ASEAN in 1997

Institutions and Organisation

It was with the early government directed programs like the rice intensification program that institutions in their traditional setting were focused upon as they could be instrumental in the implementation of development programs. Irrigation requirements to sustain the Massagana 99 or the Bimas/Inmas programs embraced existing and still functioning traditional institutions to ascertain popular participation.

Many new born countries in the Third World were obviously trying to develop a bureaucracy of their own in order to substitute the one set up under colonial rule. Implementation of programs was put in their hands and bureaucratic interventions down to village level became inevitable. In many cases the bureaucratic rank and file failed to understand the rural institutions in their traditional setting, such that instructions were channeled down the line rather than persuading local leaders to collaborate. Owens and Shaw[19], already argued in the

[19] E. Owens and R. Shaw, "Development Reconsidered; Bridging the Gap between Government and the People", London, Heath & Co., 1974.

early 1970s that the co-operation and direct involvement of local traditional institutions are not only crucial but absolutely decisive for the success of government projects.

There are dozens of books[20] and studies which tried to explain the whys of this change in policy. Some of the disadvantages of too deep bureaucratic intervention and not allowing local institutions/organisations to function and act on their initiative are:

a. Breeding dependency and preventing local organisations from representing the interests of their members,
b. Losing the capacity to act on their own initiative,
c. Becoming less effective if not becoming indifferent towards mobilising self-help units,
d. Less effective in articulating the needs of their members,
e. Disinterest in providing reliable feed-back on government programs to the bureaucracy.

Cases in various parts of the developing world also showed that local organisations that manage to avoid becoming subordinate to government sometimes fall victim to local elite c.q. the more prosperous

---

20 Korten and R.Y. Siy, Jr. (eds.), "Transforming a Bureaucracy; The Experience of the Philippine National Irrigation Administration", West Hartford, Conn., Kumarian Press, 1988.

-S.M.P. TJONDRONEGORO, *Social Organization and Planned Development in Rural Java*, Kuala Lumpur, Oxford University Press, 1984.

-S.M.P. TJONDRONEGORO, Basic Problems of Rural Development: A Plea for a more Unified Approach to Planning, Ujung Pandang, S.E. Asia Development Advisory Group (SEADAG), 1974, Seminar Proceedings.

-D.F. Korten (ed.), *Community Management; Asian Experience and Perspectives*, West Hartford, Conn., Kumarian Press, 1986.

-M.J. Esman and N.T. Uphoff, *Local Organizations; intermediaries in Rural Development*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 1984.

-V. Ostrom, D. Feeny & H. Picht, *Rethinking institutional Analysis and Development; Issues, Alternatives and Choices*, San Francisco, International Center for Economic Growth, 1988.

farmers, merchants, moneylenders and resident govemment officials, including those in the armed and police forces.

The bureaucratic machine proper should actually be preventing all the disadvantageous items above from happening. It is here that NGOs can do a marvellous job by closing or narrowing the growing gap. It is this movement that should be stimulated by the government since NGOs have greater flexibility of performing than can the bureaucratic machine, due to strict rules and regulations to which they are by merit of their professional subject.

In the field situation whatever measures government agencies take, tactics design or principles set, it is advised that caution and a maximum of empathy should be reserved such as to make them more supportive of better local organisation performance. Indeed, their effectiveness depends on the context in which they are invoked as well as the persistence with which they are pursued.

In the process of transforming tradition into modernity, and subsistence economy into market economy, many developing countries have adopted the co-operative as an intermediate organisation, where to some extent a patron-client relationship between members and the leader is retained, but were also entrepreneurship, management and more ”Gesellschaft” relationships between all are encouraged and strengthened.

A policy of increasing decentralisation and regional autonomy should be executed concomitantly and consistently. Another effort to bridge the agricultural phase with the industrial one has been attempted by

various Asian countries and shows us a range between co-operative and communes.[21]

In every country there is a specific and long history[22] about collective farming, gradually developing into collective productive units, first next to agriculture collectives, collectives in commercial enterprises are emerging, which subsequently may grow into small industrial production units and finally becoming large scale factory-based organisations.[23] By that time collectives have become large labour unions. There is certainly more than one model that has been developed throughout histories of countries, and it is not impossible that fighting a way through one to the next stage can be accelerated as for instance China, Taiwan and Korea have shown/displayed. Perhaps the Japanese experience breaking through within one country has been taken as a model of acceleration by those East Asian countries which have today become the emerging industrial "dragons".

Collectives as above meant were production units encompassing 20–30 households, which in many Southeast Asian Countries would be the size of a neighbourhood locality. Not surprising therefore is the fact that such collective groups have been adopted by many programs geared to poverty alleviating activities. In Indonesia a special program to alleviate poor and isolated villages (IDT program) has adopted the same size; an earlier program supervised by the Indonesian Department of Agriculture under the name P4K (micro credit for poor farmers and fisherman) has productive groups of about 10-20 households. A most recent approach developed by the Office of the

---

21 P. Dorner (ed.), *Cooperative and Commune; Group Farming in the Economic Development of Agriculture*, Madison, WI, The University of Wisconsin Press, 1977.

22 *Ibid*. p.312, Japan as an example.

23 S.J. Stoljar, *Groups and Entities; An Inquiry into Corporate Theory*, Canberra, Australian National University, 1973.

Minister of State for population has taken 20 households for its credit receiving groups.

The many experiences obtained in the field have been published as case-study reports by Selo Soemardjan and Kennon Breazeale[24] and as a whole are the impacts of village development.

Concerning Delivery Systems, as has been explained above, in centrally planned development programs the delivery system takes advantage of the existing bureaucratic structure including extension workers in various sectors such as agriculture, health, social affairs, information, population and family planning, transmigration and so forth.[25] However, to reach the target groups at grassroots level in rural areas, those formal agencies are not adequate.

An extension assistant is needed working at micro-local level, such as in the micro-credit scheme where groups of 20–30 household have to be approached, persuaded and served. In countries as vast as Indonesia, where infrastructure and communication systems have yet to be considerably expanded, intensive extension is still needed very much.

NGOs working at grassroots level due to limited funding and personnel are also limited in their activities, however should be a welcome agent in providing the services. NGOs are potentially also able to function as local monitoring units as well as early warning agencies and provide feedback to government agencies.

---

[24] Selo Soemardjan and K. Breazeale (eds.), *Cultural Change in Rural Indonesia; Impact of village Development*, Surakarta. Sebelas Maret University Press, 1993.

[25] S.M.P. Tjondronegoro, "Poverty Alleviation: Institutional and Administrative Problems" in J.P. Dirkse et. al. (eds.), Indonesia's *Experiences under the New Order Development and Social Welfare*, Leiden, KITLV, 1993, p.136–184.

Extension workers who provide assistance to the target groups are not so easy to be found locally, yet the most appropriate and effective extension assistants are to be recruited locally. Initial steps, however, have to be taken by dedicated extension assistants external to the native villages of target groups. In conclusion the delivery service encompassed in centrally designed development programs has to be stepwise.

This form of out-of-school and non-formal education or one might say, socialisation, could in principle also be done through electronic mass-communication media such as radio transistors, TV, even telephones or computers. However attractive this may sound implementation has to be preceded by the tremendous expansion of those media-infrastructures.

An ever greater number of countries are using satellites to start building such a modern "super highway" communication network. It is either dependent on government subsidies or the purchasing power of target groups that allows them to buy the needed equipment and possibility to access electric current locally.[26] In other words, local and rural electrification is a means inevitably to be implemented first, before any step in this direction can be taken.

To reduce costs for any one member country within ASEAN, such satellites can be rented or purchased jointly, opening thereby new gates and avenues for closer regional co-operation. Cultural exchange, religious and ethnic tolerance would be simultaneously served by the services provided by such communication satellites.

---

[26] G. Foley, *Electricity for Rural People*, London, Panos Publications Ltd., 1990 (The Panos Institute).

Challenges

Many of the challenges faced by govemments in the ASEAN region, engaged in efforts to fight poverty, have already been encompassed in the above chapter on Trends and Issues. The transformation from agrarian to industrialising societies is a long term process of several decades, in the course of which sectoral imbalances should be corrected in order to achieve greater equity. Social-economic discrepancies would not only harm societal stability but will also gradually undermine more sustainable farming practices. More ecological damage will be the inevitable outcome.

Many agriculture families are landless labourers, tenants or sharecroppers owning only tiny farm plots, dominated by and dependent on the rural elite. A rapid introduction of modern and mechanised farming has often a worsening effect on the situation. An estimated 30 percent of all farm families—if not more—are tenants in Indonesia, Malaysia and Philippines, and are most common in areas bestowed with more fertile soils. Yet, even in a few countries that have implemented land or tenancy reforms, those efforts have largely failed to improve the living conditions of the poor. Tenurial status is directly linked to poverty.

The alternative offered was commercialisation and industrialisation; however, both sectors need better qualified workers, which apparently the rural surplus population is hardly able to supply. More education, training and extension are required to enable them to access the new occupations in which higher expertise is needed.

Rural indebtedness reflects another type of dependence which simultaneously upholds the patron-client relationship, in effect hampering clients to become free farmers able of sustaining their households.

The challenge is virtually how to correct such embedded (traditional) social stratification. In a partnership concept, which has been coined as "foster father/ parent-child" relationship it is not easy to determine whether it has sufficiently moved away from the patron-client structure.

However much mechanised farming contributes to production volumes within shorter time spans, which could ever be produced by manual labour or local farmers, more widespread unemployment is frequently the result. Furthermore, local institutions will be undermined, losing their distributive functions. The introduction of new technologies therefore should be carefully considered such as not to aggravate impoverishment processes among the peasantry which is the very target group of any anti poverty program in rural areas.

The lack of and ways to stimulate greater participation among them is another hurdle to be overcome. The very poor would need their time badly to do whatever they can to enable their household to survive. Consequently, only if collective work is earning more relative to other opportunities and alternatives would the poor be willing to participate. If time is money to the well-to-do, so means time a chance to survive for the poor.

The rural poor is particularly vulnerable to natural factors such as long drought, retarded rainfall, floods, forest or bush fires, etc. There is an implicit time factor involved, since the poor cannot wait too long to gain and get access to basic sustenance for survival.

Bogor, 6 October 1997

ADDITIONAL REFERENCES

Arsyad, Siutanala, et.al. (eds.). 1992. *Conservation Policies for Sustainable Hillslope Farming. Soil and Water Conservation Society*. Ankeny, Iowa.

Asian Development Review. 1994. *Country Studies in Urban Poverty*, Special Number I, Vol. 12. Manila: Asian Development Bank.

Binswanger, H.P., et.al (eds.). 1980. *Rural Household Studies in Asia*. Singapore: Singapore University Press.

Hancock, G. 1989. *Lords of Poverty; The Power Prestige, and Corruption of the International Aid Business*. New York, NY: The Atlantic Monthly Press.

Hardjono, J. (ed.). 1991. *Indonesia, Resources, Ecology and Environment*. Singapore: Oxford University Press.

Hedley, D.D., et. al. (eds.). 1987. *Round Table Indonesian Agricultural Development for Repelita V*. Jakarta: Bureau of Planning, Department of Agriculture.

Lindenberg, M. and M. Ramirez. 1989. *Managing Adjustment in Developing Countries; Economic and Political Perspectives*. International for Economic Growth.

McGeary, M.G.H. and L.E. Lynn, Jr. (eds.). 1988. *Urban Change and Poverty*. Washington, D.C.: The U.S. Academy Press.

Mollet, J.A. (ed.). 1991. *Migrants in Agricultural Development: A Study of Intrarural Migration*. London: MacMillan Academic & Professional Ltd..

Poleman, T.H.T. and D.K. Freebairn (eds.). 1973. *Food, Population and Employment; The Impact of the Green Revolution*. London: Praeger Publishers.

Saxena, A.P. (ed.). 1980. *Administrative Reforms for Decentralized Development*. Kuala Lumpur: Asian & Pacific Development Administration Center (APDAC).

Schmit, L.Th. 1991. *Rural Credit Between Subsidy and Market; Adjustment of the Village Units of Bank Rakyat Indonesia in Sociological Perspective*. Leiden: Leiden Development Studies.

Wertheim, W.F. 1977. *Perspectives and Strategies for the Rural Poor, Aid to the Poor of Betting on the Poor?*. The Hague: Institute of Social Studies.

White, B. and R.S. Sinaga. 1979. *Rural Employment and Incomc Distribution in Java*. Bogor: Institut Pertanian Bogor, Commissioned by International Labor Organization.

RECOMMENDATIONS

1. It is recommended that a specific Advisory Council on Rural Development and Poverty Eradication be established under the supervision of COSD, and which should apply a two-pronged approach simultaneously. One is to uplift the destitute poor beyond subsistence level, while a second target should be to emancipate

the near poor towards acquiring new role-sets more conducive to the functioning of modern society.

2. The urgency of establishing such an Advisory Council on Rural Development and Poverty Eradication while moving into the 21st Millennium is justified by:
   i. Population growth the declining role of and employment opportunities in agriculture,
   ii. Social-economic rural-urban discrepancies and concomitant rural-urban migration, resulting in congested cities,
   iii. The need for designing a better spread of labour absorptive industries into the rural areas and moving towards a more sustainable economic development,
   iv. The need to compose and supervise a monitoring system to record progress in welfare related projects closely relevant to poverty eradication,
   v. The need for policy formulations with regard to Rural Development and Poverty Alleviation/Eradication.
3. Vital is yet the increase of agricultural product, staple food in particular, since an escalating demand for food broadly across Asia will also affect food production levels of consumption in the ASEAN region. It is therefore recommended that governments carefully supervise the liberalisation of the agricultural sector, upon which the poor will still depend for a long time in the next century.
4. In the context of a liberalising world economy it is advised that debureaucratisation of government and public agencies should allow new traditional and grassroots level: institutions to grow stronger and gradually acquire the conditions of more modern organisations. In countries where bureaucratic channels have inadequate access to the target populations selected, dedicated NGOs experienced in working at grassroots level with tie underclasses should be asked for help and collaboration.

5. For sustainable development targets to be achieved a more effective legal system needs to be enforced; in rural areas where environmental consciousness is generally stronger, customary laws should also be respected when favouring sustainability.
6. Land use patterns should be comprehensively planned and imposed such that incidences of poverty will be more effectively checked.
7. Despite the declining trend of poverty incidences in the ASEAN region, poverty eradication should remain an integral part of social-economic development, as part of a more comprehensive national development strategy.
8. If a redistribution of land is considered to be jeopardising political stability, it is recommended that at least a tenurial reform could be implemented to empower the social stratum of poor farmers. Minimum wages for farm labourers could also strengthen their bargaining position.
9. Human resource development particularly if it concern the poor will demand considerable time to bear fruit, and therefore it is recommended that several relevant Ministries (Rural Development, Social Affairs, Public Health, Interior, Transmigration, and others) should be making a concerted effort in this particular sector.
10. The need to employ more extension workers and facilitators to be recruited at local level is vital at both macro and micro is growing stronger; and it is recommended that dedicated and selected NGOs should be involved in bridging bureaucratic agencies with the targets groups more effectively.
11. Concamitantly the development of traditional local institution into modern communal self-help collectives and more legally based co-operatives should be encompassed in a more comprehensive strategy to eradicate poverty.
12. The effective involvement of such collectives and their initiative

are vital and indispensable in overcoming the challenges of a growing regional and even global market. To face the keen competition ahead, co-operatives should be given the liberty to make their decisions regarding the commodity to be produced with the highest comparative advantage.

13. Effective operation in a world market are only possible if a wide network of information accessibility is also simultaneously developed within member countries as well as in the ASEAN region as a whole, which subsequently can be expanded into larger regional and international markets.

Appendix 1

A Statistical Profile of ASEAN Member Countries

Country	GDP per Cap. (US$)	Pop. (million)	Pop. Growth (percent)	Pop. per Telp.	Life Expt. (years)	Litr. Rate (percent)	Population (percent)	
							Rural	Urban
Brunei	18,900	0.3	3.2	3.8	75	89.2	33	67
Indonesia	4,140	199.2	1.6	47.7	63	84.4	66	34
Laos	1,670	4.9	2.9	181.5	52	56.6	78	22
Malaysia	9,835	21.3	2.4	5.5	72	89.3	53	47
Myanmar	753	48.3	2.1	265.5	59	82.0	74	26
Philippines	3,020	69.7	2.3	38.6	67	94.0	54	46
Singapore	24,085	3.1	2.0	2.0	77	92.2	0	100
Thailand	8,165	61.4	1.5	13.5	69	93.8	64	36
Vietnam	1,310	76.7	2.3	63.4	67	91.9	79	21

PS: In the absence of up-to-date country reports, figures were cited from ASIAWEEK, August 22, 1997, p.51.

Legend:

GDP per Cap. : Gross Domestic Product per Capita
Pop. : Population
Pop. Growth : Population Growth in percentage

Pop. per Telp. : Number of people per Telephone
Life Expt. : Life Expectancy at Birth
Litr. Rate : Literacy Rate
Urban & Rural Population in percent

Appendix 2

POVERTY LINE

So far it has not been possible to draw a comparable poverty line between ASEAN countries, and in order to overcome the differences a World Bank publication has been looked up and some estimated indication can be presented here under:

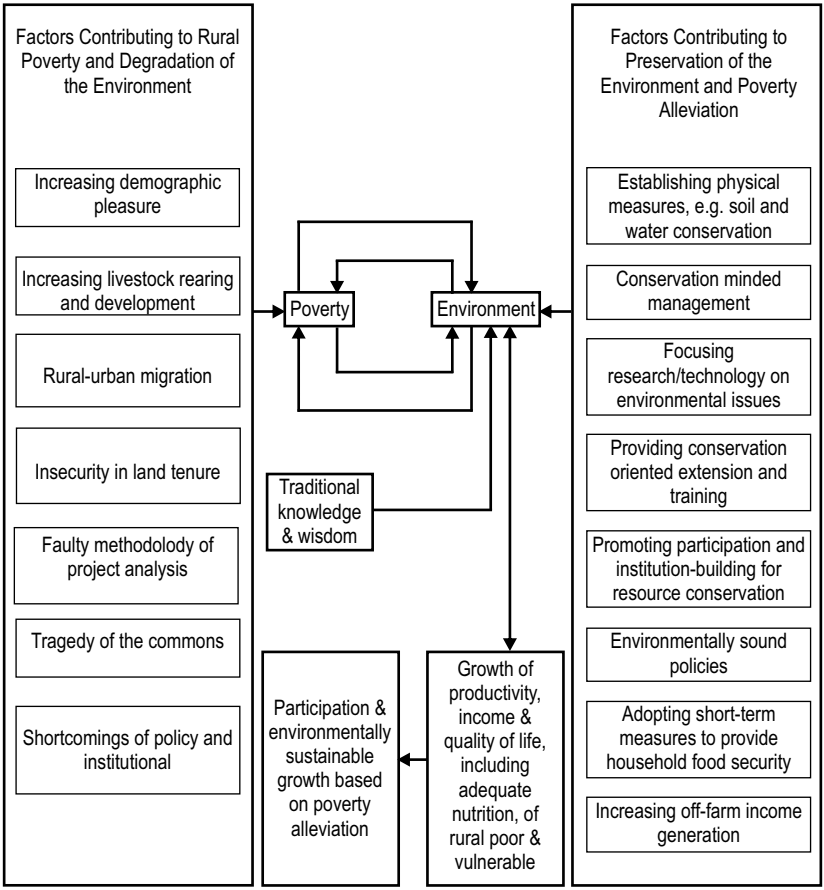
Percent of Population Living on Less Than US$ 1.00 per Day

Country	1981—1995	1988	1997
Brunei	6-5%	-	-
Indonesia	6-15%	-	11% (of total population)
Laos	no data	-	-
Malaysia	6-15%	-	6%
Myanmar	no data	-	-
Philippines	25-40%	17%	-
Singapore	<5%	-	-
Thailand	<5%	-	-
Vietnam	no data	-	-

Source: World Bank Atlas, Washington, DC, World Bank 1997, p.11
Other sources

Appendix 3

Links Between Environment, Poverty Alleviation and Growth



I.Jazairy, M. Alamgir & T. Panuccio. 1992. The State of World Rural Poverty; An Inquiry into its Causes and Consequences. London, I.T. Publ. (for IFAD), p.306.

A KONSEPTUAL: PERTANIAN VS INDUSTRIALISASI

RURAL DEVELOPMENT AND RURAL POVERTY REDUCTION[1]

Promises between 1st UN Development Decade and Millennium Development Goals (1960–2015)

Past Experiences

As a citizen of Indonesia, basically an agricultural member country in the UNESCAP region, I would first welcome UNESCAP's initiative to organize this expert meeting on the subject above. Moreover, I wish to convey my sincerest gratitude for having been invited.

In spite of the growing industrialization and urbanization around the globe, most of the world's poor are still living in rural areas, struggling to meet their basic needs through simple agricultural practices and their harvested agricultural products.

Despite some improvements during the Green Revolution in past decades to increase staple food production such as wheat, corn and rice, nearly one fifth of the population in developing countries today is still suffering of frequent food shortages. They remain vulnerable for weather fluctuations such as long droughts and excessive rainfall not infrequently followed by floods.

---

[1] UNESCAP Expert Meeting, Bangkok, Thailand. 19-20 May, 2005.

Another problem is moreover that patterns of food distribution in many developing countries are not beneficial to the rural poor due to a stronger absorptive capacity of urban centers.

Before entering into discussions in search of appropriate strategies to reduce rural poverty through increase of agricultural production, it may be useful to recall in retrospect that the United Nations has been concerned about poverty reduction for almost half a century.

Allow me to draw your attention to the UN's General Assembly's decision to declare the years 1960-1970 as the (first) UN's Development Decade comprising a sincere goal to alleviate world poverty.

A first assessment of its achievements, by way of a joint Seminar organized by Frederich Ebert Stiftung and ECAFE was held in Bangkok in December 1973 under the theme "Effective Anti-Poverty Strategies".[2]

The venue that I was able to attend and in which I had been able to participate as a short term consultant of the Social Economic Division of ECAFE (1972-1973) discussed reports from a dozen or so countries in the region that stretches out between Afghanistan and the Fiji Islands. It was clear that in trying to formulate anti-poverty strategies, many developing country representatives such as from India, Pakistan, Thailand, The Philippines, Korea, etc. reflected on the rural poverty issue.

Already in the first meetting of the workshop it was admitted that:

---

[2] FES. *"Effective Anti Poverty Strategies; Selected Problems of Social Development"*. Bangkok, FES. - ECAFE, 1973.

> "The well-known fact that the rich have become richer as a result of development was strengthened during the disccusions.
> In general terms, one of the main recommendations was that the development process should be evaluated with regard to whether it has really benefited the under privileged or not. This unavoidably will lead to a reorientation of the development policies, which should aim at increased employment and the provision of basic essentials rather than at policies around the myth of the GNP growth.
> Furthermore, the aims of development, which are potentially to be meant more affluent, are inaccessible, at least because of the limited resources of the world. Following the old policies will only lead to more inequality in the societies and to a widening gap among the nations."

Among the many conclusions drawn from the meeting (FES 1973: 309–324), several are directly related to rural development for small (not even poor) farmers, and major recommendations of importance were:

1. Agrarian reform
2. Protection of tenants
3. Rural organisation (to better guarantee success in democratic agrarian reform implementation)
4. Rural administration
5. Productivity and rural incomes
6. Rural infrastructure
7. Social security
8. Rural housing

Rather striking is that *rural credit*—presently so loudly voiced and strongly advised by international banks—was not considered as a first priority.

From the above, it has become quite clear that there is *no direct positive effect of economic growth upon poverty eradication.* This observation of participants to the expert meeting was the apparent basis of the conclusion concerning the *myth of the GNP-Growth.*

The above items became the set of recommendations at the time a second UN Development Decade (1970–1980) was in its early stage of implementation. Within this decade, The Green Revolution in many developing countries of the region had been implemented (I. Palmer 1976), which, however, did not benefit the rural poor and landless as initially anticipated.

Studies in Indonesia in particular (Collier and Sajogyo 1976)[3] reported that albeit total rice production did increase, those who benefited most of the BIMAS program (Indonesian Green Revolution package to spread new farming technologies and provide credit) had been the better-off farmers owning farm land of 0.75 Ha up. Farmers who owned between 0.50–0.75 Ha were categorised as the slow adopters, whereas the landless had been increasingly marginalised and many of them had been pushed-off their land.

Exactly as was reported by UNRISD (Palmer 1976) the farmers owning <0.5 Ha (the majority on the fertile island of Java, being Indonesia's most important rice producer) could not even sustain their annual food requirements and became marginalised as rice producers. Not infrequently their land was leased to richer farmers on a share cropping basis. Thus not only did the phenomenon emerge of petty farmers becoming farm laborers on their tiny plots, but also were they pushed to search for off-farm jobs.

---

[3] Sajogyo. "Modernization without Development", in the Journal of Social Studies. January 1982:32–87.

Moreover, unemployment increased seriously since harvesting traditionally done by women on a "50-50 share" *(maro)* basis was then substituted by small teams of paid harvesters (mostly men) named *"tebasan"* system (Palmer 1976:110).

Indeed Indonesia succeeded to achieve a state of rice self-sufficiency *(swasembada beras)* for a few years (1984/85) only, and dropped back to one of the biggest rice importers in the 1990s. Today, rice self sufficiency is on the borderline with only a few million tons of rice on reserve. Fluctuations in weather condition have direct influence upon annual harvest levels. Despite the fact that the Green Revolution has increased rice production, it was reported in August 1993 that about 30% of villages in the country (20,633) were poor in Indonesia (Republika, 13 August 1993).

Meanwhile, rice imported from abroad which was sold at lower prices did not only result in severe competition on rice markets but also in a trend emerged among farmers to leave farming activities entirely, to look for non-farm job opportunities. As a consequence the urban informal sector has been growing alarmingly.

Thus much like the 1st UN Development Decade (1970–1980), the Subsequent 2nd UN Development Decade has not reaped the aspired targets. Rural-urban circulation, and even labor migration to other richer countries in Asia, increased from year to year.

The negative social effects are tremendous, such as separation of family members, divorces, child labor, etc.; one should not only look at the amounts of Real/USD tranfers from migrant workers abroad to their families at home, but also weigh the sufferings they endure which are often below humanitarian standards.

Hardly ever are ILO prescriptions taken seriously and legal systems in the foreign countries concerned do not make adequate judicial interventions.

On Donors

As of the 2nd UN Development decade, many industrialized countries agreed to donate 1% of GNP for development purposes in third World countries, however, few have fullfilled their commitments. Again upon entering the Third Millennium the U.N. General Assembly has ma-de a new commitment, known as the Millennium Development Goals (M.D.G.), which does imply poverty eradication plans.

Today it would be fair to admit that strategies formulated almost half a century ago have not been adequately and satisfactorily realized.

Also the donor countries have not lived up to their promises while they have become richer, but at the same time widened the gap between the rich and many poor nations in the third world. Generally speaking, industrialized countries have failed in helping the poor of the world for decades, and, according to *Time International*, the richest country i.e. the U.S. has contributed only a tiny fraction of its national income, again contrary to its promises.

Today, according to The World Bank, the world houses about 1.1 billion people living in extreme poverty (Time, 14 March 2005:34) which is about 16% of world's population. The U.S promised to spend US $16 billion for the poorest of the poor, however will spend also US $500 billion for the military.

Also interesting to quote from the same source is the information about the fastest GDP growth between 1820-1998 which was achieved by the U.S. while Japan and West Europe ranked 2nd and 3rd respectively.

Rather recently another global agreement known as the Monterrey Consensus (2002) has been signed and the US as one of the signatories has committed itself to contribute up to 0.7% of GNP to official development assistance.

In conclusion industrialized donor countries have given low priority to world poverty eradication since promises stated almost half a century ago have not been fullfilled. The reiterated commitment presently is working toward eradication of the poorest of the poor by the year 2015.

A major question of importance therefore is: what the best stategy is to achieve that goal?

Emphatic support should be given to proposals agreed by 1000 parliaments around the world to "Democratisation of World Bank and IMF's Program". It implies that national parliaments should be given the right to scrutinize and ratify loan agreements and suggested policies by the above institutions to national governments (Kompas daily, 18 April 2005).

Several cases in the past have indicated that such agreements and policies were contradictory to a country's constitution, since parliaments were not involved in the negotiations.

Millennium Scenario

While entering the 3rd millenium a new Global Scenario has emerged, not only that many more nation states were born, but more important the Geo-political power balance has changed and concomitantly a liberal economy with its capitalist features are penetrating into third world countries.

Geopolitically there is now only one power center in the West. Demographically the poorer continents are still burdened with relatively high population growth. The world population will reach 9 billion around the middle of this millennium, a rather apocalyptical projection given the declining natural resources and environmental degradation now in progress.

While population growth in industrialized countries is stable or declining, in Africa, South Asia and parts of Latin America it is still around 2% annually. Meanwhile industrialized countries in the West have recently displayed lower percentages of annual economic growth as compared to countries is East Asia, India and several in Southeast Asia. Obviously there is an apparent need for natural resources and relatively cheap labour.

The third Millennium is bound to encompass an increasing competition between East and West with regard to access to and command over both resources above mentioned. Industrial countries in the West are loosing markets since cheaper products can be supplied by Asia.

An urgent need to share the richess of the earth more equitably is appeared, while equal opportunities have to be guaranteed for mankind since we have "One World Only". This should be the fundamental rationale for every program that aims at poverty reduction.

Two decades after the Second World War, Japan displayed an impressive revival and became economically a leading country in the region. However, the People's Republic of China gradually exceeded Japan's economic growth that today China is perceived as the next economic giant in the region.

Before the mid-1997 monetary crisis, ASEAN Countries were seen as the coming ”economic tigers”, however, they have now lost their dynamic performance, with Indonesia as the worst affected member country.

Since the recent 50th Anniversary of the Asian African Summit in Bandung, Indonesia, the economic progress of China and India, with growth percentages of 8% and 6% respectively are leaving behind Indonesia at the level of 5% up to the year 2007.

Statistics show that an economic growth of 6% would enable Indonesia to absorb its annually increasing labor force adequately. Today unemployment has been estimated at about 16% of the labour force. However, if the World Bank poverty criterion of USD 2.00/per day per capita would be applied, about half of the Indonesian population (110 Million) could be categorized and living under that poverty line.

Now that India and China have entered into closer collaboration, the question is whether Indonesia will join as a third partner. A problem is that Indonesia has closer relationships and is even more indebted to the U.S. and the World Bank than the two largest Asian Countries. On the other hand Indonesia remains attractive for its natural resources and vast buyer/consumer market.

Consequently in anticipation of Asia's increasing role and weight in international organizations it would be astute to strenghten Asia's re-

presentation in world institutions such as the UN Security Council, International Banks and UN Specialized Agencies: FAO, WHO, ILO.

The recent Bandung AA Conference has meanwhile endorsed a New Asian African strategic partnership (NAASP), 22–24 April 2005.

Lessons Learned

It would be a waste of time, capital and efforts not to draw lessons from past experiences as of the First UN Development Decade (1960–1970), since old strategies have hardly been implemented.

Witnessing the progress of several countries in East Asia which have significantly achieved poverty reduction and an impressive economic growth, their very first step in the development process was emphasizing agricultural growth and rural development (Japan, China, Taiwan, South Korea, and Vietnam). It was the solid foundation to move towards industrialisation.

Spearheading this approach is no doubt the P.R. of China, which in its first Five Year Plan (1953–1957) implemented agrarian reform and corruption eradication (Li 1955: 6).[4]

That vital step prevented China from being dragged into the monetary crisis too deeply in 1997. Economic growth remained at the level of 9-8% annually, which has been predicted to continue in the first decade of this millenium.

---

[4] Li Fu-Chun. *Report on the First Five Year Plan for Development of the National Economy of The People's Republic of China in 1953-1957*. Peking, Foreign Languages Press, 1955.

Smaller countries such as South Korea, Taiwan and Vietnam which implemented a similar strategy were certainly better of than Indonesia. Therefore a policy to implement agrarian reform as the first move in national development is *a conditio sine qua non.* Even Japan can be used as a convincing example (U.S. Military Decree 173 1948).

Therefore the policy to implement agrarian reform in agriculturally based developing countries appears to be the best strategy to reduce poverty to a significant level. Not only will there be sufficient staple food supply but also in addition other sub-sectors of agriculture such as animal husbandry, poultry, inland fisheries, etc. could yield profits in order to purchase more advanced technology; or make investments in other sectors of the country's economy; China is the best example of this policy. Apparently structural changes in both the societal and economic domaines are necessary to stimulate of development spirit, the marginalized groups of society being given new opportunities for betterment of their lives.

How to convince international donor's agencies as well as countries to stimulate such a development model through their lending policies is a question that needs to be answered.

Once the poorest of the poor is activated to give support to the entire production process, the economic wheel will continue to turn around. Indeed uplifting the poorest is a fundamental part of human development now being widely popularized.

A very serious problem is how international aid and investments through foreign loans could really be allocated to poverty eradication programs by recipient governments.

Experiences in Indonesia showed that even loans to distribute rice to the poor were 18% effective i.e. received by the potential beneficiaries (Kompas quoting World Bank 11 December 2003). About 74% was enjoyed by the non-poor stratum of society.

A major problem has become ”sustainable environmental management”, which will still be a problem when poverty is not sufficiently reduced. Deforestation, land grabbing and other forms of natural destruction will continue to be practised. As a consequence, water scarcity is often the result of the denuded forest areas on hillslopes. Privatisation of wells and water resources in general is another issue which causes calamities for not only the poor.

Accountability of governments receiving such loans/aid is required to avoid abuse of foreign loans. *How to impose it* is a question.

No doubt poverty eradication should be an inseparable part of broad-based social-political economic policies, but coordinated implementation is often hampered by bureaucratic inefficencies of Ministries involved.

What assurances from governments can be required by donor agencies? As an *effort* to control it the development of civil society is encouraged, which inevitably needs organizations of the rural poor also, such that their collective voices/claims and wishes can not only be heard at regional and national levels but be responded to timely. Indeed the strategy is how to reach the poor directly if the bureaucracy appears to be inefficient, or, worse, corrupt!

Indonesia hopes to ”by pass” the long line of national to local bureaucracies by organising direct local election of people's representatives in various representative bodies down to village level (DPR-RI, DPD

Province, DPD-District and BPD-village) following UU 22 & 25 /1999 and UU 32/2004.

Rural infrastructure building is beneficial for the poor if also the intervention of middle men on the one-hand, and the direct access of small farmers to local or better even national markets on the other hand can be assured. At least information on market fluctuations and communication to the farmers should be improved such that they have knowledge about consumer's demands and price fluctuations.

For several reasons such as: (1) helping the poor to organize themselves (cooperative and otherwise); (2) voicing their wishes to the nation; (3) education and skill training; and (4) monitoring of poverty, devoted local NGO's should perform as effective facilitators.

In many cases, NGO's can reach the world of mass media better to sound the wishes of the rural poor, but one should be selective in asking NGO's for help as mediators and defenders of civil society.

They can also function as intermediaries for credit provision where rural banks are non-existent. It appears to be a general problem that in many developing countries national service agencies are unable to reach the lowest stratum in rural areas, which includes the poorest of the poor, such that an honest and devoted organisation has to be created. Several grassroot NGO's have performed this function, however, the problem remains that service providing institutions (health, education, judiciary, banks, communication) from national or regional level have not adequately developed a network down to distant villages, and this isolates the poor from accessibility to stimulants of development.

Restructuring the agrarian conditions (social and tenurial securities, ownership of assets for collateral to access credit and markets) will ignite more accelerated social economic development.

Bogor, 1 May 2005

REFERENCES AND READINGS

Anonymous. 1973. *Effective Anti-Poverty Strategies; Selected Problems of Social Development*. Bangkok: Friedrich-Ebert Stiftung.

Collier, W.L. and Soentoro. 1978. Rural Development and the Decline of Traditional Village Welfare Institutions in Java. Paper presented at the Western Economic Association Honolulu.

De Al Cantara, Cynthia Hewitt. 1976. *Modernizing Mexican Agriculture: Socio Economic Implications of Technological Change*. *1940–1970*. Geneva: UNRISD.

Li Fu Chun. 1955. *Report on the First Five Year Plan for the National Economy of the People's Republic of China in 1953–1957*. Peking: Foreign Language Press.

Palmer, Ingrid. 1976. *The New Rice in Asia; Conclusions from four country studies*. Geneva: UNRISD.

Sajogyo. 1982. "Modernization without Development in Rural Java". *The Journal of Social Studies,* January. pp 32-87.

Tjondronegoro, S.M.P., I. Soejono & J. Hardjono. 1994. "Indonesia in M.G. Quibria". *Rural Poverty in Developing Asia,* Chp 1. part 4, vol 2. Manila: Asian Development Bank. pp. 73–242.

Tjondronegoro, S.M.P. 1984. *Social Organization and Planned Development in Rural Java*. Singapore: Oxford University Press.

_____. 1991. "The Utilization and Management of Land Resources in Indonesia", in J. Hardjono (ed.). *Indonesia; Resources, Ecology and Environment.* Singapore: Oxford University Press.

B KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PEDESAAN VS URBANISASI

RINGKASAN SEJARAH POLITIK PERTANIAN[1]

Pendahuluan

Istilah *sejarah* untuk kebanyakan kita sudah cukup jelas, tetapi pengertian *politik pertanian* dapat menimbulkan diskusi yang lebih intensif. Oleh karena itu, di awal tulisan ini perlu dikemukakan apa yang dimaksud dengan politik pertanian. *Politik pertanian* dalam karangan ini adalah terjemahan dari *agrarian policy* yang mempunyai cakupan makro sehingga menyentuh atau bertumpang tindih dengan sektor kegiatan serta kemampuan produksi masyarakat seperti pertanian, perkebunan, pertambangan, kehutanan, perikanan, bahkan industri, dan sebagainya.

Dalam arti yang jauh lebih sempit, politik pertanian lebih sering diartikan sebagai *agricultural policy*, yaitu kebijakan mengenai sektor-sektor di dalam cakupan istilah *pertanian* seperti perikanan, peternakan, dan perkebunan. Perlu difahami bahwa politik mengandung pengertian "keseimbangan", perebutan/pertukaran kekuasaan

---

[1] Disusun untuk Seminar Pendalaman Ekonomi Rakyat, Jakarta, Januari—Juli 2002. Disajikan 19 Maret 2002.

(=*power balance/exchange*), serta dominasi satu pihak atas pihak-pihak lain. Baik menggunakan istilah agraria maupun pertanian, ketiga ciri "*power*" tadi secara implisit tercakup. Dari satu kasus ke kasus lain tentu bisa berbeda dalam hal cirinya yang dominan. Selanjutnya dalam upaya menarik garis sejarah penulis akan memperhatikan tahap-tahap perubahan kebijakan pemerintah di bidang agraria dalam pembangungan sektor pertanian secara kronologis.

Gerbang ke Penjajahan

Beberapa Negara Eropa yang dalam abad ke-17 sudah memperluas kegiatan perdagangannya seperti Portugal, Spanyol, dan Belanda yang tergolong Negara "pengarung samudera" (*seafaring nations*) waktu itu sudah juga menjangkau Asia Tenggara. Namun, saat itu pengaruh ekonominya belum bersifat eksploitatif; kalaupun mereka ekspansif umumnya masih dipengaruhi sistem ekonomi merkantilisme (akhir abad ke-16 sampai akhir abad ke-17). Mereka memperoleh rempah-rempah dari Asia dan Afrika untuk diekspor dari negaranya guna mendapatkan emas. Dengan demikian, sifat dominasi dagang masih lebih nyata. Ekonomi *physiocrat*, yang di Eropa pengaruhnya terbatas dan lebih kuat dan nyata di Perancis, tidak berbekas di Asia. Dapat dikatakan bahwa tahap merkantilisme yang disebarkan Negara Eropa mendorong Negara-negara Asia ke sistem kapitalisme dini.

Singkatnya, setelah perdagangan rempah-rempah memberi keuntungan besar, hasil pertanian lain seperti kopi, teh, karet, coklat, dan lain-lain juga ternyata menjadi barang dagangan yang menguntungkan di Eropa. Karena itu, produksinya perlu dijamin untuk waktu yang panjang. Bersamaan dengan itulah timbul sistem penjajahan sebagai satu ciri kapitalisme yang bersifat ekspansif (Wallerstein 1974).

Untuk menjamin produksi berlangsung terus perlu ketersediaan bidang-bidang tanah dan tentu tenaga kerja murah, sehingga timbullah *agrarian policy* dari penjajah di Negara-negara Asia. Baik di India maupun Jawa, Sir Stamford Raffles yang memang berhaluan liberal mulai mengadakan registrasi tanah. Namun, usaha melaksanakan registrasi kadastral (1811—1816) itu seharusnya tujuannya ialah agar petani dapat ditagih pajak tanah. Ini mengingatkan kita kepada David Ricardo (1772—1823) yang melahirkan "the rent of land" beserta teorinya. Dari sini kelihatan juga bahwa Ricardo tidak semata-mata menyumbang kepada kebijakan pertanian (*agricultural policy*), tetapi jauh lebih luas. Teorinya dikombinasikan dengan teori rekannya Thomas Robert Malthus (1766—1836) yang usinya hanya terpaut 6 tahun. Pemikiran kedua tokoh ekonomi klasik ini berdampak luas terhadap pemikiran makro ekonomi dan kebijakan agraria.

Registrasi kadastral di Jawa dapat berhasil dalam waktu singkat; hal ini mungkin karena tidak dikenalnya "*manorial system*", yaitu hubungan tuan tanah besar dengan penggarap yang sangat tergantung padanya. Perkecualian terjadi di bekas kerajaan Mataram, tetapi pada abad ke-19 wilayah ini sudah terpecah-pecah juga, sehingga pada umumnya Raffles sudah menemukan petani mandiri. Pertambahan penduduk dan sistem waris yang berlaku akhirnya mempersempit pemilikan tanah.

Kebijakan Agraria

Dalam perspektif sejarah pertanian, kebijakan ini dapat dibagi dalam beberapa tahap sejak zaman penjajahan ialah:

A. 1870 UU Agraria pertama
B. 1945—1965 Dari Proklamasi-UUPA-Akhir Orde Lama

C. 1966—1998 Orde Baru
D. 1999—… Reformasi

A. Sebelum 1870 UU Agraria Pertama

Kita ketahui bahwa ada pengukuran/pelaporan tanah atau Registrasi Kadastral pada masa *interregnum* Sir Stamford Raffles 1811—1816. Periode ini terlalu pendek untuk dapat kita katakan bahwa ada suatu kebijakan pertanian, kecuali registrasi tanah pertanian tadi. Namun, kejelasan tentang siapa yang menguasai berapa luas tanah menjadi landasan bagi Gubernur Jenderal Van den Bosch untuk melaksanakan Sistem Tanam Paksanya (*Cultuur Stelsel*) 1830—1870 yang mewajibkan petani Jawa menanam dan menjual tanaman ekspor tententu kepada pemerintah Hindia Belanda. Kita ketahui bahwa V.O.C. sudah pailit pada tahun 1799 sehingga peranannya diambil alih oleh (kalau sekarang) sejenis persero, yaitu Nederlandsche Handel Maatschappij yang diprakarsai oleh Raja Willem I. Demikianlah perdagangan internasional mulai berkembang dengan adanya perkebunan-perkebunan besar, terutama di daerah kurang padat penduduk di Jawa dan di luar Jawa.

Kebijakan penjajah Belanda memang membuat Jawa menjadi produsen pangan utama dan beberapa tanaman ekspor, sedangkan di luar Jawa dikembangkan perkebunan besar. Penduduk di sana juga sudah lebih terbiasa mengusahakan tanaman keras/tahunan seperti karet, kopi, dan lada di samping mengumpulkan berbagai hasil hutan. Dalam rangka pengembangan perkebunan besar pemerintah Hindia Belanda mendatangkan kolonis dari Jawa (1905) ke luar Jawa yang diberi sebidang tanah cukup untuk membudidayakan padi guna mencukupi kebutuhan keluarganya. Bahkan sebelumnya sudah ada pengerahan petani Jawa di perkebunan besar di Sumatra Utara (Jadel).

Di Jawa bagian utara dibangun sistem pengairan sepanjang dataran rendah dengan memanfaatkan hulu sungai di lereng gunung; di kawasan Terras Tua dibangun bendungan dan penampungan air yang besar (*reservoir*). Pengairan sawah terjamin tidak saja untuk padi dan palawija, tetapi juga untuk gula tebu yang merupakan komoditas ekspor pertanian. Karena dataran rendah Jawa cukup padat penduduknya, tenaga kerja pun banyak tersedia. Inilah yang memungkinkan Hindia Belanda menjadi eksportir gula terbesar di dunia. Tumbuhnya industri gula sebenarnya juga tidak terlepas dari tumbuhnya industri gula biet di Eropa sejak 1870. Tampaknya komoditas tebu gula sangat bersaing.

Boleh dikatakan dalam zaman liberalisme antara 1870—1940 industri pertama besar mulai tumbuh disertai dengan penanaman modal besar dan ketersediaannya tenaga kerja, yang semuanya merupakan syarat ekonomi kapitalis (Internatio, Geowehry, Borsumij, dan lain-lain). Menjelang akhir abad ke-19 di Eropa Barat juga timbul gerakan sosialisme yang menuntut keadilan, terutama untuk buruh di kota. Namun, ideologi tersebut juga diekspor ke Indonesia oleh tokoh-tokoh seperti Sneevliet (1913—1918). Politik Ethik Belanda 1900 di bawah pengaruh perkembangan politik di Eropa berusaha mengurangi ketajaman kapitalisme dengan memperbaiki nasib buruh perkebunan dan petani kecil. Lahirnya kolonisasi (kemudian transmigrasi) tak terlepas dari embusan angin politik dari Barat tadi. Nasionalisme tumbuh melalui beberapa jalur: agama, koperasi, dan partai politik.

B. Pasca-Proklamasi 1945

Tahap berikut adalah periode setelah Proklamasi Republik Indonesia dan pendekar-pendekar bangsa melihat bahwa ketimpangan antara lapisan masyarakat dan ketidakadilan disebabkan oleh perbedaan dalam penguasaan atas aset bangsa yang berupa ta-

nah dan kekayaan alam lain. Karena itu, segera dibentuk panitia untuk merumuskan UUPA (1947). Walau persiapannya makan waktu lebih dari satu dasawarsa, penerapan UUD tersebut hanya efektif kurang dari 5 tahun. Sejak lahirnya Orde Baru, UUPA dipeti-eskan.

Sebenarnya, dengan demikian, dalam periode Orde Lama justru ada usaha untuk membenahi struktur penguasaan tanah demi keadilan dan peletakan dasar kebijaksanaan pertanian yang merakyat. Koperasi pertanian pertama (Koperta) mulai dibangun, tetapi sayangnya gagal dalam pengelolaannya, karena banyak diserahkan kepada pamong desa yang tidak mempunyai kemampuan *entrepreneur* (kewirausahaan). Mengingat kesulitan pangan yang sedang dialami waktu itu, budidaya padi juga digalakkan melalui program swasembada bahan makanan. Pergolakan politik menjelang dan dalam tahun 1965 akhirnya menggagalkan usaha-usaha tersebut di atas.

C. Kebijaksanaan Orde Baru

Pergolakan politik tahun 1965—1966 terasa mengganggu pertumbuhan sektor-sektor ekonomi, termasuk pertanian, sehingga ke-kurangan pangan juga dialami tahun 1967. Mungkin karena itu ju-ga, untuk memperbaiki pengadaan pangan dan gizi rakyat, tahun 1968 diadakan seminar nasional yang diselenggarakan oleh LIPI dengan mengundang pakar-pakar dari US Academy of Sciences.

Kesadaran bahwa ada lapisan masyarakat yang lemah dan rentan terlihat dari kebijakan memerangi kemiskinan yang diprogramkan pemerintah. Sejak 1969/70 memang ada Inpres Desa untuk memberi modal pembangunan, tetapi yang diutamakan adalah prasarana jalan dan perhubungan, selain pendidikan dan kesehat-

an, sedangkan di bidang pertanian dan perkebunan, rehabilitasi dan produksi digalakkan.

Program SSBM (Swasembada Bahan Makanan) dilanjutkan di bawah nama BIMAS yang sebenarnya sinonim dengan Indonesia melakukan Revolusi Hijau untuk pangan, tanpa mengubah struktur agraria. Bahkan, seperti di negara berkembang lain, juga, membuka kesempatan akumulasi tanah, pengurangan kesempatan kerja, dan kerenggangan sosial yang melemahkan kelembagaan tradisional. Boleh dikatakan semua itu adalah biaya yang harus dibayar demi peningkatan produksi padi secara mengesankan, sehingga Indonesia pada tahun 1984/85 mencapai keswasembadaan padi yang hanya berlangsung beberapa tahun saja.

Kalau kita mengacu kepada teori pembangunan W.W. Rostow sekalipun (1960), yang menjadi acuan di awal pembangunan nasional, sebenarnya landasan dan struktur agraria yang mantap perlu mendahului proses industrialisasi. Sayangnya ini tidak terjadi. Bahkan banyak industri yang dibangun dalam periode PJP I adalah industri padat modal melalui penanaman modal dari luar (langsung dan pinjaman), bukan berdasarkan kekuatan sendiri, yang menurut Rostow sebenarnya juga harus datang dari sektor pertanian.

Modernisasi pertanian khususnya untuk tanaman pangan direalisasikan dalam bentuk rehabilitasi sistem pengairan serta pembentukan kelompok petani pemakai air, paket BIMAS (pupuk buatan, bibit unggul, pestisida, dan sebagainya), dan pemanfaatan traktor pengganti bajak. Masalahnya, petani kecil berlahan sempit tersisihkan, belum lagi bicara risiko kegagalan akibat iklim yang tidak mendukung dan bencana banjir yang tak dapat ditanggungnya karena ketiadaan modal. Akibatnya, petani kecil dan bu-

ruh tani tidak terlibat secara aktif atau mendukung Revolusi Hijau, tetapi justru terpaksa mencari pekerjaan di luar usaha tani atau merantau ke kota memasuki sektor informal. Sektor tersebut diartikan sebagai sektor yang tidak termasuk sistem pasar ekonomi modern, tidak teregistrasi, dan tidak terlindungi pula oleh sistem perundang-undangan; tampaknya berada di luar jangkauan radar ekonomi nasional. Demikian penduduk pedagang kaki lima, buruh lepas, asongan, tukang becak, tukang ojeg, "polisi cepek", dan sebagainya, menjadi sasaran petugas, polisi penjaga pasar, bahkan preman untuk membayar "retribusi" yang sifatnya sebenarnya adalah sejenis pemerasan!

Kebijakan pemerintah melalui menteri pertanian dalam Pelita III sebenarnya sudah tegas dan dijelaskan dalam forum internasional pada kesempatan World Conference on Agrarian Reform and Rural Development (Juli 1979) di Roma, Italia:
Tujuan pembangunan pertanian Indonesia adalah:

1. Swasembada pangan karbohidrat bukan gandum dan pada saat yang sama peningkatan standar gizi (*Self-sufficiency on non-wheat carbohydrate food and improvement of nutritional standard at the same time*);
2. Peningkatan standar hidup petani dan penduduk desa (*The improvement of living standard of the farmers and rural population*);
3. Menciptakan lebih banyak kesempatan kerja (*Creating more employment opportunities*);
4. Perluasan ekspor pertanian dan menurunkan impor suatu negara (*Expansion of agricultural export and reducing import of the country*);
5. Memperkuat dukungan untuk sektor industri (*Strengthening its support to the industrial sector*);
6. Pemanfaatan sumber daya secara efisien dan sekaligus menja-

ga kondisi lingkungan (*Efficient utilization of resource while at the same time conserving environmental condition*);

7. Memperkuat pembangunan desa terpadu (*Strengthening integrated rural development*).

Rupanya tidak ada di antara tujuan tersebut yang tercapai pada akhir PJP I, sehingga landasan untuk meningkat ke tahap kemandirian ekono-mi bangsa dalam PJP II juga tetap lemah.

D. Periode Reformasi

Periode 1997—2001 mungkin dirasakan sangat mendadak. Paling tidak, terasa bahwa sistem ekonomi pembangunan didukung dan dilakukan oleh kelembagaan yang keropos. Singkatnya digerogoti oleh praktik KKN yang banyak menghamburkan dana untuk dinikmati oleh lapisan atas. Pola pembangunan selama PJP I (25 tahun) mementingkan kota lebih dari pedesaan dan sirkulasi uang lebih terkonsentrasi di Jakarta dan Jawa Barat. Sensus pertanian untuk periode 1973—1993 sebenarnya menekankan pemantauan produksi pertanian dan bukan pada keadaan aset serta penguasaannya, sehingga tidak dapat diketahui siapa yang sebenarnya menikmati hasil pertanian dan siapa yang membanting tulang serta tidak mendapat bagian dari hasil atau keuntungannya.

Semua ini juga dapat dibaca dalam laporan Bank Dunia mengenai perumusan strategi baru guna mengurangi kemiskinan (2001:1): "*…more than half of all Indonesians confront poverty in one form or another*", dan (hlm. 35) "*…the assets most important for the poor; labor, land, natural resources and capital*."

Namun, anehnya, memberdayakan si miskin di daerah pedesaan tidak jelas dan tegas dilakukan melalui pengaturan/reforma agraria dan membenahi penguasaan atas bumi, air, dan ruang angkasa sebagai sudah tercantum dalam UUPA 5/1960. Akumulasi ta-

nah di tangan minoritas tetap akan mempertahankan kemiskinan di negara agraris yang kualitas SDM-nya belum memadai untuk berperan dalam sistem ekonomi modern. Selanjutnya proses industrialisasi juga akan lambat jika tidak disertai keadilan yang merata.

Masih ada dua masalah besar lagi dalam masyarakat tani kita, sebagaimana diwariskan oleh zaman Orde Baru. Yang pertama adalah dipeti-eskannya UUPA No. 5/1960 dan UUBH No. 56/1961 yang menjanjikan pemberdayaan petani gurem dan buruh tani yang jumlahnya terus meningkat. Akibatnya, akumulasi tanah di tangan petani kaya dan pemodal/konglomerat kota semakin memojokkan rakyat di sektor pertanian. Walaupun untuk beberapa tahun (hingga pertengahan 1980-an) produksi padi meningkat, pertambahan penduduk juga meningkatkan "kelaparan tanah" di pedesaan. Lapisan penduduk pedesaan itu benar-benar tidak berdaya; selain karena tidak memiliki aset, juga karena tidak boleh mendirikan organisasi tani di luar HKTI. HKTI sendiri dibentuk dari atas, tidak berakar dalam masyarakat tani, dan menurut alm. Menteri Martono, HKTI adalah penghubung antara pemerintah dengan masyarakat tani. Baru setelah reformasi timbul berbagai organisasi tani di daerah sampai di bawah tingkat kabupaten, yang sebelumnya ditentang dari atas. Akibatnya, suara petani tidak terdengar di DPRD atau DPR, kecuali melalui HKTI.

Dewasa ini ada Federasi Serikat Petani Indonesia di samping HKTI, tetapi usia federasi yang masih pendek belum berhasil menonjolkan masalah yang membebani kehidupannya, apalagi memperdengarkan tuntutan-tuntutannya. Sangat menggembirakan bahwa salah satu hasil konferensi Petani Nasional tanggal 20 April 2001 di Cibubur mengajukan sejumlah resolusi tentang UU Agraria yang memihak rakyat tani. Selain itu, dengan desakan

FSPI lahirlah TAP MPR IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Namun upaya ini baru langkah keberhasilan pertama dalam memperbaiki nasib petani dan meletakkan dasar untuk pembangunan pertanian yang akan menunjang proses industrialisasi.

Perjuangan selanjutnya adalah merumuskan RUU Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam; dan UU Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yang adil menyejahterakan masyarakat tani serta memperkuat sektor pertanian sebagai keseluruhan sehingga sektor industri juga berubah pesat. Kebijakan seperti itu akan menggairahkan petani dan pada gilirannya sektor pertanian akan mempercepat proses industrialisasi tanpa pinjaman dan hutang yang berlebih.

Alternatif Bangkit Kembali

Sampai sekarang para ahli ekonomi memang sungguh-sungguh mencari alternatif untuk bangkit kembali secara realistis dan pragmatis. Intinya ialah pertumbuhan ekonomi harus sejauh mungkin melampaui pertumbuhan penduduk: $\geq$5% per tahun. Menurut Dr. Mari Pangestu (*Kompas*, 18 Februari 2002) alternatifnya adalah: (a) menggunakan paket stimulus fiskal; (b) kebijakan moneter yang tepat, tetapi imbas penurunan pertumbuhan ekonomi Amerika Serikat merupakan penghalang terhadap ekspor.

Alternatif (a) dihadang oleh utang pemerintah maupun swasta yang terlalu besar, sehingga pilihan ini pun tidak realistis. Lalu, kesimpulannya apakah hal ini mengundang penanaman modal dari dalam dan luar negeri? Sempat dipertanyakan juga apakah lesunya ekonomi dunia dan keguncangan-keguncangan sosial-politik di dalam negeri memberi peluang yang realistis?

Namun, statistik menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia berkisar antara 3—4% per tahun. Kesimpulan yang ditarik Prof. Mubyarto dan beberapa ahli ekonomi lain adalah bahwa pertumbuhan ekonomi tersebut ditopang oleh kinerja kegiatan ekonomi rakyat. Kelas menengah atau borjuis kita yang tumbuh dalam beberapa puluh tahun terakhir memang ingin pula memiliki tanah sebagai aset, tetapi persentase perdagangan sudah lebih tinggi dari pada pertanian. Seperti di Eropa di abad ke-17 jiwa Merkantilisme seakan-akan bersemi, hanya bila dulu hasil ekspor tujuannya terutama untuk mengumpulkan emas, dewasa ini beralih untuk mengumpulkan dolar dan mata uang bernilai tinggi lain.

Perhatian ke pertanian tentu ditujukan pada yang berskala besar dan hasilnya dapat diekspor, sehingga memperluas akses ke pasaran internasional menjadi penting. Pengusaha di lapisan sosial ini juga memperkuat hubungannya dengan elite politik, karena dalam negara dengan pemerintahan yang sentralisme, administrasi tak memiliki pilihan lain. Apalagi sejak pertengahan 1950-an jajaran militer juga memasuki dunia perdagangan melalui BUMN dan koperasi yang bercorak persero.

Konstelasi dan jalur itulah sebenarnya yang melahirkan konglomerat, banyak di antaranya yang memang tidak mempunyai *entrepreneurship*. Relokasi industri dan perusahaan pertanian besar dari negara maju yang penduduknya walau stabil tetapi cukup padat, antara lain Jepang dan beberapa negara Eropa, akan membutuhkan lahan luas. Negara industri maju lain pun akan tertarik terutama akan tenaga kerja murah dari negara yang sekarang tergolong "berkembang", bahkan mungkin "terbelakang" lebih tepat. Sekarang pun Singapura, Malaysia, Taiwan, Korea Selatan, dan sebagainya sudah menunjukkan kecenderungan seperti itu. Jadi, betapapun juga klasiknya, pengaturan aset utama "agraria dan sumber daya alam" yang lebih adil

dan meletakkan dasar yang kokoh menuju industrialisasi tetap penting! Bahwasanya akan ada korban sudah jelas, tetapi reformasi yang sungguh-sungguh mana yang tidak menuntut korban? Siapkah kita demi kebahagiaan bangsa menjadi korban, yang tentu harus kita tekan sampai seminimal mungkin?

Waktu yang memberi jawaban, tetapi sementara ini titik terang belum tampak jelas!

Bogor, 10 Maret 2002

SUMBER ACUAN

Baks, Ch. 1980. "Ontwikkelings Beleid in Indonesia: Bestendiging Van de Sociale Ongelijkheid" (Kebijaksanaan Pembangunan In-donesia: Pemantapan Ketimpangan Sosial), dalam A.T. Da-velaar (ed.). *Essays over gelijkheid en ongeijkheid* (Esai ten-tang Kesamarataan dan Ketimpangan). Minderber: Countinho.

Binswanger, H.P. Cs. 1992. "Power, Distortions and Reform in Agricultural Land Markets", in T.N. Srinivasan & J. Behrman (eds.). *Handbook of Development Economics*. Amsterdam: Elsevier.

DPP Golkar. 1992. *Orde Baru dalam Angka: Hasil-hasil Pembangunan Jangka Panjang I*. Jakarta: Sekjen DPP Golkar.

Mubyarto. 1984. "Social and Economic Justice". *Bulletin of Indonesia Economic Studies*, Vol. XX no. 3 December 1984. pp. 36—54.

_____. 1984. Pancasila Economic System: Its Features and Conceptual Basis. Formal Address at the beginning of Academic Year 1984/1985, Gadjah Mada University, Graduate School, Yogyakarta.

Rostow, W.W. 1960. *The Stages of Economic Growth; A non-Communist Manifest*. London: Cambridge University Press.

_____. 1980. "Program Pemetaan dalam Pembangunan Pertanian/Pedesaan. Bogor: Dept. Sosial Ekonomi IPB". Makalah Kongres PERHEPI ke-VI, 1980.

Sondang, P.N. "100 Milyarder Indonesia: Apa & Siapa Mereka". *Expo* tahun II(2), 18 Januari 1984.

Tjondronegoro, Sediono M.P. 1980. Tuntutan Penataan Kembali Sistem Pertanahan. Bogor: Dept. Sosial Ekonomi, IPB. Makalah Kongres PERHEPI, ke-VI. 1980.

_____. 1978. "Recent Indonesian Rural Development: Dilemma of a Top-Down Approach", dalam ISEAS. *Southeast Asian Affairs*. Singapore: Heinemann.

_____. 1996. "Rural Poverty in Indonesia", dalam M.G. Quibria (ed.). *Rural Poverty in Developing Asia*, Vol. 2. Manila: Asian Development Bank. London: Oxford University Press.

Wallerstein, Emanuel. 1974. *The Modern World-System; Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in The Sixteenth Century*. New York: Academic Press.

Weber, Max. 1966. *General Economic History*. London: Collier-Mac-Millan, Ltd.

Weber, Max. 1958. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. New York: Charles Scribner's Sons.

_____. 1954. *Max Weber on Law in Economy and Society*. Cambridge: Harvard University Press.

_____. 1947. *The Theory of Social and Economy Organization*. London: Oxford University Press.

_____. 1946. *From Max Weber*. New York: Scribner & Sons.

World Bank. 2001. *Indonesia, Constructing a New Strategy for Poverty Reduction*. Report No. 23028-IND. Jakarta: The World Bank Office.

B KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PEDESAAN VS URBANISASI

REFLEKSI KEBIJAKAN DI SEKTOR PERTANIAN DARI ZAMAN KE ZAMAN

Prakemerdekaan

Sektor pertanian di tanah jajahan Indonesia sebenarnya menjadi tumpuan ekonomi kerajaan Belanda karena daerah jajahan ini dimanfaatkannya untuk menghasilkan berbagai komoditas pertanian, yang bila tidak langsung diekspor ke negara ketiga dijadikan bahan mentah untuk keperluan industri di negara penjajah sendiri. Dalam ulasan ini pertanian juga diartikan komprehensif dan tidak sektoral/teknis seperti yang sekarang sudah menjadi kelaziman. Dengan demikian, pengertian pertanian juga mencakup kehutanan, perkebunan besar maupun perkebunan rakyat, perikanan darat dan laut, serta peternakan, di samping budidaya tanaman pangan.

Penjajah memang pada awalnya memanfaatkan pertanian rakyat untuk mengumpulkan rempah-rempah, misalnya, dan baru kemudian memaksa rakyat petani menanam komoditas pertanian yang diperdagangkan di pasar internasional (*Cultuurstelsel*). Menjelang akhir abad ke-19, mereka membangun perkebunan-perkebunan besar sendiri (karet, coklat, teh, tembakau, dan lain-lain). Periode 1870—

1940 ini dikenal sebagai periode liberalisasi setelah masa Tanam Paksa (1830—1870).

Tanah yang luas di pedesaan dan tenaga kerja manusia yang berlimpah-limpah—khususnya di Jawa—serta murah merupakan aset utama untuk menunjang industrialisasi di negara penjajah yang tingkat industri dan teknologinya memang sudah lebih maju. Itulah inti eksploitasi penjajah terhadap daerah jajahannya (S.J. Rutgers 1947).

Karena petani dan buruh tani semata-mata dilihat sebagai pekerja murah (*cheap labor*), proses pemiskinan (*impoverishment*) jutaan penduduk tidak terhindarkan, sehingga sekitar akhir abad ke-19 memasuki abad ke-20—setelah banyak timbul kecaman dari kaum sosialis Eropa terhadap kesengsaraan rakyat di daerah jajahan—pemerintah jajahan terdesak dan mengadakan survei meralat kebijakan. Ini yang kemudian dikenal sebagai Politik Etik: perbaikan nasib pekerja, perbaikan pendidikan rakyat, otonomi desa, dan lain-lain.

Laporan Mindere Welvaart (Berkurangnya Kemakmuran 1927) menggambarkan rendahnya tingkat upah buruh dan buruh perkebunan. Keluarga petani kaya di Jawa dalam setahun berpenghasilan lebih dari 3x petani sedang dan lapisan petani dari keluarga tani miskin. Petani penyakap dan buruh tani masing-masing hanya berpenghasilan 80% dan 70% dari keluarga tani miskin. Waktu itu ada teori cukup hidup dari "sebenggol sehari" atau 2½ sen, maka dapat dibayangkan betapa rendahnya tingkat upah dan penghasilan penduduk pedesaan kita. Kemiskinan dan kekurangan tanah garapan itu mengakibatkan diadakannya program kolonisasi ke luar Jawa, terutama ke Lampung. Pembagian 0,75 hektare sekeluarga kolonis dianggap cukup untuk hidup sambil dapat bekerja di perkebunan besar yang dibuka di luar Jawa. Artinya, ini merupakan pemasokan tenaga kerja untuk perluasan perkebunan. Dengan demikian, sudah tampak pe-

mikiran bahwa kekurangan tanah garapan adalah satu penyebab penting penderitaan rakyat petani.

Kemerdekaan

Gerakan nasional yang timbul di Indonesia sudah jelas menuntut agar perbaikan nasib dan tuntutan untuk keadilan, pemerataan, dan sebagainya dicantumkan dalam pasal-pasal UUD 1945. Peningkatan kesejahteraan rakyat petani diberi prioritas tinggi oleh kabinet-kabinet RI, sehingga sejak 1947 sudah dibentuk sebuah panitia untuk menyiapkan UU *Land Reform*, yang akhirnya baru selesai dan diterima sebagai UUPBH dan UUPA No. 5/1960 pada 24 September tahun tersebut.

Selanjutnya sebagai alternatif terhadap ekonomi liberal yang telah mengakibatkan penderitaan, digariskan untuk membangun ekonomi nasional berdasarkan koperasi (M. Hatta 1962). Masalahnya, pemodal-pemodal kecil hanya dapat menjadi kuat menghadapi pasar nasional/internasional melalui organisasi koperasi yang kuat dan sehat. Demikianlah sebenarnya sendi-sendi ekonomi rakyat yang kita bangun pada awalnya. Setelah Pemilu pertama di Indonesia (1955), timbul pertikaian dengan Belanda mengenai Irian Barat, sehingga terjadilah pemutusan persetujuan Konferensi Meja Bundar (1949), dan, sebagai senjata ekonomi, RI memilih penyitaan (nasionalisasi) perusahaan-perusahaan besar Belanda yang waktu itu memegang monopoli ekspor-impor komoditas pertanian. Maka terjadilah penerapan kebijakan Indonesiasi di sektor ekonomi dan perusahaan eks-Belanda dikelola manajer Indonesia; sebagian orang sipil, sebagian lagi militer, dan barangkali pada saat itulah mulai ada keterlibatan militer dalam perekonomian nasional.

Periode ini juga sebenarnya melahirkan konsep perusahaan negara yang dahulu disebut niaga (sekarang BUMN/Persero, dan sebagainya). Nasionalisasi telah membawa kita ke dunia perdagangan nasional maupun internasional dan proses ini telah memberi kita banyak pengalaman. Sejak zaman penjajahan memang *Vreemde Oosterlingen* (sekarang nonpribumi) sudah diberi peluang lebih besar sebagai pedagang perantara di dunia perdagangan, sehingga lebih mahir berperan. Kedudukan dan peranan mereka bertambah kuat semasa ada larangan untuk berusaha di daerah pedesaan (UU 10/1963). Dengan ditariknya mereka ke perkotaan, usaha bisnis mereka juga masih bisa dilanjutkan dengan membangun perusahaan besar dan perbankan. Niaga/BUMN juga belum mampu langsung berperan secara mandiri sehingga kerja sama tentu juga terjadi.

Periode nasionalisasi tersebut yang juga melahirkan perkebunan milik negara (PTP sekarang) di samping perkebunan rakyat (karet, teh, kopi, tembakau, tebu) juga masih merupakan sektor yang tidak kecil, tetapi kalah bersaing ketika memasuki pasar internasional, sehingga perantaraan pedagang besar tetap dominan. Dengan bantuan koperasi pun, karena pengelolaan masih terlalu birokratis dan instruksi datang dari atas tentang komoditas apa yang sebaiknya diusahakan, petani kecil sukar berkembang. Satu contoh dari pengalaman tahun 1960-an adalah KOPERTA yang dibentuk untuk menggalakkan produksi padi, tetapi manajer koperasi adalah lurah desa. Petani-petani mengalami trauma yang demikian hebatnya terhadap kata "koperasi", sehingga kemudian perlu dicarikan nama baru: BUUD dan WILUD. Baru pada tahap terakhir KUD.

Pengalaman tersebut menunjukkan bahwa koperasi tidak dapat disehatkan dengan dirigisme dari atas; membangun lembaga pada umumnya memang paling tepat dari bawah, walaupun hal seperti itu memakan waktu lebih lama. Kebebasan memilih apa yang sebaiknya

diproduksi memang mengikuti hukum pasar; justru pengaruh-pengaruh pasar yang berdampak negatif terhadap koperasi harus ditiadakan oleh pemerintah, jangan sebaliknya.

Sebenarnya sudah sejak tahun 1950 pemerintah mengakui bahwa perluasan tanah pertanian di atas tanah kering sudah perlu mendapat perhatian. Karena itu, banyak proyek transmigrasi—sebagai pengganti kolonisasi—tidak dibuka lagi dengan sistem irigasi tetapi di atas tanah kering. Banyak sistem irigasi yang pada 1960-an terbengkalai karena pemerintah kekurangan dana untuk memeliharanya. Hamparan luas tanah kering dibuka secara mekanis untuk menambah produksi pangan (mekatani), tetapi percobaan tersebut juga gagal juga karena investasi dana terlalu besar dan infrastruktur belum menunjang. *Landreform*, khususnya redistribusi tanah yang dimulai tahun 1960, juga mendapat banyak tentangan, bahkan menjadi isu politik yang berakhir dalam peristiwa Gerakan 30 September 1965, dan akhirnya pemerintah Orde Baru.

Perubahan Kebijakan

Kebijakan pertanian berubah juga dengan berubahnya pimpinan dan konstelasi politik. *Land Reform* dihentikan karena dianggap mengacaukan stabilitas, dan kebijakan baru langsung mengarah ke modernisasi pertanian guna meningkatkan produksi pangan dan rehabilitasi perkebunan besar yang harus menghasilkan devisa. Sejak awal memang dipastikan bahwa Indonesia akan menuju pembangunan industri berdasarkan pertanian yang kuat. Tampaknya kuat itu diartikan sebagai produksi meningkat yang menghasilkan devisa untuk membangun industri berat.

Di segala sektor tekanan adalah pada produksi, dan mungkin ini yang mengakibatkan kelemahan-kelemahan kelembagaan, karena sek-

tor-sektor formal dan modern tidak dibarengi dengan menyesuaikan dan meningkatkan vitalitas kelembagaan. Organisasi dan kelembagaan baru diciptakan tetapi tanpa arahan dan pengawasan kinerja mereka dan bagaimana mereka melakukan fungsi-fungsinya dengan efektif dan efisien. Sistem pengawasan seperti waskat di birokrasi termasuk BUMN lemah dan sebenarnya tidak berhasil.

Di sektor pertanian, dirigisme dalam proses produksi masih bertahan (S. Tjondronegoro 1978) dan prakarsa dari masyarakat petani serta pembangunan kelembagaan kurang dirangsang. Mungkin karena kebijakan baru berdampak demikian, Sajogyo (1976) menyimpulkan bahwa dalam masa Revolusi Hijau terjadi "modernisasi tanpa pembangunan." Walaupun demikian, perlu dilaporkan juga bahwa modernisasi dengan penanaman modal yang tidak sedikit membawa Indonesia ke tingkat "swasembada beras" pada tahun 1984/85. Namun mengingat jumlah penduduk yang terus bertambah ($\pm$2,3%) setiap tahun dan jumlah konsumen yang makan nasi tentunya juga bertambah, keberhasilan tersebut dapat dikatakan marginal dan bisa bertahan untuk waktu yang tidak terlalu lama (S. Tjondronegoro 1984).

Di samping produksi beras, eksploitasi hutan-hutan di luar Jawa sangat digalakkan, yang bersama minyak dan kemudian gas bumi menjadi penghasil devisa yang terbesar. Setelah kayu gelondongan dilarang—karena antara lain menimbulkan proses nilai tambah yang lebih panjang di dalam negeri—muncul industri kayu lapis, sehingga Indonesia pada 1980-an menjadi pengekspor kayu lapis terbesar di dunia.

Tidak pernah jelas benar telah terjadi *over-exploitation* hutan-hutan kita di Sumatra dan Kalimantan, tetapi beberapa LSM yang memantau penebangan merasa sangat prihatin. Orientasi pada produksi untuk menambah devisa tidak terbatas pada minyak, gas bumi, dan hu-

tan, tetapi juga pada produksi perikanan di laut maupun di pantai (tambak) yang terus digalakkan.

Di masa industri ekstraktif yang menghasilkan devisa lebih cepat ini tampaknya pertanian rakyat kurang diperhatikan; dan selain produksi padi yang disubsidi pemerintah, komoditas palawija (jagung, kedelai, dan umbi-umbian) tidak terlalu diperhatikan. Demikian juga dengan hortikultura dan beberapa tanaman industri, sehingga baru belakangan ini kita terkejut karena ternyata kita juga mengimpor jagung dan kedelai. Areal tanaman tebu sudah agak lama berkurang di Jawa, dan gula pun sudah kita impor. Di sektor peternakan, dengan banyaknya perusahaan rakyat yang kecil, persaingan melawan perusahaan asing yang besar juga semakin sulit. Bila tidak ada jaminan dari pabrik besar seperti Nestlé atau Indomilk, misalnya, pengusaha pribumi akan kesulitan memasarkan susunya dan akibatnya koperasi tidak berjalan. Perusahaan unggas besar juga menguasai pasar di daerah perkotaan dan menentukan harga.

Beberapa contoh dari dominasi dan monopoli perusahaan besar tadi menunjukkan betapa ekonomi kerakyatan yang belum disiapkan untuk berperan dalam kerangka sistem ekonomi mutakhir beberapa tahun lagi akan menghadapi masa persaingan yang amat berat, itu pun kalau perusahaan kecil-kecil tadi dapat mengatasi krisis yang sedang melanda negeri.

Kedudukan monopoli, kekurangan pengawasan, penghasilan yang kurang merata, dan fungsi hukum yang kalah dari kekuatan politik, semua itu memang merangsang korupsi, kolusi, dan nepotisme. Tidak jarang terlintas bahwa mungkin benih-benihnya juga sudah terdapat dalam kebudayaan Asia yang terjalin dalam kekerabatan keluarga yang masih kuat.

Reformasi

Sudah menjadi semakin jelas bahwa Reformasi ternyata bukan hanya diperlukan di sektor ekonomi, tetapi juga dalam sektor politik. Karena ikatan itu sudah terjalin erat, sehingga restrukturisasi ekonomi akan lebih cepat bila distribusi kekuatan politik juga diralat. Bila kita ingin mewujudkan demokrasi, atau pemerintahan rakyat, maka mau tak mau harus ada redistribusi kekuatan beserta wewenang, agar saling mengawasi lebih dimungkinkan.

Dalam 53 tahun berdirinya Republik Indonesia kita mempunyai dua presiden, dan menjelang setiap akhir jabatan masing-masing timbul ketegangan politik dan krisis ekonomi. Pengalaman ini harus kita kembalikan kepada tatanan politik yang memberikan peluang dan wewenang terlalu besar kepada "*power holder*", sehingga perwakilan rakyat kurang dapat menyuarakan keinginan rakyat dan memperjuangkan kepentingannya.

Arah untuk memperbaiki situasi dengan meninjau dan memperbaiki lima UU Politik tahun 1985 sudah tepat. Hal itu perlu segera dimulai dan prosesnya dipercepat, dan pelaksanaannya tidak perlu menunggu sampai 2003. Mungkin lebih baik bila tuntas pada 2003.

Beberapa pokok yang perlu dipegang adalah:

1. Memilih wakil-wakil rakyat yang sungguh-sungguh dikenal oleh pemilihnya, termasuk menjaga efektivitas sistem LUBER.
2. Semua aparat pemerintah: birokrasi, polisi, dan angkatan bersenjata selama masih aktif tidak boleh bergabung dengan partai politik, karena sebagai abdi negara mereka harus melayani masyarakat dan tidak boleh berpihak pada parpol.
3. Sistem *check and balance* antara lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif harus diterapkan dan menaati sistem hukum.

4. Wakil rakyat dalam DPR/DPRD harus dipilih dan tidak diangkat oleh pemerintah.
5. Pembatasan masa jabatan pejabat eksekutif dan jumlah mereka dapat terpilih kembali tanpa perkecualian.
6. Lebih merinci wewenang mandataris MPR.

- Di sektor pertanian yang sekarang terpaksa dijadikan andalan kembali pendekatannya harus memberi cukup peluang untuk perekonomian rakyat untuk membentuk kelembagaan modern;
- Bimbingan dan bantuan pemerintah tetap perlu tanpa dirigisme seperti dalam kasus dan pengalaman koperasi;
- Mewujudkan keseimbangan yang saling menunjang antara faktor-faktor produksi "*land, labour and capital*";
- Meningkatkan mutu SDM agar pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam (SDA) sesuai dengan dasar-dasar pembangunan berkelanjutan;
- Peningkatan kesempatan kerja di daerah pedesaan tahap demi tahap dapat ditingkatkan dengan agro-industri, dari yang bersifat padat karya sampai yang padat modal;
- Pemerataan pembangunan selalu harus turut mempertimbangkan daya serap terhadap angkatan kerja lokal dan keseimbangan antara pekerja setempat dan pendatang;
- Sejauh mungkin mewujudkan proses nilai tambah di daerah pedesaan;
- Pemberian kredit secara selektif kepada koperasi/perusahaan yang layak dan berkinerja baik dalam mendukung perekonomian nasional;
- Pengembangan sistem hukum, perundang-undangan dan peraturan yang menjamin persaingan sehat di tingkat lokal sampai internasional.
- Bersama dengan semua itu asumsi dasarnya adalah bahwa segenap jajaran dan aparat pemerintah sudah kembali jujur, bersih,

efisien, dan karena itu berwibawa. Semoga ini cepat terwujud agar penderitaan rakyat banyak tidak berlarut-larut.

Bogor, 5 Mei 1998

Catatan:
Mengiringi tulisan pendek ini adalah tujuh (7) makalah dan karangan lain yang lebih terinci mengupas topik-topik di atas. Sumber acuan yang dimaksud sebagian pernah diterbitkan, sebagian tidak/belum diterbitkan.

SUMBER ACUAN

Rutgers, S.J. 1947, Indonesië; Het Koloniale Systeem in de Periode tussen de eerste en de tweede wereldoorlog. Amsterdam: Pegasus.

Sajogyo. 1976. "Kata Pengantar; Pertanian, Landasan Tolak bagi Pengembangan Bangsa Indonesia", dalam C. Geertz (1963). *Involusi Pertanian; Proses Perubahan Ekologi di Indonesia*. Jakarta: Bhratara Karya Aksara.

Tjondronegoro, S. 1978. *Laporan Interim Masalah Pertanahan*. Jakarta: Kantor Meneg Riset dan Bappenas.

Tjondronegoro, S & G. Wiradi (eds.). 1984. *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

B KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PEDESAAN VS URBANISASI

BEBERAPA KENDALA DALAM PEMBANGUNAN PERTANIAN BERWAWASAN KERAKYATAN: SUATU TINJAUAN SOSIOLOGI[1]

Pendahuluan

Pelantikan presiden dan wakil presiden dalam era pasca-Orde Baru atau era Reformasi, serta pelantikan Kabinet Persatuan yang menggantikan Kabinet Transisi (Mei 1998—Oktober 1999), masih sangat segar dalam ingatan kita. Saat itu sukar untuk memperkirakan kebijakan-kebijakan apa yang akan diprioritaskan oleh kabinet baru tersebut. Ditambah lagi, dalam TOR seminar ini disebutkan bahwa masalah yang dibahas "berkaitan dengan otonomi daerah". Hal-hal tersebut semakin memperumit konteks pembahasannya. Mau tidak mau penulis terpaksa menebak-nebak dan akan berasumsi yang belum tentu tepat.

Namun demikian, penulis berusaha menyoroti beberapa kebijakan yang dibuat untuk mengurangi pengaruh, bantuan, dan intervensi negara-negara adikuasa dan maju. Artinya, kemandirian sangat dipentingkan, sesuatu yang sebenarnya sudah dijadikan sasaran, tetapi ternyata landasan untuk tinggal landas begitu keropos sehingga ki-

[1] Makalah Seminar PS.E. Departemen Pertanian, Bogor, 16—17 November 1999.

ta terpuruk dan harus membangun sistem ekonomi yang baru. Sistem ekonomi konglomerat akan diubah menjadi sistem ekonomi berwawasan kerakyatan, dan ini tentu akan mengubah model pembangunan Indonesia yang di ujung era Orde Baru sudah digambarkan sebagai "*newly industrializing country*" (NIC).

Walaupun sebelumnya sistem ekonomi dan model ekonomi periode 1983—1997 sudah banyak dikritik karena menimbulkan kesenjangan, dan industri menengah dan besar kita lebih banyak merakit daripada membuat—bahkan sama sekali mengimpor produk jadi—baru dalam era Reformasilah sebutan "NIC" untuk Indonesia peringkatnya bukan nomor satu di dunia atau di ASEAN, melainkan nomor satu dari bawah. Industri manufaktur yang begitu kita banggakan, karena dapat mengatasi kebutuhan sesuai dengan kebijakan "substitusi impor", ternyata terpuruk akibat krisis moneter yang tidak lagi memungkinkan indus-triawan kita mengimpor sebagian suku cadang dari luar.

Tidak kurang menyedihkan bahwa beras, kedelai, jagung, tepung terigu, dan sebagainya harus kita impor lagi dalam jumlah yang besar. Revolusi Hijau yang dimulai tahun 1965 dengan SSBM dan subsidi pemerintah yang sangat besar menghasilkan swasembada pangan 19 tahun kemudian, tetapi sebagaimana sudah diramalkan hanya berlangsung singkat. Hal itu juga diakibatkan konsumen beras yang cepat bertambah. Sebelum memasuki dasawarsa 1990-an pun negara kita sudah mengimpor beras kembali seperti 1984/85. Tampaknya dari 9 bahan pokok, gula dan jagung juga sudah diimpor.

Kegagalan Revolusi Hijau memang diakibatkan tanah pertanian di pulau yang relatif subur di negeri kita ini cepat berkurang karena digunakan untuk keperluan pembangunan lain (konversi), sementara penduduk konsumen beras juga bertambah dengan cepat. Berpuluh

juta petani kecil dan gurem tidak dapat bertahan hidup lagi dengan tanah garapan yang kurang dari setengah hektare. Untuk industri, sebagian dari surplus tenaga kerja pedesaan bisa terserap, tetapi setelah sektor industri di kota terpuruk mereka tidak bisa kembali ke sektor pertanian. Dengan demikian, angka kemiskinan di daerah penduduk padat semakin tinggi dan tanah garapan, terlebih untuk tanaman pangan, semakin sempit. Akibatnya kondisi rakyat miskin semakin memprihatinkan. Tentu yang paling menderita adalah petani kecil dan buruh tani yang selain kehilangan pekerjaan di luar usaha tani (*off-farm*) juga tidak dapat bercocok tanam. Golongan inilah barangkali yang paling membutuhkan bantuan melalui berbagai program termasuk JPS. Barangkali sistem ekonomi berwawasan kerakyatan inilah yang memerlukan bantuan dan pemberdayaan melalui berbagai program berdasarkan prinsip kemandirian.

Pengertian agribisnis bisa jadi tidak hanya mencakup pengusaha kecil, tetapi juga pengusaha besar yang komoditas usahanya adalah hasil usaha tani yang tidak selalu dibudidayakan sendiri. Kategori pertama jelas tidak terlepas dari kategori kedua, tetapi pemberdayaan tentu harus lebih dahulu diterapkan pada kategori pertama dalam rangka peningkatan produksi.

Kendala-kendala Membangkitkan Kembali Pertanian

1. Dari uraian di atas langsung dapat ditarik kesimpulan, khususnya untuk daerah padat penduduk, bahwa sempitnya tanah garapan petani pangan maupun hortikultura kita menjadi kendala utama peningkatan produksi.
2. Bagi petani kecil (<0,5 hektare) dan buruh tani, hasil tanah garapan sempit tersebut bukan saja tak memberinya kemampuan dan

peluang untuk mencapai kecukupan pangan bagi keluarganya, melainkan juga lebih jauh lagi tidak memungkinkan mereka menjangkau teknologi lebih maju menuju pertanian modern.

3. Anak-anak petani dan buruh tani tersebut tidak dapat menempuh pendidikan lebih dari sekolah dasar. Kalaupun bisa tamat, kurang lebih 40 persen gugur di tengah jalan karena orang tuanya tidak dapat membiayai uang sekolahnya.
4. Gugur di tengah jalan sekalipun tidak berarti sektor pertanian tidak menarik baginya. Ditinjau dari sudut pandang ekonomi produksi pun penambahan tenaga kerja di atas tanah garapan sempit akan mengakibatkan "*decreasing returns*" (*productie vernietiging*).
5. Surplus tenaga kerja dari pedesaan yang berpendidikan rendah dan praktis tidak terampil di bidang lain seperti itu kemudian merantau ke luar daerah pedesaan dan memasuki sektor informal perkotaan (kota besar dan kosmopolitan >1 juta penduduk).
6. Sementara itu, karena UUPA No. 5/1960 dan berbagai peraturan pemerintah yang dilahirkan daripadanya tidak saja masih jauh dari lengkap, tetapi juga tidak ditaati setelah 1965, maka ketidakpastian mengenai hak penguasaan tanah mengakibatkan keraguan menanam modal, terlebih bila tidak dilindungi oleh kekuasaan politik.
7. Proses demikian menimbulkan kelas baru yang diacu sebagai "aristokrasi pertanahan" (*land aristocracy*) yang bisa terdiri atas tuan tanah lama, politisi baru, militer, dan pejabat/birokrat. Beberapa di antara mereka tidak hanya menguasai tanah luas, tetapi dengan hipotek dan modal yang diperoleh dari produksi pertanian juga memasuki sektor industri.
8. Konglomerasi di negara kita juga memperlihatkan kecenderungan sebagaimana dideskripsikan di atas, dan sekaligus menimbulkan kesenjangan antarlapisan sosial dalam masyarakat. Dasarnya adalah gejala akumulasi tanah yang sudah dicatat dalam Sensus Pertanian 1993.

9. Kendala untuk mengembangkan agribisnis, yang umumnya tidak mempunyai landasan di subsektor tanaman pangan tetapi di subsektor hortikultura, tidak dapat berkembang pesat apabila perimbangan faktor-faktor produksi di kalangan petani kecil juga tidak diubah.
10. Dewasa ini saja gejala "buruh di atas tanah milik sendiri" masih banyak ditemui di daerah pedesaan, sehingga tidak ada rangsangan untuk berproduksi lebih tinggi demi meraih keuntungan lebih besar.
11. Sikap mental petani pada umumnya, berbeda dengan buruh, memang ingin mencapai tingkat kemandirian, dan bila kenyataannya tidak memungkinkan untuk mencapai tingkat tersebut, mereka akan cenderung beralih ke sektor usaha yang pengorbanan tenaganya memberi hasil lebih besar, di samping kebebasan lebih luas seperti di sektor formal.
12. Di Indonesia rezim penguasaan tanah masih terbagi dua, yaitu tanah pertanian yang jauh lebih sempit dibandingkan tanah kehutanan. Dengan pertambahan penduduk yang sampai tahun 2000 masih cukup cepat (1,7% secara nasional), tanah pertanian akan sangat menyempit, sehingga swasembada pangan akan menjauh dari sasaran kita dengan cepat.
13. Dewasa ini sudah semakin banyak pola-pola PIR dan Hutan Kemasyarakatan (*Social Forestry*) yang dipraktikkan, tetapi hal ini memerlukan pengaturan dan pengendalian yang sangat rapi. Bukan hanya kombinasi tanaman pangan dan perdagangan yang penting, melainkan juga pengaturan masa tanam
14. Setelah tanaman perdagangan (*perennial*) tumbuh besar, kanopi akan menutup tanah dari sorotan sinar matahari, sehingga tanaman pangan yang lebih rendah akan tertutup dan lebih sukar tumbuh. Dengan demikian, jenis tanaman, masa pergiliran tanam, juga jarak tanam (*annual/perennial* tropis) harus diatur dengan rapi.

15. Penerapan pendekatan peran serta (*participatory approach*) akan (paling tidak) memberi harapan untuk berbagi hasil tanaman perdagangan/tahunan, karena petani sekitar hutan dapat dipekerjakan pula di areal hutan atau perkebunan.
16. Jelas bahwa kerapian organisasi memerlukan pengelolaan/manajeman yang rapi juga, di samping pembagian hasil yang adil agar tidak terjadi pencurian atau penjarahan.

Ekonomi Kerakyatan

Akhir-akhir ini setelah Kabinet Pembangunan ke-7 bubar dan Kabinet Transisi mulai berperan, istilah Ekonomi Kerakyatan menggantikan Ekonomi Konglomerasi, yang berarti bahwa kedudukan konglomerat sebagai monopolis (sebagian juga ditunjang oleh pejabat dan militer serta partai pemerintah (Golkar)) terkikis. Seberapa jauh proses ini akan berlangsung terus ke arah yang dituju masih harus dibuktikan oleh sejarah. Tujuan nasional tampaknya masih tetap masyarakat yang berkoperasi, menghimpun kekuatan komersial berdasarkan perusahaan-perusahaan kecil, yang nyatanya tertinggal selama Orde Baru. Bentuk koperasi masih dirasakan sebagai bentuk usaha bersama yang dapat menjamin keadilan dan pemerataan. Namun, bagaimanapun juga usaha ini memerlukan kejujuran dan keterampilan, di samping jiwa wiraswasta kolektif dari para pemimpin koperasi.

Dalam istilah Prof. Mubyarto [2] yang menawarkan Reformasi Politik Ekonomi (1999) inilah kapitalisme yang manusiawi. Persaingan bebas tak terkendali tidak dibenarkan dalam masyarakat Pancasila yang sedang kita bangun. Juga pada Rancangan GBHN 1999—2004

---

[2] Prof. Mubyarto mengutip antara lain D.W. Haslett, *Capitalism with Morality*, Clarendon Press 1994.

versi panitia *ad hoc* (PAH) I, BP MPR RI (1999) jelas dinyatakan dalam misi bahwa: "Pemberdayaan masyarakat dan seluruh kekuatan ekonomi nasional, terutama pengusaha kecil, menengah, dan koperasi dengan mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan yang bertujuan mencapai mekanisme pasar yang berkeadilan berbasiskan sumber daya alam dan sumber daya manusia yang produktif, mandiri, maju, berdaya saing berwawasan lingkungan, dan berkelanjutan."

Suatu kekurangan besar untuk negara yang landasannya masih agraris ini adalah bahwa petani sebagai satu kategori penting tidak disebut. Satu kekurangan yang mungkin lebih besar lagi ialah bahwa masalah *pertanahan sebagai aset* tidak disebut, kelautanlah yang lebih ditampilkan. Walaupun lautan lebih luas di kepulauan Nusantara ini dibandingkan dengan daratan, kurang lebih 40% dari penduduk Indonesia masih tergantung pada aset tanah, sementara hanya sekitar 2% nelayan yang hidup dari kelautan.

Jumlah golongan miskin di masing-masing kategori lebih sukar diketahui, tetapi jelas lebih banyak petani miskin di daratan daripada nelayan miskin di pantai. Di hari depan masalah-masalah akan timbul di daratan lebih dari di lautan. Tanpa GBHN 1999—2004 menyajikan suatu pengantar agraria dapat dipastikan ketidakadilan di sektor pertanian tak akan terpecahkan dengan sendirinya. Patut dengan sungguh-sungguh dipertanyakan landasan pertanian kuat yang bagaimana yang dapat menopang dan membiayai industrialisasi. Istilah kemandirian mudah diucapkan, tetapi sulit dilakukan dengan pembiayaan yang mandiri, bahkan tidak dapat diwujudkan tanpa pengorbanan yang memadai. Orientasi pasar saja tidak akan menimbulkan keadilan, karena persaingan bebas sudah dimulai di antara pelaku ekonomi yang tidak sama kuatnya. "*Free competition and equal opportunities*" hanya suatu asumsi, dan bukan kenyataan. Keseimbangan dalam alam semesta pun tidak lestari, dan yang kuat mendomi-

nasi yang lemah. Hanya akhlak, moralitas, dan rasionalitas manusia sebagai makhluk yang relatif sempurna yang diberi kelebihan tersebutlah yang dapat menciptakan keseimbangan dan keadilan.

Bogor, 11 November 1999

SUMBER ACUAN

GBHN 1993—1998. TAP MPR Nomor II/MPR/1993. Jakarta: Sinar Grafika.

Mubyarto. 1999. Membangun Sistem Ekonomi. Dalam bentuk naskah, Belum dicetak dan hanya beredar terbatas.

Mubyarto. 1999. *Reformasi Politik Ekonomi*. Yogyakarta: Aditya Media.

Rancangan Garis-garis Besar Haluan Negara tahun 1999—2004. Panitia *Ad Hoc* I, Badan Pekerja MPR RI. Jakarta.

Undang-undang Otonomi Daerah 1999 (UU No. 22, UU No. 25, dan UU No. 28 Tahun 1999). Jakarta: Sinar Grafika.

B KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PEDESAAN VS URBANISASI

PERDEBATAN MENGENAI PEMBANGUNAN PERTANIAN ERA REFORMASI

Komentar atas Buku Prof. Dr. H. Soleh Solahuddin

Beredar luasnya buku berjudul *Perdebatan mengenai Pembangunan Pertanian Era Reformasi* tidak diragukan manfaatnya bagi kita semua dalam era keterbukaan politik dan ekonomi sekarang ini. Buku ini semakin memiliki nilai lebih karena ditulis oleh seorang guru besar yang menjadi generasi penerus dan sekarang menjabat sebagai menteri pertanian dalam Kabinet Transisi. Tentu dari sisi pengarang buku ini diharapkan dapat mengangkat bangsa dan negara kita dari penderitaan akibat berbagai krisis.

Pertanian sebagai sektor usaha sekarang dilihat sebagai ujung tombak "*recovery*" dalam menggerakkan kembali roda ekonomi yang terperosok dalam lumpur KKN, *mismanagement*, dan kebobrokan moralitas pelaku politik-ekonomi. Terlepas dari pertanyaan apakah Professor Solahuddin yang anggota Kabinet Transisi akan melangkah ke Kabinet Reformasi tahun 2000 nanti, karya tulisnya tetap bermanfaat, paling tidak sebagai sumbangan pemikiran.

Dalam komentar yang singkat ini tentu penulis tidak dapat mengulas sejarah hampir 40 tahun yang berkaitan dengan pembangunan pertanian di negara kita. Namun, yang bisa penulis katakan adalah bah-

wa sejak 1960-an kebijakan pemerintah menekankan baik pada intensifikasi pertanian, melalui SSBM, BIMAS, INMAS, INSUS, dan sebagainya, maupun pada ekstensifikasi pertanian dengan membuka lahan baru melalui transmigrasi dan *resettlement*.

Pemerintah Orde Baru merehabilitasi sarana dan prasarana pertanian dengan dana pinjaman luar negeri. Misalnya, rehabilitasi sistem pengairan yang terutama diprioritaskan untuk menunjang kebijakan mencapai swasembada beras. Seperti di negara-negara Amerika Latin dan Asia lainnya, kita juga melaksanakan Revolusi Hijau sejak 1962. Akibatnya memang kurang lebih sama, yaitu produksi jagung, gandum, dan padi per hektare naik, tetapi pada saat yang sama juga memperlebar kesenjangan antarlapisan sosial di daerah pedesaan. Pada 1980-an, UNRISD di Jenewa sudah memberikan isyarat "awas". Bahkan ADB Manila pada 1991 kembali melakukan penelitian tentang kemiskinan di daerah pedesaan Asia yang sebagian diakibatkan oleh kekurangan pangan. Pada sepuluh tahun terakhir pemerintahan Orde Baru, kita sering mendengar bahwa bukan saja sektor pertanian sudah mantap—apalagi setelah swasembada beras 1984/85 tercapai—bahkan "*fundamental economics*" kita sudah cukup kuat di Pelita V untuk bisa tinggal landas mulai Pelita VI.

Ternyata kedua praduga di atas sama sekali tidak mengandung kebenaran, sehingga benar apa yang ditulis oleh Prof. Solahuddin dalam Prakata: "Pertanian masa depan dihadapkan pada perubahan mendasar akibat perubahan perekonomian global, perkembangan teknologis, berbagai kesepakatan internasional, tuntutan kualitas produk, kelestarian lingkungan, keamanan produk, dan hak asasi manusia." Skenario yang dapat diamati dewasa ini ialah bahwa akibat berbagai krisis yang disulut oleh krisis moneter 2 tahun lalu, untuk bertahan hidup kita dipaksa untuk kembali ke sektor yang paling dasar, yaitu pertanian, dan pertanian pada umumnya—bahkan lebih lagi tingkat

pertanian di negara kita sekarang—masih sukar dipisahkan dari ketersediaan tanah garapan. Daerah yang tanahnya paling subur sudah berpenduduk sangat padat, sehingga ekstensifikasi pasti akan menuntut biaya lebih tinggi baik untuk pembukaan lahan maupun untuk membudidayakannya.

Sekarang tentu timbul pertanyaan, *pendekatan (atau paradigma) ba-ru yang bagaimana yang ditawarkan oleh Prof. Solahuddin?*

Secara singkat beliau rupanya menawarkan delapan pokok agenda sebagai berikut:

1. Mendudukkan kembali pertanian sebagai sektor yang memimpin dan penggerak utama ekonomi nasional melalui peningkatan produktivitas, efisiensi, dan mutu;
2. Memberdayakan kemampuan petani dan mempertebal kepercayaan diri untuk meningkatkan penghasilan dan kesejahteraannya;
3. Menentukan fokus tertentu dalam pembangunan pertanian demi efisiensi;
4. Memperkuat kaitan dengan subsistem (infrastruktur, *processing*, pemasaran, dan sebagainya) lain dalam rangka agribisnis;
5. Memberdayakan petani dan kelompok tani beserta kelembagaannya agar aspirasinya dapat dipertegas;
6. Revitalisasi petugas Dinas Pertanian, termasuk para penyuluh, dalam memberikan pertolongan dan pengarahan;
7. Mempertajam arah dan orientasi dalam pengembangan komoditas agar dapat bersaing di pasaran;
8. Mendukung proses demokratisasi dengan membangkitkan kembali kelembagaan pertanian, otonomi daerah, dan perencanaan pembangunan.

Jelas bahwa tantangan yang kita hadapi di sektor pertanian bersifat

amat kompleks, karena di samping harus membuatnya menjadi "*leading sector*" di dalam negeri, kita juga harus mempersiapkannya agar dapat bertahan dalam kancah persaingan tajam global. Besar kemungkinan perubahan struktural yang diperlukan mengharuskan kita kembali ke pengaturan perimbangan antara penguasaan aset tanah yang memadai dan jumlah angkatan kerja yang sampai 2030 masih akan ditampung di sektor pertanian. Pengaturan ini yang dalam agenda Prof. Solahuddin tidak terangkat ke permukaan, dan bila dianggap penting baru dalam perspektif jangka panjang (hal. 10).

Sektor industri kita yang sekarang terpuruk, kecuali memerlukan waktu untuk bangkit kembali, juga harus dirombak dan menjadi lebih padat karya dibandingkan dengan pola industrialisasi yang dikenal sebelum krisis 1997. Disayangkan bahwa pengarang menyatakan, "…penyesuaian total dan reformasi kebijakan serta strategi untuk merangsang pembangunan pertanian di masa depan tidak mengubah struktur hubungan antarpelaku di dalam sektor pertanian, sehingga dikhawatirkan diskrepansi sosial tidak akan terbatas pada pedesaan-perkotaan, tetapi akan bertambah tajam di dalam masyarakat pedesaan." Dalam istilah sosiologi, gejala berkembangnya stratifikasi akan menjadi polarisasi.

Bila prinsip ekonomi kerakyatan benar-benar diterima dan dijadikan landasan, kebijakan reforma agraria yang mencakup antara lain redistribusi tanah garapan kepada kelompok-kelompok tani tidak dapat dihindari. Bila BPN tidak mampu melaksanakan fungsinya, mungkin suatu Departemen Agraria perlu dibangkitkan kembali untuk memperkuat tindakan operasional di daerah tingkat I dan II yang otonom. Artinya, reforma agraria juga tidak seragam di semua provinsi atau daerah istimewa. Namun demikian, prinsip-prinsip dasar yang digariskan dari pemerintah pusat, dan mungkin UUPA No. 5/1960, masih tetap bermakna. Peraturan-peraturan pemerintah bisa disesuaikan

dengan kondisi daerah otonom.

Ekonomi kerakyatan juga berarti bahwa kebutuhan dasar harus dipenuhi terlebih dahulu. Seperti dijelaskan dalam halaman 24—25 bahwa yang harus dilakukan adalah memusatkan perhatian pada peningkatan ketahanan pangan nasional, tetapi hal ini juga berarti kembali ke swasembada beras secara nasional. Benarkah harus diartikan demikian untuk mencapai ketahanan?

Budidaya padi di luar Jawa—karena areal sawah di Jawa yang padat penduduk sudah berkurang terus—akan harus lebih padat modal. Luas tanah garapan, terlebih tanah kering, sawah tadah hujan, dan sebagainya, perlu digarap secara mekanis atau paling tidak semimekanis. Kalau melihat daerah Lampung sebagai daerah transmigrasi tertua maka gambarannya tidak terlalu cerah. Menurut Sensus Pertanian 1993, rata-rata penguasaan tanah garapan sudah turun sampai 0,4 hektare. Mekanisasi pertanian dalam keadaan seperti itu jelas tidak layak secara ekonomis. Selain itu, untuk pengembangan hortikultura keadaan demikian tidak akan menguntungkan.

Tampaknya penting untuk tidak mengartikan "ketahanan pangan nasional" sebagai swasembada beras semata-mata. Lebih tepat dan aman adalah mengandalkan pada diversifikasi pangan utama, tetapi dibarengi dengan peningkatan pangan yang bergizi. Berkaitan dengan alternatif itu, masuk akal bila peternakan rakyat—baik unggas, ternak kecil maupun ternak besar dalam negeri, maupun perikanan darat dan laut—diintensifkan. Bioteknologi (rekayasa gen, kloning, dan lain-lain, termasuk kultur jaringan dan embrio transfer) akan menjadi ilmu yang perlu dikembangkan dengan sungguh-sungguh.

Tap MPR No. XV/1998 (halaman 26) menginstruksikan agar yang diprioritaskan adalah dukungan kepada pengusaha ekonomi lemah,

artinya termasuk petani kecil dan gurem. Jelas dikatakan bahwa tujuan akhir adalah menyejahterakan petani (halaman 24), dan apabila tujuan tersebut dikaitkan dengan unsur keadilan ekonomi kerakyatan maka perlu pula adanya pemerataan kesempatan, dan hal ini lagi-lagi tergantung dari penguasaan aset, termasuk tanah. Sayangnya, langkah reformasi ini justru dicantumkan sebagai kebijakan jangka panjang (halaman 10).

Inti pemberdayaan golongan ekonomi lemah bukanlah meletakkan tekanan pada produksi dan diversifikasi, tetapi juga pada redistribusi aset demi mewujudkan keadilan dan pemerataan kesempatan berusaha.

Dalam usaha peningkatan ekspor (halaman 27), perlu ditambah unsur *processing* hasil pertanian dengan penahapan nilai tambah yang sepanjang mungkin di dalam negeri. Ini juga untuk menghindari industri di dalam negeri yang bersifat ekstraktif semata-mata. Kita tidak boleh melupakan bahwa tingkat pengangguran sampai 2020 di negara kita masih akan berkisar sekitar 7—8% (Aris Ananta 1995).

Agribisnis

Sektor yang semakin dilihat sebagai wahana untuk meningkatkan kesejahteraan ini, pada hemat kami, juga akan menuntut pengorganisasian rapi dari segenap sektor pertanian mulai dari pemerataan aset, peningkatan produktivitas, perkreditan, koperasi, kualitas SDM, sampai pemasaran berdasarkan inftrastruktur yang kokoh. Petani kecil dan petani gurem yang sampai sekarang pada umumnya "*self-employed*" perlu juga dilatih untuk berorganisasi, bekerja dalam satuan yang lebih besar agar dapat menghadapi persaingan dalam dan luar negeri dengan lebih mantap. Organisasi petani benar-

benar harus ditumbuhkan dari bawah dan tidak dikendalikan oleh petani berdasi. Sebagai "*lobby group*" di DPR, petani juga harus menjadi faktor yang turut diperhitungkan.

Satu unsur yang juga belum diangkat dalam kaitan dengan infrastruktur adalah bank pertanian. Sejak sebelum kemerdekaan memang ada Volkscredietwezen, dan kemudian disebut Bank Rakyat Indonesia, yang diserahi tugas membantu sektor pertanian. Namun, petani kecil ternyata belum banyak memanfaatkan jasa-jasa BRI, dan BRI sendiri mungkin juga lebih tertarik melayani dunia usaha di daerah perkotaan. Tingkat risiko dalam perdagangan boleh jadi lebih rendah daripada usaha pertanian yang tidak dapat sepenuhnya dilepaskan dari pengaruh alam: iklim, banjir, serangan hama, dan lain sebagainya.

Gerakan Mandiri

Suatu akronim baru dilahirkan dalam agenda Prof. Solahuddin yaitu GEMA sehubungan dengan berbagai usaha peningkatan produksi (halaman 28—42). GEMA produksi padi, kedelai, dan jagung (PALAGUNG) dirancang untuk mencapai tingkat swasembada pada 2001. GEMA produksi protein hewani (PROTEINA) juga diusahakan akan tercapai pada 2001, sedangkan GEMA peningkatan produksi hortikultura (HORTINA) dirancang untuk dicapai 2003. Terakhir, program peningkatan ekspor hasil perikanan dengan nilai ekspor sampai US$10 milyar akan diwujudkan dalam 2003.

Jadi, memang rencana untuk redistribusi aset yang agak merata tidak ada. Inilah yang menimbulkan pertanyaan apakah memang reformasi pertanian ini menawarkan paradigma yang sama sekali berbeda dari yang dikenal selama Orde Baru? Walaupun GEMA PALA-

GUNG sebelum 2001 sudah menunjukkan beberapa keberhasilan, tidak dapat diingkari bahwa beberapa angka impor menunjukkan kenaikan yang memprihatinkan. Impor beras, misalnya, yang pada 1997 masih 3,58 juta ton, untuk tahun 1998 meningkat menjadi sekitar 5,00 juta ton. Kedelai yang nilai impornya pada 1996 masih 600.000 ton, pada 1998 meningkat menjadi 700.000 ton. Untuk jagung tidak diperoleh angka. Namun, gula yang nilai impornya pada 1996 masih 1,0 juta ton meningkat menjadi 1,7 juta ton dua tahun berikutnya (1998).

Bogor, 16 Agustus 1999

B KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PEDESAAN VS URBANISASI

POLITIK DAN KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PERTANIAN[1]

Permasalahan Pembangunan Pertanian

Masa Penjajahan

Menghadapi masalah-masalah yang tercakup dalam judul di atas, dewasa ini rasanya sulit menerawang ke depan, karena untuk generasi (politik) 1998 ada harapan tertentu. Untuk generasi (politik) 1966 sudah tiba waktunya untuk justru menoleh ke belakang dan belajar dari pengalaman masa Orde Baru. Bahkan bagi penulis sendiri ada pertimbangan untuk lebih jauh lagi menelusuri alur sejarah, walaupun mungkin tidak sampai abad ke-18.

Politik dan kebijakan pembangunan pertanian sebenarnya sudah dimulai pada awal abad ke-19. Struktur agraria mulai dibangun sejak zaman Sir Stamford Raffles (1811—1816) yang demi menagih pajak dari petani-petani di Jawa mengadakan registrasi kadastral. Dengan mengetahui luas tanah yang dimiliki seorang petani akan lebih mudah untuk menarik pajak dari para petani. Menurut D.Thorner dan

[1] Disusun untuk Lokakarya Permasalahan Pembangunan Pertanian Bogor, LPPM-IPB, 22 Juli 2004.

pejabat-pejabat di zaman itu, masih banyak dijumpai tanah komunal di Jawa yang berangsur-angsur berubah menjadi kepemilikan pribadi. Lain keadaannya di pulau-pulau lain di seantero Nusantara. Mungkin sebabnya karena kekuasaan Raffles terlalu terpusat pada kota Bengkulu dan Pulau Jawa, sedangkan kurun waktu berkuasa terlalu singkat. Dengan demikian, suku-suku bangsa di luar Jawa masih tetap menguasai tanah adat masing-masing beserta kekayaan alam di hutan-hutan dan rawa-rawa. Tanah di Jawa, akibat siraman lahar dari gunung-gunung berapi dari waktu ke waktu, lebih subur, penduduk juga tertarik mendiaminya, sehingga sejak abad ke-19 penduduk Jawa berbanding luar Jawa sudah timpang.

Penelitian Breman (1980) menemukan bahwa penduduk Jawa zaman Raffles mencapai jumlah 10 juta jiwa, tetapi B. Peper (1970), menemukan angka yang lebih tinggi. Pendek kata, sejak awal abad ke-19 ketimpangan penduduk sudah nyata. Bila tidak, tentu Gubernur Jenderal Daendels dan kemudian Van den Bosch tidak mungkin menerapkan rodi atau kerja paksa di Jawa.

Di sektor pertanian G.G van den Bosch memanfaatkan kerja paksa dengan *cultuur stelsel*-nya (1830—1870). Mungkin di bawah pengaruh timbulnya liberalisme di Eropa, kerja paksa kemudian mulai ditentang dan diganti dengan sistem pasar terbuka. Memang ada semacam perikemanusiaan karena liberalisme tumbuh bersama dengan kapitalisme dan demokrasi. Ingat saja timbulnya Revolusi Prancis (1789) dan lahirnya Amerika Serikat (1776). Namun demikian, dalam kapitalisme modal mencari kesempatan berbunga, bila menguntungkan melalui perluasan wilayah. Inilah sejarah latar belakang kolonialisme, sehingga lebih dari separuh Afrika dan Asia menjadi korban.

Pembangunan jalan Pantura (Pantai Utara) di Jawa oleh Daendels sudah jelas demi kepentingan politik, militer, dan ekonomi pihak penjajah. Hal ini menjadi lebih jelas sewaktu pemerintah Belanda menyetujui UU Agraria (*Agrarische Wet*) 1870 dan penerapannya. Yang penting adalah ketentuan mengenai 'tanah negara' (*Domein Verklaring*) yang menentukan bahwa semua tanah yang penguasaan/kepemilikannya tidak dapat dibuktikan dinyatakan sebagai tanah negara.

Di areal terluas di luar Jawa yang belum pernah mengalami registrasi kadastral memang lebih sulit untuk membedakan antara 2 jenis penguasaan/kepemilikan tanah. Di Jawa, keadaannya lebih jelas, dan ribuan hektar tanah yang dinyatakan sebagai tanah negara disewakan kepada perusahaan besar untuk membangun perkebunan besar pula. Inilah latar belakang mengapa di awal abad ke-20 negara kita menjadi pengekspor teh, kopi, coklat, karet, gula, dan sebagainya. Produksi padi sekadar untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri yang penduduknya dianggap dapat hidup cukup dari sebenggol (2½ sen) sehari. Kekayaan alam lain seperti kayu, ikan, terumbu karang, dan sebagainya bahkan belum diusahakan sebanyak hasil pertanian dan perkebunan.

Krisis ekonomi sedunia (1930) memang melanda Hindia Belanda juga, sehingga ekspor menurun. Meskipun demikian, sampai sekitar pertengahan 1930-an negara kita masih menjadi pengekspor gula tebu terbesar di dunia. Perkebunan-perkebunan besar semakin surut peran ekonominya menjelang pecah perang di Eropa (1940) dan kemudian juga di Asia (1942). Sementara itu penduduk kita sudah bertambah mendekati 100 juta, sehingga untuk bertahan hidup membutuhkan pangan, yaitu pangan utama padi dan beberapa komoditas palawija.

Karena balatentara Nippon juga tidak dapat mengekspor hasil perkebunan karena keadaan perang, tanah perkebunan mulai ditanami penduduk dengan tanaman pangan. Pemerintah dan Tentara Nippon membiarkan keadaan itu, bahkan mungkin berkepentingan dalam produksi padi. Di beberapa daerah yang subur untuk padi sawah, seperti Tasikmalaya di Jawa Barat, panen padi disita untuk balatentara Nippon, hingga mengakibatkan perlawanan dari rakyat yang dikenal sebagai Peristiwa Singaparna (semacam pemberontakan rakyat tani dan pemilik sawah).

Pendudukan Jepang berakhir dan berdirilah Republik Indonesia dengan Proklamasi 1945 oleh Soekarno dan Hatta, *our Founding Fathers.*

Bahwa kita adalah negara agraris dan pertanian dijadikan landasan perekonomian bangsa. Sejak 1947 dilakukan persiapan untuk memperbaharui *Agrarische Wet 1870* dan dalam tahun 1948 keluarlah keputusan alm. Moh. Hatta untuk membentuk Panitia Negara untuk pembaharuan tadi. Baru 12 tahun kemudian lahirlah UUPA No. 5/1960 (September 24).

UUPA No. 5/1960

Undang-undang ini dimaksudkan untuk mengatur bagaimana sumber daya alam di tanah air sebaiknya dikuasai dan dimanfaatkan agar keadilan dan kesejahteraan bangsa dapat diwujudkan. Karena itu, rumusan 67 pasal juga dijiwai oleh semangat 1945 dengan mengacu kepada UUD 1945 Pasal 33. Istilah agraria jelas bukan hanya berarti tanah yang diatur sebagaimana terlalu sering ditafsirkan orang. Pasal 2 UUPA No. 5/1960 jelas mengatur "bumi, air, dan ruang angkasa" beserta semua kekayaan yang ada di bawah dan di atasnya. Seka-

rang ini istilah lingkungan pun dapat mudah dicakup dalam deskripsi di atas itu (Tjondronegoro & Wiradi 2004).

Jadi Reforma Agraria mencakup pula *land reform* yang merupakan salah satu bidang kegiatan saja di samping penyewaan, penyakapan, dan pemilikan tanah. Pasal 6 juga singkat dan tegas menyatakan bahwa tanah mempunyai fungsi sosial, sehingga tidak dapat dijadikan suatu komoditas yang mudah diperjualbelikan di pasar bebas.

Tanah negara sekalipun, setelah "*Domein Verklaring*" dihapus, tidak berarti dimiliki secara mutlak oleh negara. Karunia Tuhan itu ada sepenuhnya di tangan bangsa Indonesia, dan pemerintah mengaturnya atas nama bangsa. Jelas DPR harus menyetujui dulu setiap kebijakan pemerintah dalam urusan tanah.

Umur UUPA No. 5/1960 sekarang hampir 44 tahun, tetapi sayangnya penerapannya hanya antara 1961—1965 sehingga Pemerintah pun belum menghasilkan banyak peraturan pemerintah. Artinya, struktur agraria tidak berubah sejak zaman penjajahan. Bahkan pemerintah Orde Baru membekukan UU tersebut. Jumlah 60% penduduk yang masih bertani atau hidup dari pertanian menunjukkan pelapisan sosial yang semakin timpang sejak Sensus Pertanian 1963.

Di satu pihak buruh tani dan petani gurem antara 1975 dan 1993 meningkat jumlah dan persentasenya, sedangkan petani sedang dan besar menurun, sebagian karena akumulasi tanah dan sebagian karena urbanisasi (Sajogyo 2002:126). Harga tanah terus meningkat karena berbagai proyek pembangunan (perluasan kota, prasarana jalan, kawasan industri, perhotelan serta pariwisata, dan sebagainya) membutuhkan tanah. Pada tahun 1977 Pemerintah merasa terhambat karena tanah semakin sulit diperoleh, tetapi pembangunan dipusatkan bukan pada pertanian melainkan kepada industri ekstrak-

tif (minyak, gas, tambang, kayu) dan industri manufaktur dengan modal pinjaman. Di sektor pertanian yang diutamakan adalah peningkatan produksi padi melalui teknologi guna mencapai swasembada pangan. Produsen padi yang diuntungkan adalah pemilik tanah luas (Sayogyo & Collier, Tjondronegoro, UNRISD). Petani kecil dan buruh tani tersisihkan.

Lingkungan

Pencemaran lingkungan dengan bertambahnya jumlah penduduk dan perluasan perkotaan dan industri semakin buruk dan meluas ke daerah pedesaan yang selama periode Revolusi Hijau sudah mulai terkena akibat penggunaan pestisida dan pupuk buatan. Sebagian dari satwa punah, termasuk ikan yang semasa pemupukan organik masih dapat diternakkan di sawah.

Perluasan kawasan industri tidak jarang menempati daerah yang sudah menikmati irigasi sehingga mengurangi pemasokan air untuk sawah. Belum lagi limbah yang dibuang tanpa daur ulang ke sungai-sungai berdekatan. Di daerah kehutanan luas di Sumatra, Kalimantan, dan Sulawesi terjadi penebangan hutan tak terkendali tanpa cukup diusahakan penghijauan kembali, karena "dana reboisasi" dimanfaatkan untuk tujuan-tujuan lain. Akibat semua itu Indonesia setiap tahun kehilangan 2 juta (1.6—3 juta) Ha hutan tropis basah tanpa peremajaan kembali.

Dampak pembukaan hutan ternyata menimbulkan kebakaran dahsyat sampai asapnya mempengaruhi dan dikeluhkan oleh negara tetangga. Selain itu timbul kekurangan air. Belakangan ini karena kelapa sawit menjanjikan untung besar di pasar dunia, pembakaran hutan untuk dijadikan perkebunan luas semakin memperparah keada-

an. Celakanya yang dituduh menyulut kebakaran adalah peladang-peladang yang tidak jarang juga disuruh perusahaan besar untuk membakar hutan. Semua ini untuk menekan biaya pembukaan, tanpa mempertimbangkan kehancuran lingkungan yang diakibatkannya.

Singkatnya, penduduk Jawa terus bertambah dengan lebih cepat. Mungkin karena daya tarik kesuburan tanahnya, sehingga perimbangan penduduk Jawa-Luar Jawa sampai sekarang pun masih kurang lebih 60%—40%. Akibatnya, urbanisasi, prasarana, kawasan industri bertambah luas, serta tanah pertanian dialihfungsikan. Ketimpangan penguasaan tanah pertanian dan akumulasi tanah di tangan pemodal kota juga terjadi, dan meminggirkan (*marginalize*) pertanian kecil dan buruh tani.

Penebangan hutan di wilayah teras tua/lereng gunung, dan juga "penjarahan" daerah perkebunan sudah mulai sejak zaman pendudukan Jepang (1942—1945). Akibat dari semua itu adalah banjir di musim hujan dan kekurangan air di musim kering seperti yang kita alami dewasa ini. Kecenderungan ini tidak hanya terjadi di Jawa, tetapi juga di Luar Jawa tempat penebangan hutan, baik untuk perusahaan kayu lapis, perkebunan besar, maupun penambangan berbagai mineral berlangsung.

Berita terakhir yang sangat mengkhawatirkan adalah diterimanya Perpu No.1/2004 mengenai Intervensi UU No.41/1999 (kehutanan) sehingga dimungkinkan penambangan (emas, nikel, tembaga, batubara, dan granit) seluas total 6.254.639 Ha yang akan dilakukan oleh 13 perusahaan pertambangan (*Kompas*, 16 Juli 2004). Yang merisaukan ialah bahwa kegiatan tersebut akan dilakukan di wilayah hutan lindung; sesuatu yang tentu ditentang oleh sejumlah LSM (Walhi, Longgena Ginting, Greenomics Indonesia). Situasi konflik akan tim-

bul antara Kementerian Kehutanan, Pertambangan & Energi, serta Lingkungan Hidup.

Bukannya pemerintah tidak berusaha mengadakan reboisasi, tetapi dana reboisasi banyak yang dimanfaatkan untuk kegiatan lain dan hanyut tak menentu karena korupsi. Di Kalimantan Timur, misalnya, yang dahulu kaya hutan, 60% dari dana untuk reboisasi (Kompas, 20 Agustus 2003) hanyut sehingga rencana gagal. Tanggung jawab tentu dipikul birokrasi di jajaran Departemen Kehutanan (Kompas, 20 Juni 2003).

Ramalan-ramalan tentang permasalahan air tidak kurang suram. Beberapa kota metropolitan seperti Jakarta pada 2010 menurut penelitian JICA (Japan-Indonesia Cooperation Agency) akan mengalami kekurangan air tawar yang dipasok melalui sungai. Pada saat penelitian pasokan air sudah kurang 2.310 liter perdetik dan kekurangan itu akan terus meningkat sampai 13.210 liter perdetik pada 2010. (Kompas, 20 Juni 2003).

Walaupun ada pembangunan bendungan-bendungan, bila pencemaran air sungai tidak terkendali, kekurangan tetap menjadi masalah besar. Dengan kecepatan meningkatnya urbanisasi di Indonesia sampai ±47% dari penduduk menjelang 2030, pemasokan air ke kota menjadi masalah. Sebaliknya di daerah pertanian, misalnya, kekurangan air di subak-subak Bali mulai dirasakan, karena PAM mengalirkan air sungai ke daerah perkotaan (survei di Kabupaten Tabanan, Bali).

Tidaklah mengherankan mengapa LSM dan beberapa organisasi tani menentang UU Sumber Daya Air No. 7/2004 yang 2 bulan yang lalu diterima DPR-RI. Yang dikhawatirkan ialah bahwa air akan diperlakukan sebagai komoditas yang diperjualbelikan oleh perusahaan yang

diberi hak oleh pemerintah untuk mengelola dan memasok air. Karena kota-kota dan mungkin kawasan industri akan diprioritaskan, maka petani-petani khawatir akan tersisihkan.

Pertanian

Di atas sudah dikemukakan bahwa baik tanah maupun air, yang bersama-sama merupakan landasan yang mutlak diperlukan untuk pertanian, berada dalam kondisi yang memperihatinkan. Karena itu pula, bila politik pertanian tidak diubah, negara kita tidak dapat melaksanakan pembangunan secara mandiri.

Apa yang pernah dikemukakan Prof. Soleh Solahuddin bahwa pembangunan nasional menuju ke negara industri harus berdasarkan pembangunan sektor pertanian dalam arti luas (Maret 2004) sangat tepat. Karena itu masalah tanah dan air harus dipecahkan terlebih dahulu agar produsen/petani dapat berproduksi dengan imbalan yang memadai. Baru bila syarat itu terpenuhi, tahap berikutnya adalah membentuk modal dari keuntungan sektor pertanian untuk ditanam ke dalam industri.

Pembangunan secara mandiri demikian sebenarnya harus menjadi pangkal pemikiran pendiri-pendiri negara kita. Buktinya adalah UUPA No. 5/1960 yang mengubah *Agrarische Wet 1870*, tetapi pelaksanaannya yang hanya beberapa tahun (1961—1965) saja karena dihentikan selama Orde Baru, menentukan kebijakan pembangunan. Pemanfaatan dan penguasaan "bumi, air, dan ruang angkasa" sebagai dimaksud dalam Pasal 2 UUPA No. 5/1960 tidak dirinci; dan Pasal 6 tentang " tanah mempunyai fungsi sosial" tidak dihiraukan lagi.

Pada tahun 1984/1985 kita dapat membanggakan diri telah menca-

pai swasembada beras dalam masa Revolusi Hijau, akan tetapi banyak orang tidak mengetahui bahwa tanah berada di tangan petani kaya, sehingga banyak petani kecil dan buruh tani terdorong ke luar sektor pertanian dan bahkan timbul pengangguran. Kebijakan pemerintah lebih mementingkan ekspor sumber daya alam yang menunjang industri ekstraktif (kayu, minyak, gas bumi, mineral) yang lebih menghasilkan valuta asing, tetapi tidak cukup membuka kesempatan kerja bagi tenaga kerja yang tidak mempunyai keterampilan khusus. Pengangguran dan pengangguran semu ini memang sudah ada sebelum Reformasi dan tentu bertambah setelah Reformasi 1998. Angka Bappenas menunjukkan 9,85% dari angkatan kerja (Kompas, 27 November 2003). Angka itu mungkin terlalu rendah.

Kemiskinan juga meningkat dari 7,55% (1996) menjadi 18,2% (2002). Yang menyedihkan ialah bahwa bantuan untuk keluarga miskin dalam bentuk beras (raskin) dikorupsi, sehingga 74% dari beras tersebut jatuh kepada keluarga "nonmiskin" (Kompas, 11 Desember 2003). Dari Rp4,83 triliun yang dialokasikan melalui Bulog hanya 18% yang benar-benar dinikmati kelompok miskin.

Pengairan

Keadaan pengairan untuk persawahan juga mengalami kemunduran. Diperkirakan di seluruh Indonesia ada sekitar 8 Juta Ha sawah yang mempunyai pengairan teknis dan pengairan sederhana, dan yang terluas ada di Jawa dan Bali, walaupun ini juga sudah berkurang. Pengembangan kawasan industri juga meminta air seperti juga pemekaran kota sebagaimana dilaporkan di muka. Menurut Bappenas, paling sedikit 1,5 juta Ha persawahan yang menikmati air dari jaringan irigasi seluas 5 juta Ha di seluruh Indonesia rusak akibat minimnya pemeliharaan. Kerusakan yang dialami di luar Jawa lebih parah

karena sistem pengairan Jawa diterapkan di sana, sedangkan karakteristik lahannya berbeda sekali (Kompas, 1 Agustus 2003).

Pemerintah melaksanakan Pembaharuan Kebijakan Pengelolaan Irigasi (PKPI) dengan menyebarkan kelompok-kelompok P3A di luar Jawa. Namun, dalam praktik di berbagai kabupaten timbul keluhan dari anggota petani P3A, karena wewenang yang diberikan untuk mengelola air terbentur pada birokrasi. Menurut birokrasi itu P3A harus berbadan hukum, sementara untuk menjadi badan hukum petani menghadapi berbagai kesulitan, belum lagi jauhnya jarak ke kota untuk mengurus dokumen hukum tersebut. Harga pengurusan dokumen berkisar antara Rp1 juta—1,5 juta yang tidak mudah dikumpulkan dari anggota P3A.

Petani luar Jawa juga meminta agar pemerintah lebih memperhatikan pengairan di daerah pasang surut yang berbeda dari pengairan di Jawa. Pada hemat kami, hal ini memang diperlukan karena perluasan areal pertanian cepat atau lambat perlu dilakukan di luar Jawa yang sudah pasti akan lebih mahal per satuan wilayah irigasi, atau pun tanah garapan di atas tanah kering. Bila kita memang tetap berusaha untuk tidak hanya mencapai, tetapi juga memelihara keswasembadaan beras, kita tidak perlu lagi mengimpor 2 juta ton beras setiap tahun.

Ketahanan Pangan

Sekarang ini 'Ketahanan Pangan' disuarakan lebih keras ketimbang pada zaman Orde Baru. Walaupun tidak semata-mata didasarkan beras, karena juga dianjurkan diversifikasi pangan, konsumen beras masih banyak sekali dan perubahan pangan dasar (*staple food*) tidak dapat diharapkan dalam waktu singkat. Makan nasi juga terlanjur

menjadi ciri "peningkatan gengsi", paling tidak untuk rakyat banyak. Ibaratnya *junk food* seperti KFC, McDonalds, dan sebagainya, bagi generasi muda perkotaan.

Produksi beras menurut statistik masih cenderung meningkat antara tahun 1998—2003, dari 19.237 juta ton menjadi 51,849 juta ton (Kompas, 17 Januari 2004). Beras sejak lama memang dianggap komoditas pangan yang dapat menggoncang keadaan politik, karena itu selalu harus dicukupi. Dari sinilah mungkin timbulnya impor beras bila keadaan dalam negeri goncang. Jadi, ketahanan pangan penting demi stabilitas politik. Akan tetapi jangan sampai impor beras merugikan produksi petani kita di dalam negeri seperti yang dialami produksi gula petani akibat impor gula pasir.

Berita akhir-akhir ini tentang impor jagung, kedelai, ubi kayu, gula tebu, dan buah-buahan semakin mencemaskan karena impor tersebut menyaingi produksi petani kita. Volume impor beras, walaupun sudah agak menurun dari tahun 2002, masih sebesar 2.750.000 kg pada 2003 (*The Rice Trader*).

Marilah mulai tahun ini yang dijadikan "International Rice Year", kita bertekad kembali mencapai swasembada pangan lagi dan memeliharanya untuk masa depan. Bulog juga harus mengurangi jumlah kontraktor (4.600) dan bekerja sama hanya dengan perusahaan yang jujur dan bersih.

Perkebunan Rakyat

Sudah bukan rahasia lagi bahwa luas areal perkebunan rakyat kita jauh lebih besar daripada perkebunan besar. Namun demikian sejak beberapa tahun yang lampau beberapa komoditas perkebunan rak-

yat seperti karet, kopi, teh, dan coklat mengalami penurunan volume ekspor dan harga di pasar international, sehingga perkebunan rakyat kita pun terseret ke dalam keterpurukan.

Sebenarnya komoditas perkebunan dapat menambah devisa kita, tetapi produksi tampaknya menurun. Misalnya, produksi coklat (*cacao*) dari 60,9 ribu ton (1998) terus menurun menjadi 57,7 ribu ton (2000) dan 57,2 ribu ton (2002). Kita kalah bersaing di luar negeri antara lain karena kandungan lemak *cacao* Indonesia lebih rendah dibandingkan dengan, misalnya, Afrika Barat. Akibatnya, 70% pabrik (atau 48 unit pabrik) *cacao* tutup usahanya (atau 48 unit pabrik) sejak tahun 1999. Turunnya harga karet di pasar mengakibatkan 73,267 Ha kebun karet atau 16% di Kalimantan Barat tidak produktif. Akibatnya, 36.000 petani karet berkurang penghasilannya. Akibat harga kopi di pasar dunia turun sudah beberapa negara juga menurunkan produksinya. Produsen kopi dalam negeri mungkin hanya dapat menambah volume penjualan di dalam negeri saja. Dilaporkan misalnya bahwa petani tembakau di Wonosobo, Jawa Tengah, menderita rawan pangan (Kompas, 19 Juni 2003). Demikianlah beberapa komoditas lain, seperti kayu, yang dapat menghasilkan devisa, belakangan ini tidak dapat diandalkan lagi sehingga kemiskinan meningkat.

Arti semua itu adalah bahwa petani-petani yang menghasilkan komoditas ekspor masih sangat rentan terhadap fluktuasi harga di pasar nasional dan internasional, selain kurangnya aset tanah, terbatasnya modal, dan tidak terjangkaunya sarana produksi. Belum lagi mata rantai tengkulak dan pedagang perantara yang panjang dan menghalang-halangi petani untuk bisa langsung memasuki pasar. Di masa krisis mata rantai itu cenderung bertambah panjang karena penganggur juga turut mencari kesempatan. Juga di sini oknum aparat tidak jarang turut melindungi tengkulak.

Kualitas SDM

Di sektor pertanian dan pada tingkat produsen kecil, harus diakui bahwa kualitas sumber daya manusia rendah dan mudah diperintah karena tidak ada kelembagaan atau organisasi yang memungkinkan produsen-produsen kecil tersebut menentang.

Keadaan ini boleh dikatakan masih merupakan warisan dari zaman penjajahan: pendidikan kurang dan akses ke pasar maupun ke kredit perbankan sulit. Agunan untuk meminjam sering tidak mencukupi, di samping adanya prosedur perbankan yang rumit dan kreditor desa yang masih bertahan, sehingga petani terbelit utang sepanjang masa.

Di zaman Orde Baru ada larangan untuk berorganisasi di bawah tingkat kabupaten, sehingga petani dan buruh tani tidak dapat membentuk organisasi atau Serikat Tani. HKTI yang ditanam dari atas praktis tidak menjangkau lapisan menengah ke bawah dari masyarakat petani. Sebenarnya setelah Reformasi 1998 ada usaha untuk menghidupkan Serikat Tani, bahkan mendirikan partai politik, tetapi perannya masih sangat kecil. Ternyata sejak periode kampanye menjelang Pemilu 5 April 2004 sampai nanti tidak akan ada perwakilan petani dan buruh tani di DPR atau DPRD 2005—2009. Selama kampanye capres dan cawapres pun jarang masalah pembangunan pertanian dan perbaikan nasib petani dikupas secara terbuka dan mendalam. Konon hanya pasangan SBY-JK yang dalam program kerjanya menyebut Reforma Agraria, tetapi pelaksanaannya masih dipertanyakan.

Apabila kita menoleh ke belakang memang perlu diakui juga bahwa desa-desa dan kampung-kampung kita bukan lagi komunitas yang mantap (*gemeinschaft*). Sebaliknya, mereka sudah terkikis oleh eko-

nomi uang, individualisme, dan materialisme. Perkembangan ini yang mendorong penulis (Tjondronegoro 1984) mempelajari komunitas mana yang masih lebih efektif untuk dilibatkan dalam pembangunan daerah pe-desaan. Komunitas seperti itu ternyata bukan lagi pada tingkat desa seperti di Jawa, walaupun menurut UU No. 5/1979 tentang Pemerintah Desa disebut demikian, tetapi lebih bawah lagi, ialah di tingkat dukuh, yang masyarakatnya masih merasa bersatu (*in-group*). Penulis menyebut komunitas kecil itu '*sodalis*', yang lebih demokratis.

Sebenarnya di kalangan '*sodalis*' terdapat apa yang dewasa ini disebut 'modal sosial' (*social capital*). Ciri-cirinya, antara lain, masyarakat kecil yang tediri atas anggota-anggota yang tinggal berdekatan, saling mempercayai, menjunjung norma dan nilai yang sama, dan adanya kendali sosial yang masih kuat. Singkatnya, kesamarataan dan kebersamaan masih nyata dan efektif sehingga lebih memungkinkan untuk membangun partisipasi.

Memang sudah lama kepala-kepala desa kita lebih melihat ke atas, dan diperparah lagi ketika dalam pemilihan lurah, di mana calonnya dapat diajukan dari luar desa. Hal ini membuat sering terjadi tekanan dari atas atau untuk kepentingan luar desa. Rasa kebersamaan terkikis dan rakyat di desa hanya mengikuti perintah yang sukar mereka lawan. Masalahnya, kekuasaan tidak lagi sepenuhnya di tangan lembaga-lembaga pemerintah yang dapat bertindak berdasarkan hukum dan peraturan, tetapi dicampuri "kelompok-kelompok kepentingan" (mafia) dan tidak jarang melibatkan aparat negara. Semua ini setelah Reformasi 1998 mulai berubah, dan unjuk rasa atas ketidakadilan sampai perlawanan mulai lebih terorganisasi. Pembentukan organisasi perlu dipacu agar memperkuat posisi tawar.

Agribisnis

Akibat masih adanya ketimpangan penguasaan aset, belum memadainya tingkat pendidikan, kesulitan akses terhadap kredit, sistem percaloan, dan peran kreditor desa, maka pengembangan agribisnis tidak dapat menjangkau lapisan bawah. Dalam arus neoliberal, pemodal kuat akan tetap berperan, sehingga petani kecil tetap tidak dapat terangkat nasibnya. Sistem perbankan juga masih akan mendahulukan pelayanan kepada pemodal besar ketimbang kepada UKM atau UMKM.

Jiwa dan semangat pendiri-pendiri RI (1945) sebagai tercermin dari Pasal 33 UUD 1945 yang asli dan UUPA No.5/1960 sepertinya sudah luntur, padahal persaingan bebas di pasar regional dan global masih belum mampu kita hadapi. Ekonomi terbuka memang sepenuhnya mendukung mekanisme pasar, tetapi kekuatan masyarakat kita masih belum memadai, sehingga perlu dirumuskan strategi yang tepat untuk secara bertahap memasuki era globalisasi. Pemerintah mana yang mampu merumuskan strategi seperti itu untuk periode 2005—2009 masih menjadi pertanyaan.

Politik Pembangunan

Dalam keterpurukan ekonomi yang sedang kita alami dan dengan timbulnya multikrisis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, memang tidak mudah untuk segera bangkit kembali (2005—2009). Pemerintah mendatang sudah dapat dipastikan akan merupakan suatu kesatuan koalisi, karena tidak ada mayoritas di dalam Dewan Perwakilan Rakyat; kompromi akan mencirikan kebijakan di berbagai bidang. Pada 2005 tidak dapat diharapkan tindakan yang terlalu tegas, karena RAPBN tahun depan sudah dipolakan tahun ini (2004).

Kabinet baru perlu mengubah UU, atau memperjuangkan RAPBN 2006 pada 2005.

Menurut ketua Bappenas, 40% dari RAPBN 2004 disisihkan untuk membayar utang. Pembayaran utang juga sedikit meningkat, dalam dua tahun terakhir utang meningkat dari US $74 milyar sampai US $80 milyar. Artinya, dana pembangunan juga tidak akan besar karena berbagai subsidi juga dinaikkan, antara lain untuk BBM, karena produksi kita sudah menurun.

Pemerintah yang akan datang sebenarnya perlu membenahi struktur agraria apabila akan mengawali "*agriculture based development industrialisation*". Namun, langkah-langkah terpadu ke arah itu belum tampak. Masing-masing sektor (kementerian) masih bergerak sendiri-sendiri berdasarkan undang-undang yang dirumuskan sendiri. Tidak ada kesadaran keterpaduan, sehingga konflik di masa depan masih akan menghantui masyarakat kita.

Melihat lebih jauh ke depan, mungkin inilah harga pembangunan demokrasi dalam masyarakat yang sebelumnya tidak mengenal demokrasi di tingkat nasional.

Bogor, 20 Juli 2004

DAFTAR RUJUKAN

AASS, Svein. 1980. *Peasants in History: Essays in Honour of Daniel Thorner*. Calcutta: Oxford University Press.

Bahagijo, S. 1998. *Indonesian Civil Society Reponses on The Current Crisis*. Jakarta: INFID.

Barber, B.R. 1999. "The Search for Civil Society; Challenges for NGOs: The Role of Civil Society in a Changing Indonesia". Jakarta: INFID.

Breman, J.C. 1980. *The Village on Java and the Early-Colonial State*. Rotterdam: CASP Erasmus University.

Grootaert, Ch dan Th.Van Bastelaer. 2002. *Understanding and Measuring Social Capital: A Multidisciplinary Tool for Practioners*. Washington, D.C.: The World Bank Social Capital Initiative

Kompas. 2003—2004. Jakarta: Penerbit Kompas.

Kroed, Justus M. van der. 1981. *Penyakapan Tanah dan Struktur Sosial di Pedesaan Jawa*. Universitas Bridgeport. (terjemahan)

Raffles, Sir Thomas Stamford. 1965. *The History of Java. Vol. I*. Kuala Lumpur: Oxford University Press (Cetak ulang)

Soemardjan, Selo. t.t. Land Reform *di Indonesia* (terjemahan). Dari Asian Survey.

Solahudin, Soleh. 2004. *Swasembada/Ketahanan Pangan dalam Kerangka Pembangunan Ekonomi Nasional*. Bogor: IPB.

Tjondronegoro, S.M.P. 1972. *Land Reform or Landsettlement: Shifts in Indonesia's Land Policy*. Madison, Wis.: Land Tenure Center.

Tjondronegoro, S.M.P. 1984. *Social Organisation and Planned Development in Rural Java*. (2 Case Studies). Kuala Lumpur: Oxford University Press.

Tjondronegoro, S.M.P. 2004. "Prospect of Rural Sociology in a 21st Century Development Perspective with Special Reference to Indonesia." Mataram, NTB. IRSA International Conference.

Utrecht, E. 1969. "Land Reform in Indonesia". BIES V(3). Canberra: ANU Press.

C KELEMBAGAAN SOSIAL MASYARAKAT DESA

KELEMBAGAAN DAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN (ANALISIS KEMISKINAN)[1]

Pendahuluan

Dalam upaya untuk melakukan analisis atas gejala kemiskinan dan relevansinya dengan berbagai lembaga kemasyarakatan/sosial, rasanya penulis harus menjelaskan beberapa pengertian terlebih dahulu, baik dalam kerangka makro maupun mikro. Hal ini perlu dilakukan karena banyak sekali definisi yang telah beredar dan didiskusikan dalam seminar nasional maupun internasional, serta dipaparkan melalui tulisan dalam bentuk artikel, makalah, atau buku. Ternyata usaha tersebut tidak mudah dilakukan dan jelas tidak akan tuntas dalam tulisan ini, tetapi rasanya yang penting adalah mengaitkan pengertian yang dianut penulis senyata mungkin dengan kehidupan dalam masyarakat kita sendiri.

Gejala kemiskinan sepanjang sejarah manusia di seantero dunia tidak pernah hilang, dan selalu saja ada sekelompok manusia yang berusaha mencari dan memerangi sebab-sebabnya. Tuntutan keadil-

---

[1] Tulisan ini disampaikan pada Seminar Dialog Nasional Penanggulangan Kemiskinan Struktural, Jakarta, 29 Februari—1 Maret 2000.

an yang juga sepanjang sejarah ada secara implisit mengakui adanya lapisan yang berkecukupan dan ada yang miskin.

Dari kenyataan tersebut dapat kita simpulkan bahwa pengertian kemiskinan itu sangat relatif. Kita selalu membandingkan antara "yang punya dan yang tidak" (*the haves dan the have nots*). Pemerataan 100% sampai sekarang paling tidak adalah suatu utopia, dan masyarakat tanpa kelas "*Classless Society*" (Marx 1848) barangkali tidak akan tercapai dalam abad ke-21 sekalipun. Pertanyaannya, pernahkah akan tercapai?

Menurut Weber (1920), kelas adalah perbedaan pemilikan dan penguasaan atas aset dan modal/kekayaan. Mungkin yang lebih penting dari sekadar membahas berapa besar peluang terwujudnya utopia dengan pemerataan total dan masyarakat tanpa kelas adalah memberi penjelasan sebab-sebab terjadinya kemiskinan. Bukan hanya pemikir ekonomi klasik seperti K. Marx atau sosiolog ulung seperti M. Weber serta tokoh neoklasik ekonomi seperti A. Marshall (1949) pun mengakui hal itu, seperti dapat dibaca berikut ini, "*The inequalities of wealth, though less than they are often represented to be, are a serious flaw in our economic organization.*" Artinya, ada pengakuan bahwa ekonomi liberal mengandung kelemahan dengan adanya kemiskinan struktural, sebagai gejala kemiskinan selalu akan ada.

Satu penyebab kemiskinan yang segera dapat kita kesampingkan karena tidak relevan adalah kemiskinan sebagai gaya hidup golongan manusia tertentu. Ada mazhab-mazhab agama/kepercayaan yang meyakini bahwa hidup "miskin" (seperlunya untuk memelihara badan) adalah cara mereka mengabdi pada Tuhan. Kaum *fakir* di India, atau kaum *clochard* di Prancis adalah beberapa contoh saja, yang penulis ketahui dari bacaan dan sekadar pengamatan. Mereka ini menjauhi materialisme dan keduniawian dengan bertahan hidup sangat

bersahaja, menjauhi perbuatan-perbuatan maksiat, atau yang menyakiti sesama manusia. Namun, di sisi lain mereka juga tidak bekerja secara produktif dalam sistem ekonomi masyarakat, sedangkan yang kita perhatikan sebagai masalah di sini justru adalah manusia yang ingin turut bekerja dan berproduksi, tetapi tidak mendapat (atau diberikan) kesempatan sehingga tidak kebagian hasil produksi dalam masyarakatnya.

Karena produksi berkaitan erat dengan sistem ekonomi, maka ada perbedaan antara "kemiskinan struktural" dan "kemiskinan akibat krisis". Kemiskikan struktural mengacu kepada tantangan—termasuk kelembagaan-masyarakat—yang mengatur kesempatan kerja guna berproduksi di sektor apa pun dan redistribusi kekayaan maupun hasil produksi. Permasalahan yang dibahas dalam tulisan ini terutama mengenai akibat "kemiskinan struktural" tersebut yang umumnya dikaitkan dengan ekonomi liberal atau kapitalisme. Penalarannya ialah dengan berkembangnya perusahaan dan industrialisasi selalu harus ada persediaan tenaga kerja (yang merupakan penganggur=*labour reservoir*) yang memungkinkan perkembangan tersebut.

Meskipun di Inggris ditemukan mesin pemintal oleh Cartwright (1732—1792) yang mengakibatkan industri tekstil rakyat lumpuh, karena mesin menyebabkan berkurangnya kesempatan kerja bagi buruh pencari kerja, pada waktu itu belum terlalu dikenal mesin sebagai pengganti tenaga kerja. Namun demikian, sebelumnya juga sudah ada pendapat bahwa kemiskinan bukan berakar dalam struktur ekonomi tetapi dalam mental kaum papa, sehingga di Inggris pada abad ke-18 ada *Poor Laws*. Waktu itu kemiskinan bahkan dianggap sebagai suatu jenis kejahatan.

Sekarang gambarannya sudah sama sekali terbalik. Si miskin dilihat sebagai korban dari sistem ekonomi yang eksploitatif, si miskin perlu ditampung dan dibantu agar dapat memenuhi kebutuhan hidup yang layak. Mekanisasi dan otomatisasi di sektor industri sebenarnya sudah mampu memproduksi cukup, tetapi distribusi hasil industri tidak merata. Selama abad ke-18 sampai sekarang abad ke-21 belum ada sistem ekonomi yang dapat meniadakan pengangguran, dan karena itu juga kemiskinan relatif belum teratasi.

Istilah seperti "*full employment*" sejak zaman Keynes sampai sekarang mengandung pengertian yang masih membenarkan pengangguran terbuka sekitar 4% dari angkatan kerja, tidak pernah 0%. Namun, perikemanusiaan yang merupakan hasil perjuangan dari buruh sosialis berhasil menciptakan kemampuan, sehingga penganggur pun dapat diberi tunjangan yang memungkinkannya bertahan hidup dengan keluarganya. Mungkinkah jaminan pemerintah atau masyarakat di masa depan sedemikian rupa sehingga penganggur akibat sistem ekonomi atau krisis berkepanjangan dapat diberi tunjangan yang demikian cukup sehingga kebebasan dan kreativitasnya masih tetap terangsang?

Ketinggalan dan Pembangunan

Setelah Perang Dunia II berakhir lebih dari setengah abad, bukan hanya negara-negara yang terlibat langsung dalam perang yang melakukan pembangunan untuk bangkit dari keruntuhan, tetapi juga banyak negara di Asia dan Afrika, yang baru melepaskan diri dari belenggu penjajahan dan mendapat kedaulatannya, juga harus membangun. Membangun tidak semata-mata berarti fisik, tetapi juga mengejar ketertinggalan di bidang politik, ekonomi, bahkan segi-segi kebudayaan, khususnya kelembagaan, harus disesuaikan dengan

pembangunan sistem pemerintahan dan ekonomi yang baru. Istilah modernisasi lalu menjadi sangat populer.

Ditinjau dari segi politik-ekonomi memang ada dua pilihan pada waktu itu, yaitu membangun masyarakat modern berdasarkan ideologi sosialisme atau berdasarkan ideologi liberal kapitalis, yang tentu masing-masing dengan berbagai variasinya sendiri yang tidak akan dibahas di sini. Cukup difahami bahwa akibat dari usaha modernisasi itu banyak lembaga tradisional dan perilaku menurut adat juga harus disesuaikan, bahkan ada norma-norma yang perlu diganti dan ditumbuhkan yang baru. Tentu ini tidak dapat diwujudkan dalam satu generasi manusia dan jelas memerlukan sosialisasi di lingkungan keluarga dan pendidikan formal yang juga akan mengubah kelembagaan.

Tujuan dari kedua pilihan di atas, jalan mana pun yang ditempuh, adalah melalui industrialisasi, yakni berkembang dari bangsa yang agraris menjadi bangsa yang industrial. Sejak abad ke-18 memang negara-negara Barat telah mendahului negara-negara bekas jajahan mereka di Asia dan Afrika, dan setengah jajahan (ekonomis) di Amerika Selatan/Latin; sehingga timbul jurang (*gap*) ketertinggalan. Jadi, modernisasi sebenarnya juga berintikan perubahan masyarakat dari pertanian ke industrialisasi, sampai-sampai modernisasi hampir diidentikkan dengan lajunya industrialisasi semata. Namun, kemudian timbul pertanyaan, bagaimana memodernisasi bangsa dan negara yang tertinggal (*underdeveloped*) dan tradisional tadi? Sudah banyak sekali teori bermunculan; dari politik, dari sudut ekonomi (yang terkenal W.W. Rostow, 1960) yang mengupas model-model industrialisasi di negara/benua Barat.

Model sosialisme berikut banyak dibahas sebagai alternatif kapitalisme, dan bagaimana peran negara pada tahap-tahap awal justru lebih

dominan dari pada peranan sektor swasta. Namun, jalur sosial-isme ini juga mengenal beberapa variasi seperti model Uni Soviet, model Yugoslavia, dan model R.R. Cina, untuk sekadar mengacu kepada yang dikenal pada abad yang baru kita tinggalkan. Periode perang dingin sejak 1953—1987 boleh dikatakan adalah persaingan antara model-model tersebut baik dalam aspek politik, ekonomi, maupun industri. Tampaknya liberalisme/kapitalisme menang, dan negara-negara sosialis di Eropa Timur yang semula tertutup mulai membuka diri terhadap permodalan dan perdagangan dari dan dengan Eropa Barat dan Amerika Serikat termasuk Kanada.

Singkatnya, semangat "Glasnost dan Perestroika" (Gorbachev 1988) meresap ke negara-negara yang waktu itu dikatakan ada di belakang "Tembok Berlin" atau "tirai besi" dan "tirai bambu". Keterbukaan berarti liberalisasi ekonomi dan demokrasi gaya Barat; artinya ada dominasi sektor swasta, kebebasan beragama, dan berpartai politik atau menyuarakan ideologi serta menyebarkannya secara bebas. Model pembangunan seperti yang pernah diterapkan di banyak negara Barat tentu juga ingin mereka terapkan di negara-negara sedang berkembang, demi kepentingan negara Barat. Sebagian dari negara baru di "Dunia Ketiga" tidak berkeberatan pula, dan bergabung dalam sistem ekonomi "Dunia Bebas" (*Free World*), tetapi sebagian lagi, yakni negara-negara Dunia Ketiga, ingin bersikap netral, bebas-aktif yang berarti bekerja sama dan menerima bantuan dari blok kapitalis maupun dari blok sosialis. Indonesia seperti juga India di tahun 1950—1960-an menempuh jalan ini dan menjadi negara "*non-aligned*" (bebas-aktif). Baru pada 1966, Indonesia masuk dalam blok yang anti-komunis, tetapi berangsur-angsur setelah 1980-an kembali berdagang dengan blok komunis. Negara komunis pun semakin terbuka untuk bekerja sama dengan blok kapitalis. Era pascaperang dingin singkatnya sudah menunjukkan kerja sama ekonomi yang le-

bih erat, karena semakin disadari bahwa di satu bumi yang sama ini saling ketergantungan juga semakin besar.

Kembali ke masalah pembangunan tadi, negara-negara yang sudah maju tentu seakan-akan menjadi guru dalam proses modernisasi, dan para elite politik di Dunia Ketiga juga mengarahkan penduduk agar dapat menerima kelembagaan baru. Lalu timbul kecenderungan melaksanakan pembangunan dengan memanfaatkan birokrasi. Artinya, pembangunan dikendalikan dari pusat pemerintahan/negara. Sentralisme seperti itu tidak selalu sesuai dengan kebutuhan dan gaya hidup penduduk daerah pedesaan yang ikatan dengan tradisinya masih kuat. Mereka sering merasakan program pembangunan seperti dipaksakan, mungkin juga karena tekanannya terlalu berat pada pertumbuhan ekonomi daripada pembangunan fisik yang nyata. Barisan penyuluh pembangunan yang sering tidak mengenal dengan baik daerah pedesaan dikirim ke pedesaan untuk mempercepat alih teknologi.

Mulai pertengahan 1970-an timbul reaksi terhadap pendekatan dari pusat ke daerah, atau dari "atas ke bawah". Mulai ada usaha untuk mengungkapkan dampak dari pendekatan "atas ke bawah" yang antara lain adalah buku Owen dan Shaw (1977) *Development Reconsidered* yang menyarankan untuk meninjau kembali pendekatan tersebut.

Sebenarnya, sebelumnya (1950-an) suatu studi yang dilakukan seorang ahli komunikasi D. McLelland (1951) juga sudah mengupas bagaimana sulitnya menembus norma, keterasingan penduduk daerah pedesaan di negara terbelakang. Penduduk pedesaan tidak mempunyai persepsi jelas tentang dunia yang mutakhir itu, sehingga perlu dididik dan di”gugah” agar mempunyai orientasi kemajuan dan mencapai sesuatu (*achievement motivation*), bahkan ada formula yang

dilontarkan oleh McLelland, ialah "n-achievement" (mengejar keberhasilan yang berkelanjutan). Manusia modern sepertinya tidak mempunyai batas dalam meraih tujuan-tujuan selama hidupnya, untuk terus maju.

Sejak itu tidak hanya orang universitas, tetapi juga organisasi-organisasi nonpemerintah (NGO, sekarang LSM) yang mulai memperhatikan dan memberitakan pendekatan yang salah tadi. Mulailah kemudian semakin disuarakan bahwa pendekatan *top-down* dalam pembangunan harus diubah/dibalik menjadi "*bottom up*", sekaligus berarti bahwa peran serta dari masyarakat yang menjadi subjek pembangunan langsung semakin didorong. Melalui kelembagaan yang masih berakar dalam kebudayaan setempat, penduduk tidak lagi menjadi penonton, tetapi benar-benar sebagai pelaku utama, karena mereka merasa dapat turut memenuhi kepentingan mereka.

Lembaga

Lembaga mempunyai arti yang berbeda-beda bahkan tidak jarang disamaartikan dengan organisasi. Selain itu, *institution* juga diartikan sangat bervariasi, tetapi yang dimaksud di sini oleh penulis adalah lembaga dalam arti sosiologi. Dalam ilmu sosiologi, lembaga berakar dalam norma yang dijadikan acuan oleh penduduk (*community*) untuk berperilaku. Perbedaan apa yang boleh/patut dilakukan sudah berakar dalam nilai, dan yang menyimpang dari nilai tersebut akan ditindak. Semua ini berlangsung tanpa adanya peraturan tertulis, karena anggota komunitas sudah menyosialisasikan norma-norma itu kepada generasi berikutnya. Kalau bicara tentang tujuan, maka sebenarnya tujuan lembaga adalah melestarikan eksistensi komunitas, mempertahankan norma yang mendasari keberlanjutan (Tjondronegoro 1984).

Berbeda dengan organisasi yang dibentuk, setelah sekelompok warga masyarakat menentukan suatu tujuan bersama untuk diwujudkan baru kemudian aturan disepakati untuk mencapai tujuan. Urutannya boleh dikatakan terbalik, ada tujuan dulu lalu kelompok masyarakat atau grup membentuk organisasi, dan bila tujuan tidak tercapai, bisa dengan relatif mudah dan dalam waktu agak singkat dilakukan perubahan tujuan (*Goal Replacement*).

Proses melembagakan jauh lebih sulit dan memakan waktu lama dibandingkan dengan membantu organisasi, karena dalam kasus menumbuhkan lembaga, justru harus ada norma terlebih dulu yang pemantapannya membutuhkan waktu bertahun-tahun bila tidak mengatakannya bergenerasi-generasi. Proses modernisasi dan pembangunan tidak jarang diharapkan terjadi dengan cepat, karena hanya menciptakan bangunan, infrastruktur, atau lain-lain hal yang bersifat fisik, sedangkan hal itu dilakukan juga untuk mengubah norma. Hal seperti inilah yang sering kurang disadari oleh perancang dan pelaksana pembangunan. Akhirnya dirasakan adanya paksaan atau tekanan dari atas yang tak selalu sesuai dengan norma komunitas. Dalam mengubah masyarakat tampaknya perlu diterapkan teori yang lebih berhati-hati ("*Two steps forward, one step backward*").

Kemudian bermunculanlah berbagai studi dan teori mengenai pembangunan dengan partisipasi, namun tujuannya *toh* ditetapkan dari luar komunitas. Bila tujuan juga dirasakan sebagai kebutuhan nyata dan dapat dipenuhi dalam waktu singkat, maka hampir tidak ada masalah meningkatkan partisipasi. Akan tetapi, program/proyek pembangunan sering mengusahakan sesuatu untuk jangka panjang, dan ini tak selalu difahami kegunaannya oleh komunitas. Kesulitannya memang kepentingan nasional, regional, dan lokal berbeda, sehingga keseragaman program pembangunan cepat dan mudah menurunkan keinginan untuk berperan serta.

Desentralisasi dan otonomi, yang berarti menerima variasi dalam menentukan prioritas serta cara pelaksanaannya, lebih menjamin peran serta, terlebih bila kebutuhan dasar sudah terpenuhi secara merata. Jadi, pemerataan merupakan syarat dan kebutuhan bersama untuk mendorong partisipasi. Namun, semakin kompleks masyarakat di luar komunitas sasaran (*target*), semakin sulit pula menggugah partisipasi. Umumnya individualitas dan ekonomi uang semakin mempengaruhi perilaku.

Kemiskinan

Gejala kemiskinan sejak industrialisasi Inggris pada abad ke-18 sudah menjadi perhatian para ahli ekonomi, terutama kemiskinan yang diakibatkan oleh struktur ekonomi. Selain melihat kemiskinan sebagai akibat sikap mental manusia yang malas, dan karena itu harus dihukum (*Poor Laws*), kemiskinan juga dilihat sebagai sesuatu yang menimpa lapisan masyarakat yang disebabkan oleh rendahnya pendidikan dan kurangnya keterampilan sehingga tidak dapat dipekerjakan dalam proses industrialisasi.

Pada dasarnya manusia menginginkan untuk mendapat kesempatan bekerja, karena bekerja juga memberi kepuasan di samping memenuhi kebutuhannya. Robert Owen (1771—1858), seorang sosialis dari Inggris, melakukan upaya untuk menolong kaum miskin dengan mendirikan satu penampungan kaum papa, dan mendidik mereka menjadi warga yang berguna. Desa penampungan itu disebutnya New Lanark, di Skotlandia, Inggris.

Kapitalisme sebelum era industrialisasi menggunakan jenis mesin yang memanfaatkan tenaga murah yang biasanya adalah kaum miskin demi perluasan usaha kaum pemodal besar. Dalam arti ini, kemis-

kinan dianggap sebagai suatu gejala struktural dalam sistem ekonomi kapitalis. Waktu itu wanita dan anak-anak di bawah umur juga dijadikan buruh, karena dianggap kebutuhannya lebih sedikit dan berdasarkan itu juga bisa diupah lebih rendah. Orang laki-laki dewasa pada umumnya mempunyai tanggungan lebih besar, sehingga menuntut upah lebih banyak.

Pengalaman pahit selama industrialisasi awal di Eropa menimbulkan istilah seperti "*Exploitation de l'homme par l'homme*" (pemerasan manusia atas manusia); K. Marx (1848) bahkan membuat teori tentang "*surplus value*" berdasarkan teori "*labour value*" (Ricardo, 1772—1823) yang dianut oleh ahli ekonomi klasik semasanya. Bila disederhanakan, pemikiran dasarnya adalah: semua barang dibuat oleh pekerja/buruh dengan masukan jam kerja buruh. Setiap jam kerja menghasilkan nilai (*labour value*) dan buruh memerlukan nilai minimum untuk bisa bertahan hidup bersama keluarganya. Nilai minimum ini tentu lebih rendah dari nilai barang yang diproduksinya, dan kelebihan tadi diambil pemodal yang sebenarnya tidak menyumbangkan jam kerja sama sekali. Pemodal menyediakan modal saja, tetapi mengambil kelebihan nilai hasil kerja buruh setelah dikurangi upah minimum. Dapat dikatakan bahwa pemodal 'mencuri' kelebihan jam kerja buruh sehingga buruh tidak dapat menikmati hasil kerjanya. Dan tentu semakin suatu barang dihargai tinggi oleh konsumen, "kelebihan jam kerja" yang dicuri pemodal menjadi lebih besar, yang artinya pemodal menikmati untung lebih besar pula! Inilah juga tujuan pemodal, sehingga timbul istilah "*Exploitation de l'homme par l'homme*".

Kemiskinan di Indonesia

Sejak Proklamasi Kemerdekaan pendekar-pendekar bangsa kita sudah bertekad untuk memerangi kemiskinan. Bahkan, untuk meng-

angkat bangsa, dapat dikatakan Revolusi Fisik kita yang tercetus kemudian sebenarnya disulut oleh kemiskinan. Masih teringat bahwa pada zaman penjajahan Belanda ada anggapan di kalangan penjajah bahwa orang Jawa bisa hidup dari *sebenggol* (2½ sen Hindia Belanda) sehari.

Sejak awal 1970-an, beberapa lembaga swadaya masyarakat (NGO) internasional mulai mempersoalkan kemiskinan di dunia ketiga dan membahas masalah itu dalam berbagai seminar, antara lain adalah Frederich Ebert Stiftung (1972) yang mengadakan seminar tentang kemiskinan di Bangkok. Penulis juga pernah bekerja di ECAFE (Sekretariat PBB untuk Asia dan Pasifik, sekarang ESCAP) untuk menulis Survei Sosial di daerah/kawasan tersebut, dan yang diambil sebagai "*common denominator"* antarnegara adalah gejala kemiskinan yang ternyata dari statistik negara-negara Afghanistan sampai ke Kepulauan Fiji, kecuali beberapa negara seperti Singapura dan Taiwan, masih menonjol.

Indonesia yang baru memasuki era pembangunan (Repelita I) pada 1972 tentu masih peka terhadap studi seperti itu; tetapi juga hampir bersamaan dengan itu Unicef dan IPB menyelenggarakan survei yang menilai program Usaha Perbaikan Gizi di 15 kabupaten (Sajogyo dkk. 1973). Makanan bergizi sejak itu menjadi salah satu indikator nasional untuk mengukur kemiskinan, yang ditambah dengan indikator-indikator lain lagi. Program pemerintah, khususnya Departemen Pertanian, sejak 1974/75 juga mulai memperbaiki nasib buruh tani di daerah pedesaan dengan usaha mengelompokkan buruh tani yang diberi kredit (bergulir) kecil.

P4K ini membentuk kelompok beranggotakan 10 orang yang diberi kredit untuk memulai suatu usaha kecil. Kredit ini dibayar kembali untuk memperoleh tambahan kredit lagi dan seterusnya. Harapan-

nya adalah bahwa kelompok-kelompok demikian dapat bersatu dan tumbuh menjadi UB lebih besar atau koperasi. Tetapi sampai sekarang laporan tentang perkembangan program tersebut masih sulit ditemukan.

Setelah dua program tersebut menyusul program-program mengentaskan dan mengurangi kemiskinan secara lebih luas dan bahkan dianggarkan dalam RAPBN. Demikianlah muncul program yang pada hakikatnya mengangkat kaum papa dan lapisan bawah (Inpres Desa Tertinggal 1993). Di setiap provinsi, desa-desa seperti itu didata menurut suatu gugus indikator tertentu yang merupakan kombinasi antara indikator BPS dan Potensi Desa (PoDes) Departemen Dalam Negeri. Kelompok yang disusun secara sukarela dalam desa IDT berjumlah 20—30 anggota. Mereka diberi dana bergulir (bukan kredit atau pinjaman) sebesar Rp20 juta untuk memulai suatu usaha sesuai pilihan kelompok. Bila dana tersebut sudah berhasil menyalurkan usaha, maka dapat dilakukan pengembalian dana langsung kepada masyarakat desa itu, khususnya kelompok-kelompok orang miskin bisa memperoleh pekerjaan dan pada gilirannya akan memperbaiki nasib mereka. Kepada kelompok penerima dana yang pertama diberikan maksimal 3 tahun bantuan, tetapi bila tahun pertama sudah mencapai hasil, dana diberikan kepada kelompok lain di desa itu. Dengan demikian, setelah 3 tahun ada harapan bahwa kemiskinan di desa-desa tertinggal bisa dientaskan. Program ini rupanya akan dilanjutkan setelah krisis moneter dan era Reformasi, karena mungkin setelah krisis 1997 gejala kemiskinan juga bertambah.

Dua tahun berselang dilaksanakan program lain yang juga ingin meningkatkan kesejahteraan keluarga prasejahtera, yaitu program di bawah nama Takesra (Tabungan Keluarga Sejahtera) dan Kukesra (Kredit Usaha Keluarga Sejahtera). Memang ada beberapa perbedaan dengan program IDT walaupun tujuannya hampir sama. Perbeda-

an yang mendasar ialah bahwa Takesra/Kukesra adalah suatu pemberian kredit kepada kelompok perempuan dari keluarga prasejahtera. Mirip dengan P4K, kredit diberikan kepada setiap anggota kelompok, tetapi usahanya harus dilakukan bersama; dan karena setelah tabungan cukup (sebagai koletaral) barulah diberi kredit. Pinjaman itu harus dibayar kembali dalam waktu tertentu untuk mendapatkan kredit lagi yang lebih besar dari yang pertama diterima.

Yang juga berbeda dengan IDT adalah sumber dana. Dalam program ini dana terkumpul dari sumber swasta besar yang dihimpun dalam yayasan. Kelompok Jimbaran, Bali, yang terdiri atas pengusaha besar menyumbangkan 2% dari keuntungan usahanya, dan sebagai bank pendukung dipilih BNI untuk mengelola seluruh dana Takesra/Kukesra. Penyaluran dana sampai ke kelompok di desa/kelurahan banyak dilakukan melalui kantor pos cabang bila tak ada cabang BNI di bawah kota kabupaten. Jumlah anggota kelompok kira-kira 20 orang, yang semula adalah ibu-ibu dari keluarga prasejahtera, tetapi dalam kenyataan sulit sekali menempatkan anggota dari pra-KS tersebut menjadi ketua kelompok. Akhirnya lebih banyak ketua kelompok yang berasal dari KS I, atau KS II, dan mereka rata-rata pendidikannya lebih baik serta lebih berani dan mampu mengelola dana yang total berjumlah antara Rp300.000–400.000 pada awalnya, yang setelah berhasil, bisa bertambah besar. Golongan pra-KS justru bertambah takut untuk mengelola, karena bila ada anggota yang menunggak, maka beban harus dipikul ketua kelompok.

Bhinneka Tunggal Ika

Sejak Proklamasi Republik Indonesia, pemimpin-pemimpin bangsa sudah menyadari bahwa Indonesia dihuni oleh penduduk yang beraneka ragam kebudayaannya. Bahkan bangsa kita belum mempunyai

persepsi yang jelas benar tentang kebudayaan nasional, walaupun terdapat unsur-unsur yang sama dalam subkebudayaan (*sub-culture*). Artinya, muatan lokal masih lebih kuat. Jadi, persatuan dan kesatuan bangsa sebenarnya lebih mempunyai arti politik, dan tampaknya kesadaran berbangsa satu dewasa ini sedang diuji. Sementara ini terkesan bahwa etnosentrisme sukubangsa kita masih lebih kuat daripada nasionalismenya.

Setelah kegoncangan politik di tahun 1965 dan dalam era Orde Baru, stabilitas politik menjadi prioritas pertama agar kita dapat membangun ekonomi. Karena itu, sentralisme dan keseragaman kembali menjadi ciri kebijakan pemerintah di bawah Jenderal Soeharto.

Walaupun otonomi daerah tingkat provinsi dan kabupaten dengan UU No. 5/1974 tentang Pemerintahan diakui, peraturan-peraturan pemerintah yang mengacu ke sana belum memadai. Kebijakan di daerah yang dirasakan lebih menekan otonomi adalah UU No. 5/1979 tentang Pemerintah Desa. Pemerintahan desa yang diseragamkan menuruti pola di Jawa melemahkan struktur kepemimpinan berbagai lembaga di luar Jawa. Satuan-satuan yang lebih mekanistis seperti LMD, LKMD, P3A, koperasi, siskamling, Babinsa, dan sebagainya ditanam di daerah pedesaan, tetapi masih belum dapat berfungsi baik, karena lembaga tradisional masih lebih kuat. Akibatnya kemudian peran serta dalam masyarakat kurang bergairah, dan dirigisme pemerintah dirasakan sebagai tekanan yang tidak nyaman (*uncomfortable*). Penolakan halus semakin kuat terhadap kebijakan "*top-down*" dalam pembangunan. Inilah akibatnya bila kebhinnekaan didesak oleh keseragaman.

Lembaga-lembaga mana yang harus digerakkan untuk mengurangi kemiskinan merupakan pertanyaan yang tidak mudah dijawab. Kemiskinan struktural sebenarnya adalah akibat dari pilihan sistem

ekonomi yang dikembangkan. Intinya sebenarnya harus ada keseimbangan antara pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan PDB dibarengi dengan sistim distibusi/redistribusi yang menjamin pemerataan. Inilah sebenarnya pengertian mengusahakan "*full employment*". Jumlah kesempatan kerja yang dapat ditawarkan seimbang dengan bertambahnya angkatan kerja setiap tahun.

Teknologi yang mutakhir dari otomatisasi dapat menambah PDB, tetapi tetap redistribusi juga harus merata, sehingga mereka yang tidak/kurang bekerja pun harus dapat hidup dengan layak. Ada pendapat bahwa bila tahap itu tercapai, sebenarnya masyarakat memelihara/menyubsidi pengangguran. Alternatif lain, agar tidak ada pengangguran dalam industrialisasi dan otomatisasi yang berkelanjutan, adalah mengusahakan paling tidak "*zero growth population*", atau bahkan "*negative population growth*" dalam waktu sependek mungkin. Menurut proyeksi ahli kependudukan Prof. Aris Ananta, "*zero growth*" baru tercapai tahun 2030. Jadi, mungkinkah pengendalian penduduk dipercepat?

Globalisasi membawa tantangan yang besar dan sudahkah kita siap menghadapinya? Memasuki era globalisasi, negara kita yang terbesar dan terkaya di ASEAN, baik diukur dari luas, jumlah penduduk, atau pun kekayaan sumber daya alam, juga merupakan negara yang termiskin di antara negara-negara tetangga Asia Tenggara. Pada tahun 1995, menurut laporan ILO (1997) Malaysia menjadi negara terkaya dengan PDB US $4.000/tahun, sedangkan Indonesia termiskin dengan PDB US$980/tahun. Waktu itu memang Brunei Darussalam, yang mungkin PDB-nya sudah lebih tinggi, dan Laos, Cambodia, Vietnam, dan Myanmar belum bergabung dengan ASEAN.

Dapat diperkirakan bahwa dewasa ini, setelah Indonesia mengalami multikrisis yang berawal dengan krisis moneter dan ekonomi serta berakibat pertumbuhan ekonomi minus, negara kita mungkin menjadi semiskin Laos, Cambodia, atau Vietnam. Akibatnya, kesempatan kerja menurun drastis dan pengangguran terbuka meningkat secara tajam pula.

Lebih memprihatinkan lagi adalah adanya kenyataan bahwa kelembagaan moneter (perbankan, insvestor, dan sebagainya) di tingkat nasional serta manajemen dari banyak organisasi perdagangan tidak sehat. Untuk kelas semacam ini pernah A. Marshall di zamannya (1949:147—48) berkomentar tentang munculnya kelas serupa di Inggris pada awal Industrialisasi di abad ke-18.

A. Marshall (1949:9):

> *"This free competition, or rather, freedom of industry and enterprise, was set loose to run, like a huge untamed monster, its wayward course. The abuse of their new power by able but uncultured businessmen led to evils on every side; it unfitted mothers for their duties, it weighed down children with overwork and disease; and in many places it degraded the race.*
> *And get the time at which free enterprise was showing itself in an unnaturally harsh form, was the very time in which economists were most lavish in their praises of it."*

Jadi, intinya, persaingan bebas dan kebebasan industri serta perdagangan dilepaskan dari kendali seperti binatang buas. Para pengusaha yang tak berbudaya juga bisa berbuat sehendak hati, menyuruh anak-anak bekerja keras dan menjalankan lembur sampai badan sakit. Singkatnya perbuatan yang merendahkan bangsa.

Angin globalisasi yang mengembus dari Barat dan sukar kita tahan tentu berarti liberalisasi ekonomi. Dan sudah diperhitungkan oleh negara-negara maju bahwa keuntungannya untuk seluruh dunia akan melebihi biaya. Menurut Puteran Urugary dari *General Agreement on Tariff and Trade* (GATT), penghasilan global diperkirakan akan bertambah antara US$212—510 milyar akibat meningkatnya efisiensi dan bunga dari modal (Human Development Report 1997). Akan tetapi, perimbangan siapa yang akan jadi pemenang dan siapa yang kalah tidak terlalu jelas. Negara-negara yang paling tertinggal akan mengalami kerugian US$600 milyar setiap tahun, dan bagian Afrika di belahan Sub-Sahara bahkan akan merasakan kerugian US$1,2 milyar. Hal ini berarti bahwa lapisan bawah, petani kecil, buruh tani, dan sebagian angkatan kerja yang masuk ke dalam sektor informal adalah yang paling parah merasakan akibatnya.

Gambaran sebagai yang diberikan dalam *Human Development Report* di atas mengisyaratkan bahwa globalisasi dalam arti liberalisasi ekonomi akan lebih menguntungkan negara dan lapisan yang sudah kaya, dan akan merugikan pada lapisan bermilyar-milyar manusia yang miskin di benua Afrika, Amerika Latin, dan Asia. Sementara ini lembaga-lembaga di tingkat nasional negara-negara Dunia Ketiga tadi masih lemah serta kurang efisien, sedangkan kelembagaan tradisional di daerah pedesaan sudah terkikis, kurang, atau sama sekali tidak berfungsi lagi. Struktur sosial sedang berubah akibat modernisasi, sehingga boleh dikatakan Dunia Ketiga yang memasuki era globalisasi masih dalam keadaan transisi sosial-ekonomi yang belum pernah dialami sebelumnya.

Pada umumnya globalisasi juga akan mengakibatkan berkurangnya peranan pemerintah, karena sektor swasta diberi ruang gerak lebih longgar. Namun, akibatnya lagi berbagai subsidi antara lain untuk pangan, kesehatan, dan pendidikan dari pemerintah, yang sampai se-

karang sangat membantu lapisan miskin, akan berkurang, kalau tidak sama sekali ditiadakan.

Sudah siapkah kita melangkah sejauh itu? Menurut FAO (Human Development Report 1997:87), 88 negara yang berpenghasilan rendah dan mengalami defisit pangan membelanjakan 50% dari penghasilan devisa mereka untuk mengimpor pangan utama. Sebenarnya kekurangan pangan ini dapat diatasi bila petani sedang dan kaya dapat memproduksi pangan tersebut. Di Indonesia, justru di provinsi-provinsi yang bertanah suburlah tanah untuk tanaman pangan sudah kehabisan dan jumlah buruh tani tunakisma (tak bertanah) sudah melebihi pemilik tanah. Bila memang kita akan mengusahakan keswasembadaan pangan secara sungguh-sungguh, dan kemudian juga mengembangkan agribisnis, implikasinya adalah bahwa kita perlu mengadakan Reforma Agraria, termasuk redistribusi tanah garapan kepada petani kecil dan buruh tani yang kekurangan tanah.

Penanggulangan Kemiskinan

Mudah-mudahan sudah menjadi jelas dari usulan di atas bahwa penanggulangan kemiskinan tergantung pada kebijakan politik-ekonomi pemerintah pada tingkat nasional. Bila kemiskinan struktural akan dikurangi sampai seminimal mungkin, caranya adalah dengan menerapkan sistem pajak progresif yang efektif dan memberi jaminan sosial-ekonomi secara merata. Keserakahan pengusaha dan pemodal besar (*uncultured businessmen*), seperti diistilahkan A. Marshall, harus dibatasi dengan sistim perundang-undangan yang efektif pula.

Justru karena peranan pemerintah semakin kecil, bertambah besar kemungkinan LSM untuk dapat meningkatkan peranannya tidak hanya dengan advokasi, tetapi, lebih nyata lagi, dengan mendampingi

kelompok-kelompok rentan dan mengangkatnya dari lembah kemiskinan ke tingkat kecukupan kebutuhan dasar manusia yang memang dalam pengertian sosial-ekonomi bisa berubah, sesuai peningkatan kesejahteraan umum.

Pada tingkat "akar rumput", LSM yang biasa bekerja persuasif dalam skenario mikro dapat berperan sebagai sumber penyuluhan, tenaga pendamping bagi kelompok-kelompok, penggerak gotong-royong, dan usaha-usaha lain yang digali dari "modal sosial" di daerah bersangkutan. Prakarsa lokal perlu mendapat bimbingan dan pengarahan agar memenuhi kebutuhan lokal dulu, dan selanjutnya secara bertahap juga perlu mengusahakan pemenuhan kebutuhan wilayah yang lebih luas.

Cara yang sudah sering dipopulerkan, juga dikalangan LSM sendiri, adalah memandirikan kelompok sasaran berdasarkan kekuatan dan kemampuan yang sering laten dengan sesedikit mungkin subsidi. Namun, dalam praktiknya, banyak juga LSM yang masih membantu menyalurkan kredit yang, misalnya, berasal dari pemerintah atau bantuan lembaga internasional melalui pemerintah. Di masa depan dana seperti itu bukan hanya diberikan sebagai bantuan *ad hoc*, melainkan juga melalui jaminan sosial berdasarkan undang-undang. Kebutuhan dasar manusia bagi lapisan miskin harus dijamin (seperti asuransi) apabila sebabnya terletak di luar jangkauannya. Dengan perkataan lain, struktur ekonomi-politik juga menjamin penanggulangan kemiskinan secara otomatis. Istilah Jaringan Pengamanan Sosial (JPS) yang sekarang bersifat *ad hoc* akan menjadi struktural, termasuk dalam sistem.

LSM-LSM yang kuat jelas masih bisa menambah kepada hak kaum miskin tadi, tetapi sifatnya lalu lebih ke arah solidaritas sosial, agamawi, atau filantropi. Secara singkat LSM tipe sekarang berangsur-

angsur akan menghilang, tetapi besar peluang bagi kelembagaan tradisional untuk lebih dapat memusatkan kegiatannya pada tujuannya, dan bukan lagi sekadar menanggulangi kemiskinan.

Industrialisasi

Dengan atau tanpa globalisasi, negara kita juga akan meninggalkan ciri dominan kita sebagai negara agraris dan menuju ke masyarakat industri. Generasi muda juga akan semakin tertarik ke sektor yang dipersepsikan sebagai sektor yang lebih modern dan menuju ke kota. Namun, agar urbanisasi tidak terlalu cepat membengkak akibat sektor informal, terutama sektor jasa yang bisa menampung tenaga kerja berpendidikan rendah, sebaiknya dikembangkan industri pedesaan. Di sini LSM juga bisa membantu dengan menyelenggarakan pelatihan guna meningkatkan keterampilan buruh tani untuk dipekerjakan di sektor industri (kecil) pedesaan. Orientasi hanya ke pertanian sudah bukan pendekatan yang tepat lagi.

Industri-industri kecil di pedesaan kemudian dihubungkan dengan pusat-pusat industri yang lebih besar, yang menjadi konsumen dari hasil industri kecil tadi. Dengan pendekatan demikian pengangguran di pedesaan dapat diatasi dan urbanisasi yang terlalu cepat bisa dihindari. Memang elektrifikasi daerah pedesaan (memperluas dari pusat atau langsung lokal) juga harus diusahakan. Jelas bahwa kebijakan mana pun yang ditempuh oleh LSM, sebagai organisasi lokal LSM tentu harus tumbuh sebagai gerakan rakyat dari bawah dan bukan menjadi tangan pemerintah, walaupun bisa turut membantu pelaksanaan kebijakan pemerintah.

Bogor, 10 Februari 2000

SUMBER ACUAN

Anonymus. 1997. "Globalization-poor nations, poor people" (Ch. 4). *Human Development Report*. New York: Oxford University Press. Hal. 82—93.

Esman, M.J. & N.T. Uphoff. 1984. *Local Organizations; Intermediaries in rural development*. Ithaca, N.Y.: Cornell Univ. Press.

Firdausy, C.M. 1994. "Urban Poverty in Indonesia: Trends, Issues and Policies". A*sian Development Review* 12(1).

ILO/JIL. 1998. *Globalization with Equity: Policies for Growth*. Bangkok: ILO Regional Office.

Marshall, Alfred. 1949. *Principles of Economics: An Introductory Volume*. London: MacMillan & Co.

Mubyarto (ed.). 1997. *Kisah-kisah I.D.T.: Penuturan 100 Sarjana Pendamping*. Yogyakarta: Aditya Media.

Myrdal, G. 1968. *Asian Drama: In inquiry into the Poverty of Nations, Jilid III*. New York: Pantheon Books.

Owen, R. & R. Shaw. 1977. *Pembangunan Ditinjau Kembali* (Terj. *Development Reconsidered*). Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

_____, dkk. (ed.). 1998. *Laporan Penelitian Evaluasi Penyelenggaraan Kukesra: Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kesiapan Kelompok dan Keberhasilan Usaha Anggota*. Jakarta: ISI-BKKBN.

Tjondronegoro, dkk. 1993. "Rural Poverty in Indonesia", dalam M.G. Quibria (ed. 1966). *Rural Poverty in Asia, Vol. II*. Oxford University Press. Manila, Asian Development Bank.

_____. 1993. "Poverty Alleviation: Institutional and Administrative Problems", dalam J.P. Dirkse (ed.). *Development and Social Welfare, Indonesia's Experience under the New Order*. Leiden: KITLV Press.

Tjondronegoro, S.M.P. 1984. *Social Organization and Planned Development in Rural Java*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.

C KELEMBAGAAN SOSIAL MASYARAKAT DESA

MEMBERDAYAKAN KELEMBAGAAN GUNA MENGURANGI KEMISKINAN[1]

Pendahuluan

Sebenarnya masalah kelembagaan dalam pembangunan pertanian bukan hal yang baru untuk PERHEPI. Dalam sambutan (almarhum) Prof. Ir. Soedarsono Hadisaputro yang waktu itu menjabat menteri pertanian, pada kesempatan pembukaan Konferensi Nasional Ekonomi Pertanian V yang diselenggarakan oleh PERHEPI, berkata:

> "Pembangunan ekonomi yang didasari atas "demokrasi-ekonomi" menentukan bahwa masyarakat harus memegang peranan aktif dalam kegiatan pembangunan. Departemen Pertanian dalam hal ini sebagai aparat pemerintah berkewajiban memberikan bimbingan, pembinaan, serta menciptakan iklim dan kebijaksanaan yang cocok terhadap pertumbuhan ekonomi yang menggairahkan perkembangan partisipasi rakyat dan dunia usaha yang berlandaskan kepentingan rakyat banyak bagi perkembangan pembangunan di segala bidang" (25 Juli 1978).

---

1 Disusun untuk Seminar PERHEPI, Agustus 1997.

Konferensi ke-5 tersebut sudah pula mensinyalir hampir 20 tahun yang lalu betapa pentingnya masalah kemiskinan di daerah pedesaan. Mereka yang tergolong "miskin sekali" di daerah pedesaan (konsumsi<240 kg setara beras) masih berjumlah 35% dari total penduduk, dan bahkan antara tahun 1970—1976 bertambah dari 34 juta menjadi 38 juta. Dalam periode yang sama justru penurunan kemiskinan di daerah perkotaan sangat mengesankan, yaitu dari 42% sampai 28%, atau dalam angka mutlak dari 8,4 juta menjadi 7,2 juta jiwa.

Jalan keluar untuk mengatasi masalah kemiskinan pun sudah disebut, yaitu:
(a) kewiraswastaan; (b) keikutsertaan dalam pelaksanaan pembangunan; (c) keikutsertaan menikmati pembangunan; dan (d) keikutsertaan dalam pengambilan keputusan.

Namun, hanya dua tahun kemudian (9—12 September 1980), dalam konferensi Nasional Ekonomi Pertanian VI, Prof. Dr. Mubyarto sudah menyimpulkan dalam karangannya seperti berikut ini, "sejak masa Orde Baru perekonomian Indonesia ma-ju pesat, walaupun rupanya tidak dapat dihindari pertumbuhan yang timpang antara sektor yang satu dengan sektor-sektor lain. Sektor pertanian pada umumnya tumbuh lambat, kurang dari separuh pertumbuhan sektor nonpertanian." Lebih lanjut, Prof. Mubyarto mengatakan, "Program pemerataan yang pada dasarnya menyangkut masalah distribusi ternyata mengharuskan ditempuhnya berbagai pendekatan sekaligus yaitu menyangkut: pendekatan sosial-ekonomi, sosial-budaya, sosial-politik, psikologi dan etika, dan pendekatan antardisiplin yang demikian tentu saja pelaksanaannya tidak sederhana, lebih-lebih setelah kita sadari bahwa masyarakat kita masih banyak memiliki ciri-ciri masyarakat feodal-tradisional." Dinyatakan pula oleh Prof. Mubyarto bah-

wa "usaha pemerataan tidak akan ber-jalan lancar, lebih-lebih apabila terlalu dipercayakan pada penanganan secara ekonomi saja. *Penanganan yang bersifat kelembagaan dan antropologis, dalam arti menggali sumber-sumber masalah pada elemen budaya (*cultural traits*) bangsa kita, akan lebih memberikan harapan."*

Hampir 20 tahun kemudian, sampailah kita pada kesimpulan bahwa, seperti sudah dikatakan oleh Prof. Mubyarto dahulu, "walaupun seluruh rakyat sudah bertekad melaksanakan Demokrasi Pancasila yang merupakan falsafah dasar bangsa kita, di mana terkandung di dalamnya prinsip Demokrasi Ekonomi dan Keadilan Sosial, tetapi dalam kenyataan sejarah, prinsip-prinsip dan falsafah dasar tersebut sering kali tidak diikuti; misalnya sistem persaingan liberal, etatisme, dan monopoli yang ditolak oleh sistem Demokrasi Ekonomi sering kali merupakan praktik-praktik biasa." Sekarang ini kita bahkan berada di bawah tekanan globalisasi sehingga sukar menghindari praktik-praktik sebagai disebut di atas. Dewasa ini bukankah sebenarnya kita memasuki era liberalisme/kapitalisme global? (E.Wallerstein 1974).

Kelembagaan di Pedesaan

Sebenarnya sudah cukup lama pula di negara-negara berkembang lain diadakan usaha untuk mengefektifkan prinsip "peran serta" (*popular participation*) dengan menggali dan menemukan kembali kelembagaan sebagai wadah "peran serta" tadi. Dari sudut pandang ini, antropologi dan sosiologi pedesaan diharapkan mampu memberi pemikiran yang lebih mendalam dalam rangka menemukan pemecahan atas gejala kemiskinan. Badan-badan internasional yang memperhatikan dan membantu pembangunan di negara berkembang juga menyebut kebangkitan tadi sebagai *The Rediscovery of Rural Institutions.*

Dua puluh tahun yang lalu penulis juga meluncurkan tesis (1977) bahwa kelembagaan yang masih efektif dan menunjang demokrasi pedesaan berada bukan di tingkat desa, tetapi berada di tingkat yang lebih bawah ialah 'di dukuh'. Sayangnya, karena buku berjudul *Social Organization and Planned Development in Rural Java (1984)* itu ditulis dalam bahasa Inggris, maka pemikiran itu lebih dikenal di luar daripada di dalam Indonesia.

Persepsi mengenai 'desa' kita sebenarnya, kecuali terlalu mengacu kepada Jawa *(Java-Centric),* juga mengandung penyimpangan *(fallacy)* dari kenyataan; diduga bahwa desa adalah masyarakat yang paling demokratis di pedesaan kita, padahal J.H. Boeke pun (1946: 15—22) menyebutnya *dorps democratie.* Dari buku Soetardjo Kartohadikoesoemo (1965:3) dapat dikutip bahwa istilah "desa" hanya dikenal di Jawa, Madura, dan Bali, dan mengandung arti "suatu kesatuan hukum, di mana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintah sendiri. Dukuh adalah sebagian dari masyarakat hukum yang merupakan kesatuan terpisah tetapi masih bernaung di bawah induk desa, Belanda menyebutnya *Tuin Dorp*."

Di bawah pemerintah kolonial Hindia-Belanda pada saat Jawa mulai dieksploitasi lebih intensif tidaklah mengherankan bahwa dibutuhkan satuan administratif yang dapat berfungsi efektif. Sejak zaman Sir Stamford Raffles (1811—1816), misalnya, dilakukan registrasi penguasaan tanah guna selanjutnya memungut pajak tanah; saat itulah birokrasi sudah masuk sampai ke desa. Misalnya, dalam *Revenue Instructions* dinyatakan bahwa sebaiknya mempekerjakan bupati atau patih yang digaji dan mampu melakukan koordinasi di pedesaan. Di desa sendiri tidak perlu lagi diangkat pejabat yang digaji, tetapi tentu diperlukan juga petugas pelaksana, dan ini adalah kepala desa.

Dari *Instruction* tersebut di atas misalnya dapat dibaca:
"*For the outer establishments, those necessary for carrying out the details in each village or division, it is not intended to create any new offices; those at present entertained and who have as yet very well executed the double duties of police and revenue, being deemed the most competent and best fitted for continuing to manage the business of these several departments*."

Jadi di tingkat desa kepala desa yang dijadikan perpanjangan tangan bupati atau patih sudah semakin mendengarkan instruksi dari atasan. Dengan kata lain, birokrasi sudah mendesak demokrasi desa dengan kesamarataan dan musyawarahnya. Tanpa Raffles mulai membangun jenjang-jenjang birokrasi sampai di desa, tidak hanya registrasi tanah dan perpajakan sukar dilaksanakan, tetapi juga Gubernur Jenderal Van den Bosch tidak dapat menerapkan tanam paksanya *(Cultuur stelsel,* 1830—1870)*,* atau juga Daendels tidak dapat membangun jalan pos lewat Pantai Utara Jawa dengan "rodi" (kerja paksa). Mengumpulkan tenaga kerja tentu harus minta bantuan kepala desa. Demikianlah sejak abad ke-19 kepala desa sudah lebih mendengarkan perintah dari atas daripada suara dari bawah.

Pada suatu studi yang menggali arsip negara Belanda (*Rijksarchief*), yang dilakukan oleh Prof. Breman (1980) dan mengacu pula kepada tesis penulis, ditemukan hal yang sama. Kesimpulannya ialah walaupun pada tahun 1906 masih secara resmi diberi otonomi (desa), secara sosiologis kiblat kepala desa-kepala desa sejak abad ke-19 sudah lebih kuat ke pemerintah daripada ke rakyat.

Banyak orang Indonesia sampai sekarang keliru menafsirkan bahwa desa masih dipersepsikan sebagai masyarakat utuh yang demokratis, di mana nilai-nilai sama rata, keadilan, kemiskinan, musyawarah masih hidup dan bertahan. Persepsi demikian yang sudah menyim-

pang dari desa sebagai kenyataan yang masih kita pelihara selama masa kemerdekaan, dan karena itu dapat dibayangkan adanya kebijakan yang mengandalkan desa. Undang-undang No. 5/1979 dengan perkataan lain meresmikan persepsi tadi dan menyatakan semua masyarakat kecil seperti itu di seluruh Indonesia sebagai desa, walaupun susunan, struktur sosial, dan tingkat keterkaitannya dengan birokrasi supradesa dari provinsi ke provinsi lain berbeda.

Sejak Pelita I (1969/1970) pemerintah Orde Baru sudah memberi sumbangan/subsidi kepada setiap desa (Inpres Desa, Inpres Sekolah, Inpres Pasar, dan sebagainya) yang jumlahnya sekitar 55.000. Dari sudut pandang pemerintah, pendekatan tersebut dapat dimengerti, tetapi belum tentu dana Inpres tersebut dapat dinikmati secara merata di desa-desa kita. Kemudian dengan BIMAS sebagai kelanjutan SSBM, juga jaringan pengairan diperbaiki, dan untuk pengelolaan air dibentuk kelompok Persatuan Petani Pemakai Air (P3A) yang berhasil, baik di daerah Jawa yang sudah mengenal pengairan desa dengan sistem *ulu-ulu banyu* ataupun *subak* di Bali. Di daerah-daerah yang belum biasa mengelola pengairan timbul lebih banyak permasalahan. Apalagi ketika dicoba untuk memungut pajak air *(water charges)* seperti antara lain yang dilakukan di Pekalen Sampean, Jawa Timur, yang tidak membuahkan hasil. Petani belum pernah mengalami dibebani pajak air sejak zaman penjajahan; mereka hanya menyumbang tenaga pada saat bergotong-royong untuk memelihara saluran tersier dan menyerahkan sebagian hasil panennya kepada *ulu-ulu banyu*.

Pajak dalam bentuk uang memang masih belum dapat diterima. Mungkin pertimbangannya adalah bahwa membayar pajak air dalam bentuk uang adalah suatu pengeluaran untuk pemakaian volume air yang terlepas dari hasil panen nanti. Cara ini mengandung risiko lebih besar. Dengan menyumbang sebagian hasil panennya dalam bentuk

natura, kemutlakan beserta risiko (gagal panen) dapat dikurangi. Artinya, bila panen kurang baik, sumbangan juga otomatis lebih kecil.

Di ujung masa pemerintahan Bung Karno gerakan koperasi pernah digalakkan dengan mendirikan Koperasi Pertanian (Koperta), tetapi pendiriannya dipercayakan kepada kepala desa-kepala desa yang sering tidak berkemampuan sebagai manajer, apalagi wiraswastawan. Gerakan Koperta ini berakhir dengan nama yang begitu jelek, sehingga di tahun-tahun setelah Orde Baru diberi nama BUUD (Badan Usaha Unit Desa), dan baru setelah ada yang berhasil diubah lagi menjadi Koperasi Unit Desa (KUD). Program SSBM/BIMAS yang mulai diujicobakan dengan penyuluh-penyuluh dari IPB tahun 1963/1964 membentuk kelompok-kelompok tani berdasarkan desa. Keberhasilan program adalah karena penyuluh IPB dapat menembus lapisan birokrasi supradesa.

Kelembagaan dan Si Miskin

Hubungan yang paling melembaga dan tua di daerah pedesaan adalah hubungan patron-klien. Sifat hubungan itu adalah ketergantungan dari si miskin kepada patron, yakni golongan yang memiliki atau menguasai aset dan modal. Yang pertama hanya bermodal tenaga manusia dan sepenuhnya tergantung pada patron yang dapat menentukan nasib hidupnya sekeluarga. Keadaan seperti itu bisa terjadi kalau pasar tenaga kerja juga tidak dapat dijangkau oleh klien, baik karena kemampuan/pendidikannya terbatas ataupun karena jauhnya jarak pasar tersebut. Seakan-akan tergantung dalam keadaan asimetris seperti itu, klien berdiri sendiri dan sebenarnya hanya berbagi kesengsaraan dan kemiskinan dengan warga senasib. Mereka tidak mempunyai wadah untuk melawan patron, tetapi bila penderitaannya sudah terlalu membahayakan hidup segenap keluarganya,

maka mereka akan memberontak tanpa organisasi atau lari ke pengasingan.

Tentu saja tidak semua patron keji tanpa perikemanusiaan, sehingga timbul eksploitasi secara ekstrem. Sedikit banyak ada "*give and take*". Dan dengan adanya toleransi sekadarnya dari patron, timbul pengelompokan si miskin dalam bentuk pengajian, arisan, simpan pinjam, bahkan koperasi kecil-kecilan *(primer)* guna saling membantu. Namun demikian, kita tidak dapat langsung menarik kesimpulan bahwa satuan-satuan usaha kecil demikian juga segera dapat dipadukan menjadi koperasi desa atau usaha bersama di wilayah yang lebih besar. Hambatan utama yang tidak memungkinkan hal itu terjadi dengan mulus adalah kurangnya kemampuan mengelola organisasi yang besar yang harus berurusan langsung dengan sistem birokrasi modern, baik pemerintah maupun swasta.

Selain masalah tingkat pendidikan para pengelolanya, lembaga kecil itu juga belum memadai. Secara sosiologis jangkauan kendali sosial *(social control)* yang ada juga sangat terbatas bila organisasi membesar, sehingga berkurang efektivitasnya. Jika demikian keadaannya maka mudah terjadi korupsi, kolusi, dan berbagai bentuk penyelewengan baik di kalangan pengelola maupun di kalangan anggota. Dilema seperti itulah yang akan semakin terbukti setelah kita memasuki era liberalisasi ekonomi. Dengan segala niat baik pemerintah untuk mempercepat proses modernisasi—berarti mengikuti kelembagaan tradisional—proses tersebut tetap memerlukan waktu di satu pihak, dan birokrasi yang jujur, bersih, dan berwibawa di pihak lain. Birokrasi tetap harus berpihak kepada kepentingan rakyat yang harus dibina dari lingkungan "pengelolaan tradisional" melangkah maju ke "pengelolaan modern", yang inti dan pangkalnya berada di daerah perkotaan. Beberapa contoh yang agak digeneralisasikan diambil dari program IDT maupun dari gerakan Takesra/Kukesra.

Pembentukan Kelompok

Bila kita pada dasarnya sudah sepaham bahwa lembaga tradisional secara bertahap perlu ditingkatkan, baik besaran maupun cara dan kualitas pengelolaannya, maka mari kita melihat bagaimana proses pembentukan kelompok terjadi, khususnya di kalangan golongan miskin dan lemah.

Umumnya mereka bergabung karena merasa senasib dan merasa bisa saling membantu. Nasib dan kebutuhan yang sama itu menjadi ikatan kuat. Tinggal berdekatan serta sering bertatap muka di antara mereka juga menumbuhkan kendali sosial yang kuat. Hal seperti ini memang bisa terjadi di antara sejumlah anggota yang biasanya tinggal berdekatan yang terbatas jumlahnya (sekitar 30 kepala keluarga). Hipotesis ini sudah dikemukakan penulis (1977 atau 1984), dan syukur *alhamdulillah* dapat diterapkan dalam IDT dan Takesra 20 tahun kemudian. *Better Late Than Never!*

Demikianlah gambaran mengenai keterbatasan jangkauan kendali sosial maupun kemampuan mengelola yang jelas memperlambat proses modernisasi. Tahap tradisional atau pascatradisional pun sangat bervariasi, bukan suatu keadaan yang bisa kita terima sebagai seragam, karena itu pendekatannya juga tidak dapat seragam. Birokrasi dituntut tidak bekerja seperti robot (asal tekan tombol), tetapi harus mempunyai daya improvisasi, karena harus menghadapi berbagai keadaan di lokasi yang berbeda-beda. Siapkah birokrasi kita?

Di sinilah pekerja LSM yang mempunyai komitmen tinggi dapat berperan serta. Peran mereka akan sangat berguna dalam membantu aparat pemerintah membimbing lembaga-lembaga tradisional menjadi organisasi yang lebih besar dan dihubungkan kepada sistem yang mutakhir. Misalnya, program IDT dan Takesra/Kukesra Pokmas

serta Kelompok Keluarga Prasejahtera perlu dihubungkan dengan sistem perbankan dan atau kantor pos pembantu di tingkat kecamatan. Membentuk kelompok-kelompok yang terdiri atas keluarga miskin/prasejahtera sangat tidak mudah, apalagi bila mereka tinggal agak berjauhan, seperti yang terjadi pada "desa-desa" di luar Jawa, yang penduduknya hanya beberapa puluh keluarga dan jumlahnya ada yang hanya 100—200 orang.

Sifat orang miskin yang harus bertahan hidup (*survive*) pada dasarnya memang opportunis (mencari kesempatan pribadi) dan mencari aman, menghindari setiap beban tambahan risiko (T.C.Scott 1976). Kesetiakawanan ada sebatas kebutuhan minimalnya yang dapat dijamin. Namun bila ada kesempatan memperbaiki nasib pribadinya, maka kesetiakawanan cepat memudar. Gejala seperti ini pada zaman kolonial sudah tampak, akibatnya orang Belanda sering mengatakan bahwa *"de Inlander is onbetrouwbaar"* (orang pribumi tidak bisa dipercaya). Sifat ini sebenarnya universal.

Dalam proses peralihan tradisional ke modern tadi peranan "perantara", "calo", atau *"middleman"* dalam berbagai bentuk dan penampilan (karena birokrat juga dapat memainkan peranan tersebut), tampaknya tak dapat dihindari. Dalam literatur ada istilah yang lebih positif karena menjalin hubungan sambil membimbing, yaitu *"cultural broker".* Jadi, birokrasi diharapkan sebagai organisasi yang dapat memajukan peranan *"cultural broker"* tadi.

Birokrasi yang berwibawa dan bersih akan memantapkan kohesi sosial dan kebersamaan dalam lembaga tradisional yang sedang mengalami/menjalani proses modernisasi. Hal itu berarti memperluas jaringan dan mengubah fungsi serta cara kerja antarunit. Sebenarnya LSM sudah memberi contoh untuk hal-hal yang berskala mikro.

Koperasi

Koperasi sudah kita jadikan satuan organisasi untuk melandasi sistem ekonomi kita (Pancasila) yang mengakui kewiraswastaan dalam usaha atau perusahaan pribadi tanpa ketajaman persaingan bebas sistem kapitalis abad ke-18/19. Bertolak dari postulat seperti itu, kita mencari jalan keluar bagaimana membentuk arisan atau simpan pinjam tradisional untuk dibina menjadi koperasi modern berskala besar.

Sampai sekarang, menurut rekan-rekan dosen dari Akademi Koperasi di Djatinangor (Jawa Barat), koperasi yang berhasil memang didukung oleh petani-petani yang sudah berkecukupan, dan jelas bukan dari lapisan terbawah masyarakat pedesaan yang tak berpendidikan dan tak bermodal uang. Jadi, koperasi yang berskala desa (apalagi kecamatan ke atas) tidak bisa dibentuk langsung dari Pokmas atau Kelompok Keluarga Prasejahtera. Bahkan koperasi yang seperti itu dalam kondisi liberalisasi dewasa ini dibayangi kehancuran. Karena itu penulis berhipotesis (1993) bahwa gerakan koperasi Indonesia menghadapi dilema. Hal itu terjadi karena dalam proses pertumbuhannya koperasi yang kemampuannya kecil sudah dihadapkan pada jaringan pemasaran internasional dan nasional yang sudah terlalu kuat, dan dengan potensi seperti itu tentu saja koperasi akan kalah dalam persaingan.

Oleh karena itu, peranan pemerintah masih tetap diperlukan dalam memberi "proteksi", yang bisa dilaksanakan melalui kredit, pembinaan dan penyuluhan, penunjukan subsektor produksi yang kurang peka terhadap fluktuasi harga dipasar, lebih menjamin aset koperasi, dan membebaskan pembentukan organisasi petani dan buruh.

Pemerintah perlu lebih konsisten dalam mengartikan gerakan koperasi dalam liberalisasi ekonomi berskala global. Pada abad ke-19, ketika koperasi ditumbuhkan di Eropa, belum ada perusahaan multinasional sebanyak dan sekuat sekarang. Karena itu gagasan Raifeisen Bank untuk membantu koperasi, yang berawal di Jerman, dapat diwujudkan. Sekarang ini mungkin hanya bank pemerintah yang dapat berfungsi seperti itu. Hal itui membatasi kekuatan bank swasta yang tidak mau menolong koperasi rakyat kecil, kecuali bila diharuskan melalui sistem pajak. Contoh seperti itu sudah ada di Indonesia, yaitu Yayasan Keluarga Sejahtera saja ternyata belum cukup menarik para konglomerat untuk menyumbangkan dana untuk Takesra/Kukesra. Masih perlu ada keharusan pajak 2% dari keuntungan yang melebihi 100 juta rupiah satu tahun. Bila demikian keadaannya, lebih baik dana dari pajak ini menjadi dana negara di bawah pengawasan dirjen pajak dan menteri keuangan. Di pusat timbul kesan bahwa dana yang sudah terkumpul hanya sebagiannya yang terserap oleh kelompok. Namun, di lapangan, ternyata kredit Rp20.000,00 per kepala keluarga Prasejahtera untuk tahap pertama dirasakan terlalu kecil untuk bisa berusaha dan menjangkau pasar tingkat kecamatan, apalagi kabupaten.

Kita harus menerima kenyataan bahwa persaingan bebas di pasar tidak terlepas dari berbagai kepentingan golongan swasta. Sebagai contoh, IPB dan Bappemka Sukabumi pada 1975 pernah membahas bagaimana menyatukan BUUD/KUD dalam "wilayah kerja" yang lebih luas. Tetapi kesimpulannya adalah, bila BUUD di tingkat desa belum kuat dan efektif, "wilayah kerja pun" tetap masih angan-angan. Jadi bukan saja wilayah harus diperluas demi satuan produksi yang lebih besar serta pasaran lebih luas, tetapi gerakan organisasi petani harus lebih dibebaskan dalam menentukan komoditas dan membangun kekuatan ekonominya. Mengembangkan organisasi petani dari bawah juga menuntut pencabutan dengan segera larangan berorganisasi di

bawah tingkat kabupaten.

Siapkah pemerintah dengan deregulasi seperti itu? Bila tidak, gerakan koperasi juga akan terhambat. Kelembagaan tradisional akan sukar tumbuh bila tidak diberi peluang mengembangkan lembaga yang *"gemeinschaftich"* menjadi "*gesellschaftlich"*, menurut kemampuan pengelolanya serta pendukungnya yang muncul dari bawah. Justru pemerintah harus menanggapi pertumbuhan seperti itu dengan baik dan memberikannya ruang gerak serta kebebasan. Harus kita sadari bahwa persaingan adalah adu kekuatan, dan karenanya tak terlepas dari kepentingan atau pun politik kelompok tertentu. Mengenai peningkatan kualitas SDM sudah tidak perlu diulas lagi, karena hal itu adalah tugas pemerintah dan masyarakat, termasuk swasta tentunya.

Esman dan Uphoff (1984:16) dalam studi mereka menyatakan bahwa si miskin di daerah pedesaan hampir tak terlihat di kalangan perencana nasional. Mungkin hal itu juga diperkuat karena pembangunan di negara berkembang lebih berbias kota seperti yang disimpulkan oleh M. Lipton (1977). Namun justru karena itulah kelembagaan pedesaan harus kita efektifkan kembali, karena mereka dapat berfungsi sebagai perantara dalam hubungan dengan instansi pemerintah. Sejalan dengan itu, mereka pun dituntut dan dipersiapkan agar dapat memenuhi fungsi seperti itu.

Peningkatan Kesejahteraan

Keputusan penting yang telah diambil pemerintah ialah meningkatkan kesejahteraan si miskin melalui modal, bukan aset dan modal seperti dahulu ketika baru merdeka pernah dipikirkan dan pernah beberapa lama dilaksanakan. Memberi aset dan melalui aset juga modal

dahulu dapat meningkatkan kesejahteraan si miskin di daerah pedesaan lebih cepat, yaitu dengan menerapkan *land reform* dan pemberian kredit, karena sebidang tanah juga sekaligus dapat dijadikan *kolateral.*

Setelah 1965, program redistribusi tanah dihentikan, tetapi pemberian kredit diteruskan. Dan selama periode BIMAS awal 1960-an sudah terasa bahwa tiadanya *kolateral* menimbulkan kesulitan bagi petani miskin untuk memperoleh kredit (modal usaha). Akhirnya hanya petani yang sedang berada di atas dapat turut menikmati kredit BIMAS (Collier & Sajogyo 1970).

Kemudian dipikirkan bagaimana cara memberi kredit tanpa agunan yang berbentuk tanah atau modal tak bergerak. Hal inilah yang juga dicoba di Bangladesh dengan menciptakan suatu sistem yang dijalankan oleh *Grameen Bank,* yaitu yang menjadi agunan adalah kelompok itu sendiri. Ikatan kuat antara mereka sebagai anggota kelompok dan kendali sosiallah yang masih efektif menjadi agunan. Artinya, kreditor percaya pada kesungguhan kelompok untuk diberi kredit.

Ternyata sistem itu ada hasilnya, dan dengan pemikiran yang serupa, Departemen Pertanian di Indonesia juga melaksanakan program P4K yang mirip dengan pendekatan Grameen Bank sejak pertengahan 1970-an. Modalnya sebagian berasal dari donor asing dan disalurkan melalui BRI di pedesaan. Kelompok-kelompok kecil yang terdiri atas 10—15 buruh tani dan keluarganya merasa tertolong, tetapi memang belum ada penilaian menyeluruh apakah setelah 10 tahun, misalnya, dapat ditumbuhkan usaha bersama yang vital, singkatnya berapa ratus atau ribu kelompok PUK yang berhasil. Namun, dari kelanjutan program sampai sekarang, dapat diduga bahwa cukup banyak kelompok yang tertolong, paling tidak untuk sementara. Berapa yang

akhirnya *mentas* dari lembah kemiskinan dan menjadi wiraswasta tidak jelas!

Semua program mengambil sikap bahwa si miskin perlu modal untuk maju dan itu terjadi karena ada antisipasi bahwa monetisasi pedesaan mutlak perlu untuk bertambah sejahtera. Suatu proposisi yang dipegang teguh sejak Orde Baru lahir, tetapi sayangnya aset tidak menjadi pertimbangan! Mudah-mudahan saja industrialisasi yang berkembang pesat yang bertumpu pada sektor pertanian yang kuat dan sehat dapat diwujudkan tanpa mengatur kembali perimbangan antara faktor-faktor produksi *(land, labour and capital).* Selain itu, daya serap sektor industri dan jasa, pada tingkat teknologi dewasa ini, atas tenaga kerja yang bertambah banyak setiap tahun harus memadai.

Kembali kepada pemberian kredit, dapat dikemukakan bahwa pembangunan jaringan perbankan sudah dimulai sebelum Perang Dunia I pada zaman penjajahan Pemerintah Hindia Belanda yang pada 1913 mendirikan *"Centrale Kas"* dengan dimodali sebanyak 5 juta gulden (Schmit 1991:50). Jaringan yang diciptakan dengan nama *Volkscredietwezen* mencakup 75 bank di tingkat kawedanan, 12.424 bank padi tingkat desa, dan 1.336 bank uang tingkat desa. Melalui deposit dan pengumpulan padi, modal kerja dengan cepat berlipat tiga dan jaringan maupun jumlah nasabah bertambah dalam waktu 7 tahun saja (Schmit, 1991:60).

Namun sayangnya, sekitar tahun 1924 ketika bank desa akan dijadikan koperasi, timbul berbagai perbedaan pendapat, termasuk tantangan dari kaum nasionalis kita, sehingga *centrale kas* runtuh. Namun demikian, pada 1930-an usaha diteruskan oleh *Algemene Volkscredit Bank (AVB)* dan kredit jangka pendek (<3 bulan) di pedesaan tetap

diminati; rata-rata mereka sudah dapat menerima 25 gulden (Schmit 1991:76). Memang hampir tidak mungkin mengonversikan 25 gulden (1939) ke dalam rupiah (1997), tetapi seandainya nilai tukar Nfl=Rp1600 saja, sudah 2 kali lebih dari yang diterimakan dalam program Takesra untuk 3 bulan pertama yang dikurangi Rp2.000,00 untuk tabungan. Mengingat daya beli gulden dulu dan rupiah sekarang, tampaknya benar kesimpulan anggota kelompok Takesra bahwa Rp20.000,00 dikurangi tabungan masih belum cukup untuk memulai usaha.

C KELEMBAGAAN SOSIAL MASYARAKAT DESA

PENUNGGAKAN KREDIT USAHA TANI DAN FAKTOR SOSIAL

Pendahuluan

Itikad baik pemerintah untuk mengangkat nasib petani kecil jelas sudah berlangsung puluhan tahun, bahkan boleh dikatakan diawali sejak UUPA No. 5/1960 diberlakukan dan dilaksanakannya *landreform* yang kemudian dibekukan tahun 1965/66. Orientasi kebijakan pemerintah beralih dari pengaturan penguasaan dan penggunaan aset tanah garapan petani menjadi pemanfaatan teknologi yang dapat meningkatkan produksi, dan yang pada gilirannya juga akan meningkatkan penghasilan petani.

Asumsi itulah yang mendasari program Swasembada Bahan Makanan (SSBM) di awal tahun 1960-an, yang kemudian di masa Orde Baru berubah menjadi program Bimbingan Massal (BIMAS) yang terutama berhubungan dengan pembudidayaan padi di negara kita dan beberapa negara tetangga di Asia Tenggara. Di benua lain dalam zona subtropika, jenis tanaman yang dipilih adalah jagung dan/atau gandum. Pilihan teknologi yang lebih maju dan kurangnya perhatian kepada struktur masyarakat yang tradisional tampaknya telah mendorong Clifton Wharton dari Agricultural Development Council (A/D/C) pada tahun 1962 untuk menulis karangan berjudul "Green Revolution:

Cornucopia or Pandora Box". Artinya, Wharton dan kita belum dapat menduga apakah penerapan teknologi baru (pupuk buatan, bahan kimia untuk memerangi hama penyakit, dan sebagainya) akan berdampak baik atau buruk terhadap masyarakat petani. Dampak ekonominya ternyata baik, karena produksi perhektare meningkat secara mengesankan, tetapi teknologi tersebut mengurangi pengerahan tenaga kerja. Di negara kita antara lain pembagian hasil (*bawon*) bagi *penderep*.

Bukan saja buruh tani dan perempuan tani menghadapi kekurangan pekerjaan, tetapi kohesi sosial di dalam desa pun, yang merupakan salah satu ciri *derep*, melemah. Kelompok-kelompok penebas yang datang dari luar dan menerima bayaran uang mengubah sistem berbagi kemiskinan (*shared poverty*). Akibatnya, surplus tenaga kerja dari daerah pedesaan berpindah ke kota-kota dan menimbulkan sektor informal (pedagang asongan, kaki lima, buruh harian, dan sebagainya).

Uluran Kredit Awal

Bantuan dan pemberdayaan petani sudah dimulai sebelum masa Orde Baru melalui pembentukan Koperasi Pertanian (KOPERTA) di desa-desa kita. Namun, pembentukannya dilakukan melalui jalur pamong desa, karena lurah dijadikan ketua koperasi. Ternyata banyak lurah yang tidak berpengalaman dalam mengelola koperasi yang memang, kecuali berciri kebersamaan/kekeluargaan, juga menuntut manajemen ekonomi yang baik ketika berhubungan dengan sistem perbankan dan pemasaran.

Puluhan ribu koperasi didirikan sejak itu, tetapi jumlah kegagalan sampai sekarang masih memprihatinkan. Uluran kredit dari pemerintah melalui Bank Rakyat Indonesia tidak menghasilkan dampak se-

bagaimana diharapkan. Artinya, program BIMAS dalam berbagai variasi setelah 1969/70 dan program membangkitkan koperasi desa belum mengangkat nasib petani gurem dan buruh tani.

Sebelum Indonesia mencapai tingkat swasembada beras pada 1984/1985 (hanya bertahan beberapa tahun saja!), sudah diketahui bahwa uluran kredit lebih dinikmati petani yang berkecukupan, yaitu yang menguasai tanah garapan 0,75 hektare atau lebih. Bagi golongan petani ini teknologi pertanian yang lebih maju sangat membantu kinerja usaha taninya. Hal ini sudah dilaporkan oleh Sajogyo dan Collier pada 1970. Kecuali itu, BRI—yang dalam zaman kolonial disebut *Volkscrediet Bank*—sebenarnya diwajibkan untuk menyalurkan persentase tertentu dari modal kerjanya ke sektor pertanian, tetapi karena sektor perdagangan di kota dirasakan lebih menguntungkan, maka modal kerja untuk sektor pertanian tidak mencapai tingkat persentase yang diwajibkan. Mungkin juga BRI menganggap pemberian kredit ke daerah pedesaan mengandung lebih banyak risiko, karena jangkauan administrasinya dan penagihan hutang/kredit serta pengawasannya belum cukup efektif.

Banyak program pemerintah lainnya yang setelah 1970 turut menyalurkan kredit ke daerah pedesaan dengan harapan dapat pula memodernisasikan masyarakat desa melalui monetisasi ekonomi atau memperluas sistem ekonomi uang. Lebih khusus untuk membantu lapisan petani gurem dan buruh tani, ada Proyek Peningkatan Pendapatan Nelayan dan Petani Kecil (P4K) yang diselenggarakan oleh Departemen Pertanian dengan bantuan beberapa badan luar negeri yang dimulai pertengahan 1970-an. Proyek pemberdayaan golongan lemah ini tidak banyak mendapatkan liputan pers, barangkali karena pengaturannya yang sektoral (pertanian) dan tidak berdasarkan Keppres atau Inpres.

Liberalisasi Ekonomi

Seperti sudah umum diketahui, sejak awal 1980-an "tabir besi" dan sistem ekonomi sosialis di Eropa Timur tersingkap dan runtuh (*collapse*). Singkatnya, ekonomi liberal atau sistem kapitalisme menyusup ke mana-mana, dan dewasa ini, di bawah istilah 'globalisasi', peranan pemerintah di mana-mana berangsur-angsur didesak oleh perusahaan swasta besar. Banyak pemerintah di negara sedang berkembang sebenarnya merasa belum siap, tetapi desakan globalisasi dari luar begitu kuat, sehingga sulit mereka lawan. Tidak jarang dirasakan bahwa desakan tersebut adalah penjajahan gaya baru abad ke-21.

Di Indonesia akhirnya desakan seperti itu juga dirasakan dengan adanya deregulasi sistem perbankan (Pakto 1988), walaupun sembilan tahun kemudian ternyata juga belum kuat. Kemudahan mendirikan bank, sebagaimana sudah dijelaskan banyak pakar ekonomi, kecuali mendirikan fondasi bank yang tidak kokoh dan menciptakan manajemen yang tidak profesional, juga mematikan bank-bank kecil/gurem di pedesaan, serta memperkuat jaringan tengkulak, pelepas uang, dan pengijon. Mudah dimengerti bahwa kedudukan petani gurem dan buruh tani semakin lemah, sehingga patut ada dugaan bahwa program Pengembangan Hubungan Bank dan Kelompok Swadaya Masyarakat (PHBK 1989) yang dirintis oleh Bank Indonesia sukar sekali melibatkan lapisan miskin di pedesaan.

Meskipun ada upaya untuk mengurangi kemiskinan, melihat perkembangan yang seperti itu diperlukan lagi pemikiran untuk meluncurkan program nasional berdasarkan Inpres 1992/93 yang dikenal sebagai Inpres Desa Tertinggal (IDT). Menurut sumber Bappenas dan BPS, di awal IDT (1994) terdapat 65.554 desa di seluruh Indonesia dan di antaranya terdapat 20.633 desa (31,5%), kebanyakan di daerah pedesaan, yang tergolong miskin (ukuran penghasilan Rp259.540,00 atau

US$75,79 perkapita/tahun). Jumlah penduduk miskin dengan ukuran 2.100 kalori perorang/hari dan kebutuhan pokok minimum, tercatat dalam Survei Sosial Ekonomi (1993) BPS sebanyak 27.220.000 orang. Setelah Krismon 1997 diperkirakan angka tersebut sudah meningkat menjadi 36.000.000. Mungkin belum terhitung jumlah penganggur dan penganggur semu yang masih di atas garis kemiskinan, tetapi bila krisis terus berlangsung akan menimbulkan masalah serius.

Akibat lumpuhnya sektor manufaktur dan sejumlah industri, tumpuan ekonomi kembali ke sektor pertanian, dan ekonomi kerakyatan ini, menurut Profesor Mubyarto bisa mengakibatkan pertumbuhan ekonomi sampai 4% pertahun.

Setahun setelah IDT, program Tabungan Kesejahteraan Rakyat dan Kredit Usaha Kecil Rakyat (Takesra/Kukesra) diluncurkan melalui BKKBN yang terutama ditujukan kepada kelompok ibu rumah tangga dari keluarga prasejahtera, atau paling tinggi keluarga sejahtera I. Namun kesulitannya adalah mengangkat ibu dari keluarga prasejahtera menjadi ketua kelompok. Masalahnya bukan karena mereka tidak mempunyai kemampuan memimpin, melainkan lebih karena tidak berani mengambil risiko bila harus bertanggung jawab atas kredit yang ditunggak oleh seorang anggota kelompok. Kecuali itu, ibu keluarga prasejahtera menggunakan hari kerjanya untuk mencari nafkah tambahan dari berbagai sumber yang memberikan penghasilan baginya. Waktu untuk mengurus administrasi kelompok tidak dianggap memberi penghasilan baginya, dan mengurangi kesempatan mencari tambahan. Akhirnya, ibu dari keluarga sejahtera I atau II yang dijadikan ketua kelompok adalah mereka yang penghasilannya relatif mencukupi, berani menanggung risiko, dan biasanya berpendidikan lebih tinggi.

Kredit Usaha Tani dan Mengatasi Penunggakannya

Setelah program IDT dan pelengkapnya dihentikan, sejak 1998 kredit disalurkan melalui program KUT. Sebelumnya, seperti kita ketahui, BRI sebenarnya juga sudah terus menyediakan kredit. Menurut keterangan mantan Menteri Koperasi Adi Sasono, yang mengutip Direktur Utama BRI Rudjito, antara 1995—2000 bank tersebut menyalurkan kredit melalui KUD sebesar Rp6 triliun. Sayangnya, sebanyak Rp3,5 triliun berakhir sebagai kredit macet.

Dengan demikian, masalah tunggakan kredit sebenarnya sudah menggejala sejak zaman BIMAS, hanya saja besaran tunggakan agaknya semakin hari semakin membengkak. Menurut Adi Sasono, antara 1998—1999 program KUT mengucurkan kredit sebesar Rp8,3 triliun yang jauh melebihi batas maksimum (Rp300 miliar) sebelumnya. Penyaluran kredit dilakukan di bawah dua presiden berturut-turut, yaitu di bawah Presiden Habibie (1998) sebesar Rp4,379 triliun dan di bawah Presiden Kiai Abdurrahman Wahid (1999) sebesar Rp3,9757 triliun. Tunggakan dari kredit semasa Presiden Habibie masih 50% (sekitar Rp2,18 triliun), sedangkan dari periode Presiden Abdurrahman Wahid masih ada tunggakan Rp3,82 triliun. Dengan demikian, sekarang diperkirakan tunggakannya total berjumlah Rp6 triliun. Agaknya tunggakan-tunggakan seperti itu sangat mengganggu APBN 2001 yang defisitnya sudah memprihatinkan. Bila tak ada pinjaman lagi dari hubungan bilateral atau multilateral, defisit akan lebih membengkak. Hal itu disebabkan karena ada juga kewajiban membayar utang sebagai warisan Orde Baru dalam bentuk cicilan.

Sudah jelas tunggakan KUT tidak bisa dibebankan dan disalahkan kepada petani saja. Dari pengalaman sejak BIMAS sudah diamati bahwa petani yang lebih berada atau KUD yang kurang jujurlah yang menggunakan nama-nama petani gurem (anggota fiktif) untuk mendapatkan kredit. Sistem potongan yang dalam masyarakat kita sudah

umum berlaku juga memperbesar tunggakan. Dari sudut sosiologi mudah dimengerti bahwa hanya pejabat atau kelompok yang lebih berkuasa yang bisa melakukan potongan atau melakukan pungli.

Menurut sudut pandang sosiologi, sudah terjadi marginalisasi dari lapisan miskin; dan desa bagi mereka tidak lagi menjadi "payung pelindung". Disintegrasi masyarakat desa berlangsung dan gejala alienasi dari kades juga berlanjut. Selanjutnya perlu pula disadari bahwa dua sistem, yaitu perbankan modern dan masyarakat yang masih dicirikan oleh paternalisme, primordialisme, dan sebagainya, belum dijalin secara terpadu. Kelembagaan di masing-masing ranah masih berfungsi terpisah dan belum merupakan suatu organisme hidup yang unsur-unsurnya saling menunjang.

Pengertian tentang kolateral, kontrak, dan perjanjian berdasarkan hukum dan lain sebagainya masih belum dihayati oleh rakyat banyak. Sebaliknya, sistem perbankan dan berbagai kelembagaan/organisasi yang mempunyai orientasi perkotaan belum dapat memberi pelayanan sesuai adat masyarakat petani yang bersahaja dan belum kompleks. Karena itu, di dunia perkreditan para tengkulak yang bertatap muka langsung dengan kliennya masih lebih berfungsi walaupun bunga yang dituntutnya jauh lebih tinggi daripada bank.

Itulah kekuatan bank-bank gurem di desa yang, dengan liberalisasi dan globalisasi, sudah mulai hilang dan perlu dihidupkan kembali. Memang pada tingkat itu pun KKN harus dihapus dan sekarang diperlukan pegawai yang jujur, terampil, dan memadai moralitasnya. Tampaknya syarat-syarat itu juga tergantung pada moralitas dan perilaku pimpinan yang menjadi pamong negara. Sebagian di antara perilaku itu sudah rusak sehingga lebih berperilaku sebagai "Macchiavelli-kecil" daripada pejabat yang mematuhi nilai-nilai agama dan/atau demokrasi. Bila kita akan memberdayakan petani, sebelum meluncurkan kredit harus diusahakan penguasaan aset tanah yang lebih me-

rata dan syarat-syarat penyakapan yang lebih adil, dan intinya adalah pelaksanaan Reforma Agraria.

Program nasional seperti itu mencakup sejumlah prasyarat yang prinsip-prinsipnya sudah dirumuskan dalam UUPA No. 5/1960. Tampaknya modernisasi yang diusahakan pemerintah agar bangsa kita dapat menjadi mandiri masih sangat memanfaatkan kekuasaannya —sekalipun mengatakan telah menerimanya dari kedaulatan rakyat —dan masih terlalu berat berorientasi pada sasaran meraih dan menggunakan teknologi serta produksi ekonomi di berbagai sektor, tanpa terlalu mempertimbangkan bobot nilai dan norma kebudayaan serta fungsi kelembagaan tradisional yang penyesuaiannya terhadap modernisasi memerlukan waktu.

Benar bahwa dalam globalisasi waktu menjadi faktor yang penting—mengingat ketertinggalan serius yang sudah kita derita—tetapi percepatan yang tidak serasi dengan daya cerna atau akulturasi kebudayaan hanya mengakibatkan langkah mundur (*setback*), atau bahkan lebih gawat lagi bisa menyebabkan deformasi kebudayaan bangsa kita sendiri. Modernisasi memang proses yang mengarah ke perbaikan hidup kolektif secara bertahap sambil mencari jalan pintas (*short-cut*), tetapi tidak perlu malu untuk mengambil langkah mundur bila satu-dua tahap belum dapat dilintasi. Karena proses ini diprakarsai oleh pemerintah dan LSM, maka tentu prakarsa meralat ada di tangan pemerintah dan LSM, yang seharusnya menghayati budaya, kelembagaan, dan perilaku masyarakat. Setelah Reformasi, pemahaman sosiologi dan antropologi sosial di kalangan perencana dan pelaku pembangunan memang perlu diperdalam, dan kebebasan akademik serta kebebasan pers tampaknya membuka kesempatan cukup lebar.

Bogor, 21 Februari 2001

C KELEMBAGAAN SOSIAL MASYARAKAT DESA

MEMBANGUN KERUKUNAN DAN KEBERSAMAAN MASYARAKAT PERKEBUNAN GUNA MENINGKATKAN DAYA SAING AGRIBISNIS PERKEBUNAN INDONESIA[1]

Pendahuluan

Judul masalah yang diterima penulis dari panitia pengarah sungguh panjang, namun bila maknanya disingkat agaknya ada dua kumpulan masalah besar dan rumit, yaitu:

(a) meningkatkan kerukunan dengan masyarakat sekitar perkebunan; dan
(b) bersama mereka meningkatkan daya saing agribisnis.

Butir (a) mengandung pengakuan bahwa di masa lampau kerukunan kurang ada, dan (b) karena itu daya saing juga tidak kuat. Kondisi itu sebenarnya mempunyai latar belakang yang cukup panjang, sehingga mau tidak mau perlu ada retrospeksi melalui jalur sejarah yang sudah diawali sekitar pertengahan abad ke-19.

Bila ditelusuri sampai ke akar-akarnya, pengertian sederhana agribisnis dapat dikembalikan pada pengelolaan tiga unsur yaitu lahan,

---

[1] Ditulis untuk Semiloka Ditjen Perkebunan/PERHEPI, di Medan, 6 September 2001.

tenaga kerja, dan modal, secara berimbang dan adil, guna memperoleh kedudukan yang terbaik di pasar.

Pada abad ke-19 dan sebagian abad ke-20, keadilan memang belum menjadi faktor pertimbangan semasa "kapitalisme muda" berkembang pesat. Tetapi sekarang ini faktor "*cheap labour*" di negara maju sudah dapat diganti dengan mekanisasi, bahkan otomatisasi, guna mencapai produksi massal. Sementara itu, faktor modal semakin diserahkan kepada mesin sebagai pengganti tenaga kerja, sehingga kuasa modal di bidang itu tidak menemukan kesulitan terlalu besar. Faktor tanah dan tenaga kerja ternyata masih menjadi variabel bebas, terlebih di negara sedang berkembang. Tulisan ini akan mencoba mengupas kedua faktor tersebut.

Sejarah Latar Belakang

Tidak saja di semua daerah jajahan di benua Amerika, Afrika, atau Asia penjajahan dimulai dengan penguasaan tanah dan tenaga kerja, yaitu pengembangan sektor pertanian melalui perkebunan besar, tetapi pemerintah jajahan juga berperan dalam mencampuri perdagangan produk. Bahkan perusahaan swasta asing erat sekali hubungannya dengan pemerintah tersebut.

Contoh yang meyakinkan terdapat di negara kita sendiri saat menjadi daerah jajahan Belanda. Satu perusahaan besar, yaitu Nederlandsche Handels Maatschapij (NHM) yang didirikan oleh Raja Belanda Willem I (1824), sudah ditugaskan melakukan pembelian produk pertanian dan mengusahakan penjualannya di Eropa. Artinya peran serta dan penguasaan pemerintah sejak *Cultuur Stelsel* sudah cukup ketat (ENI 1903:11—15).

Tetapi agaknya NHM juga menghadapi tantangan dalam perdagangan dan turut terpukul karena krisis pada tahun 1826 dan tahun 1864 di pasar internasional. Semua ini terjadi sebelum UU Agraria (*Agrarische Wet*) pertama dalam tahun 1870, yang membuka pintu lebar-lebar untuk perusahaan swasta dalam suasana liberal. Akibatnya hubungan NHM dengan pemerintah juga merenggang dan NHM menjadi lebih mandiri.

Salah satu contoh di Jawa adalah perkebunan besar "Pamanukan & Ciasem landen" (P&T) di Residensi Karawang dahulu. Luasnya perkebunan dan jarangnya penduduk dicerminkan oleh angka-angka berikut (ENI 1903:75, 342). Distrik Pamanukan di daerah Karawang tersebut adalah seluas 34.839 ha; sementara itu tanah P&T seluas 300.000 *bau* (±21.000 Ha), sedangkan penduduknya pada bulan Januari 1899 hanya 175.342 orang. Tanaman di perkebunan tersebut sangat besar keragamannya, mulai dari padi, kelapa, dan aren hingga produk seperti kopi, kina, pala, dan lada (ENI 1903:185). Demikian pula distrik Ciasem yang seluas 40.414 ha, sementara di dalam wilayah tersebut terdapat 30 desa yang masing-masing penduduknya juga belum berjumlah ribuan (ENI 1903:351).

Perkebunan yang waktu itu diberi urutan kedua terluas di Jawa, dewasa ini bukan saja berkurang luasnya karena berbagai sebab (perluasan infrastruktur, irigasi, dan sebagainya), melainkan juga sudah bertambah penduduknya, sehingga tidak mengherankan kalau tuntutan atas kesempatan kerja juga sangat bertambah. Setelah UU Agraria 1870, perkebunan P&T juga menjadi urusan NHM yang sebelumnya—di zaman *Cultuur Stelsel*—sudah mempunyai pengalaman mengelola perkebunan besar.

Krisis 1864 rupanya juga mengubah kebijaksanaan pemerintah Belanda. Di bawah tiupan angin liberalisasi, peranan sektor swasta di

berbagai bidang, termasuk perkebunan, bertambah luas. Sejak itulah, sampai krisis 1930, perkebunan mengalami zaman keemasannya. Tetapi dibalik itu juga terjadi proses pemiskinan (*impoverishment*) dari rakyat sekitar perkebunan, karena perimbangan antara "tanah dan penduduk/pekerja" semakin timpang. "*Cheap labor policy*" berlaku secara dominan.

Walaupun upahnya tidak tinggi, buruh perkebunan—jika dibandingkan petani sekitar perkebunan—relatif sudah lebih teratur. Namun rendahnya upah memang tampak setelah diadakan survei tingkat kesejahteraan populasi buruh (Mindere Welvaart) di awal abad ke-20. Artinya nasib petani sekitar perkebunan lebih buruk lagi. Krisis tahun 1930 juga memukul nasib buruh perkebunan karena perdagangan di pasar dunia turut merosot.

Selama periode pendudukan balatentara Nippon (1942—1945) sedikit sekali laporan tertulis/tercetak yang dapat ditemukan atau diacu, akan tetapi umum diketahui bahwa ekspor hasil perkebunan praktis terhenti. Produksi di perkebunan juga menurun. Dalam periode inilah, karena penduduk pedesaan terus bertambah, terjadi penggarapan tanah perkebunan oleh penduduk sekitar. Apalagi di areal yang agak terlantar atau kurang dimanfaatkan. Sementara itu, di awal berdirinya Republik Indonesia, pemerintah juga belum terlalu memperhatikan "penjarahan" seperti yang terjadi di zaman Jepang.

Kemudian menyusul nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda dan beberapa perusahaan asing lain di tahun 1958 yang juga mengendorkan pengelolaan perkebunan; bahkan sebagian ditutup sama sekali. Setelah itu barulah muncul PNP dan PTP dibawah manajer Indonesia yang pengalamannya belum terlalu mantap.

Pada dasarnya organisasi dan manajemen perkebunan tidak banyak berubah; jarak antara pimpinan dan pekerja serta gaya kepemimpinannya masih seperti sediakala. Administratur, *planter*/kepala kebun, dan buruh masih merupakan pelapisan yang jarak sosial dan ekonominya lebar (Clerkx t.t.: 23—86).[2]

Setelah struktur dan manajemen yang diwarisi dari zaman penjajahan dirasakan kurang sesuai dengan semangat kemerdekaan, berkembanglah pola seperti PIR Inti (perkebunan) dan plasma (tanah digarap oleh petani/pekerja setempat). Beberapa kemudahan diberikan kepada petani/pekerja plasma tadi, misalnya dengan alokasi sebidang tanah, penyediaan kredit, dan lain-lain.

Namun demikian, banyak keluhan yang masih terdengar, yaitu bahwa inti serta pegawai-pegawainya masih bersikap kurang mendukung. Penyediaan pupuk dan kredit, misalnya, tidak diterima utuh dan tepat waktu, untuk menyebut saja dua keluhan petani plasma yang sering terdengar. Selain itu, pendekatan yang birokratis dan otoritarian dari pimpinan dirasakan banyak pekerja perkebunan lapisan bawah. Perbedaan gaji/upah dan fasilitas antara pimpinan dan buruh masih terlalu mencolok.

Itulah mungkin salah satu sebab penting mengapa setelah Reformasi perwujudan kembali keadilan dipermasalahkan. Juga dirasakan pentingnya kerukunan dan kebersamaan dalam mengelola model perkebunan di hari depan, sehingga pimpinan dan seluruh karyawan secara sinergis mendukung satu organisasi yang tangguh bersaing.

---

[2] Clerks, Lily (t.t.). *Mensen in Deli (Orang di Deli); Een maatschappij beeld wit de belletrie (lukisan masyarakat dari pustaka)*. Amsterdam: Univ. Amsterdam.

Pada hakikatnya persaingan mencakup paling tidak dua pihak yang berusaha mencapai satu tujuan atau memperoleh suatu hal yang langka tetapi dengan mengebelakangkan, kalau tidak mengalahkan, pihak lain. Persaingan dapat dilakukan dengan cara-cara yang "*fair*", tetapi tidak jarang dengan saling merugikan; dan yang terakhir ini sebaiknya tentu tidak berlaku misalnya antara perkebunan rakyat dan perkebunan besar.

Salah satu contoh definisi sosiologi (Fairchild 1966:54) ialah:

> "Competition. The struggle for the possession or use of limited goods, which may be physical or material objects, or matters of social esteem, rank and immaterial rewards."

Intinya dari definisi persaingan manapun adalah benturan tentang kepentingan di antara pesaing. Organisasi perkebunan perlu dibuat lebih efisien dan mental pekerja diperkuat agar daya saingnya dapat pula ditingkatkan.

Masalah Fundamental

Bersama dengan hadirin dalam persidangan ini rupanya kita akan berusaha mengidentifikasi masalah fundamental perkebunan dan, menariknya, Dr. A. Pakpahan, yang waktu itu belum menjabat dirjen perkebunan, telah merumuskan permasalahan fundamental sebagai berikut:

> "… yang bersenyawa dengan aspek struktural atau bahkan kultural. Permasalahan ini mencakup nilai atau institusi yang mendasari *The way of thinking, feeling and believing* dari suatu kondisi atau situasi yang berkembang dalam masyarakat."

Perumusan tersebut memang menyangkut makna sikap pelaku-pelaku dalam lingkungan perkebunan dari yang paling atas sampai yang paling bawah. Tetapi rumusan di atas memang masih menimbulkan sejumlah pertanyaan yang menuntut suatu realisasi tindakan. Lalu apa yang harus diperbuat?

Pada hemat penulis jawaban atas pertanyaan tersebut ada dalam bentuk organisasi suatu perkebunan dan sifat pengelolaannya maupun perilaku pengelola. Seperti telah dikemukakan dalam Bab II, bentuk organisasi perkebunan dahulu otoriter dan hierarkis ketat dengan arus komunikasi searah, yaitu dari pimpinan ke bawah. Struktur seperti itu diakibatkan karena (contoh NHM) diatur pemerintah dan pimpinan dengan mayoritas karyawan terpisah oleh perbedaan ras (Wertheim 1948).[3]

Tampaknya saat perkebunan mulai dikelola oleh bangsa sendiri, unsur intervensi pemerintah (Badan Usaha Milik Negara) juga masih berlaku, termasuk manajemen birokratis dan jarak sosialnya, walaupun pemisahan ras sudah tidak ada.

Struktur remunerasi tidak banyak berubah, yang berarti gaji, *tantieme*, dan fasilitas yang dinikmati pimpinan lapisan atas berbeda secara nyata dari upah buruh perkebunan. Akibatnya sikap dan perilaku masing-masing juga belum banyak berubah. Adalah alamiah apabila lapisan yang tidak turut merasa memiliki perusahaan juga kurang acuh terhadap pengembangan perusahaan.

Cukup kebutuhan dasarnya dipenuhi, yang dalam bahasa Marx disebut "*notwendige Arbeits Zeit*" (setara jam kerja seperlunya untuk bisa bertahan hidup). Karena itu tidak jarang buruh dianggap tidak

---

[3] Wertheim, W.F. 1948. *Het Rassen Problem (Masalah Ras)*. Assen.

acuh terhadap perusahaan, karena perbedaan imbalan atas jasanya tidak seberapa dibandingkan dengan apa yang dinikmati anggota-anggota pimpinannya.

Perbedaan imbalan yang sering dikemukakan sebagai alasan adalah "tingkat pendidikan". Tetapi inipun terkait erat pada kesempatan yang tidak merata bagi angkatan kerja.

Walaupun parsial, tetapi satu cara untuk mengatasi perbedaan yang terlalu lebar adalah "*on the job training*" untuk semua karyawan dalam aneka jenis pekerjaan. Sudah jelas bahwa hal ini meminta pengorbanan biaya dari perusahaan, tetapi inilah sebenarnya inti dan pemecahan masalah "kerukunan dan kebersamaan". Peningkatan kemampuan pekerja adalah suatu investasi ke dalam potensi produksi.

Di beberapa negara Eropa yang menganut ideologi politik ekonomi "*welfare state*" perbedaan antara gaji seorang sarjana di lingkungan pimpinan dan pemuka pekerja (sejenis mandor/*foreman*) tidak terlalu besar. Pekerja yang berpendidikan menengah ditambah belasan kalau tidak puluhan tahun pengalaman dapat dibandingkan dengan pimpinan yang merupakan lulusan universitas.

Dengan demikian salah satu persyaratan makro yang dapat menciptakan keadaan seperti itu adalah pendidikan umum yang merata sampai tingkat menengah. Falsafah untuk memberikan pendidikan dasar 9 tahun, dan bila mungkin bahkan 12 tahun, sudah mengarah ke tujuan tersebut, hanya diperlukan pertumbuhan ekonomi yang membuka kesempatan kerja yang sepadan juga.

Tampaknya di sektor pertanian masih terdapat cukup peluang. Bahkan peluang subsektor perkebunan lebih besar dari subsektor perta-

nian pangan. Kelebihan perkebunan dari kehutanan adalah karena tanaman keras dan perdagangan membutuhkan waktu yang relatif pendek untuk dapat berproduksi dibandingkan dengan pohon berkualitas di hutan.

Mengingat kawasan hutan di Indonesia juga cepat berkurang, maka ada peluang pula kawasan hutan dikonversi menjadi daerah perkebunan; dan hal itu sudah terjadi dewasa ini dengan adanya konversi hutan menjadi perkebunan sawit. Namun demikian diversifikasi perkebunan tetap penting untuk dipertahankan.

Budaya Perusahaan

Erat kaitannya dengan bentuk dan gaya pengelolaan suatu perusahaan pada umumnya, termasuk perkebunan besar, adalah aspek kultur. Belakangan ini bahkan ada istilah yang semakin populer, ialah "*corporate culture*".

Pelaku-pelakunya tentu adalah mereka yang berperilaku di dalamnya. Mereka dituntut berpikir dan bertindak secara rasional, memiliki jiwa wiraswasta, serta peka terhadap peluang-peluang dalam kerangka sistim pasar (*market-driven*). Tetapi perkebunan yang dikelola oleh pelaku seperti itu juga tidak melupakan keadilan dalam membagi fasilitas serta keuntungan, yang bila dituangkan dalam institusi bisa berbentuk saham tanda peran-serta, dan secara potensial dapat memberi tambahan kepada semua karyawan.

Motivasi untuk memperoleh keuntungan bila demikian akan dapat didukung oleh semua yang terlibat di dalamnya, sehingga rasa memiliki akan bertambah kuat.

Masalah Aset

Tidak kurang fundamentalnya adalah aset tanah bagi perkebunan, karena di sektor pertanian tanah adalah medium untuk menumbuhkan segala tanaman, terlebih bila memerlukan areal luas seperti perkebunan.

Sukar membayangkan perkebunan besar dengan sistim hidrofonik yang lebih tergantung pada air karena biaya yang tak terhingga dibandingkan dengan ketersediaan tenaga kerja yang masih berlimpah. Kecuali itu rupanya pertanian hidrofonik belum pernah dicoba dengan tanaman *pirennial* atau tahunan, seperti pohon. Tetapi di Indonesia masalah ini tidak ada, karena luas perkebunan keseluruhan (Pakpahan 1998:9) mencapai 14,4 juta Ha, meluas sejak 1968 dengan 4,96 juta Ha. Memang peningkatan perkebunan rakyat (7,05 juta Ha) dihandingkan perkebunan besar (2,19 juta Ha) tampak lebih mencolok. Mungkin juga setelah 1998, dengan banyak terjadinya konversi kawasan hutan menjadi perkebunan besar luasnya sudah bertambah lagi. Dalam hal ini perluasan perkebunan besar swasta mungkin sekali melebihi perluasan perkebunan besar pemerintah.

Yang menjadi masalah jelas bukan luasnya tanah perkebunan, melainkan status tanah HGU yang sering ditentukan tanpa memperhatikan penguasaan penduduk setempat. Departemen Kehutanan tidak jarang memberi HGU tanpa menyadari atau memperhatikan masih berlaku atau tidaknya hak ulayat. Ini pula yang mengakibatkan masyarakat sekitar perkebunan dan juga kehutanan tidak dipedulikan (Pakpahan 2001:10), bahkan mereka merasa tergusur.

Sudah jelas yang disimpulkan Dr. Pakpahan bahwa penduduk sekitar perkebunan harus sejak awal diajak dan dilibatkan dalam konversi hutan dan pengembangan perkebunan. Bahkan Dr. Pakpahan sudah

menunjukkan bahwa pemberian saham kepada penduduk setempat penting, selain sebagai bukti turut memiliki dan menikmati keuntungan, sekaligus juga masyarakat diajak memikul risiko yang akan memperkuat kebersamaan antara perkebunan sebagai organisasi perusahaan dan masyarakat sekitarnya.

Pemberian saham tersebut tidak hanya kepada karyawan dan buruh perkebunan, tetapi juga kepada penduduk di sekitar perkebunan. Masalah sebenarnya ialah saham yang bagaimana bentuknya, karena sementara ini masyarakat dalam dan di sekitar perkebunan belum mengenal sistem saham seperti seorang pemegang saham perusahaan modern di kota. Apabila bentuknya surat berharga maka sebaiknya saham, walaupun atas nama anggota, tidak diberikan langsung kepada pribadi, tetapi diurus oleh koperasi yang dibentuk. Dengan demikian anggota koperasi—bila ada—menagih keuntungannya dari pimpinan/pengelola koperasi. Bila cara tersebut masih terlalu sulit, secara periodik keuntungan perkebunan dapat diserahkan kepada koperasi. Jelas bahwa cara apapun yang diterapkan, pengelolaan keuntungan perkebunan harus transparan. Untuk itu koperasi perlu diperkuat dengan sebuah badan pengawas.

Tidak jarang masyarakat sekitar perkebunan yang letaknya di daerah yang agak terpencil akan meminta imbalan dari perkebunan dalam bentuk perbaikan prasarana jalan, aliran listrik, air bersih, fasilitas pendidikan, dan kesehatan umum. Imbalan apa yang sanggup diberikan perkebunan perlu dirundingkan dengan wakil-wakil masyarakat sekitarnya guna menghindari hubungan tidak serasi di masa depan.

Ditinjau dan sudut pandang makro, ada beberapa hal yang perlu dicari pemecahannya yang berhubungan dengan aset utama yaitu tanah.

Sampai sekarang sebenarnya pemerintah belum secara tegas menentukan suatu tataguna tanah (*landuse*) nasional, sehingga secara kasar untuk jangka waktu tertentu belum dapat dipastikan dan diketahui umum berapa persen wilayah akan disediakan untuk tanaman pangan, untuk perkebunan, dan untuk kehutanan; dan tidak seperti sekarang di mana 70% dari daratan Indonesia hanya dikuasai Departemen Kehutanan. Demi mempertahankan pelestarian alam dan lingkungan mungkin perlu di sepakati untuk mempertahankan hutan sampai minimal luasan tertentu, seperti juga untuk pertanian dan perkebunan.

Di bidang perkebunan juga masih dapat dipertanyakan berapa persentase perkebunan rakyat dan persentase perkebunan besar, karena sampai sekarang luas perkebunan besar masih lebih terbatas dibandingkan dengan perkebunan rakyat yang lebih luas.

Demi pelestarian alam dan lingkungan serta persediaan air tanah kawasan hutan tentu secara nasional, perlu sekali daerah otonomi turut menentukan luasan minimum tersebut, yang memang tergantung juga dari topografi wilayah dan kondisi tanah. Singkatnya untuk setiap wilayah, bisa lebih dari satu kabupaten atau provinsi, perlu ditentukan kriteria guna menentukan ambang batas.

Sekarang ini memang ada beberapa ucapan dari pejabat yang masih perlu diperjelas dasar pemikirannya, seperti berapa luas HGU untuk perkebunan dan berapa lama hak tersebut boleh dimiliki satu perusahaan? Berapakah HGU dibatasi luasnya per perusahaan sampai 100.000 ha dan sampai berapa lama jangka waktu HGU yang 30 tahun dapat diperpanjang? Cukupkah reformasi perkebunan dilakukan dengan redistribusi 40% dari luas tanah kepada rakyat sekitarnya dan apa status tanah tersebut, karena tanah negara pada dasarnya

menurut UUPA 5/1960 tidak boleh diperjualbelikan? Inilah beberapa pertanyaan yang jawabannya perlu dituntaskan.

Konflik

Konflik mengenai status dan penggunaan tanah di masa lampau bukannya tidak terjadi. Pada hemat penulis, sejak abad ke-19 pun masalah tersebut sudah timbul dan merupakan salah satu akibat dari "*domein beginsel*" 1870.

Waktu itu tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya (*petuk*, *kekitir*, dan lain-lain) oleh penduduk otomatis dinyatakan sebagai tanah negara. Dan inilah penjelasannya mengapa pemerintah menguasai 70% kawasan hutan ($\pm$ 140 juta ha) yang dulu kepemilikannya tidak dapat dibuktikan oleh masyarakat. Masalahnya tanah yang tergolong tanah hak ulayat tercakup juga di dalamnya, dan tuntutan kembali atas tanah inilah yang dewasa ini menimbulkan banyak "penjarahan". Terlebih setelah HGU berakhir dan penduduk juga bertambah, maka tuntutan terasa semakin keras.

Sejak zaman Orde Baru kerusuhan mengenai tanah tidak diberitakan; dan di bawah tuduhan "antek PKI/BTI" orang tidak berani melaporkan penyitaan atau perebutan tanah demikian.

Banyak kerusuhan lokal sebenarnya diakibatkan oleh masalah tanah pada masa lampau, dan walaupun Kotak Pos 5000 di Kantor Wakil Presiden dahulu menerima banyak keluhan masyarakat tentang masalah dan konflik tanah, tetapi departemen bersangkutan tidak juga bertindak. Akhirnya timbunan masalah dikhawatirkan akan meledak seperti bom waktu bila tidak segera dicari pemecahan secara hukum dan dengan aturan yang adil.

Tanah yang tergolong tanah swapraja dahulu dan menjadi tanah negara di bekas kesultanan dan kesunanan (Sumatra Utara, Surakarta, dan lain-lain), dengan adanya otonomi daerah, seperti dituntut kembali, akan dikelola daerah. Keppres no. 10/2001 sepertinya belum sepenuhnya rela mengembalikan pengaturan tanah ini kepada daerah otonom.

Setelah munculnya gerakan Reformasi serta diperluasnya kebebasan media cetak dan elektronik, semakin terungkaplah permasalahan agraria yang selama masa Orde Baru memang ditutup-tutupi. Walaupun demikian kerusuhan lokal sudah meletus juga.

Baik menurut pengamatan wartawan yang mencari berita di daerah kehutanan atau perkebunan maupun dari penelitian LSM dan dosen/peneliti universitas, dilaporkan pola-pola konflik agraria, protes, dan perlawanan petani yang semula tidak terorganisasi sudah timbul, terutama terhadap perkebunan. Tetapi, terlebih setelah 1965, polisi tingkat resor dan angkatan darat tingkat Kodim dilibatkan sebagai aktor oleh perkebunan. Mereka diminta bantuan oleh perkebunan dalam menghadapi petani-petani yang protes tadi. Jumlah aktor dalam konflik sudah bertambah lagi setelah baik perkebunan maupun ABRI juga menyewa preman untuk melawan petani yang protes. Peran hukum tidak ada, sehingga konflik cenderung bersifat terbuka dan langsung, alias adu kekuatan.

Sementara itu perkebunan tentu mempunyai pejabat, baik sipil maupun militer, di tingkat nasional yang memberi "*backing*" karena mempunyai kepentingan, sehingga petani yang tak terorganisasi umumnya kalah.

Peran militer dan polisi sebenarnya sudah dimulai setelah peristiwa G-30-S, di mana angkatan bersenjata ditugaskan mengembalikan

keamanan dan ketertiban di daerah-daerah yang dipengaruhi Partai Komunis dan Barisan Tani Indonesia. Kepentingan angkatan bersenjata juga meluas ke perkebunan yang tentu dibelanya, tetapi dengan sendirinya akibatnya juga lebih konfrontatif terhadap petani yang menuntut hak hidupnya dan hak atas tanah.

Pungli oleh aparat juga mudah terjadi dan karena gejalanya meluas. Dapat dipertanyakan apakah praktik-praktik demikian masih merupakan perbuatan oknum atau sudah menjadi suatu sistem. Semua itu dapat terjadi karena sistem hukum agraria kita tidak menjadi sumber acuan lagi, sehingga masing-masing mempertahankan kepentingannya sendiri.

Itulah sebabnya mengapa diperlukan suatu UU Pokok Agraria untuk seluruh bangsa dan negara, sehingga undang-undang lain yang turut mengatur berbagai sumberdaya alam ada di bawah naungan UUPA.

Satu sebab lain yang mengakibatkan kerusuhan di bidang agraria dilaporkan dalam suatu studi oleh Dr. Douglas Kammen (Harian Kompas 4 Juli 2001) tentang peristiwa santet di Banyuwangi.[4] Menurutnya, latar belakang kerusuhan adalah masalah penguasaan tanah karena yang dibunuh (”dukun santet”) adalah tuan tanah di daerah tersebut.

Memang cukup banyak kiai yang juga tergolong tuan tanah. Tetapi petani masih menyegani kedudukan mereka sebagai pemuka agama, sehingga lolos dari pembunuhan dan pembantaian yang meminta lebih dari 100 korban.

---

[4] Kammen, Douglas. 2001. "Land, Kyai and Collective Murder in Java". Karangan pada pertemuan Lembaga Studi Perubahan Sosial, 3 Juli 2001.

Agribisnis

Inilah suatu istilah yang dewasa ini semakin populer setelah Indonesia merosot dari tangga ”negara calon NIC”, dan penduduk terpaksa kembali mengandalkan hidupnya dari sektor pertanian. Tetapi istilah *bisnis*, walau bagaimanapun, terkait pada organisasi yang cukup besar, modern, dan rapi serta sudah terserap ke dalam sistem ekonomi uang dan berorientasi kepada pasar, yang juga berarti siap dan tangguh bersaing. Semua ciri itulah yang juga menjadi tantangan bagi perkebunan besar—bahkan juga perkebunan rakyat—bila memasuki kancah agribisnis.

Sudah siapkah perkebunan?

Suatu deskripsi yang disajikan Prof. Syamsoe'oed Sadjad (2001:vii) dalam bukunya tentang Bob Sadino dikutip di sini, karena cukup mengena makna agribisnis:

> ”Melaksanakan bisnis di bidang pertanian yang disebut *agribisnis* mengandung unsur-unsur keunikan. Petani yang bercitrakan kemiskinan, 'uneducated' tradisional, tidak berbudaya industrial, dan irasional harus bersinergi dengan industri dan pasaran yang global, rasanya suatu yang *musykil*.”

Inilah yang sebenarnya juga menjadi masalah bagi pimpinan perkebunan, terlebih mungkin yang harus mengelola pola PIR dan melibatkan penduduk sekitar perkebunan ke dalam usaha (*enterprise*) yang modern dan berskala besar.

Tampaknya ada dua gugus di dalam perkebunan yang belum mencapai tingkat sinergi yang efektif untuk berperan sebagai satuan agribisnis yang tangguh.

Gugus atas (atau pengelola) sudah berorientasi global, sedangkan gugus bawah (pekerja dan produsen) belum berbudaya serta belum berorientasi ekonomi uang/pasar dan industrial, sehingga ada lembah yang perlu dijembatani. Secara singkat dan tersebar dalam beberapa subbab di atas sebenarnya sudah dikemukakan beberapa gagasan untuk membangun jembatan-jembatan tersebut.

Bentuk dan corak organisasi harus dibuat lebih demokratis dan kurang otoriter. Artinya akses kepada aset, fasilitas, dan berbagai pelayanan harus dipermudah, karena mengurangi berbagai perbedaan berarti juga memperbesar keadilan bagi semua karyawan perkebunan.

Keterlibatan (*involvement*) gugus bawah dalam kinerja perkebunan harus diperluas dan pengelolaan perlu lebih transparan. Memperbesar peluang untuk meningkatkan kesempatan kerja juga membuka peluang-peluang baru untuk memperbaiki nasib pekerja, dan ini dapat dicapai dengan mengadakan pelatihan ("*on the job training*") dan pendidikan bagi karyawan semua tingkat.

Penduduk sekitar perkebunan bahkan juga sering menginginkan dampak positif dari adanya perkebunan dalam bentuk perbaikan prasarana, pengadaan listrik dan air bersih, serta pelayanan kesehatan. Semua ini bila dilakukankan secara bertahap akan mengurangi kesenjangan dan jarak sosial antara perkebunan dan masyarakat sekitarnya.

Demokrasi politik dan liberalisme ekonomi yang di Eropa dalam abad ke-18 mulai tumbuh berdampingan rupanya tidak serasi dengan ideologi Pancasila negara kita yang menjunjung tinggi keadilan dan pemerataan.

Dengan ketertinggalan Indonesia di berbagai sektor, termasuk agribisnis, dapatkah cita-cita di atas kita wujudkan dalam era globalisasi?

Kalau Dr. Pakpahan sudah mengisyaratkan bahwa kita harus mengubah "nilai yang mendasari *the way of thinking, feeling and believing*", penulis ingin menambah "*and acting*" untuk dapat mewujudkan idaman: membangun agribisnis perkebunan yang bercorak kerakyatan.

Tampaknya pengembangan perkebunan besar di hari depan tidak bisa terlepas dari keterlibatan penduduk sekitar perkebunan. Hingga kini terdapat beberapa bentuk pola "agribisnis"—bila dapat disebut demikian—yaitu:

(1) Pola koperasi usaha perkebunan,
(2) Pola patungan koperasi dan investor,
(3) Pola patungan investor dan koperasi,
(4) *Build, operate and transfer*,
(5) Pola kredit BTN seperti dalam bisnis properti.

Meskipun mengajak penduduk berkoperasi tidak mudah, arah ke sana sepertinya tidak terelakkan bila perkebunan tidak ingin terus diganggu oleh sengketa tanah. Sementara itu untuk tanaman seperti karet yang masih lebih banyak dibudidayakan dalam kawasan perkebunan rakyat, pendirian koperasi, penyuluhan, dan pembimbingan perlu dilakukan agar mendekati sistim PIR.

Dewasa ini ratusan sengketa tanah sudah mengganggu perkebunan besar, yang melibatkan ratusan ribu hektare lahan produktif. Di wilayah sengketa, ratusan ribu keluarga terlibat. Di satu pihak hal itu merupakan potensi tenaga kerja dan produsen, tetapi di lain pihak dapat berubah menjadi pengganggu bila sengketa tanah tidak dipecahkan.

Soal lain yang perlu dipertimbangkan dalam mengelola agribisnis adalah pilihan antara meningkatkan produktivitas per hektare dan memperluas areal perkebunan yang agaknya menjadi pilihan lebih utama.

Bogor, 6 September 2001

SUMBER ACUAN

Clerkx, Lyli. t.t. *Mensen in Deli; Een Maatschappij beeld in de belletrie*. Amsterdam: Univ. van Amsterdam.

Enclyclopaedie van Nederlandsch Indie. 1903. s'Gravenhage, Martinus Nijhoff (Jilid 1).

Sadjad, Sjamsoe'oed. 2001. *Agribisnis yang Membumi; Kisah Sukses Bob Sadino*. Jakarta: Grasindo.

Wertheim, W.F. 1948. *Het Rassen Probleem*. Assen.

Pakpahan, Agus. 1999. *Kebijaksanaan Pembangunan Perkebunan*. Jakarta: Ditjen Perkebunan.

_____. 2000. *Peranan HGU dalam Pengembangan Perkebunan Besar*. Bogor: Pusat Kajian Agraria, LP IPB.

Gunawan Wiradi. 2000. *Konflik Agraria dan Pembangunan Perkebunan di Indonesia*. Bogor: Asosiasi Penelitian Perkebunan Indonesia.

Noorsetya, Bambang, dkk. 2001. *Parameter Sosial Politik Resolusi Konflik Pertanahan melalui* Policy Network *dan* Advocacy Coalition Framework*, Analisa diagnosa kasus pergolakan petani melawan hegemoni negara di kawasan PTPN XII, Kalibakar, Malang Selatan*. Malang: Univ. Malang (Hasil penelitian RUKK).

C KELEMBAGAAN SOSIAL MASYARAKAT DESA

PEMBINAAN DAN PENGEMBANGAN MASYARAKAT SEKITAR HUTAN[1]

Latar Belakang

Bila luas kawasan hutan tropis di Indonesia diukur dengan persentase terhadap luas wilayah negara, maka Indonesia masih menempati peringkat ketiga di antara negara-negara di bumi ini. Dua negara di dunia ketiga yang masing-masing menempati peringkat satu dan dua adalah Brazil dan Zaire. Namun demikian, luas kawasan hutan rupanya masih belum pasti benar dan sangat bervariasi. Inventarisasi Hutan Nasional (Sunderlin 1997:1) berdasarkan data satelit 1986—1991 masih menyebut angka 120,6 juta hektare, atau setara dengan 69% luas daratan di luar Jawa. Sumber data lain seperti buku PELITA VI (1994) menyebut angka 92,4 juta hektare. Kedua angka tersebut dapat dianggap sebagai perkiraan.

Yang sudah lebih pasti adalah kenyataan bahwa terjadi penggundulan hutan dalam kurun waktu tersebut, tetapi mengenai luasnya ma-

---

[1] Disusun sebagai sumbangan kepada Rapat Koordinasi Pembangunan Daerah Penyangga, Direktorat BKPA, Departemen Kehutanan, 20—21 Maret 1998 di Cisarua, Kabupaten Bogor.

sih terjadi diskusi, sehingga luas penggundulan atau *deforestation* masih diperkirakan. Namun, bukan itu yang akan menjadi topik pembahasan utama dalam makalah ini. Fokus akan lebih diletakkan pada sejarah latar belakang, sikap, pembinaan, dan pengembangan masyarakat di sekitar hutan, yang sering tergolong penduduk miskin dan tertinggal.

Sejarah mereka, lebih khusus di pulau Jawa, sebenarnya sudah direkam sejak abad ke-19, bahkan sejak zaman Sir Stamford Raffles (1811—1816) yang pernah menyelenggarakan 'cacah jiwa' dan 'registrasi kadastral' (tanah). Dengan demikian, waktu itu sudah ada gambaran mengenai jumlah penduduk dan luas kepemilikan tanah di pedesaan Jawa. Tujuan lebih jauh tentu adalah mencari dasar untuk mengembangkan pajak atas tanah (*land rent*), sebagaimana telah diterapkan oleh Raffles di India.

Boleh dikatakan Raffles yang berhaluan ekonomi liberal sudah maju dalam pemikirannya, tetapi ada pula yang menilai kebijakan Raffles sangat merugikan petani Jawa, karena setelah Raffles pergi dan kekuasaan kembali di tangan Belanda, Gubernur Jenderal Van den Bosch dapat mengadakan tanam paksa (*cultuur stelsel*) berdasarkan registrasi penduduk dan tanah yang dihasilkan Raffles.

Setelah masa Tanam Paksa (1830—1870) berakhir, lahirlah *Agrarische Wet* (1870) dan diberlakukanlah penentuan bidang-bidang tanah mana yang dimiliki penduduk dan mana yang selanjutnya berstatus tanah negara (*Domein Verklaring*). Inti gagasan ini—walaupun secara resmi ditiadakan melalui Undang-undang Pokok Agraria (UUPA 1960)—ternyata masih dipraktikkan di luar pulau Jawa, misalnya sebagaimana dapat kita lihat dalam penentuan HPH.

Undang-undang di zaman penjajahan tersebut di atas tidak mengatur penguasaan atas tanah di luar Jawa setegas itu, sehingga umumnya masih banyak terdapat "tanah bebas" (*vrije gronden*) yang dikuasai raja-raja atau petua-petua adat setempat. Di wilayah itulah hingga kini masih banyak terdapat peladang berpindah-pindah yang secara bebas, tetapi sepengetahuan kepala adat, dapat membuka dan memanfaatkan sebidang tanah hutan. Pemukiman mereka yang lebih permanen umumnya di sepanjang sungai-sungai besar yang kecuali berguna sebagai sumber air, juga menjadi prasarana untuk mobilitas orang dan pengangkutan barang hasil hutan.

Peladang menikmati kebebasan untuk memetik hasil bumi dan hutan tanpa dikenai pajak atau keharusan menyumbangkan tenaga atau waktunya di luar lingkungan keluarga atau sukunya (*usufruct rights*). Penguasaan tanah bersifat komunal, sehingga pada dasarnya tidak dikenal konsep pemilikan pribadi seperti di Jawa setelah abad ke-18.

Ada pula sebagian penduduk di kepulauan kita yang tinggal di daerah pantai, hidup dari sagu dan tangkapan ikan laut, dan/atau daerah rawa. Di daerah semacam itu sebenarnya juga berlaku prinsip "tanah bebas", walaupun di antara wilayah suku itu ada batas-batas alamiah yang dihormati oleh masing-masing suku. Selama penduduk belum padat maka sengketa tanah dapat diselesaikan dengan musyawarah.

Demikianlah hingga kini kita masih mendapati penduduk kita, terutama di luar Jawa, yang memanfaatkan hutan (bakau) di pantai, hutan sagu di daerah rawa, dan hutan tropika primer atau sekunder di pedalaman dan lereng gunung. Memang wilayah ini semakin menyempit akibat pertumbuhan penduduk di satu pihak dan usaha pembangunan di pihak lain. Sudah jelas masing-masing mempunyai kepentingan dan tuntutan atas tanah dan air.

Kenyataan inilah yang harus kita pertegas dahulu apabila kita ingin bicara dan menghayati kehidupan masyarakat sekitar hutan. Pola pemanfaatan hutan bisa berbeda-beda, tetapi pada dasarnya penduduk sekitar hutan sangat sadar untuk turut melestarikan lingkungan alam sekitar tempat pemukiman mereka, karena mereka tergantung pada kekayaan alam tersebut.

Lebih khusus di pulau Jawa, berkembanglah *Kompeni* (VOC) hutan jati yang dikelola oleh perusahaan pemerintah atau swasta yang nantinya akan ditelaah lebih mendalam dalam bab berikut. Akibatnya antara lain adalah wilayah untuk bercocok tanam tanaman pangan bagi penduduk Jawa yang pertumbuhannya relatif cepat sepanjang abad ke-19 dan ke-20. Sekarang dengan kepadatan penduduk yang melebihi 600 orang perkilometer persegi dapat dibayangkan bahwa setiap jengkal tanah akan dimanfaatkan. Perebutan tanah bukan suatu gejala yang aneh lagi di negara-negara dunia ketiga yang berpenduduk sekitar atau melebihi 100 juta jiwa dan belum memasuki era industrialisasi. Perebutan tanah hutan atau pertanian (*land grabbing*) terjadi di tiga zona—pantai, dataran, dan pegunungan—dan sebenarnya bukan hanya dilakukan oleh peladang atau petani miskin, tetapi juga oleh golongan pemodal kuat.

Perebutan Kawasan Hutan

Gejala yang sudah berlangsung cukup lama ini semakin menjadi keprihatinan karena kesadaran lingkungan di kalangan penduduk kota juga semakin mendalam. Kerusakan di daerah kehutanan mempengaruhi kehidupan di daerah perkotaan dalam berbagai bentuk, dan banjir atau kekurangan air pada musim-musim tertentu hanya merupakan dua gejala saja.

Kompromi antara kepentingan penduduk yang hidup dari pertanian dan pemodal (pemerintah atau swasta) yang mengeksploitasi dan memproduksi kayu memang perlu kita cari dan rumuskan. Sudah sejak 1873 di bawah undang-undang Pemerintah Hindia-Belanda, pola tanam "tumpang sari" di kawasan hutan sebagai salah satu bentuk kompromi telah diizinkan, yaitu selama pohon belum membentuk *canopy*. Apabila tahap pertumbuhan ini tercapai, tanaman pangan pada umumnya memang tidak akan bisa tumbuh dengan baik, apalagi menghasilkan buahnya. Kegunaan hutan lalu akan lebih besar bagi para pemodal yang mengeksploitasi hutan tersebut. Kendala timbul bagi penduduk sekitar hutan yang selama tinggal di sana terus-menerus membutuhkan pangan.

Benturan kepentingan antara usahawan besar dan petani setempat dengan perkataan lain secara potensial dan laten ada, selama kesempatan kerja terbatas. Ternyata di zaman penjajahan pun, sewaktu ada polisi hutan yang bertindak keras, pencurian dan pembakaran juga terjadi. Sekarang bahkan terjadinya persekongkolan dengan penduduk atau dengan pengusaha memang merupakan pilihan. Fungsi yang mungkin mendua inilah yang sebenarnya ingin kita pecahkan dengan menemukan dan merumuskan kompromi tadi.

Kesenjangan tersebut tidak menimbulkan rasa kemitraan atau kepastian, sehingga hubungan antara pengusaha dan penduduk sekitar hutan cenderung tidak harmonis, mereka cenderung bermusuhan. Untuk menjelaskan hubungan itu dengan memanfaatkan sudut pandang sosiologi, kita dapat menganalisis cara pengelolaan hutan jati di Jawa, latar belakang sejarah, dan pertumbuhan perusahaan kayu jati.

Hutan Produksi Kayu Jati

Akibat beberapa kondisi alamiah seperti iklim, suhu, tingkat kekeringan, jenis tanah, dan lain-lain di sebagian pulau Jawa, pohon jati (*tectona grandis*) dapat tumbuh dengan suburnya, dan kenyataan ini sudah diketahui sejak abad ke-17.

Di zaman VOC (1602—1799) menurut *Encyclopedia Ned.-Indië* (1891), kawasan hutan luas sudah ditemukan di sepanjang pantai Jawa Tengah dan Timur. Menurut *Colonial Verslag* tahun 1894, pada akhir 1893 masih tercatat adanya hutan jati seluas 653.492 hektare, dan sebagian seluas 286.000 hektare ditemukan di residensi Rembang, Jawa Tengah. Menurut urutan luas areal hutan jati berturut-turut dapat disebut beberapa residensi sebagai berikut: Madiun, Semarang, Surabaya, Kediri, dan Jepara.

Pedagang-pedagang VOC sangat menyukai kayu jati untuk membangun gudang guna menyimpan hasil pertanian dan rempah-rempah, gedung, kapal kayu, dermaga tempat berlabuh, dan juga benteng-benteng pertahanan. Dengan ditemukannya hutan jati alam yang berlimpah, penebangan dilakukan secara tidak beraturan. VOC hanya melihat hutan jati sebagai sumber daya alam yang kaya dan mereka butuhkan, tanpa melihat apa yang akan terjadi akibat penebangan liar itu.

Lebih dari itu, para pedagang VOC memerintahkan penduduk sekitar hutan untuk menebang dan membawa/mengangkut balok-balok jati sampai ke pantai. Dari zaman inilah lahir istilah *blandong*, yaitu penebangan hutan jati yang dikerahkan untuk menebang dan mengangkut hasil hutan jati. Beban tambahan yang diberikan kepada para *blandong* ialah mengusahakan ternak besar yang dapat membantu dalam mengangkut pohon jati ke daerah pantai sampai ke pelabuh-

an. Setiap kepala kampung mendapat jatah untuk menebang sejumlah kayu jati tertentu (*contingent*), sehingga pada gilirannya mereka menekan masyarakat *blandong* untuk melakukan pekerjaan itu. Untuk semua itu masyarakat *blandong* tidak dibayar, bahkan dalam masa pemerintahan Raffles, setelah ada registrasi tanah para *blandong*. Sebagai pengganti, mereka dibebaskan dari sebagian pajak tanah.

Periode penebangan hutan jati yang membabi buta tersebut dihentikan setelah VOC pailit dan dibubarkan, sehingga kekuasaan politik dan perdagangan berpindah ke tangan pemerintah Hindia Belanda. Pengaturan sistem pemerintahan yang lebih rapi mulai diusahakan oleh pemerintah kolonial, antara lain dengan penentuan bahwa semua kawasan hutan jati yang tidak dimiliki oleh penduduk desa atau swasta menjadi hutan pemerintah, alias tanah negara. Sistem *contingent* yang pernah dipaksakan dicabut, sehingga nasib masyarakat *blandong* menjadi sedikit lebih baik.

Sebagai pejabat untuk pengawasan kawasan hutan jati diangkat seorang inspektur jendral yang dibantu oleh seorang sekretaris dan pejabat pajak. Kekuasaan para residen dan bupati dengan demikian agak dikurangi dan para *blandong* dibebaskan dari berbagai kewajiban untuk memberi jasa (*heerendiensten*) dan menyerahkan pajak. Untuk jasa-jasanya, mereka mulai mendapat imbalan dalam bentuk natura terutama beras. Para pedagang swasta dapat membeli kayu jati dengan tarif tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah di tempat-tempat penyimpanan kayu jati tertentu seperti di Surabaya, Pekalongan, Tegal, Cirebon, dan Indramayu.

Namun demikian, dengan adanya perbaikan juga timbul gejala monopoli negara atas produksi kayu jati, sehingga di bawah pemerintahan Gubernur Jenderal Daendels terdengar keluhan dari industriawan perkapalan yang dahulu menjadi konsumen kayu jati yang besar.

Keluhan juga timbul mengenai administrasi pembelian yang bertambah rumit. Di bawah Raffles, pada dasawarsa kedua abad ke-19 dilakukan perubahan lagi atas sistem pengelolaan hutan jati, yaitu inspektur jendral dan 4 departemen di bawahnya. Semasa Gubernur Jendral Daendels, sistem tersebut diganti dengan seorang *superintendent*, tetapi kekuasaannya terbatas pada residensi Rembang, sedangkan residensi-residensi lain kembali dikuasai oleh para residen dan bupati setempat.

Setelah periode Raffles berakhir dan kekuasaan kembali kepada Belanda, pada 1819 terjadi suatu reorganisasi lagi dengan didirikannya semacam Urusan Kehutanan (*Boschwezen*) yang dikepalai oleh suatu direksi untuk kehutanan (*Directie der Houtbossen*). Para residen melakukan fungsinya di bawah pengawasan direksi tersebut. Untuk beberapa lama organisasi ini berjalan lancar, tetapi dengan diperintahkannya Tanam Paksa (*Cultuur Stelsel*) oleh Gubernur Jendral Van den Bosch (1830—1870), berbagai peraturan direksi semakin mengendor.

Akibat embusan angin liberalisme, Pemerintah Hindia Belanda menghentikan eksploitasi hutan jati oleh pemerintah dan menyerahkannya kepada swasta. Akhirnya pada 1875 lahir beberapa peraturan penting, antara lain ditegaskannya perbedaan antara status hutan jati dan hutan kayu lain; hutan jati tetapi diawasi pemerintah tetapi melalui pengelolaan perusahaan swasta yang harus menjual hasil hutan jati kepada pemerintah. Ini yang disebut perjanjian *Houtcontracten*.

Singkatnya, eksploitasi dilakukan oleh swasta di bawah pengawasan pemerintah dan penjualan kayu jati diatur oleh pemerintah. Sebenarnya keadaan sekarang, sepanjang dapat dimengerti penulis, masih mirip dengan organisasi menjelang akhir abad ke-19. Melalui Ordonansi 2 Juni 1890 akhirnya ditentukan batas-batas kawasan hu-

tan dan reboisasi di daerah pegunungan Jawa. Sebelumnya telah ditentukan pula peraturan-peraturan tentang wewenang polisi dan perangkat hukum berdasarkan Keputusan Raja tanggal 7 Juli 1875.

Peninggalan Sejarah

A. Jawa

Kecuali struktur organisasi dasar, agaknya juga hubungan antara pemerintah, pengusaha swasta, dan penduduk sekitar hutan yang miskin belum berubah secara asasi. Departemen Pertanian yang sampai Pelita IV membawahi Direktorat Jenderal Kehutanan, yang sekarang menjelma sebagai Departemen Kehutanan mandiri, masih dipersepsikan oleh penduduk sekitar hutan sebagai pihak dan pusat kekuasaan yang mengatur kehidupan mereka (Peluso 1992).

Baik negara maupun pengusaha swasta dirasakan masih kuat sekali orientasinya kepada produksi kayu antara lain untuk dapat membiayai pembangunan. Ternyata pola pembangunan kita memang sangat mementingkan industri ekstraktif (minyak, gas, tambang logam kayu, dan ikan). Jadi, hubungan antara ketiga pihak yang mempunyai kepentingan terhadap kawasan hutan masih belum akrab, yang menyulitkan hubungan kemitraan, karena hak, kewajiban, dan imbalan untuk berperan serta masih belum proporsional.

Persepsi di kalangan rakyat kecil diperkuat oleh kasus-kasus kolusi dan korupsi yang juga merebak di sektor ini. Kepentingan masyarakat sekitar hutan dirasakan selalu dinomorduakan, karena produksi dan pemasaran diutamakan di atas hal-hal lain. Jarak sosial antara pengelola hutan dan rakyat sekitar hutan tetap diwarnai kecurigaan (Peluso 1992) karena sebab yang telah disebutkan di atas tadi.

Di samping analisis dan penemuan-penemuan peneliti terdahulu (J. Kartasubrata, D. Suhardjito, M. Dove, W. Sunderlin, S. Sunito, dan lain-lain), pada hemat penulis, masih ada sejumlah faktor yang menjadi penyebab mengapa para petugas kehutanan sering bertindak otoriter terhadap penduduk, yaitu karena:

1. Faktor waktu: pertumbuhan pohon, produksi, dan pemasaran hasil mendesak petugas berpegang teguh kepada jadwal tanam serta proses pemeliharaan. Waktu untuk pertumbuhan pohon melampaui usia satu generasi penduduk.
2. Pendidikan para pengelola hutan memang cenderung lebih teknis, sehingga penghayatan mengenai hubungan-hubungan sosial dalam masyarakat sekitar hutan kurang dihayati; hal ini mengakibatkan penyuluhan juga lebih bersifat teknis. Untuk pembinaan dan pengembangan diperlukan penghayatan yang lebih mendalam.
3. Seperti sering terjadi dalam perusahaan besar, hubungan pengelola hutan lebih akrab dengan atasannya, pemuka desa, dan petani kaya daripada dengan petani miskin sekitar hutan. Dengan pendekatan pembangunan seperti sekarang, pemerintah yang setelah kemerdekaan kita menjanjikan pemerataan tampaknya belum berhasil mengubah struktur sosial daerah pedesaan.
4. Kekuatan kelompok-kelompok baru bahkan muncul dan memperkuat dominasi kepentingan kota serta perdagangan internasional yang tidak selamanya ramah terhadap kepentingan penduduk miskin sekitar hutan.

Di pihak lain memang benar juga bahwa penduduk miskin kekurangan aset dan modal untuk diajak berperan serta sebagai mitra sejajar. Menjadi buruh ke luar desa mereka sekalipun sering belum menjamin perolehan penghasilan yang mencukupi, sedangkan dari kawasan dan pengelola hutan mereka hanya dapat mengharapkan izin melakukan tumpang sari untuk jangka waktu tertentu. Penutupan lahan

garapan oleh *canopy* pohon praktis menghentikan kegiatan usaha mereka sehingga timbul ketidakpastian tentang hari depan mereka. Dalam keresahan seperti itu pencurian kayu dan pengrusakan hutan —kalaupun tidak bisa dibenarkan—paling tidak bisa dimengerti. Pengertian tersebut diperlukan justru untuk melakukan pendekatan yang lebih manusiawi dan penuh empati.

B. Luar Jawa

Kerangka masalah di luar Jawa mempunyai latar belakang yang berbeda dari yang ada di Jawa, dan beberapa faktor yang membedakan adalah sebagai berikut:

Pertama, sejak dahulu pola pertanian ladang berpindah merupakan suatu bentuk yang paling efisien dalam keadaan tanah hutan masih luas, bebas untuk bergerak, dan kekurangan tenaga kerja. *Kedua*, penguasaan tanah bersifat komunal dan sejak dulu belum pernah diadakan pengukuran serta registrasi tanah secara menyeluruh. Hanya di daerah transmigrasi hal tersebut dilakukan agak intensif. *Ketiga*, kejelasan mengenai penguasaan atas tanah masih kurang, sehingga bila terjadi kebakaran hutan, penggusuran penduduk, dan lain-lain, mereka mudah saling menyalahkan, yang sama sekali tidak memupuk kesetiakawanan antara penduduk setempat dan pendatang di daerah tertentu. *Keempat*, intervensi pemerintah yang demi pembangunan dirasakan terlalu cepat dan menyeluruh, seperti misalnya dalam penentuan HPH atau juga lokasi pertambangan. Seperti telah dikemukakan, banyak di antara perusahaan-perusahaan besar tersebut adalah perusahaan asing, yang tidak terlalu peduli terhadap dampak sosial yang mereka akibatkan, yaitu karena orientasinya terutama kepada produksi dan pemasaran. *Economic benefits* jauh lebih dipentingkan daripada *social benefits*, sehingga setelah usahanya ditutup, dampak sosial dipikul oleh masyarakat di sekitarnya. *Kelima*, struktur pengelolaan kawasan hutan sampai sekarang masih terlalu

terpusat, sementara banyak provinsi belum mampu atau belum mempunyai peta tata guna tanah yang memadai. Alhasil, perencanaan di belakang meja tidak sesuai dengan keadaan di lapangan.

Di luar Jawa sebenarnya baru pada 1894 dibentuk semacam distrik kehutanan di Lampung-Palembang-Bangka, yang organisasinya mirip dengan *Boschwezen* di Jawa dahulu. Sistem ini sampai akhir zaman penjajahan belum berakar dalam, dan salah satu buktinya adalah bahwa ketika program kolonisasi dilaksanakan (1905) prosedur memperoleh kawasan hutan untuk dibuka antara lain di Gedongtataan, masih dilakukan oleh kepala adat (negeri) seperti dikisahkan oleh Pelzer (1945) dan Kampto Utomo (1957).

Kesimpulan

Walaupun sejarah latar belakang di Jawa dan di luar Jawa menunjukkan beberapa perbedaan, ada hal-hal yang sama-sama dirasakan masyarakat sekitar hutan, yaitu intervensi pemerintah yang dirasakan terlalu jauh dan tidak cukup menampung kepentingan penduduk. Bukan saja sumber subsistensinya terasa dikurangi, tetapi juga keterlibatan dalam keseluruhan usaha sangat kurang.

Sikap membangkang terhadap, bahkan bermusuhan dengan, penguasa hutan berlangsung terus; struktur masyarakat di dalam desa itu sendiri juga kurang memberi peluang untuk timbulnya mobilitas sosial yang vertikal.

Memperluas kesempatan kerja, juga di luar kawasan hutan, merupakan yang lebih bersifat makro, tetapi bisa memecahkan sebagian masalah kemiskinan. Dari segi ekonomi, bukan saja produksi yang pen-

ting, tetapi peningkatan produksi melalui penyerapan lebih banyak tenaga kerja.

Di banyak lokasi kelompok tani hutan juga masih merasa lebih "diperalat" daripada diikutsertakan, baik dalam produksi, pemeliharaan, maupun pembagian keuntungan. Karena itu, sikap mereka yang setengah hati mudah dimengerti.

Akhirnya, dalam usaha mencari pemecahan atas masalah-masalah yang berkaitan dengan pembinaan dan pengembangan masyarakat sekitar hutan, kita perlu menarik pelajaran dari pengalaman negara lain, di antaranya di Asia, India merupakan satu kasus. Khususnya India bagian timur dalam abad ke-19 sudah menjadi produsen kayu jati yang besar, bahkan mengekspor ke Eropa jauh melebihi ekspor jati kita dari Jawa (*Encyclopedia Ned.Indie 1891*). Akibatnya, penggundulan hutan di India juga terjadi lebih cepat, sehingga usaha menghutankan kembali *(reforestation*) sudah mulai lebih awal. Dengan mempelajari pengalaman di India, dapat disarankan beberapa kebijakan dan langkah, walaupun kita di Indonesia juga sudah mulai menerapkan pendekatan-pendekatan yang serupa.

Saran-saran

Pada dasarnya, struktur penguasaan dan pengelolaan kawasan hutan yang sejak dahulu terlalu bersifat monopolistis dan otoriter perlu ditransformasikan ke arah pengelolaan dan pengawasan oleh masyarakat (*communal management*). Namun, pendekatan dan transformasi ini benar-benar memerlukan tekad politik yang sungguh-sungguh dari pemerintah, karena kepentingan kelompok-kelompok tertentu di pusat maupun di lokasi kawasan hutan sudah berakar dalam.

Transformasi tersebut memerlukan debirokratisasi di jajaran Departemen Kehutanan yang (besar kemungkinannnya) tidak terlalu populer. Di tingkat lapangan, penyuluh perlu dididik kembali, dan banyak dari wewenang petugas departemen atau kanwil perlu diserahkan kepada organisasi masyarakat, termasuk LSM yang mampu langsung berhubungan dengan masyarakat. Intinya adalah mengajak masyarakat sekitar hutan menjadi mitra kerja yang berperan serta dalam produksi, pengawasan, dan berbagi keuntungan, bukan saja dari keuntungan penjualan produk kayu, tetapi tidak kurang pentingnya dari pelestarian alam sekitarnya demi kepastian usaha jangka panjang.

Pilihan sebagaimana diutarakan di atas, seperti terjadi di India, tidak dapat lagi dilaksanakan melalui proyek, tetapi harus menjadi suatu gerakan, misalnya dalam "*Grassroot Forest Protection*" atau "*Natural Forest Regeneration*".

Pemberian otonomi daerah dengan desentralisasi administrasi mendekatkan kembali penyuluh dan fasilitator kehutanan. Satu contoh yang sudah diterapkan di negara kita dalam Pelita VI adalah gerakan IDT yang menggunakan pendamping Pokmas bukan pegawai, yang khusus direkrut dari pemuda, sarjana, dan tenaga LSM.

Di India pengaturan penguasaan tanah ternyata sangat membantu pembagian dan mempertegas tanggung jawab masyarakat (*communities*) atas kawasan hutannya. Di kawasan yang dapat mencakup jutaan hektare, jelas perlu dibentuk *communities* yang jumlahnya berpuluh ribu dan yang anggotanya direkrut dari lapisan bawah. Mereka lebih mengetahui keadaan setempat dan mempunyai kearifan lingkungan yang lebih peka daripada petugas.

Sudah jelas pula bahwa para penyuluh dan fasilitator dari jajaran Departemen Kehutanan perlu mendapat pelatihan ulang (*retraining*)

mengenai pendekatan ke masyarakat, yang tidak semata-mata "instruksional", tetapi justru "memfasilitasi". Banyak gagasan lokal perlu dituangkan dalam bentuk modern.

Pada umumnya *communities* di tingkat desa yang paling efektif adalah warga miskin yang senasib dan tinggal berdekatan di satu dukuh RW atau RT (Tjondronegoro 1984). Mereka dapat memilih pimpinan mereka, dan suasana dapat memilih dengan bebas memang tidak mudah tetapi mutlak perlu. Struktur sosial desa dengan dominasi golongan berada dan berkuasa serta mempunyai kepentingan secara bertahap harus diubah. Setiap usaha pemerataan sebenarnya mengandung prasyarat ini, dan tanpa ada upaya dari pemerintah untuk lebih melindungi golongan miskin, maka perubahan struktur tidak akan terjadi. Sebenarnya inilah arti pemberdayaan masyarakat (*empowerment*). Pembagian aset termasuk tanggung jawab atas pemeliharaan dan pemanfaatannya. Ini semua benar sejalan dengan istilah demokratisasi. Jadi, pada hemat penulis, transformasi di tingkat bawah tidak dapat dilepaskan dari kebijakan politik makro; hal ini sudah sering terucap, tetapi belum dilaksanakan secara sungguh-sungguh serta konsisten.

Masih banyak masalah rinci mengenai debirokratisasi, reorganisasi, desentralisasi, prosedur dan cara pemberdayaan masyarakat, *re-training* penyuluh kehutanan, pembentukan kelompok tani hutan, pemilihan pemimpinnya, dan sebagainya yang perlu dipecahkan, dan mungkin tidak dapat dibahas di sini secara tuntas, tetapi semua itu perlu, sebagai langkah pertama, untuk mengembalikan kesetiakawanan dan mengikis kecurigaan di masyarakat sekitar hutan.

Dampak perluasan kesempatan kerja di luar masyarakat tersebut tentu akan juga meringankan tugas-tugas jajaran kehutanan, tetapi

barangkali kita membatasi diri saja sampai topik yang dibahas dalam rapat koordinasi ini.

Terima kasih diberi kesempatan mengutarakan pendapat guna didiskusikan lebih lanjut.

Bogor, 12 Maret 1998

SUMBER ACUAN

Encyclopedie van Nederlandsch Indië. 1891. Leiden: J.Brill.

Hasan, M. 1994. "Conservation of Biodivesity within Sustainable Forest Utilization", dalam Suhirma, dkk. (eds.). *Strategy for Flora Conservation in Asia*. Bogor: Kebun Raya.

Kartasubrata, J., dkk. 1995. *Social Forestry Programme in Jawa: A State of the Art Report*. Bogor: CDS/IPB-Perum Perhutani-Ford Foundation.

Peluso, N.L. 1992. *Rich Forest, Poor People: Resource Control and Resistance in Java*. Berkeley: University of California Press.

Pelzer, K.J. 1945. *Pioneer Settlements in the Asiatic Tropics*. New York: American Geographic Society.

Poffenberger, M., et al. 1996. *Grassroot Forest Protection: Eastern Indian Experiences*. Hawaii: East West Center. Research Network Report.

Poffenberger, M. & B. McGean. 1994. *Policy Dialogue on Natural Forest Regeneration and Community Management*. Hawaii, East West Center. Research Network Report.

Raffles, S. 1982. *The History of Java (2 vols.)*. Singapore: Oxford University Press.

Sunderlin, W. & Ida Ayu P. Resosudarmo. 1997. *Laju dan Penyebab Deforestasi di Indonesia: Penelaahan Kerancuan dan Penyelesaiannya*. Bogor: CIFOR.

Sunderlin, W. 1993. *Environment, Equity and the State: A Perspective through the Java Social Forestry Program*. Cornell, Ithaca: N.Y. University Press.

Tjondronegoro, S.M.P. 1984. *Social Organization and Planned Development in Rural Java*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.

Utomo, Kampto. *1957. Transmigrasi Spontan di Daerah Way Sekampung Hulu, Lampung*. Jakarta: Universitas Indonesia. Disertasi.

D KRISIS DAN KETAHANAN MASYARAKAT DESA

THE IMPACT OF THE ECONOMIC-MONETARY CRISIS IN THE SEARCH OF VULNERABLE GROUPS[1]

The Shock

For those people—and there were among them economists of national reputation—who believed and even echoed the bright and rosy assessments of the World Bank and International Monetary Fund regarding the strength of Indonesia's Economic fundamentals, the 1997 economic-monetary crisis must have come as a frustrating shock!

Previous optimism was reflected in a paper written by Steven R. Tabor (1997) for the professional society of Indonesian agricultural economists PERHEPI: "As of June of this year (1997) the World Bank predicted that Indonesia would continue to enjoy sound, sustained, exported growth.

That institution was not alone in predicting that the currency and banking woes bedeviling other countries in the region were unlikely to spread to Indonesia because of this nation's sound macro-economic

[1] Paper prepared for IFAD & Dept. Of Agriculture Workshop, Ciawi 5–6 October 1998.

fundamentals and solid track-record in macro-economic management."

As if the economic crisis was not enough to contradict the above statement, after two months other calamities struck the country. As much as one million hectares of forest land in provinces such as Riau, Jambi, and South Sumatra, as well as almost all provinces of Kalimantan were reported to be on fire, darkening the skies of neighbouring countries such as Brunei, Singapore and Malaysia.

Moreover, there was a fall of thirty percent in coffee production, and drought related damages were suffered by 1.5 million of the nation's 2.7 million hectares of oil-palm estates.

Since its first long term development plan period (1969/70–1993/94), the New Order government has made great efforts to revitalize the agricultural sector. Particularly on estates used to produce export commodities and to achieve a state of rice self-sufficiency, considered to be crucial in maintaining political stability after the attempted coup of 1965.

BIMAS and Poverty

Indonesia's rice intensification program (BIMAS), as part of a global Green Revolution, did surpass the self-sufficiency line after two decades of hard work starting from 1984/85. The program was successfully sustained by the growth of the fertilizer industry.

In the author's view, however, the success was tarnished by the increase in population growth, which at that time was still around 2.3% annually.

Politicians and the general public were conceivably optimistic, which was well reflected in the dropped rate of poverty as follows, believed to be closely related to the significant increase in rice production.

Table 1
Urban & Rural Poverty, 1976–1987
(in millions)

Year	Urban	Rural	Urban+Rural
1976	10.0 (38.8%)	44.2 (40.4%)	54.2 (40.1%)
1978	8.3 (30.8%)	38.9 (33.4%)	47.2 (33.3%)
1980	9.5 (29.0%)	32.8 (28.4%)	42.3 (28.8%)
1981	9.3 (28.1%)	31.3 (26.5%)	40.6 (26.9%)
1984	9.3 (23.1%)	25.7 (21.2%)	35.0 (21.6%)
1987	9.7 (20.1%)	20.3 (16.4%)	30.0 (17.4%)

IBRD & BAPPENAS, 1990

The decline in poverty was clearly faster in rural areas as compared to urban areas.

The island of Java with its relatively fertile soils and well irrigated rice fields of over 3 million hectares has been the largest contributor to the nation's rice stock; it is, however, rapidly losing its unique position due to a variety of developmental projects such as infrastructure and urban expansion, poverty and recreation projects.

BPS Statistics indicated in the early 1990's that there was a loss of one million hectares of arable land in Indonesia over the past decade. The land was converted to other uses including recreational facilities for an emerging middle class with more conspicuous life styles, frequently at the cost of the small farmers' farm land.

The reasons why rice production was no longer sufficient to feed the millions of Indonesian's in the early 1990's, was due to the fact that Indonesia began importing rice again. Besides rice, Indonesia also

imported soybean and sugar where import figures raised steadily between 1991–1997 (S. Tabor 1997).

Population Constraint

Despite the successes of Indonesia's Family Planning program, population is still a constraining factor. According to Prof. Aris Ananta's (1995:14–15) most conservative projection, population will increase from 194 million in 1995 to 230 million in 2025, despite a declining growth rate from 1.66 to 0.56% annually. Also the total fertility rate has also declined ever since 1976.

Perhaps if the family planning program had not been successful, Indonesia would have already reached a population of 237 million in 1976 (N. Iskandar's projection).

When Indonesia enters its third 25-year long term development era after 2019, the population density on the island of Java would have reached 1039 people per square kilometer. How vast the remaining arable land would be is hard to predict, bearing in mind that tens of thousands of hectares of irrigated field has already been converted into other uses.

At one time in 1996, the government decided to compensate those losses by initiating a huge land reclamation project of approximately one million hectares for agricultural purposes in central Kalimantan.

Local natives would be given priority to dwell in the reclaimed area to cultivate rice and second crops. Migrants from more densely populated islands would be settled in the area, but should not exceed the number of indigenous population. A proportion of 60:40 was set as a target.

In spite of government sponsored and spontaneous migration to the outer islands, Ananta's projection predicts that Java will still house about 50% of Indonesia's total population by the year 2020,

Besides the increase in population and the decline of arable lands, many are still worried at the increased growth of the labour force. Though according to the above projection, the labor force will decrease around 0.3% every five years between 1990–2020, the unemployment percentage will steadily increase from 3.2% to 80% in the same period.

Prof. Ananta, however, argues that a high unemployment rate is not an indicator of declining economic growth; on the contrary it could be a phenomenon of high economic growth, which would provide greater opportunities for workers while staying unemployed.

Though this point is still open for discussion, now that Indonesia has been pushed back to "Square One" in its economic development move towards an industrialized nation, the proposition seems not to hold.

The higher percentage of unemployment seems to be a result of an ageing society, particularly if no change is introduced to extend the productive age group limit of 60 years.

It is estimated that by 2020, the age group of 60 years and older may become 11% of the working force, which is almost four times as large as it was in 1990. In the year 2000 this age group will reach the 4% level, and if the present crisis is to continue the unemployed workers will undoubtedly become a large vulnerable category of 7.7 million people.

The above figures are based on the assumption of a continuing economic growth of not less than 5% annually. In other words, the present negative growth which will persist in short term will likely worsen the situation. Bappenas unofficially envisage that in 1–2 years to come will be the "risqué years" followed by gradual revival covering 3–5 years, and probably beyond that, an economic growth of 5% annually can be expected. Unemployment and poverty are therefore not well contained before the year 2003 when ASEAN markets will be widely opened.

Urbanization and Poverty

As argued earlier, Indonesia's development pattern is fairly heavily urban-biased, such that urbanization has also been considerable since 1970. The urban population will move up to about 50% in the year 2020. Unfortunately the population projection referred here does not present dichotomized population figures for rural and urban areas (C.M. Firdausy 1994). The Demographic Institute and The Central Bureau of Statistics are still preparing such projections. It is not inconceivable that due to the current staple of food shortages, birth and mortality rates may have to be reviewed.

Available source material enables us to see urban and rural poverty in a comparative perspective for the period of 1976–1990. An initial step towards defining the poverty line by Sajogyo was taken in 1971, which was primarily based on individual staple food intake. Money or wage earnings were converted into kilograms of rice equivalence and these again are in the unit of daily calorie consumption as well as protein intake per capita.

The idea to set a national standard originated from a workshop of the Indonesian Institute of Sciences (LIPI) in collaboration with the US National Academy of Sciences in 1968.

Food intake consisting of 2100 calories and 45 grams of protein per capita per day has since been accepted as the national standard and thus became the core of the Indonesian poverty line.

Revisions and improvement of that poverty line have been suggested by various agencies as well as individual researches, and Firdausy (1994) has presented the most important ones.

Subsequent definitions have been suggested by the Central Bureau of Statistics, Prof. Hendra Esmara of the University of Andalas and The World Bank, which has been working together closely with CBS.

The year 1976 as a starting point may have been used to make comparisons possible by using different disciplines. The differences due to varying poverty indicators are quoted from Firdausy.

Table 2
Urban & Rural Poverty in Millions (4 Definitions)

	Urban				Rural			
	BPS	Sajogyo	Esmara	WB	BPS	Sajogyo	Esmara	WB
1976	38.8	31.2	39.9	31.5	40.4	28.1	46.4	54.5
1978	30.8	27.2	41.6	25.7	33.9	29.7	46.6	54.0
1980	29.0	24.4	37.3	19.7	28.4	17.1	32.2	44.6
1980	28.1	13.2	32.3	-	26.5	8.0	40.0	-
1984	23.1	31.3	31.3	14.0	21.2	7.4	39.3	32.6
1987	20.1	30.4	30.4	8.3	16.4	3.2	36.0	18.5
1990	16.8	14.6	25.7	-	14.3	-	-	-

Table 3 shows the poverty line and the number of population defined as poor in millions (1976–1990).

Table 3
Urban and Rural Poverty

Year	Urban	Rural
1976	10.000.000	44.200.000
1978	8.300.000	38.900.000
1980	9.500.000	32.800.000
1980	9.300.000	31.300.000
1984	9.700.000	20.300.000
1990	9.400.000	17.800.000

Thus the decline of poverty has been faster in rural than in urban centers, and the urban informal sector has been seen as a major cause.

In other words the influx of surplus rural workers has not been matched by job opportunities available in urban center, and obviously adding to the number of urban poor.

Urban and rural income disparities are shown in a multi-country table (Mubyarto 1982) but just to select the figures for Indonesia makes us aware of the significant differences.

Table 4
Urban and Rural Income Disparities (1967)

Year		Ratio Urban/Rural	Urban/Rural Income Disparity
1967	Indonesia	184	73.2
	Java	209	91.6
	Outer Islands	149	45.6

Nutrition Intake

Since calorie and protein intake are the core of Indonesia's poverty line, it may be interesting for readers to acknowledge the optimistic assessments prior to the crisis year of 1997.

Prof. Sukirman (1991) for instance, then deputy for social affairs at Bappenas, and quoting BPS (1991) reported that food intake since 1974 rose from 2,250 kilocalories to 2,650 kilocalories a quarter of a century later (1989). Similarly protein intake, albeit most from vegetable rather than animal sources, rose from 2,390 grams to 2,650 grams. It is believed that the trend of increasing energy and protein consumption since the 1970's has been due to the decreasing numbers of people living under the poverty line.

A significant drop of nutrition intake from 54.2 million in 1987 was also reported by Sukirman (1991). Daily protein consumption in urban and rural areas was found at about the same level i.e. around 44 grams.

In spite of all the successes poverty in absolute figures remains high.

Social-Political Risk

The government, well aware of the danger and risk of poverty and social discrepancies, embarked upon a policy that was geared to attain greater economic equity which would safeguard political stability, so essential in the national development process.

In the two decades following independence (1945–1965), rural-urban disparities were not very apparent (Mubyarto et al 1982) since

the rural sector had been rather isolated from the urban sector such that inflationary trends, particularly during 1959–1966, had little impact upon rural society.

The subsequent urban biased development policy, as was clear from urban-centered industrialization and investments in other projects with the same orientation, gradually influenced urban-rural disparities.

Table 5
Urban/rural Disparities

	1969/70		1976	
	Urban	Rural	Urban	Rural
Java	57.1	21.3	91.6	45.4

Thus although income has increased when taking the country as a whole, the increase has been very uneven, with Jakarta on top (8.6% annually) and 3.2% in rural Java or even worse, 1.2% in rural areas of the other islands.

In conclusion, there was not only an emerged urban/rural disparity but also a gap between Java and the other islands, which some have been bestowed with richer natural resources. In other words, economic growth and equity in the country did not materialize as planned.

As capital intensive enterprises, such as banks, real estate, forestry, and industrial projects, were given larger investments, currency circulation centered in the nation's capital city of Jakarta and adjacent provinces (60%), thus increasing regional discontent.

A minority of non-mainstream social scientists have voiced the socio-political risks of the above trend but only too little avail. On the contrary, while facing the era of globalization, economic growth appeared to become an obsession, and Indonesia was said to be on the threshold of entering the "club of industrializing" Asian countries. People believed that one reflection of this trend was the rapid emergence of an "entrepreneurial middle class". Its roots, however, are not in solid self-sustaining private undertakings but rather in insufficient public enterprises (BUMN).

Obviously the recent crisis, as a consequence of large government debts and bureaucratic mismanagement, resulted in their bankruptcy as well.

The weakening control system exercised by government institutions such as BPK as off mid 1980's could not prevent the pervasive corruptive practices in bureaucratic circles. Even before the crisis happened, Indonesia has been labeled as the number one corrupt nation in the world.

From the very start in the late 1960's, certain social scientists commented on Indonesia's development policy which would only favor the richer levels of society, or "betting on the strong". The belief in an effective "trickle down" process had been very strong then, until the IGGI chairman made a critical statement about Indonesia's failure to realize greater equity.

Awareness of Poverty

It was not, however, an absolute lack of awareness as to the poverty phenomenon on the part of the government, though at the beginning

of its long term development period, it was reluctant to admit openly that about two thirds of the population were still living in severe poverty.

Since then, international agencies have been very helpful in assisting universities and research institutions in identifying groups that did not benefit from the fruits of national development.

UNICEF for instance sponsored a research effort to do an evaluation of the Applied Nutrition Program in 1972/73, which set a milestone in poverty studies since it defined Indonesia's first "poverty line". The dividing line between poor and non-poor was drawn in terms of calorie intake of staple food per capital per year, which was approximately 240 kg of rice for rural people and 320 kg of rice (equivalent) for urban dwellers.

Unlike an earlier study predominantly economic in nature conducted in India by Dandekar and Rath funded by The Ford Foundation, it did not adopt income as the most significant indicator of poverty, but instead on daily calorie and protein consumption per capital, taking into consideration those rural areas in Indonesia had not been economically monetized as are urban communities.

A second attempt to expose and help the poor layer of rural society was made in a poverty alleviation project, to be reported by Ir. Tonton Wahyu, and which commenced in the mid nineteen seventies under supervision of the Development of Agriculture abbreviated as P4K.

As far as I can trace, this action-oriented project adopted small farmers, landless farm laborers and small fishermen as its target group. They have been identified by agriculture field extension workers, whose knowledge of local situations and conditions were attained

through their activities in the rice intensification programs (BIMAS, INMAS, etc).

Assistance was also given by local branches of the Indonesia People's Bank (BRI) through which non-collateral short term credit is channeled.

Similar to other developing countries such as Mexico, India, The Philippines (Masagana 99) the intensification program, operating under the generic name of Green Revolution, had been under criticism. The reason being that next to production increases, the programs benefited the well-to-do farmers than the small-to landless farmers.

It was found in provinces of Indonesia that the beneficiaries were the farmers who owned 0.75 hectares or more of land, whereas the ones cultivating between 0.5–0.75 hectares became slow adopters of new technologies. For those who cultivated less than half a hectare, the program proved to be a risky undertaking. A long drought or pests causing poor harvest would sink those small farmers in greater indebtedness.

Richer farmers have taken advantage of the situation by "borrowing" small farmers' names in order to acquire more credit and living allowance, while they employed the latter to work their own land on a wage basis. The emphasis was heavily on production increase and no more on helping small farmers in becoming independent and self-sustained agriculture producers.

In other words patron-client and dependency relationships in rural villages persisted, to a large extent neutralizing attempts to also eradicate rural poverty.

Many of the small—and landless—farmers therefore were forced to search for off-farm jobs closer to towns and larger urban-centers.

Another phenomenon of the Green Revolution which had an impact on the rural community was the loss of communal harvesting (derep), an occasion which implied a redistribution of wealth since part of the harvest (one fifth) was allocated (*bawon*) to the harvesters.

The withering away of the traditional communal harvesting, and its replacement by paid harvesters, obviously generated less work opportunities and greater poverty among the landless. Open and disguised unemployment have severed over the years even prior to the 1997 crisis, also including educated youth from senior high school up to university graduates.

A second action-oriented program that the government initiated to alleviate poverty among 27 million or so people was to involve backward and isolated villages all over the country (IDT). Presidential Decree no. 5/1992 to that effect was promulgated in 1993. Given the presumed state of welfare that the country has reached, it was eager to eradicate poverty by the end of the second long term development period (2019).

It adopted the same strategy by providing credit to small groups of 20–30 citizens, who could start small enterprises of their choice and liking.

The credit of Rp20 million per village that could be acquired without any collateral, or interest to be paid, should enable the groups (*Pokmas*) in starting their businesses.

Another component of the IDT movement is the infrastructural improvement connecting isolated villages with market centers at sub-district or higher sub-national levels. This project under the name P3DT has been sponsored by and sub-contracted to private companies, which at the field level involves local institutions (LKMD, LMD, Gotong Royong and Pokmas) in constructing bridges, roads or irrigation canals.

The IDT movement and P3DT project can be seen as complementary components in the poverty alleviation program. However, whereas IDT provides credit, P3DT generates more employment opportunities, also to members of Pokmas.

So far, several reports containing successes and failures of both IDT and P3DT have already been issued but a final assessment may still be necessary. The question is to what extent the economic monetary crisis has caused set-backs in the two-pronged approach to eradicate poverty.

It should be acknowledged that several sectors/technical Departments such as Forestry, Social Affairs and Interior are also actively involved in poverty alleviation program such as KUBE and PKT. However, I would limit myself to reporting a third organized effort in helping the poor, sponsored by the family planning Board (BKKBN).

From its very inception in the 1960's, this agency has attempted to lower birth rates in order to create small but economically more sustainable families, but it was not before 1992 that a movement to set up small and prosperous families (law no. 10/1992: Gerakan Pembangunan Keluarga Sejahtera) was started, also trying to reach and help poor families in other regions than IDT villages.

The operations at the field level of this program referred to as *Takesra/Kukesra*, has been carried out by the agency's extension workers whose function are as facilitators to the group of "pre-prosperous" families (Pra-KS).

The target group of 11.5 million households could form small groups of about 20 women, who then receive small credit of Rp20.000 per member. With every amount of loan received, 10% has to be saved in the nearest branch post office. It is a way to educate people to save and become petty entrepreneurs.

One of the problems, however, is that in the forming of groups no one among the Pra-KS women is willing to chair or lead the group. More often than not, leaders were women from the better-off strata (KS-I, KS-II or KS-III). This feeling of reluctance from the poor women is because of the fact that they were scared in accepting such responsibility for the group. They seem to lack, moreover, leadership capacities and entrepreneurial skills.

An assessment has been made of the successes and failures of this program, and a report should be available for those interested, at the R & D office of BKKBN.

Identifying the Poor

The various Departments and Agencies, whose approaches have been reported above, had been confronted at the beginning with the problem of identifying the poor. The agencies have adopted a variety of criteria, but not all were applicable in the field to identify the poor.

Moreover, not infrequently the poor refuses to be identified as poor, though credit itself is always welcomed. Who and where are the poor?

Before the 1997 crisis, poor people of families had been dispersed in their home villages, and it was no longer possible to find entirely poverty-stricken villages. This may have made the impression upon several researchers that poverty has been eradicated.

After January 1998—as many journalists and NGO workers told me—one does not have to go too far from urban centers to see and detect poor people. As was already conveyed above, the rural surplus labourers have moved into the cities; the better educated ones may have been accepted in the formal sector, but the greater majority would be happy if they can find work in the growing informal sector.

The most vulnerable category of people is those who have come from densely populated areas, and have lost their informal sector job (construction, small industry, hotels, transportation, and small shops).

The Development of Labour and the Central Bureau of Statistics estimated that both open and disguised unemployment will increase dramatically in the course of 1998 and may reach around 40% of the total labour free; more pessimistic estimations have even mentioned a figure of 80 million unemployed which would then be 39.6% of the total population. Conceivably, densely populated urban and semi-urban Java will be burdened most by the high unemployment rate.

The populations of street vendors, scavengers, pick pockets, thieves, child laborers and prostitution is growing in many cities. Through rather formal institutions such as schools, foundation for elderly people,

hospitals, orphan asylum, churches and mosques, it may be easier to find the crisis-stricken people.

Locations where poor people can be found more easily are obviously not only in urban slums, squatter dwelling areas along rivers/canals, but also in fishermen villages along the coastal plain.

In certain provinces on the island of Java where productive teak forests are run as estates, poor people may also be encountered on the forest fringes. The concept of social forestry has not been realized in such areas, where less fertile soil with limestone layers predominates, and is therefore more suitable for perennial crops (marginal lands).

Statistics on growing unemployment are difficult to find. The best that we could obtain are estimates of workers who are "layed-off" or been fired (PHK) i.e. whose work-contracts have been terminated.

A few months ago, the Labour Department in Jakarta estimated the amount of "layed-off" workers at around 4 million people, a more recent report from central Java only, however, disclosed that 6 million PHK have been registered.

The number of disguised unemployment workers has probably been added to the total, estimated at about 80 million (Kompas, Bisnis Indonesia Dailies 1998).

Identifying the poor is more difficult in district or sub-districts where administrators are reluctant or even refuse to admit that there are poor people in their administrative territories. They thereby try to shield themselves against reprimands from their superiors, which could harm their career.

Another difficulty in identifying the poor, if coming as an outsider, is that the village-headman, who cannot be ignored or by-passed, simply does not admit that poverty exists. In some cases this can also be explained in terms of alienation of the poor, particularly in villages that have grown in size and where social cohesion is loose.

Due to weakening social cohesion in large and urbanizing villages, direct distribution of "Embaco" does not automatically reach and benefit the poorest of the poor. Relatives and close friends of the distributors are often prioritized.

Ever since the Green Revolution, rural communities have become more stratified, and as a consequence social distance between strata has widened, resulting in a process of alienation. The richer and better-off classes no longer recognize the poor and vice-versa, the poor has lost courage to be socially engaged with people of the upper-class.

Therefore the strategy to alleviate poverty is not only to provide and distribute subsistence needs, but in a longer perspective, it is also to empower the poor such as to make public services also more accessible to them.

Hopefully, today's discussion and the subsequent visit to a P4K area will clarify the problems more vividly than my ability in presenting this short paper.

Bogor, 1 September 1998

REFERENCES AND READING

Ananta, A. 1995. Transisi Kependudukan di Indonesia; Beberapa Masalah dan Prospek Perekonomian. Jakarta: Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia. Pidato Pengukuhan.

Azis, Iwan Jaya. 1996. Kesenjangan antara Ekonomi Makro dan Gejala Mikro: Keterbatasan Ilmu Ekonomi?. Jakarta. Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. Pidato pengukuhan.

Breman, J. 1995. "Work and Life of the Rural Proletariat in Java's Coastal Plain". *Modern Asian Studies* no. 29. pp. 1–44. Cambridge: Cambridge University Press.

Departemen Pertanian. 1996. *Metodologi Pembinaan Petani-Nelayan Kecil di Indonesia*. Jakarta: BPLP-Departemen Pertanian.

Firdausy, C.M. 1994. "Urban Poverty in Indonesia: Trends, Issues and Policies". *Asian Development Review*. pp. 68–89. Manila: Asian Development Bank.

Mubyarto (ed.). 1982. *Growth and Equity in Indonesian Agricultural Development*. Jakarta: Yayasan Agro-Ekonomika. Reprint from Poverty, Equity and Rural Development. Chapter 7. pp. 216–248.

Soejono, H. 1996. *Pengentasan Kemiskinan Melalui Pembangunan Keluarga Sejahtera di Desa Tidak Tertinggal*. Jakarta: BKKBN.

Soekirman. 1991. Dampak Pembangunan terhadap Keadaan Gizi Masyarakat. Bogor: Institut Pertanian Bogor. Pidato penerimaan jabatan.

Soeradji, A. & Mubyarto (eds.). 1998. *Gerakan Penanggulangan Kemiskinan: Laporan penelitian di daerah-daerah*. Jakarta: Aditya Media-BAPPENAS.

Tabor, S.R. 1997. *Boon or Bush for Indonesia's Food and Agricultural Sector*. Jakarta: PERHEPI.

Tjokrowinoto, M. 1998. *Macro Optimism and Micro-Scepticism: Two dimensions of Indonesian poverty alleviation*. Tokyo: ILCAA Tokyo University.

Tjondronegoro, S.M.P. & Rohadi Haryanto (eds.). 1998. *Laporan Penelitian: Evaluasi Penyelenggaraan KUKESRA: Faktor-faktor yang mempengaruhi kesiapan kelompok dan keberhasilan usaha anggota*. Jakarta: ISI-BKKBN.

_____, I. Soejono & J. Hardjono. 1996. "Rural Poverty in Indonesia", in M.G. Quibria (ed.). 1996. *Rural Poverty in Developing Asia*. Pp. 75–225. Vol. 2. Manila: ADB.

D KRISIS DAN KETAHANAN MASYARAKAT DESA

WTO FOOD POLITICS

Demands on SCO National and Regional Leadership

Introduction

In the present process of hardly resistible globalisation, the organisational child of the 1948 GATT, named World Trade Organisation, may be conceived as a step closer to narrowing the gap between developed and industrialized countries (DCs) and the less developed countries (LDCs) which by and large are agriculture based.

One measure of narrowing or widening that has been the fluctuating numbers of poor people in any country. Poor is not mainly measured by income but by a number of other indicators such as housing, access to health and educational services, and last but definitely foremost important, nutritious food intake.

Those indicators have today become the foundation of basic human rights. However, the seemingly narrowing gap between LDCs and DCs has met with a good deal of obstacles, such that also poverty has not been eliminated, which in turn obstructs free trade.

Early critics already in the mid-1970s, among whom are Hans W. Singer and Javed A. Ansari (1977), who maintained that the technology gap between the rich and the poor countries have been the major cause of international economic imbalances.

Except in Africa, the overall rates of growth of output over the 1970s remained high enough in both the developed and developing market economies to prevent actual decline in per capita output and real income. Moreover, some of the poorer oil exporters (like Indonesia and Nigeria) gained significantly from oil price increases.

Others, adversely affected by the oil price hike, avoided retrenchment and decline by securing loans from various sources. This was particularly true of the NICs such as Brazil and South Korea.

All this changed in the early 1980s. Not only did rates of growth of output turn negative in many LDCs, but the terms of trade also moved sharply against the developing world, hitting particularly those dependent on exports of primary products.

Countries that had earlier borrowed heavily were now burdened with debt servicing problems on an unprecedented scale, especially on account on higher interest rates and the shorter periods for which the loans were being extended.

Another feature that is revealing of the gravity of the recession was the wide spread loss of employment of the manufacturing sector, though mostly urban-based, of many developing countries.

In at least 34 countries per capita output appeared to have fallen between 1979–1985. The poorer countries of the world include in our region the whole of Asia with the exception of Japan and Singapore,

while India, Indonesia, and Bangladesh are considered as the really poor countries. The trend looked so gloomy that Singer and Ansari (1988) predicted further impoverishment.

Poor countries ran up enormous foreign debts and paradoxically the dependency of these countries on the industrial countries increased rather than diminished. This dependence was mainly technological —presumably the gap was too wide—and developing countries essentially failed to devise an indigenous technology based upon domestic resource endowments and capable of increasing the skill and efficiency of the labour force.

The domestic financing of the industrialization programmes invariably involved the impoverishment of both the rural sector and the unskilled urban workers impoverishment.

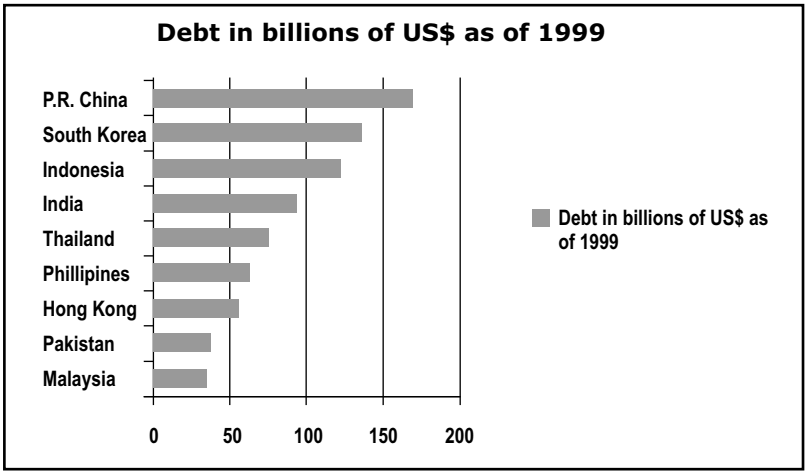
Also the gap between the rich and the poor within the developing countries continued to widen, with the result that the goods produced by the newly established import substituting industries faces a limited market. This again tended to reduce the incentive for further saving and investment; it becomes difficult to operate those industries at full capacity.

At present, agricultural trade patterns are disadvantageous from the point of view of the poor countries. The rich countries dominate international trade, both as sources of exports and as destination of imports. During the period 1960–84 the share of the poor countries in agricultural trade declined and their reliance on food imports increased. Indonesia was a case in point since it enjoyed only a few years (1984/85) the status of being self-sufficient in rice. Soon the country suffered again of rice shortages and became the largest rice importer in the late 1990s.

Foreign Debts

Singer's and Ansari's predictions about the unprecedented debts of LDCs seem to have come true if we quote an article by Martin Crutsinger (Jakarta Post, April 22, 2002) in which he presented a diagram of indebted nations. In our Asian region 9 such countries are exposed namely China, Hongkong, India, Indonesia, Malaysia, Pakistan, Philippines, South Korea and Thailand.

Indebted Nations



N.B. Partial quotation of diagram

An estimate of Indonesia's debt recently seems to indicate higher figures: 140 rather than 120 billion US dollars.

With the recent economic recession after the September 11, 2001 World Trade Center tragedy, debt repayment have conceivably be-

come a more serious problem as also industrial products had met with more limited markets abroad.

In the most recent negotiations with donor countries and international lending agencies in Paris earlier this month, the Indonesian government has submitted a debt restructuring proposal, which included the delay of debt repayment, perhaps even of interest payment.

Within the country various political parties as well as NGO's have ill-advised a request for fresh loans and that the amount of debt to be repaid will be spent on poverty reducing projects.

Poverty

Eventually Singer's and Ansari's predictions about impoverishment did come true, worsening even after the world economic recession of September 2001.

The World Bank Office in Jakarta earlier issued a report and admitted that until the economic crisis Indonesia achieved spectacular successes in reducing poverty. The country's broad-based development program resulted in huge living-standard improvements across a range of indicators c.q. live expectance at birth, infant mortality, primary school enrollment, etc., between 1975–1995.

A National Social Economic Sample Survey in late 1998, however, disclosed that poverty significantly increased to 27 percent, from a former 12 percent low. Worse, the Bank report explains that around half of all Indonesians, i.e. some 110 million people, faces a greater than 50-50 chance of experiencing an episode of poverty every three

years. Today, estimates depending upon the World Bank's criterion of less than US$1.00/US$2.00 wage per day; 40/60 million respectively would be poverty stricken. And since the majority of the population still lives in rural areas, for 60% of the poor, agriculture provides the main source of income.

No wonder, therefore that hundreds of thousands of the rural poor look for employment opportunities in neighbouring countries such as Malaysia and Singapore. For the relatively better of female labour force there is a track to the North (Taiwan, Korea) and to the West (Saudi Arabia).

In densely populated areas around forestry concessions or large government and private estates the latter have suffered of "land grabbing", which is not infrequently customary (*adat*) land, but which has been declared as public land, there is no other reason to mention that also *land hunger* has severed. Also absentee landlordism has aggravated the situation since vast land acreages are left idle and unproductive.

A recent binding decision of the People's Assembly no. IX/MPR/2001 has initiated discussion on retaining of amending the Basic Agrarian Law no. 5/1960. The decision above mentioned instructs the parliament to formulate an agrarian law very likely under the name Agrarian and Management of Natural Resources Law.

While agrarian problems in the regions are pressing, present national politics do not seem to give the needed priority and attention to the subject. The hope therefore is to find local and consensual solutions among the conflicting parties.

Indonesia and WTO

Albeit Indonesia has been represented by its cabinet ministers in several conferences prior to the inception of WTO in 1994 and become member of WTO since, domestic political and social problems as of 1997 prevented the Indonesian government from giving more attention to implementation of the agreements.

Conferences in Geneva, Singapore, Marakesh and Doha had been attended. The WTO Work Program comprising 19 major subjects have been agreed which will discussed in the period 2002–2004. As for the Indonesian Government's position a few documents have been studied and here quoted when relevant.

While international conferences were attended, also in-country seminars and meetings to socialize the details of the Trade Agreements relevant to the international market situation as well as import regulations on imports of agricultural products were organized. Several ministers and high officials of the Department of Agriculture, Industry and Trade have convened in Jakarta (October 8, 2001) and in Yogyakarta (October 11–12, 2001) to prepare for WTO conferences on international trade.

Policies of the above Departments have been formulated with regard to:

1. Accelerated restructuring of the banking system which has been deteriorated since the 1997 monetary crisis. Progressive liberalisation is being pursued.
2. Trade of agricultural products is to be gradually reformed conform AoA to make a "fair and equitable market-oriented agricultural system" workable. Emphasizing agribusiness and product mapping.

3. Market access for non-agricultural products emphasizing the reduction/elimination of tariff and non-tariff barriers such as oil and gas (HS 01 through 97).
4. Trade issues related to TRIPS Indonesia already has several laws related to plant protection and patents e.g. Laws 29/2000–32/ /2000 and Laws 14–15/2001 respectively which may be revised of amended in light of the TRIPS Agreement.
5. Trade and investment in order to create an attractive investment climate for domestic as well as foreign investors, following the path of deregulation and debureaucratisation.
6. Trade facilities which include exploratory and analytical work on simplification of trade procedures.
7. Trade and competition policy which include the Anti Monopoly and Unfair Competition Law no. 5/1999 to be enforced more effectively.
8. Labor issues for which policies will be formulated to reduce unemployment through employment creation by the Department of Labour and Transmigration.
9. The trade environment issue has been highly prioritized, such that trade liberalisation as insisted by industrialized countries has to conform to the principle of sustainable development.

As can be read many issues above listed do have the serious interest and attention of the Indonesian government, however, implementation has been partial as was monitored by NGOs in the field.

NGO vs. WTO

The fact that in many respects Indonesia has not arrived at a significant implementation stage of WTO agreements, due to domestic social economic problems, does not mean that NGO's have been inac-

tive since 1994. On the contrary many NGO's, among which BINA DESA is one, have voiced and expressed their deep concerns about the international imbalances in trade relations between developed industrial countries and the poor countries.

Sharp criticism has been directed toward both governments of industrialized countries as well as MNCs, because although WTO agreements have been signed by governments, MNC's have retained their freedom to invest and establish trade relations disregarding national boundaries. Many developing countries have not been in a position to resist forms of penetration that proved to be disadvantage to their domestic economies.

This would include the top 10 reasons to oppose the WTO:

1. The WTO only serves the interest of multinational corporations,
2. The WTO is a stacked court,
3. The WTO tramples over labour and human rights,
4. The WTO is destroying the environment,
5. The WTO is killing people,
6. The US adoption of the WTO was undemocratic,
7. The WTO undermines local development and penalises poor countries,
8. The WTO is increasing inequality,
9. The WTO undermines national sovereignty,
10. The tide is turning against free trade and the WTO.

The criticism above become understandable in a situation where established countries have a significant lead over technology trade organisation and well educated as well as experienced human resources. Whereas many developing countries are still in the process of firmly establishing a nation-state and within it an appropriate eco-

nomic system which does not contradict cultural features, and yet steps up the existing welfare level in society.

BINA DESA more specifically has been concerned in particular about the following issues:

1. The long term negative impact upon local agricultural production, which is in contradiction with the ultimate aim of reducing the dependency on food imports,
2. LDCs have serious concerns about subsidies in DC to exportable food products, which in turn would lower food prices in LDCs. This would obviously harm the small food producers in poor countries,
3. Therefore, food security, in terms of volume and quantity alone, would be seriously jeopardised, not even considering and mentioning nutritious food intake,
4. Despite the reductions stipulated in AoA for LDCs, many industrialised countries have opposed subsidies for export products from LDCs and poor countries. This obviously is a limiting factor in accessing world/international markets,
5. A recent study on UNCTAD/WTO displayed that in the post Uruguay Round top tariff levels in developed countries were found in the agricultural sector, more particularly in the food subsector including meat, cereals, sugar, milk butter, cheese, fruit and vegetables and also processed food products which are important agricultural products for LDCs.

Liberalisation of trade has indeed pushed agricultural intensification by big producers, such as MNCs and agribusiness companies in LDCs, to produce export commodities which has raised unfair competition vis a vis small farmers.

There are substantial obstacles faced by developing countries to obtain a reasonable level of food security. In short the dominance of the

US and the European Union in the agricultural development in many LDCs. As earlier submitted technology has become an instrument to maintain the lead in not widen the LDC/DC gap.

A few cases that clearly illustrate NGO's concerns may be exposed here:

Indonesia's imports of such agricultural products as wheat, corn, rice, soybean and peanuts have reached Rp11.8 trillion or US$125 million in year 2000. Vegetable import amounted to US$57.3 million and fruits to US$50.8 million in the same year (Kompas September 12, 2000). Local seed of paddy and corn in LDCs should be protected since it would have a negative impact if they are competed out by high yielding (GM) variety seeds acquired through imports.

Recently the imports of chicken wings and "drumsticks" from the US was strongly opposed by small poultry farmers since they shrunk the domestic market. Even the Indonesian minister of agriculture expressed his complaints about export of poultry products to developed countries which is subject to various protective regulations, while import from developed countries is facilitated through export subsidy in DCs. Conversely export subsidy in LEDCs is prohibited.

Also from other continents such as Africa and Latin America similar restrictions have reduced access to international markets. There was a case of camel milk export from Mauritania to European countries, of which the European Union required mechanically milked, and milk for imports from abroad, which obviously had a restrictive effect.

It would be unfeasible on this occasion to present many more cases and problems since there are legion of cases from a great number of

developing countries, whose experiences with AoA have meant a serious setback for their small agricultural producers.

Having considered those negative impacts of AoA upon the small farmers, BINA DESA with NGOs associated under it has made a head start in monitoring such disadvantageous effects particularly in their respective working areas, covering 6 provinces.

Particularly now that in the Asian region poor countries are at the door step of AFTA 2003, CSOs have to intensify their advocacy activities, while firmly pushing for responsive policies and programs to concerned agencies, especially governments.

It is hoped that this General Assembly of Asia DHRRA will fully support such a concerted inter-country effort to the benefit of poor farmers and micro rural entrepreneurs.

Bogor, April 25, 2002

D KRISIS DAN KETAHANAN MASYARAKAT DESA

KEBIJAKAN PANGAN UNTUK MENANGKAL JEBAKAN PANGAN *(FOOD TRAP)*

Pendahuluan

Melihat sejarah kependudukan kita, Jawa dan Madura yang memiliki lebih banyak penduduk dibandingkan dengan keseluruhan jumlah penduduk di pulau-pulau lain di Nusantara, sejak lama, paling tidak menurut perhitungan pada 1816, sudah terjerumus dalam "jebakan pangan". Bahkan istilah "jebakan" sudah kurang tepat, karena penduduk Jawa dan Madura sudah masuk dalam "*perangkap*" (artinya sudah terjebak). Seperti tikus, sudah lebih seratus tahun kita di Jawa dan Madura berusaha keluar dari perangkap tadi, dan sampai abad ke-21 belum berhasil meloloskan diri. Mungkin setahun dua tahun kita sebagai negara Indonesia (1984/85) dikatakan mencapai swasembada pangan, atau lebih tepat swasembada beras. Paling tidak prestasi ini menghasilkan penghargaan dari FAO untuk mantan Presiden Soeharto; tetapi status swasembada tersebut tidak bertahan lama.

Namun, bila kita berbicara tentang kebijakan swasembada pangan ternyata masih jauh, karena sekarang pun negara kita masih mengimpor kedelai (kita pemakan tempe dan tahu), jagung, apalagi gan-

dum dan gula. Bahkan kita kembali menjadi pengimpor beras yang besar. Kita hanya berkecukupan singkong! Hal ini sekaligus memperlihatkan bahwa untuk sementara lebih baik kita mengutamakan usaha swasembada beras, jagung, dan singkong bila bicara mengenai pangan utama (*staple food*).

Kronologi Kebijakan

Zaman Penjajahan Belanda

Jika selama zaman penjajahan Belanda belum ada kebijakan pangan, jelas sudah ada perhatian dan keprihatinan bahwa produksi padi tidak dapat memenuhi kebutuhan penduduk terutama di Jawa dan Madura. Hal ini dibuktikan dengan laporan dan statistik dari periode tersebut. Waktu itu penduduk di luar Jawa dan Madura, termasuk Bali, masih mudah memperoleh pangan.

Dr. P. van der Elst pada tahun 1924 melaporkan *Krisis Budidaya Padi di Jawa.* Dalam setengah abad terakhir (1886—1936), jumlah penduduk Jawa telah berlipat dua (34 juta orang); berarti jumlah mulut yang harus diberi makan (Sayogyo & Collier (eds.) 1986:143) berlipat dua juga dan hal ini diatasi dengan membuka tanah yang belum diolah (tanah kering) untuk dijadikan tanah sawah. Usaha intensifikasi budidaya dari petani sendiri tidak seberapa, karena kurangnya pendidikan, penyuluhan, dan bantuan; cara budidaya masih terlalu padat karya. Hal ini saja sudah menunjukkan kurangnya kesempatan dan peluang kerja bagi penduduk desa.

Budidaya tanaman ekspor waktu itu meluas, termasuk tebu untuk gula pasir. Budidaya tebu menguasai banyak tanah persawahan yang paling subur, tetapi industri gula tidak banyak menarik tenaga kerja. Jadi, sebenarnya sudah timbul kendala di kalangan petani: sawah su-

bur menghasilkan lebih banyak uang bagi petani melalui budidaya tebu. Padi terdesak, tetapi kesempatan kerja di industri gula juga sedikit saja menarik tenaga kerja. Dengan perkataan lain ada persaingan antara produksi padi dan gula, sedangkan jumlah mulut yang makan nasi bertambah cepat: 100% dalam setahun.

Diperkirakan luas persawahan berubah sebagai berikut:

1874: 2.156.000 *bau* atau 1.509.200 Ha
1921: 3.439.000 *bau* atau 2.407.300 Ha

Ini berarti terjadi pertambahan 60%.

Dari tanah kering yang pada 1917 diperkirakan 2.700.000 *bau* atau 1.800.000 Ha, pada 1921 sudah menjadi 4.400.000 *bau* atau 3.080.000 Ha dan banyak yang sudah ditanami tanaman pangan secara teratur. Artinya, kebutuhan padi dari persawahan sudah lebih dari 100 tahun meningkat dan penduduk terjerat dalam perangkap kekurangan pangan utama beras. Penduduk Jawa dan Madura ibarat orang mengapung dalam air dan mulutnya berada tepat di batas permukaan air, sehingga mereka meneguk air, tetapi kekurangan oksigen; dalam bahasa Jawa, *gelagepan*.

Sekitar tahun 1936, pemerintah Hindia Belanda juga sudah melaksanakan perbaikan budidaya *Verbeterde Cultuur Technieken*. Tetapi karena beberapa tahun kemudian Perang Dunia II juga meluas ke Asia, kebijakan tersebut belum terlalu terlihat hasilnya.

Zaman Pendudukan Jepang

Zaman pendudukan ini (1942—1945) mungkin terlalu pendek untuk menyajikan berbagai statistik, tetapi ada juga kebijakan pangan dari pemerintah balatentara Nippon. Tentara yang berperang membutuhkan pangan juga, dan Indonesia jelas merupakan sumber pangan se-

lama Perang Pasifik.

Peningkatan produksi beras dianjurkan, tetapi tidak boleh diekspor keluar kabupaten. Tentu kebijakan ini mengurangi perdagangan beras antarkabupaten, dari yang kaya padi ke kabupaten yang kekurangan padi. Kabupaten yang kaya padi bahkan harus menyumbang sebagian dari hasil padinya ke penguasa balatentara Nippon setempat. Demikian antara lain Kabupaten Tasikmalaya yang kaya padi dipaksa memberikan sumbangan padi yang dirasakan terlalu besar, sehingga terjadi protes yang dikenal sebagai Pemberontakan Singaparna.

Persediaan beras di mana-mana memang berkurang, sehingga konsumsi penduduk beralih ke bubur (untuk mengirit beras), singkong, dan sagu (untuk roti). Di pihak lain, sedikit banyak Jepang juga mengantarkan teknik budidaya yang sederhana, seperti tanam jajar (padi) dan menyiang secara mekanis dengan alat penyiang sederhana (roda berjeriji dan kayu atau bambu).

Periode Awal Republik Indonesia

Berdasarkan laporan dan tulisan seperti dibawah ini:

- MANGISTAN, "Produksi Padi di Jawa Tidak Mencukupi”,
- P.v.d. ELST, "Krisis Budidaya Padi di Jawa”,
- A.M.R.A. SCHELTEMA, "Produksi Beras di Jawa dan Madura”,
- E. de VRIES, "Politik Beras di Jawa pada Masa Lampau”,
- I. REKSOHADIPRODJO dan S. HADISAPOETRO, "Perubahan Kepadatan Penduduk dan Penghasilan Bahan Makanan (Padi) di Jawa dan Madura",

pendiri-pendiri Republik Indonesia dan kabinet-kabinet di awal pertumbuhan negara kita sudah benar-benar menghayati bahwa masalah kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia tergantung da-

ri pembenahan agraria. Masalah pangan dan tanah tak terpisahkan!

Dua tahun setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia sudah membentuk suatu panitia negara untuk merumuskan rencana Undang-undang Pokok Agraria. Sebagai kita ketahui hasil pekerjaan panitia tersebut menjadi UUPA no. 5/1960 dan UU Bagi Hasil no. 50/1960.

Periode 1960—1965 sebenarnya saat baik untuk mengubah struktur agraria, karena di satu pihak UUPA mulai dilaksanakan dan program pemerintah Swasembada Bahan Makanan (SSBM) dalam skala terbatas juga dimulai. Kombinasi baik tersebut sayangnya tidak berwujud dalam reforma agraria.

Di satu pihak jumlah petani miskin dan buruh tani di pedesaan sudah "lapar tanah", sehingga gerakan menuntut pemilikan tanah di atas maksimum dan menduduki tanah negara (aksi sepihak) terjadi di daerah padat penduduk.

Gejolak bercampur politik ini mengakibatkan UUPA 1960 "dipeti-eskan" oleh pemerintah Orde Baru (1965—1999). Baru sejak tahun 2000 disadari kembali betapa pentingnya reforma agraria. Tetapi inipun baru kesadaran, belum pelaksanaan!

Produksi padi sulit ditingkatkan karena di Jawa semakin kurang tanah untuk dijadikan sawah. Ini juga satu dorongan bagi pemerintah untuk melanjutkan program pemindahan dan penyebaran penduduk keluar Jawa; yang sejak zaman penjajahan Belanda disebut "kolonisasi" (1905), dan diteruskan di bawah nama "transmigrasi". Namun menurut Prof. Sajogyo pada tahun 1986 sudah dapat ditarik kesimpulan bahwa program transmigrasi tidak memenuhi harapan; "Sekian banyak daerah transmigrasi yang pada mulanya hanya diproyek-

sikan menjadi kantong pangan baru telah tersudut" (Sajogyo & Collier 1986:viii).

Walaupun pada tahun 1984/85 kita dikatakan telah mencapai tingkat "swasembada padi", Sajogyo masih bertanya: "apakah kita berada dalam suatu krisis pertanian, khususnya pertanian beras?"

Penulis sendiri dalam suatu karangan dalam rubrik Opini Harian KOMPAS waktu itu juga berkomentar bahwa swasembada padi tidak akan berlangsung lama, karena pertumbuhan penduduk masih cukup tinggi, yaitu kurang lebih 2% setahun, sementara tanah semakin sukar diperoleh, termasuk di luar Jawa; HPH, perkebunan besar, dan pertambangan mendapat prioritas.

Revolusi Hijau

Indonesia mulai turut menerapkan Revolusi Hijau yaitu melalui intensifikasi pertanian setelah *landreform,* sebagai bagian dari UUPA dan UUBH, tidak dilanjutkan. Artinya tanpa mengubah perimbangan faktor-faktor produksi (*land, labour and capital*) program peningkatan produksi padi dimulai (setelah 1968) dengan teknologi modern.

Setelah tim SSBM IPB menunjukkan hasil di daerah Karawang, program tersebut diperluas di bawah nama Bimbingan Massal (BIMAS) penanaman padi, terutama di persawahan yang berpengairan (1964). Masukan baru terdiri atas Varietas Unggul Padi dari IRRI Los Banos, Filipina, pupuk buatan (Kimia), dan obat-obatan pemberantas hama. Kebijaksanaan ini didampingi dengan pendirian pabrik-pabrik pupuk dan pestisida.

Karena BIMAS, dan kemudian INMAS dan INSUS merupakan program pemerintah yang diinstruksikan, sementara daerah harus memenuhi target (areal dan hasil) penanaman padi unggul, maka timbullah beberapa masalah di lapangan.

Bukan saja padi lokal yang, seringkali karena selera konsumen lebih disukai, tersisihkan, tetapi juga petani kecil (<0,5 Ha) tersisihkan (Sajogyo 1969). Petani kecil tersebut tersisihkan karena penanaman modal yang perlu dilakukannya tak terwujud. Petani sedang pun dengan lamban bersedia menyerap teknologi. Sementara itu petani kaya merasa terbantu oleh program intensifikasi dengan paket modern, sehingga sering menyewa tanah garapan petani kecil. Bahkan sering petani kaya membeli tanah, sehingga terjadi akumulasi tanah di petani kaya, dan bahkan pemodal di kota!

Petani sulit menyatakan keberatan atau protesnya karena ada larangan berorganisasi di bawah tingkat kabupaten. Hanya ada satu "organisasi tani" yang dibentuk pemerintah, ialah HKTI. Dengan demikian petani tak mempunyai "*bargaining position"* sama sekali. Landasan ekonomi keluarga tani tidak diubah melalui "reforma agraria", ternyata petani kecil dan sedang tidak dapat turut menunjang Revolusi Hijau, sehingga boleh dikatakan Revolusi Hijau lebih membantu petani kaya.

Studi dari Ingrid Palmer (1976) dari United Nations Research Institute for Social Development, yang dilaporkan dalam buku berjudul *The New Rice in Asia*, menunjukkan keanggotaan dalam organisasi tani penting untuk keberhasilan Revolusi Hijau. Di Indonesia dan Filipina sendiri ubi dan singkong terdesak oleh padi unggul.

Kecuali beban modal yang sering tak dapat diatasi petani kecil, masih ada beberapa "biaya sosial" yang harus mereka bayar, misalnya sistem panen bersama warga perempuan yang disebut *derep* diganti oleh panen borongan/upahan tenaga luar desa (*tebasan*), sehingga kerukunan sosial tersisihkan. Akibatnya pula *bawon*, yaitu upah dalam bentuk sebagian dari panen padi, hilang dengan tersisihkannya *derep*; selanjutnya individualisasi mulai tumbuh. Selain itu Revolusi

Hijau juga mengurangi tenaga kerja, karena hamparan sawah yang luas dapat digarap dengan traktor kecil sehingga tidak lagi terjadi pengolahan tanah dengan pacul.

Pengangguran di pedesaan mengakibatkan migrasi tenaga kerja ke sektor informal di perkotaan. Di sini kita dapat melihat tipe urbanisasi yang tidak bercorak industrial. Bahkan industri dibangun di daerah pedesaan, namun karena industri tersebut juga membutuhkan air, maka tidak jarang areal persawahan yang sistem pengairannya cukup baik terdesak, baik semiteknis maupun teknis.

Inilah beberapa jenis "biaya" yang sering tidak terungkap, karena sasaran Revolusi Hijau adalah produksi!

Tanah dan Pangan

Suatu penilaian yang dilakukan beberapa rekan dari UGM yang peduli pada nasib petani (Mubyarto (ed.) 1987) tidak menggambarkan "Prospek Pedesaan 1987" secerah yang kita harapkan, hanya dua tahun setelah "swasembada padi". Kemiskinan masih terlihat mencolok karena penguasaan tanah terlalu sempit untuk berproduksi tinggi dan efisien.

	Tak Bertanah	0—0.5 Ha	>0.5 Ha
Sensus 1973	8.6%	48.6%	45.8%
Sensus 1983	2.7%	48.9%	48.4%
Sensus 1993	43.0% (0—<0.1)	27.0 (0.1—0.49)	14.0% (0.5—0.99)

Sumber: Sensus Pertanian 1983 dan 1993 (perubahan kategori)

Berdasarkan Sensus Pertanian 1993 juga diketahui bahwa luas tanah pertanian di Indonesia dalam periode 1983—1993 berkurang sebanyak 30.000—50.000 Ha per tahun. Besar kemungkinan pembukaan tanah kering dan konversi ke persawahan belum mengimbangi luasan tersebut. Penduduk terus bertambah sampai tahun 2030, tetapi luas tanah pertanian menurun karena dikonversi untuk penggunaan lain, tidak saja untuk tanaman pangan, tetapi juga untuk perluasan prasarana, industri, pemukiman, dan sebagainya.

Agaknya kecenderungan serupa juga terjadi di negara seperti India (A. Mukherje 1997):

> "*The area under food crop production is on the decline, as is evident from the fact that the index for area under foodgrains (1981-82 = 100) declined from 100.7 in 1990-91 to 97.3 in 1994-95, while the index for the area under non-food crops, increased from 120-125.7 during the period under reference*."

> "*... the index for coarse cereals (on which the poor largely depend) declined from 703.7 to 704.8*."

Sangat dikhawatirkan bahwa negara-negara berkembang yang jumlah penduduknya besar terus tergantung dari negara-negara maju; artinya pangan harus dibeli di negara maju!

Hubungan erat antara tanah dan produksi pangan sudah lama menjadi pengamatan tokoh-tokoh ekologi dunia. Keprihatinan mereka tercermin juga dari laporan sejak awal tahun 1980-an. Kami mengutip misalnya Lester Brown dan Pamela Shaw (1982) yang dalam tulisan mereka "Six Steps to a Sustainabtle Society"[1] melaporkan bahwa produksi pangan dunia sejak 1950 sampai 1980 memang berlipat

---

1 *World Watch Paper* no. 48.

dua, namun keberhasilan ini menuntut biaya tinggi. Diperkirakan bahwa 20% sampai 33% dari tanah pertanian di seantero dunia kehilangan lapisan atas tanah (*top soil*), sehingga sangat menurunkan produktivitas. Di Amerika Serikat saja 34% dari tanah pertaniannya mengalami penurunan produktivitas. Semua itu diakibatkan oleh teknologi budidaya, peralatan mekanis berat, dan sistim pengairan luas.

Di dunia ketiga, seperti kita ketahui sendiri, semakin banyak tanah kering yang lapisan tanah atasnya sudah kurang subur yang ditanami. Kecuali itu pertumbuhan penduduk yang pesat juga membuka hutan sampai lereng-lereng gunung, sehingga *top-soil* tererosi.

Tak mengherankan bahwa dalam tahun 1990-an kita sudah mulai mengimpor beras lagi. Tahun ini impor 6 jenis pangan (beras, kedelai, jagung, gandum, dan lain-lain) adalah senilai Rp11,8 trilyun. Biro Pusat Statistik mencatat produksi padi tahun 2000 sebesar 51,89 juta ton (H. KOMPAS, 11/10/2001), tetapi memperkirakan penurunan produksi tahun 2001 sampai 50,1 juta ton atau 3,31%.

Bagaimana tingkat produksi tahun 2002 tentu masih harus ditinjau, terlebih sukar diramalkan setelah ada kebijaksanaan menteri pertanian yang baru, yaitu melepaskan "sistim target" yang ditentukan pemerintah.

Kesimpulan

1. Perlu disadari bahwa kita sebenarnya sudah terjebak dalam kekurangan pangan dan berusaha keluar dari jebakan, bukan menghindari jebakan.

2. Memecahkan masalah kekurangan pangan utama dalam jangka waktu 5—10 tahun ke depan perlu menggalakkan kembali pengendalian pertumbuhan penduduk serta menertibkan kembali perimbangan antara faktor-faktor produksi di bidang pertanian sebagai bagian dari Reforma Agraria.
3. Turut berperannya perusahaan MNC beserta penggunaan teknologi modern dan mekanisasi pertanian berskala besar akan mendesak petani gurem dan buruh tani.
4. Dihapuskannya sasaran/target produksi padi oleh Departemen Pertanian akan membuka peluang bagi petani untuk memilih pembudidayaan tanaman atau usaha lain yang lebih menguntungkan, sehingga swasembada padi sukar sekali kita harapkan.

Bogor, 20 Oktober 2001

LAMPIRAN

Harvested Area, Yield Rate and Production of Paddy by Province, 2001

Province	Harvested Area (Ha)	Yield Rate (Qu/Ha)	Production (Ton)
D.I. Aceh	306,235	41.28	1,264,141
Sumatra Utara	769,799	41.71	3,210,850
Sumatra Barat	399,206	44.09	1,760,169
Riau	128,777	30.03	386,722
Jambi	171,550	31.39	538,579
Sumatra Selatan	535,915	33.55	1,798,045
Bengkulu	108,523	34.59	375,332
Lampung	489,930	39.16	1,918,542
DKI Jakarta	3,350	47.47	15,901
Jawa Barat	2,170,034	49.07	10,647,379
Jawa Tengah	1,662,421	50.04	8,318,573
D.I. Yogyakarta	138,426	47.06	651,384
Jawa Timur	1,688,870	52.37	8,844,992
Bali	156,691	54.01	846,229
NTB	328,273	44.20	1,450,870
NTT	154,445	25.81	398,627
Kalimantan Barat	289,645	25.21	730,221
Kalimantan Tengah	165,607	21.47	355,557
Kalimantan Selatan	409,329	30.30	1,240,216
Kalimantan Timur	149,050	27.80	414,290
Sulawesi Utara	105,016	41.96	440,618
Sulawesi Tengah	161,659	34.61	559,506
Sulawesi Selatan	796,742	43.89	3,496,944
Sulawesi Tenggara	90,287	35.85	323,712
Maluku	14,573	24.40	35,553
Irian Jaya	19,431	29.76	57,835
Indonesia	11,413,784	43.88	50,080,787

Source: http://www.bps.go.id/statbysector/agri/pangan/table6.shtml

Harvested Area, Yield Rate and Production of Soybean by Province, 2001

Province	Harvested Area (Ha)	Yield Rate (Qu/Ha)	Production (Ton)
D.I. Aceh	58,906	12.15	71,576
Sumatra Utara	12,113	10.57	12,800
Sumatra Barat	6,592	11.55	7,614
Riau	3,110	9.64	2,998
Jambi	4,301	9.84	4,233
Sumatra Selatan	7,813	11.23	8,771
Bengkulu	3,190	9.26	2,953
Lampung	24,066	9.33	22,457
DKI Jakarta	-	-	-
Jawa Barat	45,259	12.17	55,075
Jawa Tengah	147,305	13.37	196,974
D.I. Yogyakarta	54,248	12.55	68,102
Jawa Timur	306,328	12.49	382,622
Bali	10,440	13.72	14,326
NTB	72,642	10.55	76,648
NTT	3,523	8.54	3,009
Kalimantan Barat	2,017	10.61	2,140
Kalimantan Tengah	4,424	10.41	4,606
Kalimantan Selatan	7,346	11.70	8,598
Kalimantan Timur	2,540	10.71	2,721
Sulawesi Utara	6,094	11.96	7,291
Sulawesi Tengah	2,313	10.01	2,315
Sulawesi Selatan	29,697	13.10	38,900
Sulawesi Tenggara	3,770	9.09	3,426
Maluku	2,073	11.65	2,415
Irian Jaya	7,094	10.32	7,318
Indonesia	827,204	12.21	1,009,888

Source: http://www.bps.go.id/statbysector/agri/pangan/table6.shtml

Harvested Area, Yield Rate and Production of Maize by Province, 2001

Province	Harvested Area (Ha)	Yield Rate (Qu/Ha)	Production (Ton)
D.I. Aceh	17,706	24.15	42,760
Sumatra Utara	210,702	30.20	636,267
Sumatra Barat	24,956	23.15	57,764
Riau	21,080	21.60	45,535
Jambi	13,637	19.17	26,144
Sumatra Selatan	43,459	22.96	99,784
Bengkulu	24,948	18.43	45,974
Lampung	387,158	29.39	1,137,906
DKI Jakarta	36	18.33	66
Jawa Barat	143,443	28.25	405,198
Jawa Tengah	543,090	28.18	1,530,344
D.I. Yogyakarta	65,836	25.11	165,347
Jawa Timur	1,109,667	28.64	3,177,747
Bali	42,042	24.58	103,354
NTB	33,473	20.93	70,062
NTT	240,853	20.76	499,924
Kalimantan Barat	17,392	16.88	29,365
Kalimantan Tengah	5,578	15.41	8,598
Kalimantan Selatan	24,144	14.48	34,952
Kalimantan Timur	7,924	17.81	14,109
Sulawesi Utara	76,767	22.77	174,779
Sulawesi Tengah	23,211	22.24	51,621
Sulawesi Selatan	246,346	26.03	641,295
Sulawesi Tenggara	36,326	21.73	78,920
Maluku	6,040	14.47	8,738
Irian Jaya	2,392	15.24	3,646
Indonesia	3,368,206	26.99	9,090,199

Source: http://www.bps.go.id/statbysector/agri/pangan/table6.shtml

2 REFORMA AGRARIA

A SEJARAH PENGUASAAN TANAH

SEJARAH STRUKTUR PENGUASAAN AGRARIA SEJAK ZAMAN KOLONIAL HINGGA LAHIRNYA UUPA 1960[1]

Pendahuluan

Semiloka yang sedang kita selenggarakan bersama sebagai suatu kejadian penting dalam proses memperjuangkan Rancangan Ketetapan MPR-RI tentang *Pembaruan Agraria dan Pengelolaan SDA* yang adil dan berkelanjutan sejak pertengahan tahun 1999 ini jelas merupakan satu kemajuan. Usul sejumlah LSM dan universitas kepada Panitia *Ad Hoc* II MPR-RI segera setelah hasil Pemilu 1999 diketahui untuk mengeluarkan Rantap Pembaruan Agraria sebelum 17 Agustus 2000 sayangnya gagal. Namun, harapan baru timbul kembali dengan PAH II 2001, yang membentuk komisi khusus untuk merumuskan Rantap Pembaruan Agraria. Target semula adalah Rantap diselesaikan pada September 2001, tetapi karena diselingi dengan Sidang Istimewa MPR Juli 2001, maka jadwal pencapaian sasaran tadi mengalami pengunduran. Mudah-mudahan Rantap tersebut dapat diselesaikan sebelum bulan Ramadhan 1422 H, atau pertengahan November 2001.

---

[1] Makalah yang disampaikan pada Semiloka Nasional Pengelolaan Sumber Daya Alam Berkelanjutan yang Ramah Lingkungan dan Pembaruan Agraria untuk Keadilan dan Kemakmuran Rakyat, Bandung, 14—16 September 2001.

Bahwasanya topik yang akan kami sajikan dan bahas dijadwalkan pada hari kedua semiloka, mudah-mudahan tidak akan mengurangi bobotnya dalam proses perumusan Rantap selanjutnya. Justru setelah merayakan HUT-RI yang ke-56 dan menjelang HUT ke-41 UUPA No. 5/1960 pada 24 September 2001 nanti, kita harus menunjukkan kepekaan kita terhadap peninggalan sejarah serta cita-cita pendiri atau *Founding Fathers* negara kita. Mari kita menyumbangkan sesuatu yang akan turut memantapkan perwujudan dan cita-cita para pendiri Republik Indonesia kita ini!

Menyajikan "Sejarah Struktur Penguasaan Agraria" sejak zaman kolonial sampai 1960 sekalipun—apalagi sampai kini—mustahil dilakukan secara rinci, sehingga tidak ada jalan lain daripada mengangkat (*highlighting*) peristiwa-peristiwa penting yang menciptakan keadaan sebagai yang kita alami dewasa ini. Permasalahan agraria sudah sangat rumit, tetapi tanpa menghayati sejarah, akan lebih sulit lagi menemukan simpul-simpul yang harus kita uraikan, bahkan mungkin kita "penggal".

Zaman Kolonial

Zaman Kolonial, apabila pengertiannya mencakup periode 1602—1945, yaitu sejak Vereenigde Oost Indische Compagnie (VOC) masuk sampai Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, dapat dibagi atas dua periode besar. Periode VOC (1602—1799) sebenarnya belum terlalu mengenal pengaturan tentang agraria, karena perusahaan dagang tersebut lebih meminati pembelian rempah-rempah untuk diekspor ke Eropa. Perebutan dalam hal pemasokan rempah-rempah di pasar dunia mengakibatkan persaingan dan perang antara Belanda dan Portugis. Tampaknya kekuatan maritim Belanda mengungguli ar-

mada dagang Portugis, sehingga sebagian besar kepulauan Nusantara akhirnya dikuasai Belanda.

Pada awal abad ke-19 Kaisar Napoleon dari Perancis memperluas kekuasaannya di benua Eropa sehingga kerajaan Belanda ditundukkannya. Jalur perdagangan dengan Hindia Belanda boleh dikatakan terputus. Di Eropa, hanya Inggris yang masih melawan ekspansi Napoleon dalam menguasai Laut Atlantik. "*Britania Rules the Waves*" lahir sebagai slogan di zaman itu. Inggris sementara itu (karena sudah bercokol di India) juga mengkhawatirkan kalau-kalau jalur perdagangannya antara Calcutta (India) dan Canton (China) akan terputus, sehingga mengirimkan S. Raffles (1811—1816) ke Jawa melalui Singapura. Singapura sebagai pelabuhan yang harus dilewati kapal-kapal dagang Inggris sekaligus diamankan; bahkan Raffles (1978) pernah mengamankan rute pelayaran dagang tadi melalui Bengkulu. Hingga kini Fort Marlborough di kota Bengkulu masih menjadi peninggalan sejarah nyata. Raffles, menurut buku-buku sejarah, sangat tertarik dan meminati pertanian, dan sebagian tokoh yang berpihak kepada aliran liberalisme mempunyai angan-angan menertibkan agraria di daerah pedesaan. Boleh dikatakan Sir Stamford Raffles bukan saja memperhatikan perdagangan hasil bumi, tetapi juga ingin mengatur penguasaan atas tanah oleh petani-petani. Dalam periode kekuasaannya yang pendek (5—6 tahun) Raffles melakukan registrasi tanah (Registrasi Kadastral) sehingga lebih diketahui petani mana menguasai berapa luas tanah. Tujuan lebih jauh sebenarnya juga untuk dapat memperoleh dasar yang lebih jelas dan legal untuk menarik pajak dari petani. Tetapi sebelum rencana itu terlaksana, pemerintahan Raffles berakhir, sementara itu juga kekuatan dan pengaruh Kaisar Napoleon di benua Eropa sudah surut.

Di zaman VOC sebenarnya sudah ada satu perusahaan dagang Belanda, ialah Nederlandsche Handel Maatschappij (NHM) yang juga

berdagang rempah-rempah. Setelah Hindia Belanda kembali lagi di bawah kekuasaan Belanda, Raja Willem I (1824) menugaskan NHM yang sudah berpengalaman untuk mengkoordinasi perdagangan dan ekspor hasil bumi ke Eropa. Jadi sebenarnya pemerintah di Hindia Belanda memperluas kekuasaannya atas perusahaan Swasta.

Struktur ini yang pada hemat penulis memungkinkan Gubernur Jenderal Van den Bosch menerapkan kebijakan "Tanam Paksa"-nya (1830—1870). Petani-petani diharuskan menanam dan membudidayakan tanaman tertentu (antara lain teh, kopi, indigo, coklat, dan sebagainya) di sebagian tanah garapannya. Hasil budidaya ini harus dijual kepada antara lain NHM. Jelas ada semacam monopoli perusahaan yang dinaungi pemerintah kolonial; sejarah latar belakang perusahaan Internatio, Borsumij, Geowehri, dan lain-lain (dulu The Big Five yang dinasionalisasi pada 1958) berasal dari zaman itu.

Memang sudah menjadi ciri khas sistem ekonomi liberal untuk mengalami krisis dari waktu ke waktu dan pada 1864 krisis ekonomi juga melanda Eropa, sehingga perusahaan dagang swasta Belanda di Hindia Belanda ikut menderita. Sementara itu angin politik liberal di Eropa mulai mengembus kencang, yang sebagian diakibatkan industrialisasi di beberapa negara besar seperti Inggris dan Jerman. Beberapa partai politik di negeri Belanda juga ingin liberalisasi politik dilaksanakan di Hindia Belanda untuk mengakhiri tanam paksa yang dimulai di bawah Van den Bosch. Hal itu berarti perusahaan dagang swasta diberi ruang gerak lebih luas.

Undang-undang Agraria

Tonggak penting bagi kita adalah 1870 saat tanam paksa berakhir dan liberalisasi di antaranya melahirkan UU Agraria (*Agrarische Wet*) yang pertama di Indonesia.

Sebenarnya Van den Bosch, yang memerintah setelah Daendels lebih dikaitkan dengan sistem Tanam Paksa (*Cultuur Stelsel*), tidak dapat bertindak seandainya tidak didahului oleh Registrasi Kadastral-nya Raffles, terutama di Jawa. Apa yang terjadi pada 1870 adalah penentuan tanah negara dan tanah "milik penduduk". Singkatnya, tanah-tanah yang tidak dapat dibuktikan oleh penduduk pribumi sebagai tanah miliknya dijadikan "tanah negara". Ini sebenarnya inti dari *Domein Beginsel* (Prinsip Penguasaan Wilayah) yang tercantum dalam *Agrarische Wet*, 1870.

Ada daerah-daerah di Jawa, dan lebih luas lagi di luar Jawa, yang tak pernah merasakan Registrasi Kadastral, yang masih tetap dikuasai penduduk lokal, atau suku adat berdasarkan hak ulayat. Karena itu, di luar Jawa batas antara "tanah negara" dan tanah adat sangat samar, walaupun negara Republik Indonesia juga menuntut sebagian besar wilayah sebagai tanah negara! Akibatnya, hingga kini 70% dari wilayah Republik Indonesia yang dulu digolongkan sebagai kawasan hutan berada di bawah kekuasaan Departemen Kehutanan. Kawasan ini termasuk hutan bakau sepan-jang pantai dan banyak daerah rawa (Sumatra Selatan: *Lebak Lebung*).

Di Jawa kita mengenal hutan Jati yang menjadi sejenis kawasan perkebunan untuk tanaman tahunan yang umumnya dikelola Perhutani. Pada umumnya daerah hutan ini memang berada di lereng gunung, di atas dataran rendah, dan teras tuas (wilayah perkebunan); kawasan hutan di Jawa adalah tanah negara. Dahulu waktu penduduk Jawa masih berjumlah 10 juta jiwa, pertanian umumnya ada di dataran rendah, baik di utara maupun selatan Jawa maupun Bali.

Sejak pertengahan abad ke-19 sebenarnya pemerintah Hindia Belanda juga membangun sistem irigasi besar dengan memanfaatkan sungai-sungai yang berhulu di daerah pegunungan. Selain itu, peme-

rintah Hindia Belanda memperluas budidaya tanaman padi sawah. Di samping itu, perusahaan Belanda juga dapat memperoleh keuntungan dan budidaya tebu dan produksi gula tebu. Hal itu berlangsung sampai 1930-an ketika terjadi krisis ekonomi sedunia; baik Eropa maupun Amerika terkena dan akibatnya perkebunan di Hindia Belanda turut mundur. Sepuluh tahun kemudian Perang Dunia II pecah mulai dari Eropa dan meluas ke Jepang (193744) sehingga perang meluas ke Asia, dan akibatnya kita pun mengalami *interregnum* balatentara Dai Nippon (1942—1945).

Di bawah pendudukan Jepang, rakyat Indonesia juga mengalami semacam tanam paksa. Yang dipentingkan adalah tanaman padi untuk memenuhi pangan, bukan hanya untuk rakyat, tetapi juga untuk balatentara Jepang di Pasifik. Penyitaan padi terjadi di beberapa daerah, seperti di Singaparna, Jawa Barat, sehingga timbul pemberontakan rakyat karena padinya disita. Perkebunan-perkebunan besar mulai terlantar karena hasil produksinya tidak dapat diekspor, sehubungan pemasaran ke Eropa dan Amerika menjadi sulit. Indonesia juga terkepung oleh Angkatan Laut Sekutu. Akibatnya, Jepang tidak terlalu peduli atas nasib perkebunan besar, dan karena sementara itu penduduk pribumi bertambah dan membutuhkan tanah untuk pangan, tanah perkebunan mulai dituntut kembali dan dibudidayakan untuk tanaman pangan.

Jepang hanya berkepentingan atas pemasokan padi dan hasil palawija untuk rakyat (ketela pohon, ubi, dan sebagainya). Tanam paksa ada khususnya untuk tanaman jarak (minyaknya untuk pesawat terbang) dan rosella untuk serat. Jadi, struktur agraria warisan zaman kolanial mulai terkikis oleh "penjarahan" perkebunan besar yang tidak banyak diperhatikan oleh penguasa militer Jepang.

Zaman Pasca-Proklamasi Republik Indonesia

Melihat bahwa terjadi proses pemiskinan (*impoverishment*) rakyat Indonesia yang sebagian besar terdiri atas petani dan buruh tani, pendiri-pendiri negara Republik Indonesia mulai sangat memperhatikan masalah agraria, sehingga dua tahun setelah Proklamasi Kemerdekaan Pemerintah Republik Indonesia di Yogya membentuk suatu Komite (1947) untuk memikirkan pengaturan agraria yang lebih adil untuk rakyat Indonesia. Walaupun keadaan politik di dalam negeri antara 1945—1956 jauh dari stabil, panitia agraria terus bekerja tekun (G. Wiradi 2000:134 pp). Panitia Agraria Yogya dilanjutkan oleh Panitia Jakarta (1951). Setelah pengakuan Republik Indonesia oleh dunia internasional, diteruskan oleh Panitia Suwahjo (1956), Rancangan Sunarjo (1958), dan akhirnya Rancangan Sadjarwo (1960) yang menjadi UUPA No. 5/1960. UUPA No. 5/1960 itulah yang menggantikan dasar-dasar liberal *Agrarische Wet* 1870.

UUPA Agraria tersebut melenyapkan "*Domein-beginsel* dan dualisme dalam hukum pertanahan kita" (Sadjarwo 1961) dalam arti Hukum Eropa tersingkir dari perundang-undangan agraria dengan dicabutnya Buku II, *Burgerlijk Wetbook*, sepanjang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Pada awal 1952 sudah berdiri Departemen Agraria, seperti tampak dari struktur Kabinet Sukiman (1951—1952). UUPA No. 5/1960 sekarang tersusun sebagai pelaksanaan Pasal 33 UUD 1945 yang bersandarkan pada hukum adat, dan ini merupakan permulaan besar dari kodifikasi hukum nasional. UUPA 1960 adalah hukum adat yang sudah dibersihkan dari unsur-unsur yang bersifat pemerasan serta mengindahkan unsur-unsur agama. Selanjutnya UUPA 1960 meletakkan dasar-dasar *land reform*; dan, *last but not least* UUPA meletakkan *dasar-dasar baru untuk mengubah struktur ekonomi agraris*

menjadi struktur ekonomi yang berdasarkan perkembangan industri dan agraris yang seimbang. Jelaslah terdapat postulat bahwa untuk membangun masyarakat industri yang kuat perlu pengaturan agraria yang rapi.

Sumber Daya Alam (SDA)

Bahwasanya tanah merupakan salah satu unsur yang tercakup dalam pengertian sumber daya alam tidak perlu kita perdebatkan lagi. Terlebih setelah membaca UUPA 1960, Pasal 1 ayat 2: "Seluruh bumi (termasuk tanah), air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia (bukan pemerintah) dan merupakan kekayaan nasional." Pasal 1 ayat 4 "Dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk pula bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air" (hutan dan tambang sudah tercakup). Ayat 5, "Dalam pengertian air termasuk baik perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia" (perikanan darat dan laut serta segala kekayaan termasuk). Ayat 6, "yang dimaksud dengan ruang angkasa ialah *ruang di atas bumi dan air* tersebut pada ayat 4 dan 5."

Jadi apakah tidak cukup jelas dan komprehensif bahwa semua sumber daya alam, baik yang organik/biotik maupun yang nonorganik/biotik serta lingkungan sudah dicakup, bahkan *plasmanutfah* juga. Di pertengahan abad ke-20 mungkin istilah SDA belum lahir, tetapi pendiri-pendiri negara kita sudah mempunyai "*foresight*" yang lebih jauh daripada banyak di antara kita sekarang. Benar bahwa pengaturan tentang SDA perlu dirinci lebih cermat, tetapi semangat dan alur pemikiran pendiri negara (*the Founding Fathers*) kita perlu digalakkan lagi!

Mengenai kekayaan di atas bumi seperti kayu di kawasan hutan, dalam zaman kolonial pun sudah ada pengawasan yang cukup ketat. Wilayah-wilayah yang dapat dijangkau dan dikuasai oleh pemerintah kolonial dibagi atas distrik-distrik yang dikepalai oleh seorang "*Houtvester*" atau "*aspirant houtvester*" untuk distrik yang kurang luas (1865). Hutan sudah dibedakan atas hutan jati (banyak yang dikelola pemerintah) dan hutan liar (*wildhout bossen*) yang di dataran rendah dapat dimanfaatkan rakyat, tetapi di lereng gunung diawasi pemerintah guna menghindari pengrusakan sumber air serta tanah longsor dan banjir di dataran rendah. Kawasan hutan liar tersebut sejak awal 1889 (*Bosch Reglement* dalam Lembaran Negara 4498) lebih diperketat. Berhubung tugas-tugas baru itu, organisasi Boschwezen sejak 1869 sudah didirikan.

Dengan demikian, bukan hanya distrik kehutanan di Jawa dan Madura dapat berfungsi baik, tetapi juga distrik di luar Jawa seperti Lampung, Palembang, dan Bangka diawasi, di bawah satu departemen, yaitu Departemen Dalam Negeri (*Binnenlandsche Zaken*) sehingga koordinasi menjadi lebih rapi. Satu kumpulan sumber daya alam lain yang nonorganik/biotik adalah pertambangan, kekayaan di bawah bumi, yang sebelum 1851 sudah dikenal merupakan kekayaan tak ternilai (ENI 1903:643) terlebih di luar Jawa seperti Kalimantan dan Sumatra.

Di Jawa, menurut cerita orang Arab dan Cina yang datang sebagai perantau, terdapat banyak emas dan perak, tetapi di Sumatra dan Kalimantan ada aneka tambang, seperti batu bara, minyak, emas, besi, dan tembaga. Kecuali itu masih terdapat platina, aluminium, batu berharga, tembaga, timah, dan lain-lain. Gas bumi, uranium, dan sebagainya pada zaman itu belum dikenal. Namun, berdasarkan keterangan-keterangan yang menggiurkan tersebut, VOC pada tahun 1670 pun sudah mulai mengusahakan eksplorasi tambang emas di

Salido, Sumatra Barat, selain di Jawa dan di Sulawesi. Di Gunung Parang, Karawang, dan Megamendung, Jawa Barat, tahun 1722 pernah ada penambangan emas.

Namun, yang lebih relevan dalam hubungan agraria adalah Peraturan Pemerintah (*Administatieve Regeling*) berdasarkan Keputusan Raja 1873, yang menyatakan bahwa kekayaan di bawah permukaan bidang tanah juga menjadi milik pemilik tanah tadi. Disadari juga oleh Belanda bahwa tafsiran demikian menyimpang dari pengertian hukum (*rechtsbegrippen*) penduduk pribumi. Versi 1873 juga menyimpang dari peraturan terdahulu (1850) yang lebih mirip dengan hukum adat. Hal ini sebenarnya berarti bahwa pemilikan mutlak dalam semangat liberal diterima sebagai prinsip. Pemilik tidak memerlukan izin untuk melakukan eksplorasi di bidang tanah yang dimilikinya. Di luar itu perlu izin dari kepala wilayah (*Gewestelijk bestuur*) dan izin eksplorasi diberikan untuk periode 5 tahun. Penambang yang melakukan eksplorasi juga wajib memberi imbalan kepada penduduk di dalam wilayah tersebut.

Konsesi yang diberikan setelah eksplorasi berhasil baik, dibatasi sampai maksimal 75 tahun untuk daerah yang batas geografisnya jelas, dan hanya untuk menambang biji besi, emas, timah, atau galian lain (*delfstoffen*) yang ditentukan sebelumnya. Konsesi juga hanya diberikan setelah penduduk yang berkepentingan atas bidang tanah memberikan persetujuan. Hanya warganegara atau perusahaan Belanda dan warga atau perusahaan warga yang berdomisili di Hindia Belanda yang dapat menjadi konsesioner. Jadi, warga negara atau perusahaan asing tidak dapat menjadi pemegang konsesi.

Ternyata, peraturan-peraturan kolonial dahulu masih lebih menghormati hukum adat kita bila dibandingkan dengan beberapa pemikiran yang muncul setelah Reformasi 1997. Misalnya, terdengar ada pemi-

likan tanah oleh orang asing, atau pulau yang disewakan kepada warga asing. Mereka yang mengemukakan gagasan-gagasan seperti itu, kalau tidak untuk kepentingan sendiri, jelas tidak menghayati sejarah agraria kita

Periode 1960—1966

Segera setelah UUPA No. 5/1960 diberlakukan, di beberapa daerah yang padat penduduk seperti Jawa tengah, Jawa Timur, Bali, Lampung, serta Sumatra Utara timbul tuntutan atas tanah, karena pemilikan tanah diberi batas maksimum, kelebihan tanah menjadi perebutan di kalangan petani kecil dan buruh tani (Lyon 1984). Gerakan spontan ini yang dikenal sebagai "aksi sepihak" yang didukung oleh Barisan Tani Indonesia dan Partai Komunis Indonesia. Tuan tanah besar dan aparat negara mulai bertindak dan bentrokan ini memakan ratusan ribu korban nyawa. Kejadian ini jatuh bersamaan (*coincide*) dengan G-30-S, dan susah dipastikan mana yang menjadi penyulut.

Dengan lahirnya Orde Baru dan karena masalah *Land Reform* oleh pemerintah Orde Baru menjadi salah satu penyebab kegoncangan politik yang membahayakan negara, UUPA 1960 juga dipeti-eskan dan *Land Reform* dihentikan. Perebutan balik oleh pemilik tanah sebelumnya terjadi, sehingga petani kecil dan buruh tani tetap saja "lapar tanah" tetapi harus puasa panjang. Kehidupan di daerah pedesaan semakin sulit. Penduduk bertambah sementara tanah tidak, bahkan, akibat akumulasi tanah di tangan petani dan pemodal kota yang kaya, peluang bertahan di sektor pertanian bagi lapisan bawah tersebut semakin kecil.

Periode Revolusi Hijau kita antara lain juga berakibat meluasnya penguasaan atas tanah di kalangan petani kaya. Akibatnya, petani mis-

kin dan buruh tani melaju ke daerah perkotaan dan mencari nafkah di sektor informal (*off-farm job*). Hanya bila ada pekerjaan di desanya, mereka bekerja beberapa lama, tetapi kemudian kembali melaju ke kota. Jumlah pengangguran dan pengangguran semu, menurut proyeksi ahli demografi seperti Prof. Aris Ananta (1995), akan bertambah sampai akhir Pembangunan Jangka Panjang (PJP) II (tahun 2025) terlampaui. Artinya, surplus angkatan kerja kita bila tidak dapat terserap lagi di sektor pertanian harus diserap oleh sektor jasa atau lebih baik lagi bila kita mau menjadi negara modern ke dalam sektor industri.

Periode Orde Baru

Sebagai telah dikemukakan di atas, pemerintah di bawah mantan Presiden Soeharto mempetieskan UUPA 1960 dan menghentikan *Land Reform*, sehingga struktur agraria yang baru mulai diubah, dalam periode 1960—1965, terpuruk kembali ke keadaan semula. Bahkan, karena tak ada peraturan pemerintah yang secara terpadu dikeluarkan dan ditaati, sebenarnya sekarang terjadi berbagai pelanggaran yang serius dan menimbulkan kerumitan. Bukan saja akumulasi tanah dibiarkan, pemilikan tanah di pulau yang berbeda dan jauh dari tempat tinggal pemilik bisa terjadi (tanah *guntay*), pemilikan tanah tak dibatasi maksimum lagi dan seterusnya.

Betapapun kita juga menyetujui swasembada pangan, Revolusi Hijau yang kita alami harus diakui lebih mementingkan teknologi demi modernisasi pertanian daripada mengatur struktur agraria. Justru struktur ini berubah dengan cepat dalam arti membuat pemilikan dan penguasaan tanah semakin timpang. Menjelang Repelita III (1978/79) saja pemerintah sudah kesulitan memperoIeh tanah untuk pembangunan, dan terpaksa diadakan studi singkat tentang keadaan agra-

ria. Dua Menteri Negara: EKUIN dan RISET ditugaskhan Presiden untuk mengkoordinasi penelitian. Sayangnnya, hasil studi tersebut tidak berwujud dalam tindak lanjut guna membenahi struktur agraria yang sudah timpang dan kepentingan sektoral/departemental semakin merebak, mencari pemenuhan kepentingan masing-masing.

Demikianlah sejak tahun 1967 berlaku UUPA Kehutanan dan UU Pertambangan. Lalu berturut-turut menyusul UU Pengairan (1974), UU Transmigrasi (1973), UU Pertambangan dan Gas Bumi (1971), UU Lingkungan (1982), UU Tata Ruang (1992), dan sebagainya. Beberapa UU seperti Kehutanan dan Transmigrasi telah mengalami revisi dalam dasawarsa 1990-an. Semuanya tidak mengacu kepada satu UU pokok yang dapat berfungsi sebagai payung. Pada hemat penulis, sebenarnya UUPA 5/1960 tepat sekali untuk dijadikan payung hukum, terutama setelah membaca Pendahuluan dan Pasal 1 dan 2 beserta ayat-ayatnya (Soedargo 1962), dan sebagaimana telah dikemukakan dalam bab 11 di atas.

Dengan diciptakannya Badan Pertanahan Nasional dan dibubarkannya Direktorat Jenderal Agraria, Departemen Dalam Negeri, keadaan tidak bertambah baik, karena masing-masing departemen di atas merasa berwenang di bidangnya sendiri. Koordinasi sukar berjalan secara efektif, karena di lapangan BPN ternyata kurang mempunyai petugas-petugas yang disegani dan ditaati. Di lingkar nasional pun tampaknya BPN tidak mudah mewujudkan koordinasi antardepartemen dalan pembahasan RUU Pertanahan Nasional 2001. Sementara itu Konferensi Hak Asasi Pertanian (Cibubur, 17—21 April 2001) telah menyampaikan resolusi penolakan atas RUU tersebut, karena kurang menjamin hak asasi petani menengah ke bawah.

Sengketa Tanah

Sebelum angin Reformasi 1997 berhembus di negara kita sebenarnya sudah timbul juga sengketa tanah, hanya saja tidak diulas secara terbuka di media massa. Yang terdengar dan terbaca lebih melalui laporan LSM-LSM, baik lokal maupun nasional. Manifestasi "lapar tanah" penduduk pedesaan telah penulis sampaikan dalam bab-bab terdahulu. Singkatnya, di negara yang ekonominya berlandaskan agraria, jumlah penduduk masih terus bertambah sedangkan luas tanah pertanian cepat menyempit. Sektor jasa dan industri ternyata belum cukup dapat menampung kelebihan angkatan kerja dari pedesaan.

Di antara LSM yang bergiat di bidang ini, tampaknya Konsorsium Pembaruan Agrarialah yang paling rajin mengumpulkan informasi dan data tentang sengketa agraria. Hasil rekaman tahun ini menunjukkan bahwa di seluruh Indonesia jumlah sengketa tanah sudah mencapai 1.475 dan menimbulkan korban bagi 378.977 KK. Sengketa dengan intensitas tertinggi terjadi di daerah perkebunan (261 kasus). Namun, sengketa tidak hanya tercetus di daerah pedesaan. Di perkotaan pun jumlah kasus tanah memprihatinkan. Misalnya, kasus yang berkaitan dengan sarana umum/fasilitas perkotaan adalah sebanyak 247, perumahan/kota baru 181, kawasan industri/pabrik 87. Jenis sengketa yang belum jelas identifikasinya ada 336 kasus.

Betapa kuat penduduk setempat merasa bahwa penentuan tanah negara sudah tidak adil sejak 1870 dapat diilustrasikan dengan hasil penelusuran arsip Kerajaan Belanda tentang perkebunan di Tapos, Bogor. Seorang rekan (H. Schulte Nordholt 2000:4) yang pernah menggali arsip Kerajaan Belanda di Den Haag sewaktu diangkat menjadi guru besar pada Erasmus Universiteit di Rotterdam, mengatakan bahwa di perkebunan Ciomas, Bogor, pada Mei 1886 (11 tahun sete-

lah *Agrarische Wet*) pernah timbul pemberontakan petani melawan perkebunan Belanda. Di daerah Ciomas yang sama itulah pada tahun 1999/2000 timbul "penjarahan" tanah di wilayah peternakan "Proyek 3-S" mantan Presiden Soeharto. Kejadian setelah lebih dari 110 tahun itu mengilustrasikan betapa kuatnya petani sebenarnya mempersoalkan "tanah negara" yang berdasarkan *Domein Beginsel* 1870 dikuasai pemerintah, baik kolonial maupun Republik Indonesia. Peristiwa tersebut sekaligus mengingatkan kita betapa pentingnya untuk menempuh jalan musyawarah dalam menangani dan memecahkan masalah agraria. Tidaklah mengherankan mengapa UUPA 1960 juga mencantumkan (LN No. 104 tahun 1960): "… hukum agraria nasional yang berdasarkan hukum adat tentang tanah, yang sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat."

Kesimpulan

Demikianlah demi mencapai kesepakatan mengenai Pembaruan Agraria yang terpadu dan melenyapkan segala pendekatan sektoral/departemental, perlu adanya satu Undang-undang Pokok Agraria yang berfungsi sebagai payung dan menjadi acuan utama untuk UU lain mengenai agraria dan sumber daya alam di atas dan di bawah bumi Indonesia. Berkaitan dengan itu pula satu Ketetapan MPR-RI mengenai Pembaruan Agraria dan Pengelolaan SDA secara Adil dan Berkelanjutan justru akan memperkuat keterpaduan tugas departemen serta integrasi nasional!

Bogor, 14 September 2001

SUMBER ACUAN

AKATIGA. 2001. *Jurnal Analisis Sosial 6(2) Juli 2001: Sumber daya Agraria: Dimensi Pengelolaan dan Tantangan Kelembagaan*. Bandung: Yayasan AKATIGA.

Bachriadi, D., dkk (eds.). 1997. *Reformasi Agraria; Perubahan Politik, Sengketa dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*. Jakarta: Lembaga Penerbit FEUI.

Departemen Agraria. 1960. 1) Penetapan Luas Tanah Pertanian; 2) Perjanjian Bagi Hasil. Jakarta.

_____. 1961. Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian dan Pernyataan Penguasaan oleh Pemerintah atas Bagian-bagian Tanah yang Merupakan Kelebihan dan Luas Maksimum. Jakarta

Encyclopaedie van Nederlandsch Indie. 1903. Jilid 1 dan 2. Leiden: E.J. Brill.

Hermanto, dkk. (eds.). 1996. *Persaingan dalam Pemanfaatan Sumber Daya Lahan dan Air: Dampaknya terhadap Keberlanjutan Swasembada Pangan*. Bogor: PSE dan The Ford Foundation.

Konsorsium Pembaruan Agraria. 1998. *Usulan Revisi Undang-undang Pokok Agraria: Menuju Penegakan Hak-hak Rakyat atas Sumber-sumber Agraria*. Jakarta: KRHN dan KPA.

Lyon, M.I. 1984. "Dasar-dasar Konflik di Daerah Pedesaan Jawa", dalam Tjondronegoro dan G. Wiradi (eds.). Dua Abad Pengua-

saan Tanah; Pola Pengusahaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa. Jakarta: Gramedia. pp 168—236.

Parlindungan, A.P. t.t. *Peninjauan Beberapa Produk Hukum yang Berkaitan dengan UU Pokok Agraria.*

Raffles, S. 1978. *The History of Java*, 2 Vols. Kuala Lumpur: Oxford University Press.

Schulte Nordholt, H. 2000. Een Staat van Geweld (Negara dengan Kekerasan). Rotterdam: Erasmus Universiteit. Pidato Pengukuhan Gurubesar.

Soedargo, R. 1962. *Perundang-undangan Agraria Indonesia*. Jilid I. Bandung: N.V. Eresco.

Suhendar, Endang. 1994. *Pemetaan Pola-pola Sengketa Tanah di Jawa Barat*. Bandung: Yayasan AKATIGA.

Tjondronegoro, S.M.P. 1999. *Sosiologi Agraria: Kumpulan Tulisan Terpilih*. Bandung: Yayasan AKATIGA.

Tjondronegoro, S.M.P. 1991. "The Utilization and Management of Land Resources in Indonesia, 1970-1990", dalam J. Hardjono (ed.). *Indonesia: Resources, Ecology and Environment*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.

Tjondronegoro, S.M.P. dan G. Wiradi. 1984. *Dua Abad Penguasaan Tanah; Pola Pengusahaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*. Jakarta: Gramedia.

Wiradi, G. 2000. *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*. Yogyakarta: Insist Press.

A SEJARAH PENGUASAAN TANAH

SEJARAH STRUKTUR DAN PENGELOLAAN SUMBERDAYA AGRARIA SAMPAI POLITIK PERTANIAN

(Sebuah Rangkuman)

Pendahuluan

Tanpa air dan oksigen memang tidak ada kehidupan; dan manusia lebih bisa bertahan hidup tanpa makan daripada tanpa air. Namun demikian untuk tumbuh manusia memerlukan makanan, dan lebih dari 90% bahan makanan kita tumbuh karena ada medium tanah. Ingat saja semua *cerealia*, umbi-umbian, sayur-mayur dan buah-buahan, bahkan satwa pun tak terpisahkan dari bumi dan air

Hubungan mendasar antara air-tanah-manusia itulah yang tercakup dalam pengertian agraria, dan hanya melalui pengaturan yang adil dan berimbang antara tiga unsur itulah yang dapat menciptakan keserasian (*harmony*) yang berkelanjutan (*sustainable*).

Setelah zaman penjajahan Belanda dan kita memproklamasikan Republik Indonesia, kemerdekaan kerangka pemikiran itulah yang mengilhami anggota-anggota panitia perumus UUPA 5/1960, yang terlihat dari pasal 1 dan 2 UU tersebut:

Bab I
Dasar-dasar dan Ketentuan-ketentuan Pokok
Pasal 1

(1) Seluruh Wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.
(2) Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan Nasional.
(3) Dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, temasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air.
(4) Dalam pengertian air termasuk baik perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia.
(5) Yang dimaksud dengan ruang angkasa ialah di atas bumi dan air tersebut pada ayat 3 dan 4 pasal ini.

Selanjutnya Pasal 2 berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 memberi kuasa kepada *negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat untuk mengatur dan menyelenggarakan penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.*

Istilah Agraria sebenarnya sudah mencakup pengertian lingkungan dan adanya sumber daya (kekayaan) alam di dalamnya. Bahwasanya pengelolaan sumber daya alam belum sampai diperinci lebih lanjut memang karena tidak lama setelah diundangkan pada tanggal 24 September 1960 UUPA dibekukan (1965), sedangkan berbagai peraturan pemerintah yang masih harus dirumuskan juga tidak kunjung lahir.

Lahirlah kemudian berbagai undang-undang sektoral seperti UU Pokok Kehutanan (1967); UU Pertambangan (1967); UU Pengairan

(1974); UU Transmigrasi (1973); UU Lingkungan (1982); UU Tataruang (1992) dan sebagainya. Semua UU tersebut mengatur sektor tanpa mengacu kepada UUPA 1960 yang dapat dianggap induknya.

Kesemrawutan legal dan peraturan dewasa ini telah diwariskan kepada generasi anda dan dibebankan di atas pundak anda. Andalah yang bertugas untuk membenahi keadaan yang kacau ini.

Pengertian Agraria

Dari bacaan Pasal 1 dan 2 di atas saja sudah jelas betapa luasnya pengertian agraria itu, tetapi banyak orang yang masih mempunyai asosiasi bahwa agraria semata-mata identik dengan *landreform*. Mereka tidak paham bahwa *landreform* hanya merupakan satu aspek saja dari reforma agraria. Aspek-aspek lain antara lain ialah tataguna tanah, hubungan sakap-menyakap, hubungan sewa-menyewa, hak ulayat dan hukum negara, dan sebagainya.

Landreform dan Pembangunan

Sebagaimana telah diulas di atas, reformasi agraria diartikan sebagai gerakan yang dapat diawali oleh suatu pemerintah, tetapi harus dengan peran-serta petani, bahkan dengan pengusaha produk pertanian dan organisasi progresif lain. Contoh-contoh keberhasilan seperti di Taiwan, Rusia, Republik Rakyat China, serta Vietnam juga menunjukkan pentingnya dukungan dari aparat pemerintah, baik birokrasi maupun angkatan bersenjata. *Political will* saja tidak cukup, dan perlu disusul dengan tindakan yang merupakan perwujudan dari *political commitment*.

Pada tingkat internasional, tidak kurang dari Perserikatan Bangsa-bangsa yang sudah sejak tahun 1952 menyatakan pentingnya *land-reform* dalam meningkatkan produksi pertanian dan memerangi kemiskinan di dunia, lebih khusus di negara-negara yang baru lahir dan berkembang pada pertengahan abad ke-20.

Suatu Resolusi dari Social and Economic Council (no. 512 C.I. XVII) tanggal 30 April 1954 bahkan menugaskan kepada sekretaris jendral PBB untuk menyusun laporan tentang dampak *landreform* atas kesempatan kerja, pola produksi serta taraf hidup penduduk pedesaan, dan atas pembangunan ekonomi pada umumnya. Setiap tiga tahun diharapkan akan ada laporan. Penulis kebetulan menemukan laporan kedua (1965) dan laporan ketiga (1962). Judul laporan tersebut adalah "*Progress in Landreform*".

Walaupun judulnya mencantumkan *landreform*, isi laporannya sendiri sebenarnya dapat juga dirangkum dan disebut *agrarian refom* karena mencakup:

- *Opportunities of Ownership*
- *Land Settlement and Secure Tenure*
- *Conditions of Tenancy*
- *Hired Workers and Rural Employment*
- *Protection of Tribal, Communal and Traditional forms of Tenure*
- *Land Registration*
- *Fiscal Policy*
- *Cooperative Organisations*
- *Measures Relating to Forestry*
- Dll.

Walaupun waktu itu Indonesia sudah menjadi anggota PBB, tetapi Indonesia belum muncul dalam laporan karena UUPA 1960 baru mulai dilaksanakan tahun 1961 dan empat tahun kemudian dibekukan.

Mungkin baru pertama kalinya dalam konferensi *landreform* FAO di Roma tahun 1979 tentang Reforma Agraria Indonesia melaporkan politik pertaniannya, dan pada dasarnya menyetujui *landreform*, walaupun hampir tak melakukan apa-apa di bidang agraria, karena sejak tahun 1966 tekanan politik pertanian diletakkan pada intensifikasi pertanian bahan pangan utama yaitu padi.

Keberhasilan swasembada pangan ini tidak sampai berumur satu Pelita. Akibatnya petani kecil/gurem dan buruh tani tersisihkan dan pengangguran semu menumbuhkan sektor informal di kota dan di desa.

Dalam laporan ke-3 (1962) nama Indonesia muncul. Dalam laporan tersebut dilaporkan bahwa pada tahun 1957, 89,5% pemilik tanah di Jawa tidak mempunyai sawah yang luasnya mencapai 1 ha. Sementara itu sebanyak 67,3% pemilik tanah di Jawa memiliki tanah seluas kurang dari setengah hektare.

Sepertiga dari keluarga tani hanya menjadi buruh tani. Seberapa jauh ada perubahan ke arah perbaikan sekarang dapat dinilai berdasarkan sensus pertanian 1993 yang jauh dari cerah. Sebagaimana juga telah dikhawatirkan PBB, penduduk pedesaan bertambah banyak dan luas tanah pertanian berkurang.

Di negara-negara yang berhasil melaksanakan *landreform* seperti Jepang produksi pertanian meningkat; sementara di Taiwan prinsip ”tanah untuk menggarap” (70%) memantapkan hak atas tanah. Irigasi dan transportasi daerah pedesaan merangsang petani untuk meningkatkan produksi pula. Kemajuan seperti itu merupakan landasan lebih kokoh untuk melangkah ke tahap berikutnya, yaitu industrialisasi.

Cambodia Regional Workshop

Betapa masalah pertanahan, kemiskinan, kepentingan, dan pembangunan masih tetap menjadi perhatian dunia Internasional terbukti dari penyelenggaraan lokakarya regional (Asia) oleh tujuh organisasi internasional (ADB, BANK DUNIA, USAID, DFID, GTZ Jerman, dan pemerintah Perancis bersama Pemerintah Cambodia) di Phnom Penh awal bulan Juni. Negara-negara dari India, Pakistan, Nepal, Jepang, Korea, dan hampir semua negara ASEAN diwakili dalam pertemuan tersebut, yang dengan suara bulat menggarisbawahi bahwa banyak "*land issues*" perlu dipecahkan dan mendapat prioritas. Kesimpulan tersebut dinyatakan oleh: "*... over 60 policy-makers and other stakeholders from a dozen or so different Asian Countries.*"

Demikian pentingnya butir-butir kesimpulan pemecahan berbagai masalah agraria, terutama di negara sedang berkembang, sehingga disepakati untuk mengajukan masalah agraria sebagai prioritas dalam agenda konferensi dunia tentang pembangunan berkelanjutan di Johannesburg Afrika Selatan, dalam bulan Agustus nanti.

Masing-masing negara memang akan harus memcahkan masalahnya menurut kebijaksanaan pemerintahnya, tetapi tidak dapat disangkal bahwa pemecahan masalah agraria mendasari pengentasan kemiskinan, pemerataan keadilan, jaminan berbagai hak atas tanah (pribadi, adat, dan negara), pembangunan berkelanjutan, serta pertumbuhan ekonomi.

Buktinya memang negara-negara yang dianggap berhasil dalam reforma agraria, seperti Jepang, Taiwan, RRC, dan Vietnam, bukan saja lebih pesat melangkah ke pembangunan industrinya, tetapi juga lebih tangguh menghadapi keadaan krisis ekonomi-moneter dewasa ini.

Keterpurukan Indonesia sekarang, dan kebangkitan ekonominya dalam waktu lebih panjang, pada hemat penulis akan dapat diatasi apabila reforma agraria dilakukan dengan tekad dan konsistensi tinggi. Inilah alternatifnya terhadap model pembangunan yang mendasarkan pinjaman luar negeri yang menyebabkan posisi negara akan tetap tergantung.

Bogor, 5 Juli 2002

B UUPA VS PENGELOLAAN SUMBER DAYA AGRARIA (OTODA)

MASALAH PERTANAHAN DALAM KONTEKS KEBIJAKAN DAN STRATEGI PEMBANGUNAN DEWASA INI[1]

Pendahuluan

Tema yang demikian luas dan mencakup berbagai sektor mengajak kita untuk berpikir dan mendekati masalah pertanahan dari sudut pandang makro. Itu berarti bahwa kepentingan NKRI dan segenap bangsa diprioritaskan dalam menggariskan dan melaksanakan pembangunan nasional. Karena itu, kita perlu mengacu kepada UUD 1945, lebih khusus Pasal 33 ayat 3 yang menggariskan: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."

Prinsip-prinsip dasar tersebut diperkuat oleh dan dalam pasal 1 ayat 2 UUPA No. 5/1960 yang akarnya ada dalam UUD 1945 dan dirumuskan sebagai berikut: "Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Re-

---

[1] Tulisan ini disusun untuk Penyusunan Perencanaan Strategis Pembinaan Departemen Dalam Negeri dalam rangka Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah di Bidang Manajemen Pertanahan (*Stakeholders Meeting* LMPDP Komp. 5).

publik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional."

Jelas kiranya bahwa semua kekayaan di atas bumi (vegetasi/hutan) dan di bawah bumi (berbagai jenis pertambangan) beserta kekayaan di bawah permukaan air adalah kekayaan bangsa yang dapat dikelola oleh negara atas nama bangsa. Sebagai yang pernah ditulis oleh Prof. Boedi Harsono yang pernah menjadi anggota Panitia Perumus UUPA No. 5/1960 pada tahun 1950-an: "UUPA mengakhiri kebhinekaan (=hukum Barat, adat, dan antargolongan) dengan menciptakan hukum tanah tunggal yang berlaku nasional mengenai semua tanah di seluruh wilayah Indonesia, yang kemudian dikenal sebagai Hukum Tanah Nasional (HTN). HTN tersebut dijiwai oleh hukum adat sehingga sebenarnya penguasaan tanah secara kolektif lebih dominan daripada kepemilikan-kepemilikan pribadi/privat secara mutlak.

Setelah peristiwa G-30-S kita ketahui bahwa dalam praktik UUPA No. 5/1960 di"peti-es"kan dan tidak menjadi acuan utama untuk berbagai sektor atau departemen. Departemen Agraria dan menteri agraria tidak ada lagi, sementara mulai dari Departemen Kehutanan, Pertambangan, Pekerjaan Umum, Transmigrasi, dan sebagainya masing-masing merumuskan undang-undang pokoknya tanpa mengacu lagi kepada UUPA No. 5/1960. Urusan Agraria dalam arti yang lebih sempit menjadi urusan Direktorat Jenderal Agraria di dalam Departemen Dalam Negeri.

Pada hemat penulis, sejak itulah timbul kesimpangsiuran, kalau tidak bisa disebut sebagai kekacauan, dalam pengelolaan kekayaan bangsa: "bumi, air, dan ruang angkasa". Salah satu akibatnya ialah belum adanya Peta Tata Guna Tanah Nasional. Batas-batas negara pun, yang diperkirakan mencakup 17.000 pulau besar dan kecil, belum di-

ketahui/dipotret secara menyeluruh, sehingga negara tetangga seperti Malaysia berhasil merebut beberapa pulau kecil kita di lepas pantai Kalimantan Timur.

Di awal Pelita I (1969/1970) pernah ada rencana memetakan semua provinsi dengan skala 1:100.000, tetapi tidak jelas rencana tersebut apakah sudah diselesaikan dengan baik agar berguna juga untuk menentukan batas antarprovinsi dan antarkabupaten, terutama di luar Jawa.

Kesimpangsiuran Perundang-undangan

Kesimpangsiuran perundang-undangan boleh dikatakan segera muncul setelah UUPA No. 5/1960 di"peti-es"kan. Misalnya, *Domein Verklaring* yang sudah ditiadakan oleh undang-undang tersebut mengakibatkan 70% dari tanah negara dikuasai oleh satu departemen saja, yaitu Departemen Kehutanan. Sebenarnya hal itu juga termasuk penguasaan atas tanah dan hutan masyarakat adat, sehingga hukum adat sebenarnya tidak dihormati lagi. Seperti telah dikemukakan sebelumnya, Departemen Pertambangan, Departemen Pekerjaan Umum, serta Departemen Transmigrasi masing-masing membutuhkan dan mengelola tanah serta sumber daya air. Eksploitasi sumber daya alam kita yang dilakukan secara tidak terkoordinasi itu dengan memanfaatkan pinjaman yang sering kali berasal dari pemodal asing dan perbankan internasional itu menguras sumber daya alam bangsa.

Pertumbuhan ekonomi yang pernah tinggi selama beberapa Pelita memang turut dinikmati rakyat, dalam arti kemiskinan dan pengangguran menurun untuk beberapa tahun. Namun, pembangunan tersebut tidak didasarkan atas kekuatan bangsa Indonesia yang mandiri.

Tanpa mengacu kepada UUPA No. 5/1960, masalah kepemilikan tanah yang dibatasi, redistribusi, registrasi, konversi, dan sebagainya juga tidak dilakukan secara terkoordinasi. Tidak mengherankan bahwa administrasi juga menjadi tidak jelas.

Kompensasi kepada pemilik tanah yang seharusnya dibagikan kepada tunakisma (*landless*) atau petani gurem sampai 1968 belum diterimakan, sehingga tidak mengherankan bila banyak pemilik yang kemudian menuntut tanahnya kembali; dan tentu saja akibatnya adalah petani tunakisma dan gurem kembali menjadi buruh tani. Pertanian bila memang menjadi agak berkembang di era Orde Baru adalah karena adanya peningkatan teknologi, antara lain melalui Revolusi Hijau, tetapi sama sekali tidak memecahkan masalah kemiskinan di daerah pedesaan.

Konversi tanah pertanian untuk penggunaan nonpertanian terus meluas juga di tanah-tanah di atas pulau yang sebenarnya paling sesuai untuk tanaman pangan. Akibatnya kemudian adalah swasembada pangan yang tercapai pada 1984/1985 tidak lama kemudian berakhir dan Indonesia kembali menjadi negara pengimpor beras. Hal itu menunjukkan bahwa ketangguhan sektor pertanian yang seharusnya menghasilkan surplus untuk dapat turut menunjang industri nasional tetap tertinggal. Pada hemat penulis, semua ini adalah akibat tidak adanya lembaga yang terpusat lagi, semua berubah menjadi bersifat sektoral setelah Departemen Agraria dibubarkan dan tidak ada lagi menteri agraria.

Bila melihat dan mempelajari negara-negara di Asia yang sekarang berhasil dalam pembangunan nasionalnya, dapat segera disimpulkan bahwa mereka mulai dengan Reforma Agraria. Dalam hubungan ini dapat disebut beberapa negara seperti Jepang pasca-Perang Dunia II, Taiwan setelah memisahkan diri dari RRC, serta Korea Selatan dan

Vietnam. Mengenai RRC dapat dikemukakan bahwa yang dipentingkan dalam Pelita I mereka (1953—1957) adalah Reforma Agraria dan pemberantasan korupsi.

Otonomi Daerah dan Sumber Daya Alam

Sebenarnya dari zaman penjajahan Belanda istilah otonomi daerah sudah dikenal, karena yang relatif diatur rapi sistem pemerintahannya adalah Pulau Jawa. Di luar Jawa terdapat "*Gewestelijke Besturen"* yang berkaitan dengan daerah-daerah khusus di Sumatra, Kalimantan, dan Sulawesi. Di daerah-daerah tersebut ada residen, tetapi struktur sosial adat pada umumnya masih dibiarkan berfungsi. Yang penting adalah keamanan, sehingga perdagangan dapat berlangsung tenang/lancar. Masuk di akal bahwa di negeri kita yang terdiri atas ribuan pulau kecil dan besar serta penduduk yang multikultural dan berpegangan pada adat masing-masing memerlukan desentralisasi yang memungkinkan daerah juga berkembang.

Di satu pihak dapat dimengerti alasan pemerintah Hindia Belanda membiarkan diversitas dan multikulturalisme berlangsung, yakni untuk menjaga agar tidak timbul terlalu banyak perlawanan. Di pihak lain, pendiri-pendiri Republik Indonesia menuduh Belanda melakukan "*Divide et Impera*".

Menyatukan semua suku menjadi satu bangsa sejak gerakan Boedi Oetomo, Sarekat Islam, dan akhirnya Sumpah Pemuda adalah usaha untuk menikmati hak-hak yang sama sejajar dengan kaum penjajah. Perasaan dihambat untuk berkembang mungkin sekali dari dulu sudah ada antara pusat dan daerah. Oleh karena itu, Republik Indonesia juga memberi kesempatan daerah untuk berkembang dengan mengundangkan Otonomi Pemerintah Daerah melalui UU No. 5/1974

terutama mengatur hak-wewenang dari provinsi (tingkat I) dan kabupaten (tingkat II). Baru kemudian menyusul UU No. 5/1979 tentang Pemerintahan Desa yang sebenarnya juga usaha memberikan otonomi, tetapi karena dirasakan terlalu menyeragamkan bentuk-bentuk komunitas di daerah pedesaan, menjadi kurang disukai penduduk pedesaan, terlebih di luar Jawa.

Kita mengetahui bahwa, terlebih setelah Reformasi 1998, masalah sentralisme dan desentralisasi diperdebatkan seru. Akhirnya, DPR-RI menerima UU No. 22 dan 25 pada 1999 yang juga belum memuaskan, sehingga diubah menjadi UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dengan demikian, UU No. 22/1999 diganti dengan UU No. 32/2004 mengenai Pemerintahan dan UU No. 25/1999 diganti dengan UU No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan.

Yang menjadi sangat terinci adalah UU No. 32/2004 yang terdiri atas 16 bab dan tidak kurang dari 240 pasal (diundangkan pada tanggal 15 Oktober 2004) dan masih ditandatangani oleh presiden perempuan pertama Indonesia, ialah Megawati Soekarnoputri. Yang menarik ialah bahwa di antara 16 bab UU tersebut tidak ada judul yang lebih khusus menunjukkan penguasaan atau pengelolaan tanah. Pada umumnya lebih banyak bab yang mengupas peranan pemerintahan baik di kawasan perkotaan (bab X) maupun desa (bab XI), dan tentu keuangan daerah (bab VIII).

Menyangkut perselisihan, kaitannya lebih dengan pemerintahan (pasal 198) antarprovinsi atau antara provinsi dan kabupaten. Yang jelas mengartikan otonomi adalah pasal 1 (5): "Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan

mengurus diri sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan."

Hal ini berarti bahwa perundang-undangan negara dapat bersifat sektoral dan ini dirasakan sesuai dengan pasal 10 (5c) (dari pusat) "menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan 'asas tugas pembantuan' yang dalam bahasa Belanda disebut *Mede Bewind*." Artinya ada pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan daerah/desa. Inilah yang kami anggap penting karena selama UUPA No. 5/1960 atau nanti setelah ada Pembaruan UU Agraria sebagaimana ditugaskan oleh TAP MPR IX/2001, permasalahan agraria bukan sepenuhnya menjadi urusan, hak, atau wewenang pemerintah daerah. Artinya pula, strategi mestinya baru dapat dituntaskan setelah penugasan MPR juga diselesaikan.

Yang tampaknya ada relevansi dengan bidang agraria misalnya adalah pasal 9(1) mengenai Kawasan Khusus yag dapat ditetapkan oleh pemerintah daerah. Namun demikian, hal ini tidak dapat dilakukan tanpa ada (paling tidak konsultasi kalau bukan persetujuan kementerian lain yang juga menguasai sumber daya alam); di antaranya adalah Kehutanan, Sumber Daya Mineral dan Energi, Pertanian, Pekerjaan Umum, Lingkungan Hidup, dan Badan Pertanahan Nasional sendiri. Di sinilah perlunya koordinasi agar tidak timbul perselisihan di hari depan. Masalah tersebut secara implisit dicantumkan dalam pasal 13(j) dan (k) yang merinci urusan wajib pemerintah provinsi, dan yang dicantumkan sebagai berikut: (j) pengendalian lingkungan hidup, dan (k) pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota. Walaupun tampaknya ini wawasan mikro, kementerian lain tetap dapat merasa turut berwenang.

Strategi di Tingkat Makro dan Mikro (*Macro and Micro Level Strategies*)

Lebih khusus, setelah Perang Dunia II berakhir, selusin negara yang tergolong "negara berkembang" dan bersifat agraris di tiga benua (Asia, Afrika, dan Amerika Latin) berusaha memperkuat sektor agrarianya karena modal terbesarnya ada pada sektor pertanian dalam pengertian luas. Dalam buku yang diterbitkan J.C. Lincoln Institute di Amerika Serikat oleh Dr. Sein Lin (1974) disajikan studi banding antara 12 negara. Misalnya di Afrika: Mesir, Tunisia, Libya; di Amerika Latin: Chile, Mexico, dan Equador; serta di Asia: Taiwan dan Filipina. Sayangnya, Indonesia tidak termasuk karena Sein Lin datang ke Indonesia dalam zaman Orde Baru ketika *Land Reform* sudah dibekukan (1975).

Semua negara tersebut merasa bahwa sektor agrarialah yang perlu dijadikan landasan untuk pembangunan nasionalnya, karena bagian terbesar penduduknya memang bekerja di sektor tersebut. Petani-petani yang terpuruk selama zaman penjajahan merupakan potensi yang terbesar dan bila kesempatan kerja bagi mereka bertambah maka pengangguran pun akan berkurang. Demikianlah rasionalisasi yang dikemukakan Sein Lin dalam bukunya. Dan waktu itu pun Amerika Serikat banyak membantu kebijakan demikian; terbukti, misalnya, dari dukungannya kepada Jepang dan Taiwan.

Mirip dengan apa yang dilakukan oleh pendiri-pendiri NKRI, di beberapa negara besar seperti Republik Tiongkok (masih di bawah Sun Yat Sen 1947) dan Mexico, serta negara yang lebih kecil seperti Equador, Reforma Agraria atau *Land Reform* mengacu kepada UUD masing-masing. Tiongkok mengacu kepada Konstitusi 1947, Mexico pada Konstitusi 1915, dan Equador pada Konstitusi 1967. Bumi, air, dan sumber daya alam lain demikian tinggi harganya untuk suatu bangsa

sehingga perlu dikelola oleh lembaga yang khusus dengan perundang-undangan yang khusus pula. Menyangkut pengaturan agraria atau pertanahan, Jepang sekalipun mengacu kepada pasal 29 dari Konstitusi 1946.

Melihat semua itu, tidak mengherankan negara-negara tersebut mendirikan kelembagaan khusus untuk urusan agraria/pertanahan. Bukan saja di Asia (Tiongkok, Jepang, Filipina, Indonesia) atau Amerika Latin (Mexico, Equador, Chile, dan Brazilia), negara-negara di Timur Tengah pun (Iraq, Suriah, Libya, dan Uni Arab) mendirikan Kementerian Agraria. Nama-nama kelembagaannya memang bervariasi, ada yang Kementerian/Departemen Reforma Agraria, ada pula yang Kementerian *Land Reform*, dan ada pula yang Reforma Agraria dan Pertanian seperti antara lain di Vietnam. Di Filipina kita ketahui ada Department of Agrarian Reform, yang pernah kami kunjungi pada 1975. Ada pula negara yang memilih nama Ministry of Land Reform seperti Ethiopia. Oleh karena semua kelembagaan tersebut dikepalai oleh seorang menteri, otomatis ia duduk dalam kabinet bersama menteri-menteri sektor lain. Karena itu, BPN kita wajar dijadikan kementerian sehingga terwakili dalam kabinet, dan dengan demikian akan sangat memudahkan koordinasi antarsektor.

Di tingkat (relatif) mikro administrasi pemerintah daerah provinsi maupun kabupaten perlu menjelaskan batas-batas antara satuan administratif, menyusun tata guna tanah, administrasi pertanahan, serta penentuan dan pemungutan PBB yang sekarang masih menjadi wewenang Departemen Keuangan di Indonesia. Penyelesaian perselisihan lokal yang mempunyai hubungan dengan pertanahan dapat diusahakan dahulu di daerah. Singkatnya, di sinilah pengertian "*mede bewind*" yang dikemukakan dalam Bab III akan diuji. Bila di tingkat daerah tidak dapat diselesaikan, tentu perselisihan akan diselesaikan di tingkat lebih atas, sampai ke pusat.

Pelaksanaan *Land Reform* jarang diserahkan kepada Kementerian Pertanian, lebih sering langsung di bawah Kementerian Reforma Agraria. Di Taiwan, pelaksanaannya diserahkan kepada pemerintahan provinsi, dan justru tidak diserahkan kepada Departemen Pertanian atau Kehutanan. Dengan demikian setiap negara mempunyai pola yang paling sesuai namun tetap ada koordinasi sentral. Ini yang tidak dimiliki lagi oleh Indonesia sejak 1965. Harapannya dengan dikeluarkannya Perpres No. 10/2006 mengenai Kedudukan dan Tugas Wewenang Badan Pertanahan Nasional koordinasi akan dikembalikan.

Apabila periode Reforma Agraria sudah berakhir, maka pada umumnya daerah akan mempunyai peranan yang lebih besar dalam memberi pelayanan dalam berbagai urusan pertanahan. Inilah yang kami maksud dengan *mikro administrasi*. Ibarat suatu operasi yang besar pada awalnya, tetapi kemudian ditangani secara lebih rutin.

Demikianlah secara ringkas tentang strategi, kelembagaan, dan tugas-tugas pelayanan sehubungan dengan pembenahan struktur agraria, yang mudah-mudahan di Indonesia dapat dilaksanakan pada waktu dekat berdasarkan TAP MPR-RI IX/2001 dan garis kebijakan menteri pertanian berkaitan dengan Revitalisasi Pertanian.

Bogor, 10 Juni 2006

SUMBER ACUAN DAN BACAAN

Boedi Harsono. 2003. *Pengembangan Hukum Tanah nasional*. Jakarta: Sarasehan Nasional Universitas Trisakti.

Fokusmedia. 2004. *Undang-undang Otonomi Daerah*. Bandung: Fokusmedia. Edisi Lengkap.

Gunawan Wiradi dan Endang Suhendar. 2006. *Report on Land Dialogue: Land Problems in the Context of Regional Autonomy*. Bandung: BPN.

Sein Lin. 1974. *Land Reform Implementation: A Comparative Perspective. Hartford*. Conn.: J.C. Lincoln Institute.

Soedargo. 1962. *Undang-undang Pokok Agraria, Jl. 1*. Bandung: N.V. Eresco.

Undang-Undang Dasar 1945. (tt). Jakarta.

B UUPA VS PENGELOLAAN SUMBER DAYA AGRARIA (OTODA)

PEMBAHARUAN AGRARIA DEMI MENGHINDARI REVOLUSI ANARKIS DAN MEMASUKI ERA INDUSTRIALISASI

Pendahuluan

Hanya terpisah dua hari menjelang peringatan hari lahirnya Undang-undang Pokok Agraria No. 5/1960 pada 24 September, mau tidak mau kita harus menoleh ke belakang, karena UUPA tersebut juga merupakan hasil perjuangan mewujudkan Republik Indonesia kita melalui suatu revolusi. Pengakuan dari negara-negara lain atas kemerdekaan Republik Indonesia dan emansipasi bangsa dari status rakyat terjajah mempertebal tekad pendekar-pendekar bangsa kita untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan bagi semua.

Segera setelah revolusi fisik pecah, di Yogya dibentuk sebuah panitia yang ditugaskan mempersiapkan dan merumuskan RUU Pokok Agraria, karena kehidupan bangsa kita berakar pada sektor pertanian dan pelakunya adalah petani yang sudah cukup lama menderita di zaman prakemerdekaan. Langkah yang diambil kabinet Syahrir II ini mencerminkan pandangan yang sudah jauh ke depan.

Tidak dapat disangkal bahwa usaha merumuskan RUU Pokok Agraria dalam periode 1947—1960 tersendat-sendat oleh berbagai kegunca-

ngan politik, militer, dan kabinet yang silih berganti dan berumur rata-rata kurang dari setahun, sehingga stabilitas negara terganggu. Akhirnya, setelah demokrasi parlementer diganti dengan demokrasi terpimpin, dan pemberontakan di daerah Sumatra (PRRI) dan Sulawesi (DI-TII dan Permesta) dapat dipatahkan ada stabilitas yang lebih mantap.

Setelah UUPA diundangkan pada 24 September 1960, ada buku tentang perundang-undangan Agraria Indonesia yang diluncurkan dan Menteri Agraria Mr. Soedjarwo (alm.) memberi sambutan sebagai berikut: "*Setelah lebih dari lima belas tahoen kita, Bangsa Indonesia mentjapai Kemerdekaan, baroelah sekarang kita berhasil merombak sama sekali hoekoem agrarian colonial dan membentoek oendang-oendang agrarian baroe yang bersifat nasional, progresif, sesoeai dengan Manifesto Politik dan Oesdek.*"

Di satu pihak ***domein beginsel*** dan dualisme dalam hukum pertanahan kita dilenyapkan. Hukum Eropa (Buku II *Burgerlijk Wetboek*) dicabut sepanjang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa. Sekarang sudah tersusun Undang-undang Agraria sebagai pelaksanaan pasal 33 UUD 1945 yang berdasarkan hukum adat yang juga telah berabad-abad berkembang di samping hukum Eropa.

Namun, karena hukum Eropa itu memperkuat sistem liberalisme dan kapitalisme, dan hukum adat pun dalam beberapa hal mengandung unsur-unsur feodalisme, liberalisme, dan kapitalisme, maka unsur-unsur tersebut harus pula dibersihkan dari hukum adat.

Dasar-dasar *Land Reform* kita bertujuan:

1. Mengadakan pembagian adil dan merata atas sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah, agar ada pembagian hasil yang adil pula.

2. Mengakui hak milik tanah sebagai hak yang terkuat dan terpenuh yang ***berfungsi sosial***.
3. Memperbaiki keadaan sosial-ekonomi rakyat tani untuk mencapai taraf hidup yang lebih tinggi dan layak.
4. Mengakhiri sistem tuan tanah-tuan tanah dan sistem pemerasan lainnya (berarti ***land to the tiller***).
5. Mengembangkan usaha rakyat yang berbentuk koperasi pertanian dan mempertinggi pendapatan nasional.

Dan akhirnya, ***last but not least***, UUPA No. 5/1960 meletakkan dasar baru untuk mengubah struktur ekonomi agraris menjadi struktur ekonomi yang berdasarkan perkembangan industri dan agraris yang seimbang. Jadi, jelas pemikiran sejak awal adalah mengatur dan memperbaiki struktur agraria demi memperkuat dasar pertanian menuju ke arah industrialisasi modern.

Pendekatan pemerintah sejak 1960 dengan adanya UUPBH dan UUPA, walau bercorak makro, sangat komprehensif karena sudah mencantumkan dasar-dasar hubungan penyakapan (*tenurial relations*), maupun redistribusi tanah, tata guna tanah, tanah langsung di bawah kekuasaan negara, pembelian tanah untuk keperluan pemerintah, dan pendudukan tanah secara liar. Bahkan kemudian juga ada peraturan mengenai pengadilan *Land Reform* di tingkat kecamatan.

Namun, walaupun ada usaha sungguh-sungguh, ternyata proses mengundangkan reforma agraria tertinggal dari tuntutan secara nyata, dan gejala "lapar tanah" sudah memuncak sejak 1960. Misalnya terlihat dari "okupasi liar" (sekarang penjarahan) yang sebenarnya sudah dibiarkan berlangsung selama pendudukan Jepang (1942—1945), terutama di sekitar perkebunan. Terlebih setelah kemerdekaan organisasi petani juga terlibat dalam kegiatan tersebut, tetapi pada he-

mat penulis, hal itu bukanlah karena pertimbangan politik, melainkan sederhana saja, karena ingin **memperbaiki nasib hidup keluarga petani itu sendiri!**

Peristiwa dan Dampak Peristiwa 30 September 1965

Kejadian politik pada tanggal tersebut yang meledak di ibu kota Jakarta, sejenis "revolusi istana", cepat sekali berdampak dan menjalar ke daerah-daerah, terutama yang berpenduduk padat seperti Jawa Timur, Jawa Tengah, Bali, Lampung, dan Sumatra Utara, dengan kelaparan tanah yang sudah akut, sehingga bentrokan berdarah antara tuan tanah, buruh tani, dan petani tunakisma tak terhindarkan lagi.

Dari sudut pandang sosiologi, jelas bahwa tanpa adanya perbedaan ideologi politik pun, perbedaan kepentingan atas penguasaan tanah di kalangan masyarakat pedesaan sudah cukup menjadi alasan/penyebab yang dapat menyulut pertikaian, bahkan bunuh-membunuh antara petani miskin dan lapisan yang berada.

Nyatanya dalam masyarakat pascatradisional dan primordial konflik terpendam semacam itu mudah meledak (*manifest*) seperti yang kita saksikan sejak 1998. Akibat dari keguncangan politik tadi, pemerintah Orde Baru sejak 1966 tidak hanya melarang gerakan politik partai-partai berhaluan sosialis, tetapi juga menghentikan pelaksanaan *land reform* dan mempeti-eskan UUPA No. 5/1960.

Walaupun demikian, sebenarnya sudah dapat diramalkan bahwa Pembangunan Nasional Berencana (Pelita) akan membutuhkan tanah untuk pelaksanaan berbagai proyek seperti perluasan kota, pembangunan kota satelit baru, sarana pelabuhan dan bandara, perhotelan dan fasilitas turisme, serta kawasan perdagangan dan ka-

wasan industri. Ternyata bahwa menjelang Pelita III (1977) sudah terasa kebutuhan mendesak akan tanah yang juga semakin sulit dapat dipenuhi. Gejala perebutan tanah antara lain bebentuk penggusuran dan yang lebih terkena serta menderita, baik di perkotaan maupun pedesaan, adalah rakyat kecil. Dengan dalih "kepentingan umum", tak jarang terjadi penggusuran penduduk dan perkampungan mereka, tanpa atau dengan ganti rugi yang tidak mencukupi untuk membangun rumah atau tempat pemukiman baru di lokasi lain.

Inilah gejala **marginalisasi** kaum papa dan lemah yang menjadi salah satu dampak negatif dari pembangunan nasional, karena masalah agraria secara makro tidak dipecahkan terlebih dahulu, berpijak pada UU yang mengatur penguasaan dan pemanfaatan bumi, air, dan tata ruang secara terpadu. Dalam keadaan seperti itu, maka siapa yang kuat, baik negara maupun swasta, bisa bertindak sewenang-wenang. Di pihak lain, memang "okupasi liar" yang sudah lama berlangsung dan sering dibiarkan dirasakan oleh lapisan bawah sebagai hak untuk hidup. Setelah tergusur, lalu mau pindah ke mana? Tanah yang kosong lalu ditempatinya, mula-mula untuk sementara, tetapi bila dibiarkan maka akan dirasakan sebagai haknya, yaitu hak hidup dan demi keadilan.

Sekarang, setelah krisis moneter 1997 meledak, kembali timbul gejala penjarahan tanah lagi dan protes serta tuntutan petani semakin mendesak. Cukup jelikah pemerintah dan wakil-wakil rakyat di DPR, serta cukup pekakah lembaga-lembaga negara terhormat tadi untuk menyadari bahwa masalah reforma agraria adalah masalah "gagal atau berhasilnya pembangunan industri kita berlandaskan sektor pertanian yang kuat dan sehat?"

Model Pembangunan 1970—1997

Sejak Pelita I (1969/70) sebenarnya pemerintah juga berpendirian bahwa modernisasi dan industrialisasi negara kita akan didasarkan atas sektor pertanian yang kuat. Buktinya program-program pertama pembangunan memang mementingkan rehabilitasi persawahan, pengairan, waduk, perkebunan, dan swasembada beras, yang akhirnya tercapai dalam tahun 1984/85, walaupun—seperti pernah diramalkan oleh penulis—tidak akan berlangsung lama. Sebabnya ialah karena penyusutan tanah pertanian subur di Jawa dan Bali juga terjadi dengan cepat akibat perluasan kota, prasarana industri, dan lain-lain di satu pihak, sedangkan di pihak lain proses industrialisasi tidak cukup menyerap kelebihan tenaga kerja dari daerah pedesaan.

Model pembangunan kita selama 5 Pelita lebih tampaknya berbias kuat pada perkotaan dan di daerah pedesaan masih lebih mendahulukan industri yang ekstraktif terhadap sumber daya alam dan bersifat padat modal. Industri kecil dan keluarga yang mempekerjakan berpuluh juta pengusaha gurem dan pekerja berpendidikan rendah baru belakangan ini diperhatikan, tetapi sistem pembinaan dan perkreditan ternyata tidak efektif. Akibatnya, surplus angkatan kerja dari daerah pedesaan yang setiap tahun bertambah sekitar 2,5 juta tak tertampung dan mengalir ke kota-kota memasuki sektor informal. Kesenjangan antara lapisan sosial di perkotaan semakin tampak jelas!

Memang pembangunan nasional yang berbias perkotaan juga memberi "tetesan kemakmuran" ke daerah pedesaan, tetapi masih jauh dari cukup. Di daerah pedesaan sendiri, Revolusi Hijau—di Indonesia khususnya untuk mencapai swasembada beras—seperti di Mexico, India, Filipina, dan lain-lain juga menimbulkan kesenjangan antara

lapisan sosial. Yang bertambah sejahtera adalah petani lapisan tengah ke atas yang menguasai tanah garapan di atas 0,75 hektare.

Demikianlah keadaan hasil lima setengah Pelita yang akhirnya menganaktirikan sektor pertanian sedemikian rupa, sehingga sejak krisis moneter 1997 melanda masyarakat kita—dan kemudian menjalar ke krisis-krisis politik, pemerintahan, perbankan, bahkan moral—petani lapisan bawah tambah menderita. Setelah sektor yang tidak berbasis pertanian terperosok dalam dan sektor perbankan terpuruk, sangat diharapkan sektor pertanian dapat dijadikan sektor andalan dan memutar kembali roda ekonomi. Namun, bersama dengan jeritan itu, ditemukan pula bahwa struktur agraria masih berantakan dan kocar-kacir karena UUPA No. 5/1960 sudah 34 tahun dipeti-eskan.

Dewasa ini pun masih belum diyakini oleh segenap Kabinet Transisi (1998—2000) bahwa Reforma Agraria menjadi persyaratan mutlak untuk membenahi landasan pembangunan nasional, yaitu **pertanian**. Sepertinya kita harus menghidupkan kembali keyakinan Menteri Agraria Sadjarwo (alm-1961).

Reformasi dan Agenda Pembaharuan Agraria

Jelas bahwa ruang cakup Reformasi yang berawal pada Mei 1998 lebih luas daripada sekadar mengusahakan demokratisasi, membentuk masyarakat madani, menyesuaikan struktur ekonomi menghadapi globalisasi dengan sistem ekonomi dan perdagangan yang terbuka. Lebih dari itu model pembangunan kita perlu ditinjau kembali dan diralat seperti apabila sektor pertanian akan dijadikan sektor andalan sebagai pengganti sektor industri yang sudah terpuruk dan karena ketergantungannya kepada komponen impor akan membutuhkan waktu lama untuk bangkit kembali.

Sementara ini bisa dilupakan dulu sasaran "tinggal landas" dan menjadi salah satu negara di antara "Newly Industrialising Countries" (NIC). Justru **Era Reformasi** sekarang perlu kita manfaatkan untuk menciptakan **momentum mewujudkan Reforma Agraria** yang memang menuntut sejumlah prasyarakat untuk dapat berhasil baik.

Sebelum butir-butir agenda dirinci, prasyarat yang perlu dipenuhi lebih dahulu adalah:

1. Pemerintah yang sejak tahun 1977/78 mengulangi lagi pernyataan bahwa pemerintah mempunyai *political will* untuk melaksanakan Reforma Agraria dan perlu diperkuat dengan pernyataan tentang *political commitment*.
2. Pendekatan perlu dimulai dari tingkat makro secara terpadu dan berjangka panjang dan tidak dengan pendekatan departemen teknis/sektoral yang lebih bertujuan memecahkan kasus/masalah pada tingkat relatif mikro dengan egoisme sektoral pula.
3. Kesalahan bahkan konflik kepentingan antarsektor perlu segera diralat dan dipecahkan agar kebijakan benar-benar terpadu.
4. Untuk itu Reforma Agraria perlu dimasukkan sebagai bab dalam GBHN tahun 2000—2005 agar secara lebih operasional dapat dirinci dalam *Plan of Operation* dalam buku Repelita.
5. Perlu pula ditunjuk badan khusus dengan cukup wewenang dan kemampuan koordinasi yang dapat memandu lembaga-lembaga pelaksana di pusat dan daerah serta mengawasi dan memantau kinerja mereka.
6. Mengingat adanya otonomi daerah sampai di tingkat II atau kabupaten, *line of command* tidak akan seketat seperti dulu sebelum ada UU No. 22 dan 25 tahun 1999. Ini berarti bahwa peraturan-peraturan mengenai bagi hasil, redistribusi tanah, tata guna, keserasian hubungan antara hukum negara dan hukum adat dapat berbeda-beda dari satu Dati II ke Dati II lain.

7. Untuk menghindari egoisme sektoral berbagai keputusan mengenai tata guna tanah, penguasaan minimum dan maksimum tanah harus mendapat persetujuan DPRD yang sungguh dipilih secara demokratis dan memperjuangkan kepentingan petani.
8. Demikian pula sewa tanah oleh pengusaha/pribadi asing untuk jangka panjang perlu persetujuan DPRD sebagai dimaksud di atas.
9. Berbagai UU yang mengurus bumi, air, dan tata ruang yang merupakan kekayaan bangsa (pertanian, kehutanan, pertambangan, pemukiman, kelautan, dan lain-lain) perlu ditinjau kembali dan diserasikan melalui perundingan antara departemen terkait.
10. Pemberdayaan petani kecil dan buruh tani hanya dapat dilakukan dengan pembagian aset yang merata dan kesempatan untuk berorganisasi agar dapat memperjuangkan kepentingan mereka bersama secara demokratis.

Sudah jelas bahwa hal-hal tersebut masih harus diperjuangkan oleh partai-partai politik di DPR-RI, tetapi dalam seminar dan diskusi antara IPB dan 5 partai politik terbesar (PDI-P, Golkar, PKB, PAN, PPP), paling tidak tiga partai menyatakan akan memperjuangkan reforma struktur agraria serta perwujudan sistem ekonomi kerakyatan. Pembagian aset tanah secara merata dan adil diterima penuh agar dapat meningkatkan produktivitas usaha dan produksi nasional dalam keseluruhannya.

LSM seperti sekarang yang tergabung dalam KPA perlu terus mendorong dan memantau agar parpol menepati janji-janji yang sekarang sudah dijadikan komitmen mereka. Akhirnya pengawasan perlu dilakukan oleh organisasi dalam lembaga yang mewakili rakyat banyak, khususnya mengenai butir-butir agenda pembaharuan. Penulis cukup menunjukkan dua buku yang diterbitkan oleh Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) pada 1997 dan 1998 yang sudah menyajikan

butir-butir revisi secara sangat terinci, sehingga bila pemerintah pilihan DPR/MPR nanti terbentuk, benar-benar bukan saja mempunyai *political will* untuk melaksanakan reforma agraria, tetapi juga mempunyai *political commitment* yang sungguh-sungguh, landasan pertanian akan kokoh untuk pembangunan industri. Bila tidak dilaksanakan dan industri tidak mampu menampung angkatan kerja dari daerah pedesaan, dini atau lambat, akan sangat terbuka peluang pecahnya suatu revolusi. Mungkin karena itulah, E. Jacoby (1961) menyebut Land Reform: ***Man and Land: The Essential Revolution***, justru untuk **menghindari revolusi anarkis** yang bisa berdarah.

Sedia payung sebelum hujan deras!

Bogor, 10 September 1999

SUMBER ACUAN

Anonimus. 1998. Usulan Revisi Undang-undang Pokok Agraria; Menuju Penegakan Hak-hak Rakyat atas Sumber Agraria untuk Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, dan Konsorsium Pembaruan Agraria.

Bachriadi, Dianto, dkk. (eds.). 1997. *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*. Jakarta: FEUI (Untuk Konsorsium Pembaruan Agraria).

Kahin, G.Mc T. 1952. *Indonesian Nationalism and Revolution*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

Soedargo. 1961. *Perundang-undangan Agraria Indonesia*. Bandung: N.V. Eresco. Jilid I.

Tjondronegoro, S.M.P. 1999. *Sosiologi Agraria*. Bandung: AKATIGA.

B UUPA VS PENGELOLAAN SUMBER DAYA AGRARIA (OTODA)

PENGELOLAAN SUMBER DAYA AGRARIA

Kelembagaan dan Reforma Agraria

Umum

Bila menengok jauh ke belakang, semasa masyarakat manusia masih sepenuhnya tergantung pada kekayaan alam di lingkungan sekitarnya, aset tanah menjadi sumber kehidupan utama dan, karena itu, agraria juga hanya diasosiasikan dengan pertanian. Kekayaan alam di atas maupun di bawah permukaan bumi belum menjadi sumber kehidupan; hutan masih luas dan berbagai pertambangan belum dikenal. Itulah sebabnya agraria dipahami dalam pengertian yang semata-mata mencakup tanah (*land*) dan pemanfaatannya, terutama setelah penduduk tidak lagi berpindah-pindah dan mengembara (*nomadic*), untuk bercocok tanam atau bertani.

Namun, UUD 1945 Negara Republik Indonesia, lebih khusus lagi dalam pasal 33 ayat 3, jelas mengatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam adalah aset utama rakyat Indonesia. Dan berdasarkan pasal 33 itulah UU Pokok Agraria 1960 memasukkan tanah, air, dan kekayaan alam di atas maupun di bawahnya ke dalam istilah agraria. Karena itu, UUPA No. 5/1960 memang merupakan UU induk dari kekayaan dan sumber daya alam kita.

Yang dulu menguasai tanah tentu adalah suku-suku bangsa (*tribes*, *clans*, dan lain-lain) untuk wilayah berburu dan kemudian, setelah menetap, untuk pertanian. Kemudian feodalisme muncul dan raja-raja yang menjadi penguasa tentu juga menguasai tanah dalam batas wilayah kerajaannya. Petani yang tinggal di wilayah seperti itu menjadi sumber tenaga kerja dan sumber penghasil pangan. Raja yang biasanya juga merekrut pengawal/prajurit, sebaliknya, juga memberi perlindungan kepada rakyatnya terhadap perampok dan penyerangan pada umumnya. Satu bentuk lain penguasaan tanah adalah wilayah yang dikuasai oleh gereja, dan ini ditaati oleh petani. Di Eropa pernah terjadi pertentangan antara gereja dan negara, setelah sejak tahun 1600 timbul "negara-bangsa" (*nation state*).

Kerajaan-kerajaan, bersamaan dengan perkembangan tersebut, kurang berperan dan mulai bersatu membentuk negara. Satu contoh yang jelas di Eropa adalah Perancis setelah revolusi 1789, yang menumbangkan struktur feodal dan mendirikan republik pertama. Tentu kemudian tanah kerajaan beralih penguasaannya, sebagian kepada pribadi-pribadi, baik borjuis atau pun petani, dan sebagian lagi ke negara. Sistem ekonomi kapitalis yang zaman itu juga semakin meluas membenarkan pemilikan pribadi.

Kelembagaan Ekonomi dan Agraria

Bila kita meninjau kembali ke zaman feodal, dapat kita lihat pertumbuhan awal suatu lembaga yang mencerminkan ketergantungan dari "pejabat/pembantu" raja kepadanya. Pejabat yang turut menunjang kekuasaan raja dan struktur feodal diberi sebidang tanah untuk digarap sebagai imbalan atas jasa-jasanya serta kesetiaannya. Konsep ini disebut *apanage*, dan di Jawa juga dikenal sebagai "tanah bengkok". Secara harfiah dalam bahasa Belanda memang berarti "tanah peja-

bat" (*ambts gronden*). Bidang-bidang tanah di Eropa dulu bisa luas, yaitu mencapai beberapa puluh hektare.

Namun, asal mulanya tanah *apanage* itu tidak dimiliki pejabat tetapi tetap milik raja, tepat seperti "tanah bengkok" lurah-lurah kita di Jawa. Zaman dulu memang belum ada sistem ekonomi uang yang meluas di daerah pedesaan, sehingga pajak yang "dibayar" kaum petani kepada raja adalah dalam bentuk gandum atau hasil bumi lain. Di Eropa Barat dikenal nilai pajak yang setara dengan sepersepuluh dari hasil bumi.

Suatu hal yang sangat menarik adalah perkembangan bagaimana tanah mulai mempunyai arti dalam sistem ekonomi di Eropa. Menurut sejarah hal ini berawal dari era kaum Physiocrat (menjelang 1700) dengan tokohnya Quesnay yang menganggap tanah sebagai sumber daya utama dalam sistem ekonomi.

Kaum Merkantil sebelumnya (1600—1733) mengunggulkan perdagangan antar-negara/daerah. Intinya adalah memperoleh emas melalui perdagangan (tukar-menukar) yang sebelum zaman Merkantilisme tidak terbayang bisa terjadi. Mengapa? Karena sejak zaman Yunani Kuno (Plato/Socrates) sekitar 350 SM, perdagangan dianggap pekerjaan yang hina. Walaupun sering masyarakat Yunani Kuno diacu sebagai pencetus sistem demokrasi, antara lain karena sudah ada jenis perwakilan rakyat (*Ecclesia*), masyarakat polis Athena masih mengenal pelapisan sosial yang jelas. Dalam pada itu lapisan bawah terdiri atas pedagang dan pengrajin (*manual labourers*).

Hingga zaman pertengahan (*middle age*) di Eropa Barat, perdagangan dianggap rendah, dan terutama menurut gereja Katolik menagih bunga yang sering terjadi di dunia perdagangan tidak dibenarkan. Tepat seperti *riba* dalam masyarakat Islam sampai abad ke-21. Ingat

gejala Bank Muamalat dalam masyarakat kita sekarang yang mencoba mencari alternatif baru.

Singkatnya, bagi kaum Merkantilis, walaupun juga mengekspor gandum untuk memperoleh emas, tanah belum terlalu dianggap sebagai "aset ekonomi". Baru kemudian tokoh *Physiocrat*, F. Quesnay, yang mengecam kaum Merkantilis yang karena mengunggulkan perdagangan melupakan pertanian. *Physiocrat*, menurut literatur, diacu dari istilah-istilah Yunani yang berarti "penguasaan oleh alam". Karena kaum *Physio-crat* dalam sejarah ekonomi dianggap sebagai "pendiri ilmu ekonomi", maka dapat kita simpulkan bahwa landasan ekonomi terkuat adalah pertanian yang jelas membutuhkan prasyarat ketersediaan tanah.

Postulat inilah yang ternyata dilupakan oleh para ahli ekonomi kita ketika merancang Repelita I (1969/70—1973/74) untuk negara agraris Indonesia. Terlalu cepat ingin meningkat ke perdagangan dan industri (Merkantilisme ke Neoklasik) dengan mengabaikan pembenahan agraris yang dasar-dasarnya sudah dirumuskan dalam UUPA 5/1960.

Negara-Bangsa dan Agraria

Di atas telah dideskripsikan runtuhnya tatanan feodal dan timbulnya negara-bangsa, yang semua berawal dari usaha menguasai tanah. Bukan hanya di Eropa, tetapi juga di Amerika Utara, Amerika Latin, Afrika Selatan, dan Asia tanah menjadi perebutan. Di Amerika Serikat bangsa Indian terdesak oleh bangsa kulit putih dari Eropa (Perancis, Irlandia, Inggris, Jerman, dan Eropa Timur), sedangkan Amerika Latin lebih dijajah oleh Spanyol dan Portugal. Setelah penjajahan Spanyol dan Portugal berakhir, tumbuh juga negara-bangsa yang

menguasai tanah. Di Kolombia, misalnya, 60% dari wilayah adalah tanah Negara.

Demikian pula di negara kita, setelah 1870 dengan Undang-undang Agraria pertamanya (*Agrarische Wet*), sebagian besar wilayah di dataran rendah—paling tidak di Jawa—menjadi tanah negara. Lembaga "desa perdikan" (merdeka) dan tanah swapraja sudah lama pudar, sehingga mungkin sekarang hanya D.I. Yogyakarta yang masih mempunyai tanah swapraja di bawah penguasaan Sri Sultan Hamengku Buwono X. Di Kesunanan Surakarta, yang bukan daerah istimewa, tanah swapraja sudah sangat menyempit sejak swapraja dihapus pada 1948. Bahkan, di luar Jawa yang tidak pernah mengalami registrasi kadastral tidak jelas mana batas hak ulayat dan mana tanah negara. Karena itu, negara beranggapan bahwa semua adalah tanah negara selama tidak ada tuntutan dari suku dan adat setempat atas hak ulayat.

Namun, setelah penduduk bertambah dan memerlukan tanah garapan, tuntutan atas apa yang dianggap "tanah negara" bertambah gencar dan peluang konflik tanah bertambah besar. Sudah sejak zaman penjajahan, dan masih terjadi dalam zaman kemerdekaan, proses tersebut dipercepat; sistem ekonomi uang meluas dan menembus ke daerah-daerah yang semula terpencil, sehingga norma/nilai adat semakin melemah. Individualisme, yang tampak dari perilaku petua adat, menebal dan lembaga adat berkurang peranannya. Penyewaan, penyerahan, bahkan penjualan tanah adat semakin banyak dilaporkan, karena terjadi tanpa musyawarah terlebih dahulu dengan warga suku lain. Sementara itu, sistem pengadilan dan kendali sosial (*social control*) juga tidak jelas atau sudah tidak efektif lagi.

Kelembagaan yang Mengurus Agraria

A. Nasional dan Lokal

Kelembagaan ini dapat dibagi atas tingkat nasional dan lokal yang mengacu ke kecamatan ke bawah. Namun di Indonesia tampaknya kelembagaan di tingkat nasional saja yang masih agak berperan, karena setelah 1965 di tingkat lokal tidak ada apa-apa lagi akibat UUPA No. 5/1960 dipeti-eskan dan *Land Reform*, dalam arti redistribusi tanah, dihentikan.

Di tingkat nasional, lembaga pertanahan yang ditugaskan merumuskan RUU Pokok Agraria boleh dikatakan adalah panitia negara yang dibentuk di Yogyakarta pada 1947. Setelah 5 Juli 1959 sudah ada Biro Perencanaan dan Perundang-undangan yang dikepalai Mr. Sunitro Tjokrowardojo, di bawah Departemen Agraria yang dipimpin oleh Menteri Mr. Sadjarwo. Urusan dan masalah agraria saat itu sangat dipentingkan dan diperhatikan.

Penetapan UU tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dalam "Dasar-dasar dan Ketentuan Pokok" sangat jelas menyatakan dalam Bab I pasal 1 bahwa:

1. Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.
2. Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan YME adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.
3. Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air, serta ruang angkasa yang termasuk dalam ayat (2) pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.
4. Dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air.

5. Dalam pengertian air, termasuk baik perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia.
6. Yang dimaksud dengan ruang angkasa ialah ruang di atas bumi dan air tersebut pada ayat (4) dan (5) pasal ini.

Sering dilupakan kata-kata dalam pidato Menteri Agraria Sadjarwo (1961) bahwa: "Maka landasan UUPA ialah hukum adat yang dibersihkan dari unsur-unsur yang bersifat pemerasan, serta mengindahkan unsur-unsur agama."

Dasar-dasar *land reform* yang tercantum dalam UUPA No. 5/1960 juga bertujuan mengadakan pembagian yang adil dan merata atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah. Akibatnya, pemilikan tanah yang luas (*groot grond bezit*) ditiadakan, karena itu merugikan kepentingan rakyat.

Diakui pula bahwa untuk mengubah struktur ekonomi (dari kapitalis ke sosialisme Indonesia), struktur ekonomi agraris harus seimbang dengan struktur ekonomi industri. Agaknya pada saat Pelita I dalam era Orde Baru dirumuskan suatu prinsip yang melupakan urutan tahap tersebut, sehingga tumbuhnya kelas menengah yang lemah kewiraswastaannya serta berperilaku terlalu spekulatif menyebabkan kita sekarang terjerumus dalam multikrisis politik-ekonomi dan sosial budaya!

Akibat pembekuan UUPA No. 5/1960 setelah 1965 tidak banyak lembaga yang berada di tingkat nasional maupun regional yang mengurus masalah agraria lagi. Memang di bawah Departemen Dalam Negeri ada Direktorat Jenderal Agraria yang mengurus registrasi perpajakan tanah (IPEDA) dan di beberapa lokasi mengurus juga konsolidasi tanah dan masalah-masalah administrasi tanah.

Setelah pemerintah menghadapi kesulitan untuk memperoleh tanah guna proyek-proyek pembangunan (1977 dan seterusnya), maka pada 1988 dibentuk Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai pengganti Ditjen Agraria yang dibubarkan. Walaupun BPN langsung ditempatkan di bawah Sekretariat Negara (lebih dekat ke presiden), jajaran ke bawah melemah karena personalianya dipinjam dari Departemen Dalam Negeri (eks-Ditjen Agraria). Lembaga ini menjadi lebih sulit untuk bertindak efektif. Pengawasan terhadap lembaga ini juga melemah karena dalam kenyataannya kepala BPN bertanggung jawab kepada presiden dan tidak kepada menteri dalam negeri lagi atau kepada DPR.

Perlu pula diketahui bahwa sebagian besar kawasan hutan di Indonesia (70%) adalah daerah Departemen Kehutanan, sehingga Departemen Pertanian hanya berurusan dengan tanah pertanian dan perkebunan. Koordinasi antara departemen, walaupun ada, tidak terlalu efektif.

B. Regional dan Lokal

Kelembagaan di tingkat ini yang lebih khusus mengurus masalah agraria juga sebatas dinas, yang dulu berada di bawah Direktorat Jenderal Agraria, Departemen Dalam Negeri. Perselisihan atas tanah juga dapat diajukan ke pengadilan tingkat kabupaten atau provinsi. Boleh dikatakan sejak abad ke-20 sebenarnya sudah ada usaha melakukan desentralisasi kekuasaan tingkat desa dalam sistem pemerintahan Hindia Belanda, tetapi tidak ada yang khusus mengatur mengenai masalah agraria. Misalnya, ada Keputusan Desentralisasi (*Decentralisatie Besluit 30 Desember 1904*) atau Ordonansi Daerah (*Locale Raden Ordonnantic, 8 Maret 1905*), tetapi semua bersifat kepemerintahan umum dan bukan khusus agraria.

Undang-undang No. 5/1974 mengenai "Daerah Otonom" atau disebut "daerah" juga tidak mengandung pasal yang membenarkan pembentukan lembaga-lembaga yang khusus mengatur agraria, kecuali dinas. Wewenang daerah semata-mata mengurus rumah tangganya sendiri.

Hal itu tampaknya menunjukkan suatu kemunduran bila dibandingkan dengan UU No. 11 dan No. 14 tahun 1950 mengenai Pembentukan dan Lingkungan Provinsi Jawa Barat. Pasal 4 UU itu sudah disebut urusan apa saja yang menjadi wewenang daerah dan di antaranya adalah urusan agraria (tanah), urusan pengairan, jalan-jalan, dan gedung-gedung, serta urusan pertanian, perikanan, dan koperasi. Namun demikian, kelembagaan tetap berada dalam gugus pemerintahan.

Di tingkat desa pernah akan dibentuk desapradja (UU No. 19/1965), tetapi setelah pergolakan politik, dalam tahun itu juga dikeluarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 29/1966, tertanggal 15 Oktober 1966, pembentukan desapradja ditangguhkan sampai ada ketentuan lebih lanjut. Otomatis Peraturan Pemerintah yang seharusnya dirumuskan serta mengacu kepada UU No. 19/1965 juga tertunda.

Kita tahu bahwa UU No. 19/1965 tersebut sudah diganti oleh Undang-undang No. 5/1979 mengenai Pemerintahan Desa. Sejak itu kita mengenal istilah: desa swakarya, desa swadaya, dan desa swasembada yang berlaku untuk seluruh Indonesia, dan inilah yang tampaknya sekarang tidak sesuai lagi, karena mengingkari masyarakat adat dengan hak ulayatnya. Sementara ini memang lembaga-lembaga adat di daerah pedesaan juga mulai rapuh.

Karena UUPA No. 5/1960 juga sudah dibekukan, maka tidak ada peraturan-peraturan khusus mengenai urusan agraria. Musyawarah de-

sa dapat membicarakan berbagai masalah pembangunan yang berlangsung dalam wadah Lembaga Sosial Desa (LSD). Pada 1980-an bahkan ada Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD).

Mengenai registrasi tanah pertanian, memang sejak dahulu ada buku tebal huruf C (atau buku *Cahier*) yang berisi catatan tentang kepemilikan dan pergantian kepemilikan tanah, tetapi sudah lama para lurah tidak lagi mengisi keterangan yang diperlukan, sehingga sulit diketahui secara cermat keadaan saat tertentu maupun perubahan yang terjadi. Ketimpangan penguasaan tanah dewasa ini mungkin lebih tercermin dalam hasil Sensus Pertanian yang setiap 10 tahun diselenggarakan oleh Badan Pusat Statistik; yang jelas antara 1983—1993 akumulasi tanah terjadi dan jumlah petani yang menguasai tanah <0,5 hektare bertambah.

Kelembagaan dan Cita-cita Reforma Agraria

Kalau kelembagaan atau institusi diartikan sebagai perwujudan (bisa berbentuk perilaku atau bangunan nyata) norma/nilai yang mendasarinya (pranata), maka perundang-undangan adalah satu perwujudannya. Dalam rangka proses perubahan struktur agraria yang ada menjadi struktur baru yang lebih adil dan menyejahterakan rakyat inilah kita dapat memahami reforma agraria.

Oleh karena UUPA 5/1960 cukup lama dipeti-eskan, maka lembaga-lembaga yang lebih operasional belum dibentuk dari tingkat desa sampai tingkat nasional. Di tingkat paling makro/tinggi tadi, UUPA No. 5/1960, yang sudah begitu komprehensif dan disetujui oleh *the Founding Fathers* Republik Indonesia kita, sebaiknya diterima sebagai undang-undang induk seperti ditunjukkan di atas. Hal ini berarti bahwa UU induk atau payung hukum ini harus diacu dalam UU lain

yang lahir setelah 1960; di antaranya adalah UU Pokok Kehutanan, UU Pengairan, UU Pertambangan, UU Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, UU Lingkungan, UU Tata Ruang, dan sebagainya, yang semuanya tidak mengacu kepada UUPA No. 5/1960.

Pemikiran dan pengaturan yang begitu teknis sektoral menimbulkan banyak kesimpangsiuran dan menciptakan kerumitan yang perlu kita pecahkan. Kerumitan yang sekarang ada dan harus kita pecahkan sudah begitu lanjut, sehingga dirasakan perlu membentuk Departemen Agraria kembali seperti yang ada pada 1960. Memang perlu dibentuk sebuah kabinet yang kuat, yang di dalamnya menteri-menteri yang bersangkutan (kehutanan, pertambangan, pertanian, lingkungan hidup, dan sebagainya) memiliki kesepahaman pemikiran dengan menteri agraria dalam melaksanakan Reforma Agraria.

Menurut pengalaman negara-negara yang sudah berhasil melaksanakan reforma agraria atau *land reform*—seperti Jepang, Korea, RRC, Taiwan, dan lain-lain—bukan hanya tekad politik dan pelaksanaan terkoordinasi yang diperlukan, melainkan juga dukungan dari aparat yang bersih—baik sipil maupun militer. Perancang ekonomi pembangunan juga perlu meyakini bahwa reforma agraria yang berhasil mempercepat proses industrialisasi negara secara lebih mandiri. Reforma agraria memang harus dilaksanakan dalam waktu yang terbatas, walaupun bisa pula berlangsung tahunan, tetapi semakin singkat semakin baik. Operasionalisasi kebijakan ini ibarat suatu pembedahan (seperti operasi pada tubuh manusia).

Tindakan ini jelas tidak nyaman untuk golongan tertentu, tetapi merupakan satu-satunya jalan untuk melangkah lebih cepat ke tahap industrialisasi dengan cara yang adil. Berjuta-juta petani penggarap akan berperan serta karena mereka merasa dapat memperbaiki nasib mereka. Tidak diingkari bahwa dalam proses Reforma Agraria

akan timbul konflik, dan karena itu perlu ada lembaga peradilan khusus yang memecahkan konflik di daerah atau pusat. Dulu memang pernah dibentuk pengadilan *Land Reform*, tetapi hidupnya tidak lama!

Reforma Agraria juga merupakan suatu langkah pemerintah yang tidak terlepas dari politik, dan karena itu memerlukan dukungan kuat dari organisasi petani. Namun tidak berarti bahwa organisasi petani harus mempunyai ideologi politik. Yang mutlak diperlukan adalah bahwa organisasi petani menjadi "*pressure group*" yang kuat, sehingga turut diperhitungkan dalam DPR/MPR dan di kalangan kabinet.

Sudah jelas bahwa dalam proses pembentukannya, organisasi LSM yang memperjuangkan keadilan dan perbaikan nasib petani dapat memainkan peranan dalam hal penyuluhan serta advokasi kepada organisasi petani. Gerakan Reforma Agraria tidak perlu dikendalikan dari tingkat nasional, tetapi sesuai UU No. 22/1999 tentang Otonomi Daerah bisa saja diawali oleh pemerintah daerah (Dati I dan II) yang sudah siap.

Inilah beberapa langkah yang dapat segera dilakukan melalui pembentukan lembaga yang justru dapat membantu menghindarkan anarki di daerah pedesaan pada umumnya.

SUMBER ACUAN

Soedargo, R. 1962. *Perundang-undangan Agraria Indonesia*, jilid I. Bandung: N.V. Eresco.

Surianingrat, Bayu. 1981. *Pemerintahan dan Administrasi Desa*. Jakarta: Aksara Baru.

Taliziduhu Ndraha. 1981. *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa*. Jakarta: P.T. Bina Aksara.

Tuma, Elias-H. 1965. *Twenty-six Centuries of Agrarian Reform: A Comparative Analyisis*. Berkeley: University of California Press.

Zimmerman, I.J. 1953. *Geschiedenis van het Economisch Denken*. Den Haag: Uitgeverij Albani.

B UUPA VS PENGELOLAAN SUMBER DAYA AGRARIA (OTODA)

HARI AIR DUNIA[1]

Pendahuluan

Pertama-tama saya ucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya atas undangan Jaringan Komunikasi Irigasi Indonesia untuk tidak hanya menghadiri sarasehan ini tetapi sekaligus menjadi pembicara awal. Undangan saya terima dengan segala keikhlasan dan senang hati karena saya akan dapat menambah pengetahuan saya mengenai kebutuhan air dan pengelolaannya melalui diskusi nanti.

Akan tetapi sekaligus saya juga memohon maaf atas masukan 'kilat' yang mampu saya sampaikan, karena undangan diterima agak lambat, sehingga tidak tersedia cukup waktu untuk mempersiapkan suatu makalah yang lebih analitis dan mendalam.

Dalam surat undangan tertera "Tema Hari Air Dunia 2006" yang tampaknya merupakan terjemahan ke dalam bahasa kita dari "*water and culture*". Dengan keterbatasan pengetahuan saya, ulasan yang akan saya suguhkan dibatasi sampai "*water*" saja, sedangkan "*culture*"

---

1 Sarasehan Jaringan Komunikasi Irigasi (JKI) Indonesia, 18 April 2006.

yang jauh lebih luas (*comprehensive*) pengertiannya akan diulas oleh Mas Rendra. Sebagai seorang sastrawan dan penyair terkemuka, ulasannya pasti akan lebih puitis.

Air dan Sumber Daya Alam Lain

Keberadaan air di bumi dan dalam kehidupan makhluk hidup tidak hanya penting tetapi juga mutlak. Bukan saja ahli-ahli astronomi, tetapi sementara ini juga para astronot yang pernah menjelajah ruang angkasa berkesimpulan bahwa belum ditemukan kehidupan tanpa air di planit berbagai galaksi. Apakah hipotesis ini akan bertahan atau tidak tergantung pada penemuan penelitian galaksi lain yang jumlahnya ribuan, kalau tidak bisa dikatakan jutaan, di jagad kita.

Untuk membatasi diri dalam ulasan ini, air saya persepsikan sebagai satu sumber daya alam yang paling vital. Beberapa sudut pandang tentang manfaat dan kegunaannya perlu saya kemukakan terlebih dahulu. Pertama, air begitu menentukan kehidupan manusia dan makhluk lain di planet bumi ini, sehingga agama memiliki sudut pandang tersendiri tentang air. Baik air hujan, laut, danau, dan sungai diartikan sebagai anugrah Sang Pencipta bagi manusia dan makhluk lain. Tiada kebudayaan sepanjang kita ketahui yang tidak mengagungkan keberadaan air. Suku-suku Indian di benua Amerika, misalnya, mengadakan upacara khusus untuk memohon air hujan berlimpah agar tanaman pangannya tumbuh subur dan hasil pangannya terjamin.

Demikian juga banyak kebudayaan yang mengagungkan air di sungai. Kita, misalnya, memuja Bengawan Solo di Jawa, Sungai Kapuas dan Sungai Barito di Kalimantan, dan lain-lain; bangsa Thai memuja Sungai Chao Praya; orang India beragama Hindu membersihkan diri

di Sungai Brahmaputera. Bangsa Jerman mengagungkan Sungai Rhine dan menghormati dewi penjaga Loreley yang berambut pirang. Orang Amerika Utara mengagungkan Sungai Mississippi dalam bentuk prosa, baca saja *Old Man River*. Hampir semua bangsa Barat percaya bahwa ada Dewa Laut (Neptunus), sebagaimana orang Jawa mengakui adanya permaisuri laut/Samudera Indonesia Nyai Loro Kidul.

Demikian seterusnya kita dapat menelusuri dewa atau dewi mana yang menjaga atau melindungi air di danau-danau. Kebetulan saya pernah bertamasya ke Skotlandia, Inggris, ke sebuah danau bernama Loch Ness yang konon dijaga oleh hewan raksasa yang dikenal sebagai '*monster of Loch Ness*'; dan di Wisconsin, Amerika Serikat juga dikenal apa yang disebut '*Devils Lake*'. Kepercayaan seperti itu sebenarnya dimaksudkan untuk menakut-nakuti manusia agar sumber air danau tersebut tidak dicemarkan atau dimanfaatkan sekehendak hati. Dari contoh-contoh itu bisa disimpulkan bahwa memang ada kaitan erat antara agama atau kepercayaan dengan adat-istiadat mengenai pelestarian dan pemanfaatan sumber daya air yang tidak terlepas dari keadaan lingkungan bumi, tanah perbukitan, dan vegetasi di dalamnya.

Kedua, dari sudut pandang politik, sebenarnya tokoh-tokoh pendiri NKRI melalui UUD 1945 (asli) jelas-jelas mencantumkan bahwa kekayaan sumber daya alam yang dimiliki bangsa Indonesia harus dimanfaatkan dan dinikmati untuk kemakmuran segenap bangsa. Tercantum dalam UUD 1945 (asli) pasal 33: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat." Perlu dipahami bahwa istilah "dikuasai oleh negara" tidak berarti "dimiliki", karena pemilik semua sumber daya alam adalah bangsa Indonesia yang

memang terdiri atas 200 atau lebih suku bangsa (etnis) dengan adat-istiadat (*sub-culture*) masing-masing.

Dasar pasal 33 di atas dipertajam dalam Undang-undang Pokok Agraria No.5/1960, dan lebih khusus lagi dalam ayat-ayat yang dikutip di bawah ini sesuai dengan aslinya:

Bab I pasal 1(2): "Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional."

Bab I pasal 1(3): "Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termasuk dalam ayat (2) pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi" (artinya tidak dapat beralih ke pemilik asing).

Pasal 1(4): "Dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air."

Pasal 1(5): "Dalam pengertian air termasuk perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia."

Pasal 1(6) : "Yang dimaksud dengan ruang angkasa ialah ruang di atas bumi dan air tersebut pada ayat (4) dan (5) pasal ini."

Demikian luas cakupan ayat-ayat tersebut sehingga tidak terlalu mengherankan bila kemudian timbul tafsiran bahwa wilayah NKRI sebenarnya adalah suatu negara NUSANTARA. Bila demikian keadaannya, negara Nusantara akan mencakup 17.508 pulau besar-kecil (Aprilani S. 1991), beserta kelautan dan selat-selat di antara pulau-

pulau tersebut. Selanjutnya sesuai citra demikian maka tidak akan dikenal lagi batas kedaulatan antarpulau yang 12 mil kearah laut yang mengitari setiap pulau. Yang masih ada hanya batas luar kepulauan Nusantara. Berarti pula tidak akan ada lagi Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) di antara pulau-pulau dalam negara Nusantara seperti itu.

Dari lebih dari 2 juta kilometer persegi wilayah NKRI memang luas laut jauh melebihi luas daratan yang diperkirakan hanya sekitar sepertiga. Sementara ini kekayaan yang terpendam di bawah laut dan lahan daratan tak terbayang besarnya. Kekayaan di "*Coral Triangle*" saja (*Newsweek* April 10, 2006) yang mencakup Indonesia Timur sampai Papua mengandung koleksi kelautan yang sangat besar dan beragam di dunia, karena terdapat 3000 spesies ikan dan baru 600 varietas koral yanq terdeteksi dan diketahui ilmuwan oseanologi.

Ketiga, dari sudut pandang ekonomi, ada peluang yang besar untuk memanfaatkan dan mengelola kekayaan alam kita dengan tenaga pribumi. Namun, menyedihkan sekali bahwa eksploitasi masih banyak dilakukan oleh bangsa asing. Negara-negara maju yang menguasai teknologi mutakhir lebih mengetahui kekayaan sumber daya alam kita dan karena itu beberapa perusahaan pertambangan dunia seperti Freeport (tembaga & emas), Rio Tinto (nikel, terbesar ke-2), Exxon (minyak), INCO (nikel terbesar ke-3), British Petroleum, dan perusahan lainnya berdatangan menambang di negeri kita. Selain itu, kekayaan hutan kita yang sebelum *illegal logging* tergolong ke-2 atau ke-3 di dunia setelah Brazil sudah sangat menipis. Semua kekayaan itulah yang berada "di bawah tubuh bumi dan di bawah air serta di atas daratan."

Ditinjau dari sudut pandang ekonomi, bila semua kekayaan tersebut dikuasai oleh bangsa Indonesia, maka kita sebagai bangsa seharus-

nya paling tidak memiliki 51% saham di dalam setiap perusahaan yang mengelola bumi, air, dan ruang angkasa. Prinsip itu dalam suatu masa pernah dipegang teguh oleh BUMN kita, yaitu ketika melakukan nasionalisasi perusahaan besar Belanda pada 1958. Tetapi setelah pemerintah Orde Baru berkuasa, menurut kesan saya, prinsip itu tidak lagi dipegang teguh atau bahkan mungkin ditiadakan. Penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam sendiri tampaknya berkaitan erat dengan memanfaatkannya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat seperti tertera dalam UUD 1945 dan UUPA 5/1960.

Apakah pemerintah sekarang juga meyakini hal itu dan tidak semata-mata mengejar pertumbuhan ekonomi? Akhir-akhir ini dicermati adanya gejala, juga oleh Bank Dunia, bahwa pertumbuhan Produk Domestik Bruto Indonesia berlawanan arah dengan penurunan kemiskinan (Wolfowitz 2006). Karena itu, timbul pertanyaan: seberapa jauhkah pertumbuhan ekonomi melalui globalisasi dengan pasar dunia yang terbuka juga menyejahterakan lapisan masyarakat menengah ke bawah kita? Terdesak oleh keadaan, lapisan bawah terpaksa melakukan pekerjaan apa saja yang dapat memperpanjang hidupnya, termasuk menebang pohon di hutan lindung atau menambang di bawah bumi maupun di bawah permukaan laut. Akibatnya, tanah menjadi tandus atau kemudian terjadi tanah longsor, banjir, pendangkalan sungai, hancurnya terumbu karang, dan perusakan lingkungan lainnya.

Kearifan Lokal dan Pengelolaan Sumber Daya Air

Berdasarkan pemahaman sejarah dan pengamatan perkembangan masyarakat dalam beberapa dasawarsa terakhir, saya mencoba menjawab pertanyaan-pertanyaan utama yang telah dirumuskan oleh panitia Sarasehan JKI Indonesia mengenai hubungan antara

"kearifan lokal dan mengelola *common pool resources*" secara singkat.

(a) Berdasarkan kenyataan bahwa penduduk Indonesia merupakan penyatuan dari ratusan suku bangsa dengan adat-istiadat yang bervariasi, tetap tampak dan terasa adanya ciri khas yaitu kebersamaan, kesamarataan, dan saling percaya, yang sekarang diakui sebagai sendi modal sosial.

Sukar diingkari bahwa sekarang di bawah proses modernisasi dan globalisasi dengan pasar bebas dan memudarnya batas-batas antarnegara (*borderless world*), juga timbul gejala-gejala individualisme, materialisme, egoisme, dan KKN dalam masyarakat kita. Proses tersebut memang tidak sama derasnya di semua daerah, bahkan ada kelompok etnis dan masyarakat (*social class*) yanq menentang dan menghidupkan kembali adatnya dengan kearifan lokalnya. Karena itu, proses modernisasi perlu dikelola secara bertahap agar ketegangan dan konflik internal yang justru memecah belah dapat sebanyak mungkin dihindari. Memang sangat sulit untuk merumuskan dan menyajikan suatu resep kebijakan umum kepada pemerintah, tetapi ketiga sendi yang disebut di atas mutlak perlu diseimbangkan dalam pengendalian proses modernisasi. Dalam penerapan kebijakan inilah peranan daerah dengan otonominya penting untuk membantu pusat.

Tanpa mengingkari timbulnya friksi internal, beberapa negara besar di Asia yang berhasil mengendalikan proses modernisasi adalah Jepang (Restorasi Meiji). Contoh kedua adalah RRC (Tiongkok) dengan Revolusi Kebudayaan menjelang akhir abad ke-20, sehingga sekarang menjadi negara yang secara politik-ekonomi ditakuti oleh negara-negara industri Amerika dan Eropa.

Membaca sejarah kedua negara tersebut, saya menarik kesimpulan bahwa dua faktor penting yang muncul dalam kebijakan

adalah: keadilan sosial yang dapat diterima dan kesempatan ekonomi yang merata dan menjanjikan masa depan (*social justice and equity in economic opportunities*).

(b) Ternyata mengendalikan proses sinergi antara kearifan lokal dan budidaya intensifikasi pada umumnya—bahkan juga modernisasi—berpeluang besar untuk berhasil apabila persyaratan yang disebut dalam butir (a) dipenuhi dengan baik. Misalnya, gerakan koperasi yang diperjuangkan Dr. Moh. Hatta sudah tepat, tetapi dalam pelaksanaannya di Indonesia kurang berhasil karena birokratisasi sangat kuat. Karena transparansi dan pengawasan yang efektif, Jerman, Skandinavia, dan Swiss menunjukkan hasil yang lebih baik. Sudah pasti tingkat pendidikan anggota berpengaruh kuat. Contoh negara-negara lain adalah Israel dengan *Kibutz*, RRC dengan *Komuna*, dan India dengan *Panchayat*; ketiga negara itu sekarang tergolong negara yang ekonominya sehat.

Namun memang dua persyaratan mendasar juga harus dipenuhi, yaitu: kepatuhan hukum (bukan sekadar *law enforcement*) dan birokrasi bersih.

Kelembagaan adat, yang berdasarkan norma dan nilai yang lebih sering tidak tertulis tetapi diyakini, secara bertahap perlu dibimbing menjadi organisasi dengan pimpinan dan keanggotaan yang rasional. Anggota organisasi yang bergabung dari awal sudah secara sukarela bergabung karena menyetujui tujuan organisasi, pembagian kerja (*division of labour*), serta menaati peraturan demi mewujudkan tujuan organisasi. Mengacu kepada ilmuwan K. Polanyi (1944) yang menulis *The Great Transformation*, mungkin kita memasuki proses tersebut baru pada awal abad ke-21 secara lebih sadar dan terarah.

(c) Perlunya menyediakan kawasan lahan abadi dengan ketersediaan air yang memadai. Bukan saja untuk mengamankan kedaulatan dan ketahanan pangan, tetapi juga untuk pengembangan industri, sehingga saya rasa dapat dijawab secara positif. Sudah tentu masalahnya dapat kita tinjau dari lingkungan mikro (daerah) dan dari lingkungan makro (nasional).

Kesulitan kita dewasa ini ialah bahwa daerah belum mempunyai peta tata guna tanah dan air yang disetujui DPD dan di tingkat pusat juga belum ada yang disetujui DPR-RI. Sentralisme dalam penentuan proyek pembangunan yang mencakup tanah dan air akhirnya banyak menimbulkan perlawanan daerah. Masalah ini erat kaitannya dengan pelaksanaan UU No. 24/1992 tentang Penataan Ruang yang sebenarnya berakar dalam UU No. 4/1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH). Nyata sekali bahwa pelaksanaannya memerlukan koordinasi rapi antara pusat dan daerah dan antarsektor. Namun, hal itu adalah sesuatu yang belum tercapai di kalangan pemerintah kita, karena masing-masing departemen/kementerian cenderung mengurus dan mementingkan sektornya sendiri. Koordinasi rapi dalam sistem perundangan sangat diperlukan, bukan saja untuk menyepakati peta tata guna tanah dan air, melainkan juga untuk dijadikan dasar kerja sama serta saling melengkapi dalam hubungan antarsektor. Jika hal itu tidak tercapai, masalah konversi lahan dan pemanfaatan sumber daya air tetap berpotensi menimbulkan konflik. Melemahnya kelembagaan adat beserta kearifan lokal yang mulai dikhawatirkan dapat diilustrasikan dengan, misalnya, terdesaknya sistem subak di Bali akibat perluasan kota dan diprioritaskannya pembangunan fasilitas kepariwisataan.

Contoh persaingan lain mungkin dapat diceriterakan oleh Dr. Effendi Pasandaran, yakni mengenai sistem pengairan di daerah Pekalen, Sampean, Jawa Timur. Mereka menerapkan sistem *ulu-*

ulu banyu yang tradisional atau sistem '*water charges*' yang lebih modern. Sistem pertama, seperti pada subak Bali, berdasarkan sumbangan hasil panen oleh petani kepada mantri *ulu-ulu*, sedangkan dalam sistem kedua sumbangan berbentuk uang, sehingga mirip pajak air.

Contoh lain melemahnya adat dapat diamati di Jawa dengan menghilangnya '*bengkok*', ialah tanah desa sebagai sumber penghasilan natura untuk lurah/kades dan pamongnya. Bukan hanya lurah—kepala kelurahan dibayar uang oleh walikota karena kehilangan '*bengkok*'—tetapi cukup banyak kepala desa yang tanpa musyawarah dengan warga desa menjual tanah *bengkok* desa. Gejala yang sama rupanya juga terjadi di Minangkabau dengan tanah *nagari* yang dalam sistem matrilineal dimiliki kaum ibu. Sertifikasi tanah secara pribadi rupanya menjadi daya tarik kuat karena meluasnya monetisasi daerah pedesaan, tetapi menurut beberapa bupati di luar Jawa tidak ada larangan untuk menyertifikasikan tanah adat dan sumber air. Di Koto Gadang, dekat Bukittinggi, memang ada usaha untuk menyatukan tanah beberapa *nagari* dan melarang penjualan tanah ke luar.

(d) Keserasian antara kearifan lokal di beberapa DAS mestinya dapat diciptakan apabila prinsip-prinsip yang tercantum dalam UU Pokok Agraria No. 5/1960, UU Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan No. 4/1982 dan UU Penataan Ruang No. 24/1992 juga mendasari UU Sumber Daya Air No. 7/2004, yang banyak ditentang karena membuat sumber air dan air sebagai suatu 'barang dagangan' (*commodity*).

Sebenarnya butir (b) tentang Pertimbangan UU Sumber Daya Air No. 7/2004 sudah memadai karena dicantumkan: "… sumber daya air wajib dikelola dengan memperhatikan fungsi sosial, lingkungan hidup, dan ekonomi secara selaras." Demikian pula Pertimbangan butir (c): "… bahwa pengelolaan sumber daya air

perlu diarahkan untuk mewujudkan sinergi dan keterpaduan yang harmonis antarwilayah, antarsektor, dan antargenerasi."

Namun, benarkah pembagian wewenang antara pusat-daerah dan antarwilayah (kabupaten dan provinsi) dan daerah otonomi khusus sudah dijelaskan dan diterima? Kekhawatiran tambahan adalah bahwa di Indonesia ini sering terjadi perbedaan antara rumusan dan penerapan undang-undang, di mana penerapannya menyimpang dari peraturannya.

Di samping itu, menurut saya, pasal 4, 5, dan 6 UU Sumber Daya Air No. 7/2004 cukup serasi dengan jiwa UUD 1945 (asli) dan UUPA No. 5/1960, walaupun tidak jarang tertera rumusan "sumber daya air dikuasai oleh negara", yang oleh sementara pejabat ditafsirkan secara sewenang-wenang sehingga menyimpang dari arti semula. Banyak ayat pasal 26, bab IV tentang Penggunaan Sumber Daya Air, misalnya, dalam kenyataan belum ditaati.

Selanjutnya banyak ayat dalam Pasal 36—64 yang menjanjikan "... diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah" masih menimbulkan tanda tanya dan kekhawatiran mendalam, karena bisa mengandung benih yang berlawanan dengan kelembagaan dan kearifan lokal.

Di Indonesia yang sering terjadi adalah rumusan hukum berbeda dari penerapannya. Kecurigaan demikian mudah kita terima. Ketaatan pada hukum dan perundang-undangan memang tergantung pada kesadaran dan konsensus mayoritas subjek hukum.

Kecenderungan Hari Depan

Membayangkan masa depan tidak boleh dilepaskan dari sikap mawas diri dan menyadari kenyataan di negara kita maupun kecenderungan

di dunia. Walaupun kita kaya akan sumber daya alam dan masih tergolong penduduk miskin serta dimasukkan kedalam "*Asia's Growing Poor*" (*Newsweek* 21 November 2005), kita masih hidup boros dan pada umumnya belum memahami bahwa:

> "*Asia is home to seven in ten of humanity's poor, and 700 million people live on US$1.00 or less. National GDP rates have risen much more quickly in Asia than national poverty rates have fallen*."

(Jadi ada ketimpangan antara pertumbuhan dan kemiskinan)

Kita boleh bersyukur bahwa hal tersebut disadari oleh Dr. S.B. Yudhoyono sebelum menjadi Presiden Republik Indonesia yang tercermin dalam tulisannya yang berjudul: "pengurangan Kemiskinan di Indonesia: mengapa tidak cukup dengan memacu pertumbuhan ekonomi?" Tulisan tersebut diterbitkan dalam bentuk brosur oleh Brighten Press di Bogor, tetapi beliau menulis makalah itu sewaktu masih belajar di IPB guna meraih gelar doktor. Menurut statistik, kemiskinan masih sekitar 40 juta orang dan pengangguran berjumlah sekitar 10 juta orang, sedangkan dalam masa 60 tahun kita bernegara jurang antara lapisan tipis warga negara kaya dan mayoritas kaum papa jelas melebar. Walaupun pertumbuhan ekonomi relatif tinggi pada masa pemerintah Orde Baru, tetapi bersamaan dengan itu sistem birokrasi dan korupsi semakin tertanam dalam dan meluas, sehingga hampir tidak ada sektor dalam masyarakat yang tidak terjaring ke dalam kedua sistem tersebut. Gerakan memberantas korupsi akan makan waktu lama!

Mengenai pengurangan kemiskinan di dunia sebenarnya PBB sejak 1960 sudah memproyeksikan "UN Development Decade, 1960—1970". Pada akhir dasawarsa program tersebut belum berhasil sehingga diproyeksikan lagi "UN Development Decade, 1970—1980".

Namun, kedua dasawarsa pembangunan PBB tersebut belum menurunkan kemiskinan dunia secara berarti, sehingga memasuki milenium ketiga diproyeksikan lagi "UN Millennium Development Goals" yang bertujuan menurunkan kemiskinan dunia sampai 50% pada 2015. Sasaran tersebut ditanggapi oleh presiden kita sebagai sasaran terlalu muluk yang mungkin sukar diwujudkan.

Membayangkan lebih jauh ke dalam abad ke-21, sudah terdengar ramalan bahwa 9 milyar manusia di bumi dalam 30-an tahun lagi akan menghadapi masa suram. Sumber daya alam, termasuk energi, sudah terasa terus berkurang, dan krisis ketersediaan air bersih akan dialami penduduk dunia sekitar 2050. Air laut akan bertambah akibat pemanasan bumi yang disebabkan oleh pelepasan C02 dari negara-negara industri. Akibat lain lagi adalah mulai terjadinya pencairan bukit-bukit es di Artika dan Antartika. Perkembangan seperti itu membuat tidak mustahil beberapa pulau kecil di antara 17.508 pulau di Nusantara (A. Soegiarto 1991) akan tenggelam.

Apakah bangsa Indonesia pada 2050 sudah cukup bermodal dan maju di bidang teknologi untuk menyuling air laut menjadi air bersih masih menjadi pertanyaan. Bila jawabannya positif maka bukan saja kebutuhan air minum manusia dapat dipenuhi, tetapi juga kebutuhan yang tidak langsung dan bersifat konsumtif semata, sehingga kebutuhan sektor produksi pun dapat dipasok. Citra demikian memang bukan khayalan semata karena kenyataannya adalah tanah air kita dianugerahi lebih banyak air dari pada tanah!

Bogor, 17 April 2006

SUMBER ACUAN DAN BACAAN

Anonimus. 2004. Undang-undang Republik Indonesia no. 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Jakarta. Edisi April 2004.

Kusumaatmaja, Sarwono 1994. Kemitraan Nasional dalam Pembangunan Berkelanjutan Berwawasan Lingkungan. Jakarta: Kantor Meneg KLH. Hasil Rapat Koordinasi Nasional I.

Newsweek. 2006. "Coral Triangle Indonesia". New York. 10 April 2006.

Newsweek. 2005. "Asia's Growing Poor". New York. 21 November 2005.

Soedargo, R. 1962. *Perundang-undangan Agraria Indonesia*, Jilid I. Bandung: ERESCO.

Soegiarto, Aprilani. 1991. Peranan Perairan Laut Indonesia pada Isu Perubahan Iklim Global dengan Tekanan Pembahasan pada Kenaikan Paras Laut dan Pengembangan Wilayah Pesisir. Bogor. IPB. Pidato Penerimaan Guru Besar Luar Biasa.

Soysa, Ch., dkk. 1982. *Man, Land and Sea; Coastal Resource Use and Management in Asia and the Pacific*. Bangkok: Agricultural Development Council.

Yudhoyono, S.B. 2004. *Pengurangan Kemiskinan di Indonesia; Mengapa Tidak Cukup Dengan Memacu Pertumbuhan Ekonomi?*. Bogor: Brighten Press.

Pertanyaan-pertanyaan dari JKI Indonesia

(a) Apakah kearifan lokal, khususnya kearifan dalam mengelola *Common Pool Resources* seperti lahan dan air, tetap relevan untuk dipertahankan sebagai warisan budaya?

(b) Apakah mungkin terjadi sinergi antara praktik kearifan lokal dan budidaya intensifikasi?

(c) Apakah perlu adanya suatu kerangka pengelolaan sumber daya lahan dan air yang memadai untuk menjamin ketersediaan pangan di masa yang akan datang?

(d) Apakah dapat dibangun suatu kerangka pengelolaan sumber daya lahan dan air yang bertumpu pada berbagai kearifan lokal dalam suatu wilayah seperti MS, yang dapat menjawab tantangan pembangunan yang semakin kompleks dan yang memenuhi amanat UU No. 7 Tahun 2004 tentang sumber daya air?

B UUPA VS PENGELOLAAN SUMBER DAYA AGRARIA (OTODA)

MENUJU PENGATURAN TERPADU SUMBER DAYA AGRARIA BARU

Pendahuluan

Setiap tahun hari bersejarah lahirnya Undang-undang Pokok Agraria No. 5/1960 24 September diperingati dalam lingkungan terbatas; lebih sering secara sederhana, tanpa pemberitaan pers yang mencolok. Setelah Reformasi 1998, berbagai masalah agraria semakin mencuat hingga menjadi perhatian di tingkat nasional, sehingga DPR dan MPR RI terdorong untuk mencari pemecahan integral pula.

Ribuan konflik antar-kepentingan di bidang agraria mencerminkan bukan saja tuntutan, tetapi juga kebutuhan petani kecil dan buruh tani akan sebidang tanah garapan. Di pihak lain, karena "tanah negara" hasil *Domein Verklaring 1870* mulai dituntut kembali, negara yang terdesak mulai mencari penyelesaian dengan membentuk Panitia *Ad hoc* Badan Pekerja MPR guna meninjau kembali UUPA No. 5/1960. Demikianlah latar belakang lahirnya TAP MPR-RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, pada Novermber 2001 yang lalu.

Sekarang perlu segera dirumuskan RUU Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, tetapi tampaknya pembaruan perundang-undangan sumber daya agraria ini tidak diberi prioritas, walaupun agraria merupakan masalah dasar, bukan saja untuk mewujudkan keadilan, melainkan juga sebaga modal dasar industrialisasi. Dalam Pidato Tahunan Presiden Republik Indonesia dan Penjelasan RAPBN 2003 pada 16 Agustus 2003 lalu TAP MPR-RI tersebut sama sekali tidak disinggung. Artinya, aset bangsa yang begitu penting, ialah kekayaan di bumi, air, dan ruang angkasa, belum dianggap sebagai batu loncatan untuk ke-luar dari krisis dewasa ini sambil memantapkan landasan dalam membangun masyarakat yang lebih demokratis.

Semoga peringatan 24 September 2002 tidak sekadar upacara yang penuh hiasan janji-janji verbal saja!

Akhirilah Sektoralisme

Akibat peristiwa perebutan pengaruh dan kekuasaan politik yang dalam sejarah tercatat sebagai prahara G-30-S, UUPA No. 5/1960 pernah dicap sebagai ciptaan PKI, padahal panitia penyusunnya dibentuk tahun 1946/47 dalam Kabinet ke-2 Sjahrir (Mc. T. Kahin 1952: 176—77). Se-mua partai dalam KNI setuju, demikian pula pendekar-pendekar bangsa, Soekarno dan Hatta sepenuhnya menyetujui pembentukan panitia dan pengaturan agraria.

Tiga belas tahun kemudian ketika UUPA No. 5/1960 sudah diundangkan, pemerintah Indonesia pernah mengundang seorang pakar *land reform* W. Ladejinski dari Amerika Serikat yang sangat antikomunis *(fervent anti-communist* menurut B. White 2002: 60) dan pernah menjadi penasihat di negara-negara Asia lain yang nonkomunis, untuk menilai pelaksanaan UUPA 1960.

Dalam surat kepada Dr. A.T. Mosher, presiden Agricultural Development Council (1961), Ladejinski menyatakan bahwa pelaksanaan di lapangan masih belum efektif. Mungkin karena itu petani tidak sabar dan melakukan gerakan yang dikenal sebagai "okupasi liar". Pemilik tanah yang menguasai lebih dari luas maksimum yang diperbolehkan dipaksa menyerahkan tanahnya yang mulai digarap. Di Jawa, petani tunakisma, sesuai UUPA/1960, dibenarkan menggarap minimal 2 hektare, tetapi pada zaman itu pun sudah sulit dilaksanakan. Dr. Sadjarwo yang waktu itu menjabat sebagai menteri pertanian dan agraria cukup optimis dan memperkirakan bahwa redistribusi tanah dapat diselesaikan dalam tahun 1964, dan ini juga merupakan keinginan Bung Karno.

Menurut teori revolusi, operasi yang sesingkat-singkatnya memang dibenarkan, tetapi kondisi politik dan administratif Indonesia waktu itu belum memungkinkan. Setelah UUPA No. 5/1960 di"peti-es"kan, sejak 1965 keadaan justru bertambah stagnan dan semakin kompleks karena kecuali penduduk bertambah banyak, masing-masing departemen juga mengatur sumber daya agraria menurut kepentingannya sendiri-sendiri. Urusan agraria tidak ditangani oleh seorang menteri lagi, tetapi menjadi tugas seorang direktur jenderal agraria yang berada di dalam lingkungan Departemen Dalam Negeri, bukan lagi Departemen Pertanian.

Dilahirkanlah UU Pokok Kehutanan No.5/1967, UU Pertambangan No. 11/1967; UU Pertambangan dan Gas Bumi No. 8/1971, UU Pengairan No. 11/1974, UU Transmigrasi No. 3/1973, dan lain-lain. Tentu saja setelah konferensi dunia di Stockholm (1972) mengenai lingkungan manusia, Indonesia juga mengangkat seorang menteri negara lingkungan hidup pada 1978 yang kemudian mengundangkan UU No. 4/1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan

Hidup, tetapi acuannya juga buka pada UUPA No. 5/1960, melainkan langsung kepada pasal 33 (3) UUD 1945 yang lebih umum.

Dalam kenyataan di lapangan, UUD 1945 masih terlalu luas dan memungkinkan sektoralisme tumbuh. Karena itulah diperlukan UU yang menaungi UU lain yang mengelola dan memanfaatkan "bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dst…" UUPA No. 5/1960 Pasal (1) dan (2) lebih mengatur hal ini secara terperinci.

Sehubungan dengan ini saya sepenuhnya menyetujui pendapat Prof. Maria Soemardjono (Suhendar 2002:8) yang menulis bahwa, "Falsafah yang mendasari UU 1960 masih relevan diadopsi dalam UU Agraria yang akan datang" dan yang perlu digarisbawahi adalah:

1. Penggunaan sumber daya agraria harus dilakukan (dan dikelola) secara bertanggung jawab (dalam keseimbangan hubungan antara manusia dan manusia lain serta antara manusia dan lingkungannya sebagai perwujudan rasa syukur atas karunia Tuhan yang berbentuk sumber daya agraria).
2. Penggunaan sumber daya agraria harus untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti untuk mencapai keadilan sosial.

Liputan dan Kelengkapan Agraria

Sejak awal, pendekar-pendekar bangsa dan negara *(Founding Fathers)* kita sudah memahami bahwa istilah agraria meliputi bumi, air, dan ruang angkasa (UUPA 1960, pasal 1). Tetapi banyak sarjana, termasuk pakar-pakar hukum, yang kalaupun tahu, menanggapinya dengan kurang spesifik. Kemungkinannya adalah karena sejak 1967 istilah agraria tidak disebut atau diacu dalam undang-undang yang dikemukakan dalam Bab II UUPA tersebut di atas.

Penggalian epistemologis yang dilakukan oleh Gunawan Wiradi dan penulis melalui karangan "Menelusuri Pengertian Istilah Agraria" mengutarakan bahwa istilah agraria sudah ada sejak 500 tahun sebelum masehi, mencakup sumber daya alam. Hanya karena tingkat peradaban manusia belum mengenal pemanfaatan sumber daya tambang, wilayah dengan kekayaan yang ada di atas dan di dalamnya (vegetasi dan sumber air) diasosiasikan dengan kata agraria. Istilah Agraria bukanlah sekadar "tanah" atau "pertanian" saja (Tjondronegoro & Wiradi 2002:28). Kata-kata pedusunan, bukit, dan wilayah dalam penjelasan kamus bahasa Latin-Indonesia maupun Inggris menunjukkan arti yang lebih luas. "Di pedusunan terdapat berbagai macam tumbuhan, air, sungai, mungkin juga tambang, perumahan, dan masyarakat manusia."

Kesimpulan kedua penulis tersebut di atas ialah (hal. 24): "Jika merujuk kepada pengertian dasar ini, jelas bahwa batasan lingkup agraria menurut TAP MPR-RI No. IX/MPR/2001 sangat reduktif."

Pasal 1 ayat 2 UUPA jelas menyebut: "Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya…," dan selanjutnya:

Ayat 4: Dalam pengertian bumi selain permukaan bumi termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah laut.

Ayat 5: Dalam pengertian air termasuk baik perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia (Soedargo 1962:3).

Jelas bahwa rumusan-rumusan ayat (1) sampai dengan (5), Pasal 1, Bab I UUPA 1960 juga sudah membayangkan lingkungan hidup, walaupun belum disebut. Tidak jarang kita dengar—bahkan tertulis dalam RUU tertentu—bahwa UUPA 1960 berjiwa terlalu memusatkan atau sentralistis dan kekuasaan semata-mata ada di tangan negara.

Dilupakan bahwa kekuasaan negara itu (pasal 2 ayat 1) diartikan "negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat", dan itu bukan berarti pemerintah saja, melainkan juga kelembagaan negara yang lain, termasuk perwakilan rakyat (dulu MPRS).

Lebih lanjut lagi, kekuasaan negara, menurut ayat 3, "… digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur." Tidak terlupakan pula pengertian otonomi daerah (walaupun dinyatakan dalam satuan wilayah lain) karena menurut pasal 2 ayat 4: "hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat, sekadar diperlukan dan menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah."

Kita tahu bahwa hukum negara mengubah peraturan pemerintah (PP) menjadi sesuai dengan zaman Reformasi sekarang. Hal ini lebih mudah dilakukan karena PP setingkat lebih rendah dari undang-undang. Karena semua hal tersebut, maka diusulkan agar dalam RUU Sumber Daya Agraria yang akan dirumuskan, pasal 1 dan pasal 2 UUPA 1960 lengkap dimuat dan menjadi acuan semua undang-undang sektoral. Kesatuan sumber acuan dan pengertian sungguh diperlukan untuk menghindari tumpang tindih dan konflik kepentingan, bukan saja antardepartemen/kementerian (yang istilahnya tidak ada dalam UUD 1945), tetapi juga antara pemerintah dan rakyat (AKATIGA, KPA, dan lain-lain).

Sumber Daya Agraria dan Ekonomi

Apabila kita telusuri sejarah pertumbuhan ekonomi di Eropa, jelas terbaca bahwa sebelum timbulnya pengaruh mazhab neoklasik, falsafah ekonomi berakar dalam pertanahan, karena pertanian masih menjadi sumber kehidupan utama. Teori kaum *Physiocrat* (1694—1780) yang banyak memiliki pendukung di Perancis mengunggulkan produksi pangan; pemilik tanahlah yang benar-benar berproduksi dan memperoleh keuntungan di atas biaya (*produit net*). Justru karena itu pemilik tanahlah yang dikenakan pajak (*impot unique*). Menurut tokoh mazhab Physiocrat bernama Francois Quesnay (1694—1774), kekayaan sebuah negara tidak tergantung pada jumlah uang atau lo-gam murni/berharga yang dimilikinya, tetapi ada di dalam tanah yang produktif dan dapat menghasilkan.

Falsafah mazhab *Physiocrat* memang berlawanan dengan mazhab Merkantilis yang berdalih bahwa kekayaan rakyat diukur dengan jumlah uang dan logam murni yang diperoleh melalui perdagangan luar negeri (ekspor), sehingga dapat dicapai neraca pembayaran positif. Kaum Merkantilis (1600—1733) mengabaikan pertanian dan peternakan, mempersulit impor hasil industri dari luar negeri, dan mempersulit pula ekspor sumber daya alam. Lebih dari itu, upah pekerja dipertahankan pada tingkat rendah sehingga standar hidup juga rendah.

Tokoh-tokoh mazhab ekonomi klasik yang tumbuh kemudian (1759—1897) seperti R. Malthus dan D. Ricardo mengakui pentingnya tanah sebagai faktor produksi, tetapi, seperti A. Smith, mereka juga tidak sependapat dengan kaum Physiocrat bahwa tanah adalah satu-satunya faktor yang menghasilkan *produit net.*

Menurut John Locke (1632—1704) yang dahulu menulis tentang *Civil Liberty,* memang sejak awal sudah ada antagonisme antara manusia dan alam. Hubungan keduanya antitetis, artinya ada proses aksi dan reaksi.

Aksi alam terhadap manusia (bisa memberi hidup tetapi juga menimbulkan bencana) mendasari teori ilmu Locke, tetapi sebaliknya aksi manusia terhadap alam (bagaimana memanfaatkan dan mengelolanya) mendasari kehidupan sosialnya. "*Thus man, as an intellectual being, is entirely the product of his environment. The origin of knowledge lies in nature's action upon man*." (Stark 1946:6) Namun, Locke yang menjunjung tinggi individualisme dan egoisme percaya bahwa selalu akan ada keserasian universal (*Universal Harmony*), yang mungkin ada kemiripannya dengan "*invisible hand*"-nya A. Smith. Pada masa itu pandangan keagamaan (*religiosity*) masih kuat.

Menurut teori "*Pain and Pleasure*" Locke, manusia sebagai individu selalu akan mencari kebahagiaan dan menghindari kesengsaraan.

> "*An object is valuable if it is capable of procuring some pleasure or removing some pain, hence the more valuable the greater the pleasure it procures or the pain it removes*." (Stark 1948:11)

Inilah yang dapat kita pahami sebagai teori nilai dalam ekonomi liberal (kapitalisme), sehingga dalam manifestasi ekstrimnya menimbulkan materialisme dan hedonisme. Hal inilah yang rasanya tidak sesuai dengan nilai-nilai kebudayaan Indonesia yang menjunjung tinggi kelompok kebersamaan dan keadilan. Sangat mungkin bahwa karena itu Ekonomi Pancasila tidak didasarkan atas teori "*Pain and Pleasure*" individu, tetapi mengunggulkan koperasi.

Namun tidak diingkari bahwa nilai-nilai leluhur kita juga mulai terkikis, setelah dipengaruhi nilai budaya Barat. Banyak pakar ekonomi Indonesia, terlebih yang berkiblat pada teori ekonomi neoklasik, tidak lagi memikirkan sumber daya agraria sebagai aset bangsa, karena sadar atau tidak mereka terpengaruh oleh konsep dan peranan individu tadi.

> *"...therefore the individual must be given power to appropriate the things of the earth for the satisfaction of his needs*." (Stark, 1948: 10)

Apabila Locke ditanya tentang bagaimana milik individual dapat tumbuh dari milik bersama makhluk manusia, jawabannya tegas (Stark 1948:10):

> "*Though the earth, and all inferior creatures, be common to all men, yet every man has a property in his own person; this nobody has any right to but himself*."

Tampaknya sektoralisme yang tumbuh di kalangan politisi dan penentu kebijakan serta aparat negara adalah akibat dari pengaruh individualisme tadi. Pada tahap perkembangan kita yang masih memerlukan "*collective action*", sikap demikian tentu merugikan usaha nasional. Kalau ini masih menjadi konsensus kita, akan diapakan kedua "*contract sociale*" kita, "**Sumpah Pemuda 1928**" dan "**Proklamasi RI 1945**"?

Reforma Agraria Modal Dasar Industrialisasi

Dini atau lambat hampir semua negara merencanakan memasuki era industrialisasi setelah penduduknya bertambah dan sektor pertanian

tidak dapat menampung pertumbuhan angkatan kerja lagi. Demikian juga Indonesia, yang hingga sekarang belum memasuki prasyarat, yaitu membenahi struktur agrarianya. Yang ada baru niat! Revolusi Industri pada awal abad ke-19 di Eropa meninggalkan perusahaan skala kecil termasuk yang terdapat di sektor pertanian, dan akibatnya timbul ketimpangan dalam masyarakat.

> "*In and through the industrial revolution, the principles of liberty and equality became irreconcilable it become increasingly clear that full liberty would split society into a minority of possessing capitalists and majority of dispossessed proletarian, while full equality would arrest all progress ossify economic life*." (Stark 1948:51)

Di Amerika Serikat pun hanya perkebunan-perkebunan kapas besar di bagian Selatan yang dapat bertahan pada saat industrialisasi dimulai pertengahan abad ke-19. Namun, registrasi dan administrasi tanah juga segera ditertibkan. Singkatnya, Revolusi Industri mengukuhkan kemerdekaan/kebebasan, tetapi mengorbankan kesamaratan (*equality*), dan akibatnya juga keadilan.

Menjelang pertengahan abad ke-20, seorang pakar ekonomi bernama W.W. Rostow yang mengembangkan teori tentang tahap-tahap mengembangkan pertumbuhan ekonomi, juga menggarisbawahi perlunya pembenahan struktur agraria sebelum meningkat ke industrialisasi.

Sejak akhir abad ke-19 industri di Indonesia belum terlalu berkembang. Pada umumnya mereka masih cenderung merupakan usaha kerajinan tangan keluarga. Industri agak berat diawali dengan berdirinya pabrik-pabrik gula. Kota Surabaya sejak dulu memang sudah relatif maju dengan industri baja, yang kemudian dapat menunjang

industri perkeretaapian di Madiun. Namun pada umumnya hingga kini di Surabaya lebih banyak pengusaha industri ringan sampai menengah yang masih bercorak usaha kecil dan menengah (UKM). Industri berat hanya ada beberapa yaitu BUMN atau milik perusahaan asing yang umumnya juga bersifat ekstraktif (minyak, gas bumi, tembaga, emas, aluminium). Tipe industri berat tersebut sangat padat modal, sehingga tidak banyak membutuhkan tenaga kerja yang belum mempunyai keterampilan khusus. Industri berat itu justru memerlukan tenaga kerja yang jumlahnya terbatas di Indonesia.

Indonesia dalam masa Orde Baru telah mencoba memasuki era industrialisasi tanpa mengatur struktur agraria yang mantap, sehingga surplus produk dari sektor pertanian membiayai industri. Pemerintah Orde Baru langsung membangun industri besar dengan modal asing dan pinjaman bilateral/multilateral, sehingga membuat sistem ekonomi kita juga peka terhadap resesi ekonomi negara-negara donor.

Krisis moneter dan ekonomi bulan Agustus 1997 menjerumuskan kita; dan dengan pondasi agraria yang lemah, kemiskinan dan pengangguran meluas. Ternyata negara-negara yang memantapkan pondasi agrarianya terlebih dahulu lebih tahan mengatasi krisis seperti Jepang, RRC, Taiwan, Korea Selalan, dan Vietnam. Dapatkah kita menarik pelajaran dari pengalaman mereka dengan melaksanakan Reforma Agraria yang penuh kebulatan tekad dan kesungguhan?

Penutup

Setelah menghayati pengertian agraria dan demi mengatasi pendekatan sektoral dalam membenahi struktur agraria, diusulkan agar ada satu undang-undang yang menjadi acuan utama bagi semua ke-

lembagaan yang berwenang menguasai, mengelola, dan memanfaatkan sumber daya agraria (alam).

UU Sumber Daya Agraria yang baru tersebut perlu memuat beberapa pasal yang sudah termaktub dalam UUPA No. 5/1960, misalnya, dan minimal, pasal 1 s/d 6. Walaupun mungkin ada penyesuaian redaksional, jiwa dari ayat-ayat itu perlu dipertahankan. Dalam beberapa pasal, misalnya pasal 7 atau pasal 9 (2), istilah tanah dapat diganti dengan sumber daya agraria. Singkatnya, dilakukan kajian dan penyesuaian/substitusi sehingga dapat diterima semua lembaga sektoral yang wewenangnya mengelola dan memanfaatkan sumber daya agraria atas nama rakyat.

Bab II mengenai hak-hak atas tanah, air, dan ruang angkasa (tercakup semua sumber daya agraria) yang mencakup pasal 16 s/d 18 memberikan perincian, dan Pasal 16 mungkin perlu ditambah dengan kekayaan hutan dan tambang, karena tanah, air, hasil hutan, dan ruang angkasa sudah disebut.

Sudah jelas bahwa dalam peninjauan kembali UUPA No. 5/1960 akan ada ayat-ayat yang ditiadakan atau dirumuskan kembali, tetapi mudah-mudahan jumlah pasal tidak akan melebihi jumlah yang pernah ada (58), bahkan bisa dikurangi, karena sebagian pasal dapat ditampung dalam undang-undang sektoral. Disadari bahwa proses peninjauan kembali UU lama untuk melahirkan UU baru akan makan waktu, namun, kecuali perlu dipercepat, beberapa RUU yang sedang digarap (Pertambangan, Lingkungan Hidup, Perkebunan, dan lain-lain) perlu menunggu dulu pengajuannya ke DPR.

Di tingkat nasional jelas diperlukan panitia perumusan UU baru tersebut yang dikoordinasi oleh BPN dan keanggotaannya terdiri atas wakil-wakil lembaga sektoral yang diberi mandat penuh. Bila ini tidak

berhasil, besar kemungkinannya bahwa daerah otonomi akan bertindak sendiri, karena pemerintah daerah otonomi didesak oleh warganya untuk menyelesaikan konflik kepentingan dalam waktu terbatas. Memang waktunya mendesak, karena itu timbul kekecewaan bahwa pengaturan sumber daya agraria dalam rencana kerja kabinet dan badan legislatif tidak diberikan prioritas. Kekecewaan ini juga timbul di dunia internasional, yakni mengenai hasil Konferensi Sedunia WSSD di Johanesburg, Agustus 2002, yang gagal memberi perhatian kepada masalah agraria yang menjadi sumber kemiskinan di banyak negara dunia ketiga.

Bogor, 10 September 2002

SUMBER ACUAN

Boedi Harsono. 2002. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*. Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti.

Ladejinsky, W. 1977. *Agrarian Reform as Unfinished Business*. Oxford: Oxford University Press.

Rostow, W.W. 1960. *The Stages of Economic Growth: A non-communist Manifest*. London: Cambridge Univesity Press. Hal. 40—43.

Soedargo. 1962. *Perundang-undangan Agraria Indonesia*. Bandung: N.V. Eresco. Jilid I.

Sumardjono, Maria S.W. 2002. "Undang-undang Agraria; Menyelesaikan Pekerjaan Rumah", dalam E. Suhendar. *Ibid*. Hal. 85—94.

Stark, W. 1948. *The Ideal Foundations of Economic Thought: Three Essays on the Philosophy of Economics*. Norwich & London: Routledge & Kegan Paul, Ltd.

Tjondronegoro, S.M.P. dan G. Wiradi. 2002. "Menelusuri Pengertian Istilah Agraria", dalam E. Suhendar, dkk. (eds.). *Menuju Keadilan Agraria: 70 tahun Gunawan Wiradi*. Bandung: AKATIGA. Hal. 27—39.

White, B. 2002. "Agrarian Debates and Agrarian Research in Java, Past and Present", dalam Endang Suhendar, dkk. (eds). *Menuju Keadilan Agraria; 70 Tahun Gunawan Wiradi.* Bandung: AKATIGA.

C REFORMA AGRARIA DAN PETANI

LAND POLICIES IN INDONESIA[1]

Executive Summary

The People's Consultative Assembly or *Majelis Permusyawaratan Rakyat* (MPR) has issued a Decision/ Instruction no. IX/2001 on Agrarian Reform and Management of Natural Resources. The Decision mandates the Parliament or *Dewan Perwakilan Rakyat RI (DPR-RI)* to draft a bill on the subject within the shortest possible time.

A sub-committee within Committee II of the DPR is collecting more information prior to formulating the draft (RUU) for which heading is still under discussion in various groups (NGOs, farmers, experts) who have embedded interest but different opinions regarding it. The National Land Agency (BPN) is also drafting an academic paper to provide a solid basis for the bill.

[1] Working paper published by the World Bank, June 19, 2003. The working paper is a product of consultants as part of the land policy dialogue activities carried out from June 2002 to June 2003.

One group's position is to help the existing Basic Agrarian Law (UUPA) no. 5/1960 be the overarching Act for technical/sectoral Departments/Ministries to refer to in their respective Acts (Forestry, Mining, Irrigation, Living Environment, Transmigration, etc.).

Another group's position is to have an Act on agrarian reform separate from the management of natural resources, but with both referring to chapter 33 of the Nation's Constitution and to MPR's Decision no. IX/ 2001.

In this rather controversial situation, it is questionable to what extent tile National Land Agency has been mandated to function as an effective coordinating institution, directly under the President as the head of the National Cabinet.

To answer this question as well as to understand the effect of land policies on the people, this paper presents the chronological changes in Indonesia's agrarian policies stemming from the early 19th century to the end of the 20th century.

Indonesia's emergence from a colonized archipelago to a unified sovereign nation state has changed the agrarian structure. As primarily an agrarian society with approximately 60 percent of its population working in or living from agriculture, governments are bound to manage natural resources such as land, water and the riches they contain as best as they could to realize public welfare. However, the presidents who governed the country for the past 50 years have had diverse opinions on their use, exploitation and management.

Therefore various agrarian policies will be described, including their respective implications and impacts on agricultural and rural developments. Land fragmentation, poverty and land hunger among others

will be exposed. Institutions at national, regional and local levels will also be discussed as they have been instrumental in policy implementation.

How favorably the people in the vast rural areas respond to the policies depend on local needs. In its drive for self-sufficiency in staple food since the 1960s, Indonesia has enthusiastically supported the Green Revolution, which unwittingly bred land accumulation in the hands of the rich. As a result, rural unemployment skyrocketed alongside rice production.

Moreover, land reform and tenancy reform implementation were practically disregarded in programs such as developing an integrated legal framework, composing a national land use map, conducting land administration and certification, etc. The conviction concerning the necessity and national justification for the execution of reform has to come from Indonesia's governing and political elites.

Any step forward in this direction seems to be a positive contribution to overcome the present multi-crisis situation.

Key Findings

Since the mid-1997 crisis, the country's legal system has loosened and subordination to laws and regulations has weakened considerably.

- The process of drafting the Bill on Agrarian Reform & Natural Resources Management by the Parliament subcommittee and the National Land Agency seems to progress slower than needed for quick resolution of a great variety of conflicts.
- Reports on conflicts in the region, created by contradictions between the legality of customary law and state laws, are increasing day by day. This creates an unstable climate for medium-to long-

term investments by domestic and foreign companies.

- The instability and uncertainty has also made investors seriously consider relocating their companies to neighboring countries, thus worsening unemployment domestically.
- Although the Regional Autonomy Act no. 22/1999 has been promulgated—promising the district heads (also known as bupati) greater competency of land use and allocation, a subsequent Presidential Decree no. 10/2001 (made in April 2001) seems to have overruled this promise, until it is debated again in May 2003.[2] This decree mandated that local government could not create formal regulations on land through May 2003. Legally, Presidential Decrees are considered to be subordinate to Laws, such as the case of Agrarian Reform and Natural Resource Management. Yet district administrators are expected to obey the decrees. This causes confusion as to which law should be the overriding one.
- The lack of definition for customary land has also added to this climate of confusion for administrators and investors. The idea of private property is unheard of among some ethnic groups which practice communal farming. Since the era of Dutch colonization, lands that were considered as customary were forcibly taken and marked as state land. The issue was unresolved during the Soeharto government largely for fear of military reprisals. But the democratic climate of *Reformasi* that blossomed in 1998 had embolden some *adat* (customary) clans to make claims, some dating as far back as 105 years, on state land as belonging to them.

---

[2] The Presidential Decree No. 34/2003 issued on May 31, 2003 clearly stipulated the distribution of authorities of land affairs between the central and local government. There are nine functions given to the Regions, which includes: issuance of location permit, provision of land for public interest, resolution of land disputes, resolution of compensation for land allocated for development, land redistribution, determination and resolution of *ulayat* land problem, etc. The function of titling and registration stays at the central government level.

- Due to pressure from the farming population in certain districts, administrators have taken an independent and resolute stand by establishing joint committees at local level whose members are representing farmer's organizations, members of the local DPR, administrators and NGOs.
- Some of these administrators, who initiated the formation of joint local committees, went on to present their respective cases at a seminar held by the Department of Home Affairs i.e. Directorate General for General Administration in June 2002.[3]
- The cases presented have been named "best practices", which at the same time highlighted the urgency to find the solutions to agrarian problems, even prior to the promulgation of an Agrarian Reform & Natural Resource Management if referring to Assembly Decree (MPR) No. IX of 2001.
- Steps taken so far towards the recovery of Indonesia's macro-economy have not included the postulate that agrarian reform and effective natural resource management in developing countries is crucial to the economic recovery.
- Neither has the reform included the assumption that poverty eradication in rural areas will be accelerated through land redistribution, and that it will also enhance popular support for a democratic government.
- The drafting of a bill on Agrarian Reform & Natural Resource Management has not been prioritized in the present government for the first semester of 2003; it was not found listed among 53 other bills that have to pass parliament (Kompas, January 20, 2003).

---

[3] For detailed discussions of the workshop, please see the proceeding titled "Summary of Workshop Discussions on Customary Land and Land Disputes", prepared by Professor Arie Hutagalung and others.

Recommendation

1. Bearing in mind that Indonesia's founding fathers had intended to revive equality, justice and eradicate poverty after a long period of colonial exploitation. This spirit should have been reflected in the forthcoming Agrarian Reform Act, based on the promulgation of the People's Consultative Assembly Decision no. IX/ 2001, in November 2001.
2. The Basic Agrarian Law (no. 5/1960) promulgated on 24 September 1960 was inspired by the spirit of customary law, in which there is a predominance of communal over absolute private ownership *(milik).*
3. Consequently the newborn nation-state, established as a modern institution has control rather than ownership over all agrarian resources (UUPA Chap. I.2), including land, water, air and all natural resources contained under or covering them.
4. The term "agrarian" has been understood to mean all natural resources in relation to humans/ human society, such that it necessarily implies their management and exploitation (Wiradi & Tjondronegoro 2002).
5. It is strongly advised that the above spirit, interpretation and meaning should be imbued in the forthcoming Agrarian Reform Act, simultaneously recalling "sectoralism" in all relevant acts previously promulgated.
6. It is strongly advised that promulgation of the above meant Agrarian Reform Act should be passed by Parliament within the shortest possible time in order to prevent anarchic activities and conflicts from becoming more widespread. Drafting of the bill could be assigned to a relatively small but independent national committee, that is external to parliament and consists of dedicated experts and other incorruptible members.
7. The rapidly increasing number of agrarian conflicts, land grabbing/reclamation, illegal logging and other acts of violation de-

mand the establishment of special regional courts, to prevent more widespread violence. This is perhaps not confined to rural areas.

8. Since the number of landless poor people is steadily increasing, and the ailing manufacturing sector is unable to absorb the surplus labor force of 2.5 million each year, falling back on agriculture development as the stimulant for reviving economic growth looks inevitable.
9. Empowerment of the farming population should include the establishment of free farmers organizations, which ideally should also be represented in the DPD (regional) as well as DPR, and MPR (national) assemblies.
10. In order to overcome the problem of sectoral approaches in the Agrarian Reform Act, an "overarching agrarian act" should be promulgated as soon as possible. Or a Presidential Instruction should become effective to reorient Sectoral Acts (introduced by Technical Departments) to the "Umbrella Act". Some would argue that it is not possible to find the political stability and a high growth rate of 7 percent GDP, the government did not seize the moment to carry out land reforms in its development plans but simply retained the Basic Agrarian Law (BAL) 5/1960 as a reference.
11. The other alternative solution would be to popularize the "best practice" experiences by allowing district heads to formalize land use through regional consensus (land reform by leverage). But a point to note is, this may cause inter-regional conflicts if no *National Land Use Map* is available.
12. A quick solution—if possible before May 31, 2003—is needed to resolve the controversial issue between chapter III.5 of the law on Regional Autonomy no. 25/1999, and the subsequent Presidential Decree no. 10/2001 on competencies concerning land allocation. Regional/District administrators are confused and critical of the issuance of the above Presidential Decree because it does not con-

tain legal authority to overrule any chapter of a law. This understanding has been revitalized after Reformation 1998.

13. The National Land Agency (BPN), which should have been the coordinator in agrarian restructuring, should be re-strengthened if the sectoral approach is to be overcome. At present, the BPN does not have the power to coordinate, and has become a mere administrative institution for land registration.

The central government need a strong institution to plan and implement a comprehensive Agrarian Reform and through it realize efficient management of natural resources that this country badly needs.

Introduction

Historical Overview 1945–2001

Agrarian unrest in Southeast Asia drew the interest of foreign scholars even before The Second World War, as was explicitly stated by e.g. E. Jacoby in his book entitled: "Agrarian Unrest in Southeast Asia" (1949):

> "The peasants of Southeast Asia are still today victims of the vicious circle of poverty and indebtedness. The dramatic postwar developments did not change the economic and social structure which determines the way of life of the peasants, and agrarian dissatisfaction and latent unrest have remained the fundamental problem of the area."

It is finally recognized that political freedom is by no means identical to freedom from direct or indirect foreign economic control. Indonesia's founding fathers were deeply convinced of the above findings,

and that was one reason why the late Dr. Moh. Hatta agreed to establish a national committee for Agrarian Reform, less than a year after Indonesia's proclamation of independence. It took another two years, however, before a Presidential Decision (Pen. Pres. no. 16/1948) enabled the setting up of such a committee in Yogyakarta.

Unfortunately, the political and military struggle between 1945-1949, referred to as the period of *Physical Revolution,* caused considerable retardation of the committee's work. It took 12 more years before the committee could finalize its work, which is known as the Basic Agrarian Law no. 5/1960, an "over arching Law" that can be used as a major reference. The Law, comprising 58 chapters, set the basic principles for national control over all natural resources (land, water, space and the riches under and above them (Chapter 1 and 2)).

Poverty alleviation, people's welfare and establishing a basis for a more independent economic development, were the fundamental principles of the founding fathers and committee members.

To elaborate on the foundation of their idealism:

A) The ideological or paradigmatic foundation to lessen the country's dependence on foreign control is a response to centuries of colonial misrule. The spirit of *Merdeka* (Freedom) pervaded in the minds of millions, of citizens and ignited a strong hope for a better future among the rural population. In pre-independent Indonesia, there was hardly an indigenous urban bourgeoisie. Since the upper echelon of society consisted of Westerners and Chinese entrepreneurs, the indigenous nobility was more dominant in the bureaucratic ranks but had no role to play in the commercial sector. Since there was hardly any industrial development to absorb the surplus rural labor force, the vast majority depended on agriculture, making Indonesia a predominantly agrarian nation-state.

B) The New Order regime (1967-1998) entered its ruling period by preventing further implementation of the land reform, with the false assertion that land squatter by land hungry and landless peasants was politically directed by the Indonesian Communist Party. This is also partly due to strong resistance from the landed proprietors particularly in rural areas, where Muslim clericals were dominant.

The ban on the Communist Party and affiliated peasant organization (BTI) resulted in a cessation of all agrarian reform implementation, including tenancy reform (UUPBH 2/1960) in 1965.

There was practically no central control over agrarian affairs in subsequent years, had this paved the way for the various departments to take individual action, leading to the promulgation of the Basic Forestry Act 5/1967, Mining Act no.S 8/1967; Oil & Gas Act No 8/1971; Transmigration Act no. 3/1972, etc.

As a result, a form of uncoordinated sectoralism emerged, which still continues today, as seen in the various sectoral bills on irrigation, estates, living environment, etc.

There were two problems arising as a consequence of the uncoordinated policies in various technical Departments.

a. The demand for land for developmental purposes increased considerably, causing land scarcity as well as high land prices.
b. Not only was the implementation of several developmental projects stalled, land conversion without any registration also occurred frequently.

Under a strong centralistic regime, no opposition could be effective, and government controlled areas widened at the cost of *adat* (customary) land.

As a result, the rich marginalized the poor peasantry and landless farmers had to go to the cities in search of work. By the end of the second Five-Year Development Plan November 1977), former President Soeharto instructed two Ministers of State to conduct assessment on the Agrarian State of Affairs. Although the Basic Agrarian Law 5/1960 was declared by the Minister of Interior to be the Act for any reference, in real practice nobody bothered.

The Directorate General for Agrarian Affairs was even dissolved and replaced by the National Land Agency (BPN) in 1988. Although the BPN was put directly under the president and Secretariat of State (Sekretariat Negara), it has very little leverage in the practice.

The government set up a research team to make recommendations, which was led by two Ministers of State—Prof. Soemitro Djojohadikoesoemo (Research) and Prof. Widjojo Nitisastro (Economic, Finance & Industry). Ex-officio Chairman of the National Planning Board consisted of an Advisory Committee of 17 members, an Expert Secretariat of 6 members and 2 professional consultants on agrarian affairs and statistics to advise the expert Secretariat. One of them, Prof. Boedi Harsono, was a member of the National drafting committee between 1948–1960.

The above committee finally recommended in the report 25 points/actions for the short-term period, among which 12 researches to be conducted, 8 operational steps, as well as 3 research themes for the long-term period, perhaps beyond National Five-Year Plan (Repelita) III (1978/79–1983/84).

However, the recommendations might as well be bouncing off the walls as none of them appeared in the Grand State Guidelines (GBHN) of Repelita III and were therefore omitted as development project proposals.

Basis for Further Discussions: Clarifications of Key Concepts

With reference to secondary data sources and formal detinitions of International agencies like FAO, it is useful to present brief descriptions of such terms as: (a) agrarian reform, (b) agricultural development, (c) community development, and d) economic development.

a. Agrarian Reform covers all organized action designed to improve existing systems of land tenure, such as improvement of tenure legislation, consolidation of fragmented holdings, tenancy reforms and the break up of large estates and/or forest areas, either by transfer of ownership (land redistribution) or conversion of government controlled forest land into forest concession (HPH).
   The full effect of land reform, as one action within the Agrarian Reform scheme, however, can only be obtained if it is accompanied by improvements of other closely related parts of the economic and social systems, such as credit facilities, marketing, taxation and education.

b. Agricultural Development is the process of making fuller and more rational the use of agricultural resources of a country, with special reference to the efficiency of agriculture and the standard of living in the rural.

c. Community development is the process of empowering members of the community as well as the existing institutions to increase community welfare by utilizing available resources as the first step towards a modern industrializing society.

d. Economic Development is the process of making fuller and more rational the economic utilization of the natural and human resources of a country while stepping up environmental management in a responsible way.

There is no doubt that reforms in the system of land holding will create favorable conditions if they are coordinated with measures in related fields, and with a responding program for general economic development.

It should be reminded that since a long time ago the holding and use of land have been of greatest importance to every political and economic system—particularly in developing countries. In fact, it is the basis of social organization: a tenure system that is no longer in accordance with the stage of political and economic development and lacks the capacity of adjustment, will inevitably contribute to instability, insecurity and uncertainty.

A tenure system, which can ensure the net returns of production proportionately, divided according to the contribution of capital, skill and labour can help to provide the rural family with a decent level of living. A bad tenancy system may, however, result in the farmer being deprived of income that is due to him.

Agrarian Reform in Retrospect

The Agrarian Reform issues may be traced back to the interregnum of Sir Stamford Raffles (1811–1816) who implemented the first cadastral registration particularly on the island of Java, and leaving the outer islands practically untouched. In other words, customary law dominated agrarian affairs.

In the *History of Java*, Raffles had a chapter on agriculture where he also described the traditional tenure of lands, particularly on Java. But he omitted an account of the implementation of a cadastral registration.

In trying to duplicate the *ryotwari* system in India, Raffles carried out the renting out of lands to the actual occupants—whether in small or large estate for a moderate term during 1814–1815 (vol. I, p.155).

> "The lands, after being surveyed and estimated, were to be parceled out among the inhabitants of the villages, in the proportions established by custom or recommended by expediency. Contracts were to be entered into with each individual cultivator, who was to become the tenant of government, etc…"

Clearly, Raffles moved towards a land registration that is in harmony with traditional customs and yet has the security of tenure due to adequate government supervision. The liberal that he was tried to ensure that this would help the tenants move away from feudal tenure systems, where there is less tenurial security for them.

Raffles' important contribution has been recorded as "substance of a minute on the introduction of an improved system of the internal ma-

nagement and the establishment of a land rental for the island of Java" (1814).

Meanwhile, a former lieutenant in the colonial army Johannes van den Bosch, who had built his career on to the position of Governor General of Netherlands Indies (Circa 1828), introduced the *Cultuur Stelsel* (Cultivation System) in 1830. Although, he initially did not want to reintroduce a forced labour system that existed since the East India company time, in actual practice there was not much difference.

The idea matured among the Dutch colonial administrators to rent out idle/uncultivated land to foreign companies, which implied a monopoly of control over land by the state.

The original idea behind the cultivation system during the colonial period was that the millions of tenants in Java, who cultivated food crops on tiny holdings with primitive mean, had to be changed, and European capital, knowledge and technology were to be brought in to develop agriculture.

Thus long lease of uncultivated land by Western companies emerged, which was sustained by a free labor market.

An alternative idea was to mandate the state and its bureaucracy to become contractors e.g. for sugarcane cultivation, instead of large foreign companies. In practice both systems were implemented for selective crops.

To some extent this can be perceived as the predecessor system of the State Enterprise (BUMN), which became well known and later notorious for its corrupt practices during the New Order Era (1969–1998).

The Cultivation System broke down in 1870 due to the emergence of more liberal ideas in Europe, where socialist movements grew stronger. Liberalization was in the air and the grip of the colonial state was to be replaced by big private commercial entrepreneurs.

Agrarian affairs were restudied and the first Agrarian Act (Agrarische Wet) was promulgated in Indonesia (then Netherlands-India). The principle of registering landownership, was an absolute condition. Land that could not be claimed on the basis of a legal document (traditional token) was declared state land *(domein verklaring),* which could be leased for 75 years to foreign companies.

This is why most forest land, also in the outer provinces, became state land, or was at least considered to be so. Lands under customary law were fairly limited, since population density around the 20th century was also relatively low. Indonesia's second Agrarian Law, which was the Basic Agrarian Law No. 5/1960 introduced after the proclamation of the Republic, put an end to the dichotomy of customary and state law. Communal ownership of the nation was in principle accepted as long as it is in harmony with public interest.

In this sense, the state merely mandated to exert control over all agrarian resources on behalf of the people.

However, two centuries of colonial rule made the concept of individual ownership *(hak milik)* stronger and more absolute. Communal control over land has therefore been eroded seriously.

How important agrarian affairs have been since the early years of the Republic is reflected in the formation of a cabinet under Burhanuddin Harahap (1955–1956) with the appointment of a Minister for Agrarian Affairs.

Prior to the implementation of the Basic Agrarian Law no.5/1960, a minister of agriculture and agrarian was appointed and remained in office until the New Order government came into power.

Since then, a Director General under the Minister of interior had been assigned with agrarian affairs until it was again reorganized to become the National Land Agency (Badan Pertanahan Nasional) in 1988. Although the agency is directly under the President, it functions more as an administrative unit. The term *land* reflects clearly the cessation of the agrarian reform.

After the *Reformasi* of 1998, ethnic groups and poor peasants have revived the *adat* spirit, and this communal spirit ignited many instances of land reclamation.

We will also see individual ownership growing stronger among the urban population which sees the natural resources as the most valuable asset. These natural resources will be highly priced for a long time to come, particularly now that liberalization and global economy are becoming more dominant.

It appears inevitable that an appropriate legal system to secure tenurial relations at all levels, rural and urban, will be developed in the shortest possible time.

The caveat is that conflicts will occur since liberalization has also brought along disintegration of communal structures, and individualisation is evidently in progress.

Adat leaders taking steps and making decisions without the traditional consultations or *musyawarah* are occurring more frequently. Laws

regulations are often taken at face value stripped of their intrinsic values of solidarity and consensual spirit.

New Order's National Development Paradigm

As discussed in the previous chapter, the New Order's development paradigm displayed a shift in belief, sectoral priorities and spirit.

Not only was the land reform discontinued, former large landowners who lost land in 1961–1965 also reclaimed their distributed land. The agricultural policy was focused on exportable (estate) crops and the effect on the small farmers was disastrous, resulting in a food crisis in 1967.

An important and prioritized food program that the Old Order regime initiated in the early 1960's, known as *Panca Usaha* was therefore revived, and became a first step towards getting involved in the Green Revolution. Fertilizer and pesticide plants were set up partly with foreign loans.

Although food production increased considerably in the year 1968/1969, the Green Revolution also resulted in some negative consequences for the small and middle farmers. Collective harvesting by women was replaced by wage laborers, unemployment increased as did urban migration. Moreover, land accumulation became widespread creating even more poverty and rural unemployment.

Production increases were attainable if there were greater investments. This was the small farmer's problem since the cost of production on tiny plots of land could not match the value of its final product.

Consequently many small farmers tried to stay out of the program, but the best soils were also needed by the Department of Agriculture, and many were forced to join the program.

Since no free farmer organizations were allowed to exist, protests could not be channeled to the People's Consultative Assembly or Parliament.

It is true that in 1984/85 Indonesia became self-sufficient in rice, however, it did not last more than a few years. Indonesia was no longer the largest rice importer in the World during that period.

In the macro-economic context, agriculture was no longer the sector that spearheaded national development. It was replaced by the oil and gas sector, mining sectors, forestry, and the manufacturing industry that were created by foreign investments.

The balanced routine and development budget presented each year to parliament looked trustworthy, and it was only much later that widespread corruption, collusion and nepotism were detected and made public, generating various other crises after the economic monetary crisis of the mid-1997.

The Indonesian state was ranked as the number 2 most indebted country and as the first most corrupt nation in the world. It is feared that Indonesia's debt repayment may take decades.

The Post Reformation Period: 1998–2003

The political instability that marked the beginning of the Post-Reformation Era, as well as the sudden changes of the nation's top-leader-

ship also affected the foundation of the legal system. Political organisations and non-governmental organisations (NGO) mushroomed all over the country, and a new national consensus was created through a general election in 1999.

National unity trembled due to the emergence of dissident movements in distant provinces such as Maluku, Irian Jaya, Aceh and Central Kalimantan. Ethnic and religious clashes added to the loosening of the central authority.

The general election, in which some 48 political parties contested, eventually elected a new president, made up a new parliament and formed a Coalition Cabinet.

Among the many bills and government regulations that have been debated and revised by DPR, the renewal or reinstatement of the Agrarian law was not a priority. Only a decision by the People's Consultative Assembly no. IX/2001 on the Agrarian Reform Law and Natural Resource Management passed the DPR. The Post Reformation political paradigm of the new ruling political parties has been rather focused on debt repayment, stimulation of investment and economic. The country once became again the world's largest rice importer.

Controversies arising from the contradiction between customary and state laws were more frequently reported, not only from distant provinces but also from Java.

Meanwhile the term on land lease of State Lands to Companies, such as in vast forest areas, was revised; the lease period was cut down to 30 years, and renewable for another term if good management was proven.

Gradually, autonomous regions would be given wider freedom to make decisions regarding land allocation and long lease contracts.

More particularly, foreign investors are demanding firmer assurances from the central government in case disputes arise with provincial and/or district administrators. Such disputes may be due to the unclear boundaries between state and *adat* lands as claimed by local ethnic communities.

In essence there seems to be no development paradigm changes during the postreformation era; agrarian reform is not perceived as a prime mover for economic revival and growth.

Just one year after the resignation of President Soeharto and the breach of centralistic and authoritarian rule, a law on Regional Autonomy has been promulgated (UU Otonomi Daerah no. 22 & 25/1999, May 7), which accordingly replaced Law no. 5/1974 on 2nd level (Dati I) and 3rd level (Dati II) Regional Autonomy, as well as the law on Village Administration no.5/1979.

The new Law on Regional Autonomy comprises interrelated but independent components which are:
- No. 22/1999 on Regional Administration (province; kabupaten/ district and desa/village);
- No. 25/1999 on Financial Balance between Central and Regional Administration; and
- No. 28/1999 on Clean Government, Freed from Corruption, Collusion and Nepotism.

Although in Chapter 10 of Law No. 22 it is stated that delegation of competences has been granted to regional administrators to manage "national resources", nowhere has *land* been explicitly mentioned.

Rather, the focus is on marine resources [Chapter 10 (2)]. Agriculture and Land among many other sectors appeared without further explanation [in chapter. 11 (2)] in the context of regional governance.

The government sees the marine resources, more particularly fisheries as one way to acquire state revenues. Already in fiscal 2001 a plan was developed to increase the export of fish to the value of USD 10 million (6.1 ton) under the *Protekan* 2003 (Fish Export 2003 Project). It would mean a significant jump from 38 to 82 percent of *perikanan tangkap* (fisheries).

Some NGOs have cautioned against over-fishing which would affect the environment badly. Therefore a management model has to be designed such that production increase should take traditional fishing rights and environmental sustainability into consideration.

In Chapter 80 regional rights to levy land tax has been mentioned under the subject of Regional Finances. Therefore one would wonder which institution in particular would be responsible for agrarian affairs since also the regional BPN office has not been referred to.

In a discussion with the vice-governor of West Java and top echelon administrators from 10 kabupatens/districts, it was disclosed that there have been occasional coordinative meetings but the collaboration has not been legally or administratively structured.

Over the past thirty years the extractive, manufacturing and local rural industries have displayed considerable growth, causing urbanisation to expand rapidly at the cost of arable land conversion. According to demographic projections (Aris Ananta 1995) Indonesia will be close to 50 percent urbanized by the year 2030.

Urbanization progresses at the cost of fertile irrigated farmland on Java which constitutes some 40 percent of Indonesia's wet rice fields. Java's rice production amounted to 27.382 million tons of husked rice, representing 57.4 percent of total national production (Djamal & Djauhari 1998).

Concern was voiced in mid-2002 (Dibyo Prabowo, Tjondronegoro), and President Megawati banned further conversion of land, particularly in Java.

The rapid rate of conversion in land use was to some extent compensated by intensive and modern techniques of farming to attain higher staple food production, particularly rice. A large project of about one million hectare to expand farmland was started in Central Kalimantan (1996) on tidal swamp area (PLG Project). But the project, which should have provided jobs for the local population (60 percent) and transmigrants (40 percent) from Java and Bali, was a complete failure.

The Project was discontinued at the beginning of the Reformation era, and Indonesia again became the largest rice importer in the world. The import figures are:

1998 5.765 million tons
1999 3.729 million tons
2000 1.500 million tons
2001 1.500 million tons
2002 2.500 million tons
(Kompas 13 May 2002)

From the figures it seems that among the farming population, many are net-consumers rather than net-producers.

Problems To Be Solved

Illustration of problem - cases

Although land redistribution—particularly to the landless and poor fanners will be more complex than it was in the early 1960s, it needs to be done in order to reduce rural poverty, environmental destruction, dependency oil landlords and rural unemployment—all of which contributed to rural underdevelopment

The common argument is that small farm plots are not efficient. However, for rural people who have never owned any land, receiving even a small piece of land will stimulate their productive activities. Becoming independent from their patrons will prove good incentive for production. Doing that will also help slow down rapid urbanization.

If the boundaries between *adat* and state lands can be more clearly delineated and ripped out. farmers in the outer islands are likely to find it profitable to expand the cultivation of exportable (perennial) crops.

Security of tenure is undoubtedly a condition to ascertain higher production and introduction of new farming technologies.

A national land use map could be produced with the help of aerial photographs, as first step towards micro land use mapping. Without which land registration and administration would be very difficult. Obviously clear delineation of boundaries between *adat* and state land is a prerequisite.

The Agricultural Census, held every other decade since 1963 can be most helpful not only determining size of holdings to predict the pro-

duction of crops, but also to limit their legal status (tenurial, ownership etc.).

Land use and environmental management are inseparable issues that should be carefully planned.

A tax-system has to be developed to reduce land areas left idle and unproductive, not infrequently by absentee landlords.

Conversion of land use should be subject to regulation and control by BPN, whose consent is needed.

Limits to minimum and maximum land ownership, already stated in the Basic Agrarian Law no.5/1960 Should be reviewed, though the essence in Chapters 1 to 13 may still hold.

Similarly tenurial conditions in sharecropping cases as stimulated in the Tenancy Act no. 2/1960 should also be reviewed.

If the central government feels itself incapable of carrying out agrarian reform in all its aspects, the replication of "best practices" in the region may be a next best solution. In any case, the race is against time (agrarian reform by leverage). No doubt certain rights of a comprehensive nature and in the interest of the nation should be reserved to the central government.

Following here under are a few problem-cases:

Institution

Although the Law on Regional Autonomy No.22 & 25/1999 have been promulgated including the explicit delegation of authority in Chapter 11 as well as Government Regulation No. 25/2000 pertaining to land

and agricultural matters, institutional problems have yet emerged between the District level BPD (Badan Pertanahan Daerah) Office, as a regional sub-unit of the BPN, and the Dinas Pertanahan (District Land Service), which the District is entitled to establish. Contraventions of competences have been reported.

Government Regulation no.25 of 2000 states that the following competences have been warranted to the District:
- Formulating conditions to extend land rights;
- Formulating conditions related to land reform;
- Setting a standard for land administration; and
- Delineate the framework for cadastral registration and implementation.

As was reported earlier the above competences seem to have been over-ruled by Presidential Decree no.10/2001.

Land Use Conversion

In a developing country with high population density, land use conversion is not without problems—particularly since optimization of land use has given rise to disputes. For the poor every single square meter of land—even if it is left unused—has its value as a dwelling space, shelter and peddler markets. So any conversion into uses for "*Public interest*" such as mini markets, parking lots, shopping malls will ignite resistance.

Therefore the meaning of "functional optimization" has to imply meeting the needs of the poor, and finding some form of acceptable compensation. For them it is a matter of economic survival.

Agriculture Development

Ever since the New Order regime came into power, it has in its agri-

cultural development policy put an emphasis on staple food production i.e. rice in particular, without changing the agrarian structure. Both Laws on Basic Agrarian Affairs and Tenancy were "refrigerated", and the head start in the agricultural sector began with a rehabilitation of irrigation systems, plantations producing exportable perennial commodities, and technological modernization in food crop production.

Agricultural development in a developing country such as Indonesia that has a rapid growing rural population is inevitably related to the nation's land use pattern.

According to BPN statistics (1999) space for "agriculture" in a comprehensive sense comprises 71.2 million Ha of forest area and 52.2 million Ha of non-forest area, including agriculture.

The total area of 121.4 million Ha can he differentiated in state/public land and *adat* land possessed by local ethnic communities. It is admitted that a differentiation between the two domains is still an intricate problem.

The deputy head of BPN has attempted to introduce three criteria to distinguish one from the other: (1) The existence of a homogenous indigenous community subjected to customary law; (2) a territory with certain boundaries as its *Lebensraum* as the object of customary law; (3) a clear distribution of rights and competences regarding control and utilization of agrarian resources.

Forestry

The minister of forestry as quoted by Kompas newspaper outlined his policy on January 8, 2003. Admitting that deforestation and mismanagement of forest concessions (HPH & HTI) have been disastrous,

he said that industrial restructuring would continue. If no further limitation on tree felling is made, he estimated that Indonesia would be completely deforested by the year 2006.

Tree falling will be reduced by approximately 50 percent of the volume allowed in previous years, which boils down to 6.89 million cubic meters. The government gave permission to cut 22 million cubic meters in 2001 and 12 million cubic meters in 2002.

Although there is still the option to change the 2003 target, an increase would be insignificant. The basic consideration for the above policy has been to implement a program for reforestation in the coming 15–20 years, which according to the Minister would be an optimistic prediction. A more pessimistic view would likely add another hundred years for recovery.

All permits for HPH and HTI will be reviewed and the Minister estimated that around 200 HTI permits will be declared void and about 150 HPH permits discontinued, which would mean a 50 percent cut.

One of the reasons for the drastic decision was the result of an evaluation over the prior three months showing that of the 60 HTI permits given, 30 HTI concessionaires failed to meet the performance criterion.

As for reforestation, the Minister explained that the government provided funding which composed of 38.5 percent interest free loans and 16 percent from the Reforestation Fund. Another 50 percent was acquired from the concessionaires.

Concerning illegal logging and smuggling of logs across the border with neighboring countries the government has taken diplomatic

steps, but the Minister did not reveal greater details.

As mentioned above, it is difficult to estimate illegal logging and deforestation province by province, but several newspapers have reported that regional autonomy has worsened the problem. The regional governments may have set limits to logging but in reality, nobody is following them. As a result, widespread forest destruction due to overexploitation and illegal logging occurs. Cases have been reported from the province of South Sumatra, West Kalimantan, South Kalimantan (Kompas, 2001, 2002), East Nusa Tenggara and more.

Talking about forest areas in the larger and smaller outer Islands of Indonesia, one is bound to come across problems related to state land and *adat* land.

As mentioned, no clear boundaries between the two have been clearly delineated, and even after the BAL 1960 was implemented, much of the forest land has been assumed as state land by the central government. In fact this claim has been inherited from colonial days, since no cadastral registration has ever been implemented: land acquisition for transmigration settlements have always been through negotiations with adat notables, and with the consent of the provincial governor.

Indeed in some cases governors have taken decisions without prior consultation with adat chiefs, and this has caused social frictions afterward.

This may have been also due to the dissolution of the Swapradja's in 1974 (local ethnic regions). A unique case would be East Nusa Tenggara where there were 27 Swapradja's on a small island called Flores. The BAL had been imposed on the ethnic groups of Flores to whom it

was entirely alien. The Law on Regional Autonomy therefore may revive the old *adat* agrarian arrangements.

Forest Fires

According to periodic monitoring (A. Subandi, 2000) large scale forest fires have occurred in Indonesia every 3-4 years since 1982, but the most destructive one occurred in 1997 due to vast land clearing operations by large estates expanding them for oil palm cultivation. For the past decade palm oil has made very attractive prices on the world market and Malaysia and Indonesia have been competing in production increases.

The spread of forest fires in 1987 was worsened by the very dry season as a result of the El-Nino Southern Oscillation (ENSO) phenomenon. Only part of the forest fires is caused by shifting cultivators (10%), but the largest part is due to land clearing by HPH and HTI concessionaires.

Not only did neighbouring countries such as Singapore and Malaysia suffer from the smog created by the forest fires. Indonesia also lost approximately 400.000 ha of its forest, not counting the impact on living conditions of the local population.

Statistics from the Directorate General of Plantations show the following figures:
Conversion of forest area into large plantations for oil palm has reached 3.841.304 ha between 1994–2000.

Year of Land clearing	Area cleared (Ha)	Crude palm oil production targets X 1.000.000 (Brl)
1994	1.792.413	4.1
1997	2.048.891	7.0
2000	2.103.620	10.1

The loss of forest particularly in 1997 has been estimated to be at least 165.361.83 Ha (Directorate of Forest Protection 1997), but it is believed to have reached 400.000 ha (Ministry for the Environment). [4]

Yet, to delineate the land boundaries has often given rise to disputes between local government administrators and ethnic communities. Cases in North Sumatera, Lampung, East Kalimantan and West Papua to quote just a few are well known (Sajogyo, 2002).

A research report by the Department of Agriculture (1996) disclosed that in the short period of Pelita VI (1994/95–1999/2000), irrigated rice fields have been expanded by 300,000 Ha and the irrigation system by 105,000 Ha.

However, the BPN also reported that irrigated fields that have been converted into other uses amounted to 50,000 ha annually, most likely in Java, which has approximately 3.44 million Ha of arable land.

Despite the policies of food diversification, rice consumption all over Indonesia and in all social strata of society is expected to increase quite significantly. The loss of 50.000 Ha of irrigated land means a decline of husked rice production to the amount of 600.000 tons which will be equivalent to Rp300 billion at 1996 market price.

A Japan International Corporation Agency (JICA) projection suggested that similar losses of irrigated field will also occur in Sumatra

[4] Source: Adjar Subadi (2000). "Kebakaran hutan: Permasalahan dan dampaknya terhadap lingkungan", in Kritis Vol. XIII, No.4 July 2000. pp. 134–154.

(62,500 Ha) and in Sulawesi (35,000 Ha) up to 2020.

It is therefore estimated that rice shortages will again be suffered if by end of projected Pelita X (2019/20) Indonesia fails to expand its irrigated field with 2.579.400 Ha.

Community Forestry

Indigenous communities living in or close to the forests in developing countries as observed all over the world are typically relegated to the lower economic stratum of society .

The arrival of forest concessionaires to start their logging and timber operations may employ some of the needed wage laborers. But most of the shifting cultivators who live in those communities are not accustomed to getting involved in such technical production processes.

Workers will therefore be recruited from elsewhere creating a more heterogeneous community around the forest area under production. And shifting cultivators, who practice swidden agriculture (shifting agriculture) and forest product gathering, are losing their territory.

Community forestry as a concept is to prevent indigenous shifting cultivators ftom becoming a menace to the logging/timber companies, by offering them alternative jobs.

Simultaneous food-and tree crop cultivation *(tumpang sari)* is offered as a way out. But the time-span which it can be practiced becomes a problem when the tree canopy reaches a certain height such that it over shadows the food crops. Commercial crops may have to be cultivated subsequently.

The problem in efforts to develop social forestry has often been that of "property rights" both on land as well as forest. The low educational level of the local community mean their employment opportunities are also limited.

Relative poverty will consequently emerge in the newly established heterogeneous community. Social envy and conflicts often find their roots in the above process of marginalisation of indigenous (*adat*) communities.

A fundamental channe in the joint management of natural resources will have to be conceptualized, including: (1) a redefinition of state/ public-and *adat* land; (2) clear and enforceable rules regarding rights and duties of the companies and local communities; (3) democratic procedures relating to the allocation of natural resources (S. Moniaga 1999).

Meanwhile the Basic Forestry Law no. 5/1967 is revised and promulgated as Forestry Law no. 41/1999, which has become a major reference for the Government Regulation no. 34/2002 on Drafting a Plan for Forest Management. However, law enforcement has been too weak to sustain effective environmental management at large.

REFERENCES AND READINGS

Anonym. 2002. *Inisiatif Local dalam Mengatasi Masalah Pertanahan; Beberapa Pengalaman dari Daerah* (draft laporan). Jakarta: Dept. Dalam Negeri & World Bank.

Anonym. 2001. Pandangan KPA Mengenai Badan Penyelesaian Sengketa Agraria. Bandung: KPA & Rockefeller Brothers Fund. KPA

Position Paper no.010/2001.

_____. 2000. *Undang-undang Otonomi Daerah beserta Juklak* (Petunjuk Pelaksanaan). Penerbit Arkola.

_____. 2000. *Undang-undang Agraria Jakarta*: Sinar Grafika.

_____. 1967. Seminar Tata Guna Sumber-sumber Alam. Jakarta: Direktorat Jenderal Agraria, Depdagri

Bachriadi, Dianto, dkk. (eds.). 1997. *Reformasi Agraria; Perubahan Politik, Sengketa dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*.

Bautista, Romeo M. & A. Valdes (eds.). 1993. *The Bias Against Agriculture; Trade and Macro-Economic Policies in Developing Countries*. San Francisco: California International Center for Economic Growth.

Breman, Jan & Gunawan Wiradi. 2002. *Good Times and Bad Times in Rural Java*. Leiden, KITLV Press and ISEAS, Singapore.

Cheng, Chen. 1961. *Land Reform in Taiwan*. Taiwan: China Publishing Co.

Day, Clive. 1904. *The Policy and Administration of the Dutch in Java*. London: The Mac Millan Company.

Donner, Peter (ed.). 1971. *Land Reform in Latin Amerika; issues and Cases*. Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin.

Husken, Frans. 1977. *Landlords, Sharecroppers and Agricultural Labourers*. Amsterdam: Dept. Of South & Southeast Asia, University Of Amsterdam.

_____. 1966. *Evaluation of Agrarian Structures and Agrarian Reform Programs*. Rome: FAO.

Jacoby, Erich H. 1949/1961. *Agrarian Unrest in Southeast Asia*. London: Asia Publishing House.

_____. 1953. *Inter-relationship Between Agrarian Reform and Agricultural Development*. Rome: FAO.

KOMPAS Daily (Various articles 2002-2003. Jakarta).

Raffles, T. Stamford. 1982. *The History of Java* (2 vols. Reprint.). Kua-la Lumpur: Oxford University Press.

Sangkoyo, Hendro. 2001. Pembaruan Agraria dan Pemenuhan Syarat-syarat Sosial dan Ekologis Pengurusan Daerah. Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria & Ford Foundation. Bandung: KPA. Position Paper no.008/2001.

Soedargo, R. 1962. *Perundang-undangan Agraria Indonesia*. Bandung: N.V. Eresco. Vol-1.

Suhendar, Endang & Yohana B. Winarni. 1996. *Petani dan Konflik Agraria*. Bandung: Yayasan AKATIGA.

Tang, Hui-sun. 1966. *High Lights of land Reform in Taiwan*. Taipei, Tai-wan: Land Reform Division.

Tjondronegoro, S.M.P. & G. Wiradi. 2002. "Menelusuri Pengertian Istilah Agraria", in E. Suhendar, *et.al*. *Menuju keadilan Agraria:* 70 Tahun Gunawan Wiradi". Bandung: AKATIGA Foundation. p.27.

TJONDRONEGORO, S.M.P. (ed.). 1978. *Laporan Interim Masalah Pertanahan*. Jakarta: Kantor Meneg Riset & BAPPENAS.

Tuma, Elias H. 1965. *Twenty-Six Centuries of Agrarian Reform*. Berkeley: University of California Press.

Utrecht, Ernst. t.t. "Indonesie's Niewue Orde; Ontbinding en Neokolonisatie".

Widjojanto, Bambang. 1998. *Usulan Revisi Undang-undang Pokok Agraria; Menuju Penegakan hak-hak Rakyat Atas Sumber-sumber Agraria*. Bandung: KPA & Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN).

C REFORMA AGRARIA DAN PETANI

LANDREFORM DAN PEMBANGUNAN PERTANIAN BERORIENTASI AGRIBISNIS

Pendahuluan

Penduduk daerah pedesaan di negara kita yang begitu luas masih dapat dikategorikan menjadi mereka yang bertani menetap (petani sedenter) dan mereka yang bercocok tanam berpindah-pindah (peladang). Tidak jarang peladang juga sekaligus menjadi pengumpul hasil hutan (peramu).

Petani yang menetap sebenarnya juga masih dapat dibagi lagi menjadi mereka yang bercocok tanam dengan teknologi tradisional, padat karya, dan terutama yang memenuhi kebutuhan keluarga *(peasant).* Sedangkan Kategori petani yang sudah lebih maju dan berorientasi ke ekonomi uang serta pasar memanfaatkan teknologi yang lebih mekanis dan mengelola usaha taninya (organisasi) dengan lebih mutakhir disebut *farmer.*

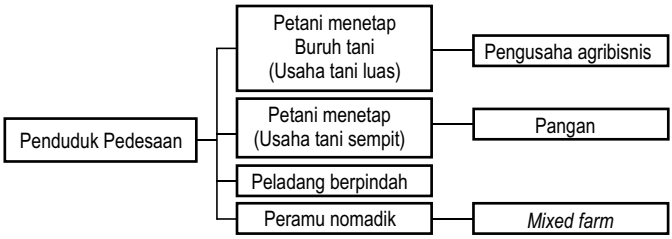
Usaha tani pun mengenal sejumlah bentuk yang ada kaitannya pula dengan pembudidayaan tanaman pangan, termasuk hasil palawija yang sebagian (sisanya) dapat dijual di sekitar tempat tinggalnya. Sebagian dari kategori petani itu memang berhasil mengembangkan

"mixed farming" karena di samping tanaman pangan mereka juga memelihara unggas dan/atau ternak kecil *(small ruminants)*. Tetapi *peasant* seperti ini mempunyai usaha tani yang kecil saja walaupun sudah lebih maju.

Tentu juga ada *mixed farm* yang sudah besar dengan pengelolaan lebih maju, modal lebih besar, dan aset luas serta bernilai lebih tinggi. Sudah tentu peladang juga dapat dipecah menjadi kategori yang lebih spesifik seperti sebagai peramu dan lebih mengutamakan kebun/hutan karet, kebun kopi, atau kebun ladanya, namun sifat berpindah-pindah tetap menjadi cirinya.

Masa untuk menjadi petani sedenter dalam pernyataan memakan waktu yang cukup panjang. Tampaknya untuk mengubah pertanian ekstensif menjadi intensif tidak cukup hanya dengan mengubah perilaku, tetapi juga dengan mengubah sikap. Ketekunan kerja *(labour intensiveness)* yang kurang diperlukan dalam pola ladang, karena energi alamiah menjadi pembantu utama, lebih menjadi ciri petani menetap.

Hal itu tampak, dan dapat didengar, bila suku Jawa dan Bali di daerah transmigrasi dinilai oleh peladang luar Jawa, dan sebaliknya. Yang pertama dinilai rajin dan tekun, sedangkan yang kedua dinilai "malas". Sifat kerajinan atau kemalasan bukan sifat etnis sama sekali, melainkan kebiasaan yang tumbuh dari kondisi alam.



Unsur Dasar Usaha Tani

Apapun bentuknya, usaha tani, termasuk pola ladang, tidak bisa kita lepaskan dan memerlukan keseimbangan (proporsional) antara luas tanah garapan, tenaga kerja, modal, dan juga teknologi. Keseimbangan antara luas tanah garapan, jumlah dan kualitas tenaga kerja, ketersediaan dan besarnya modal, serta tingkat teknologi mempengaruhi kinerja dan hasil berbagai bentuk usahatani tersebut.

Sebagaimana telah dikemukakan, tingkat keterlibatan dalam sistem ekonomi uang dan orientasi pada pasar turut menentukan derajat orientasi ke agribisnis. Pada hemat penulis, karena itulah petani menetap yang sudah mengenal bentuk *"mixed farming"* cukup besar atau petani besar yang mengusahakan berbagai jenis tanaman (pangan dan/atau hortikultura) dapat dianggap paling siap untuk menjadi petani agribisnis.

Berapa persentase petani kita yang sudah memenuhi persyaratan di atas memang tidak diketahui dengan tepat, namun dari Sensus Pertanian 1993 diketahui bahwa rata-rata tanah garapan di Jawa sudah menurun sampai 0,4 Ha (kurang dari satu *bau*). Dari sini dapat dibayangkan bahwa persentase petani agribisnis juga rendah. Memang tidak diingkari bahwa selama masa BIMAS/INMAS telah terjadi akumulasi tanah yang menguntungkan petani berkecukupan sampai petani kaya.

Di pihak lain banyak petani di Jawa dan Bali maupun peladang di pulau-pulau besar seperti Sumatra, Kalimantan, Sulawesi, dan Irian Jaya yang tergusur oleh proyek pembangunan. Proyek-proyek yang dimaksud berkisar antara konsesi hutan (HPH), perluasan bangunan dan infrastruktur, kawasan industri, perkebunan, sampai proyek-proyek wisata alam. Semua itu menuntut konversi penggunaan tanah,

sehingga tidak mengherankan bahwa perkiraan BPS juga dalam masa 1980-an sampai 1990-an tanah pertanian kita berkurang setiap tahun antara 50.000—100.000 Ha. Umumnya yang dikorbankan adalah petani kecil yang tanah garapannya juga dianggap tidak efisien lagi.

Pemikiran untuk membantu petani kecil dan membuat usaha mereka lebih efisien dengan menyatukan usaha mereka menjadi kolektif bukannya tidak ada. Namun usaha itu perlu dilakukan secara sungguh-sungguh dengan bantuan kredit, penyaluran, dan pembagian hasil. Artinya pengelolaan usaha kolektif seperti itu juga perlu ditangani sungguh-sungguh.

Landreform

Dalam proses mencari pemecahan atas berbagai masalah pertanahan di negara kita, yang merupakan warisan masa penjajahan dan sistem ekonomi liberal, istilah *landreform* cenderung diartikan sebagai sekadar pembagian tanah *(land redistribution),* padahal cakupan permasalahannya jauh lebih luas. Oleh karena itu penulis cenderung menggunakan istilah reforma agraria *(agrarian reform)* yang juga mengatur hubungan sewa-menyewa, sakap-menyakap, pembentukan koperasi, perkreditan, dan sebagainya yang secara keseluruhan bertujuan memanfaatkan aset tanah lebih adil bagi semua lapisan masyarakat dan memperbaiki nasib petani kecil/gurem yang puluhan juta jumlahnya.

Jadi memang Undang-undang Pokok Agraria no. 5/1960 adalah istilah yang tepat, karena pembagian tanah merupakan bagian penting di dalamnya. Sebagaimana kita semua ketahui, UU Pokok Agraria tersebut dibekukan sejak tahun 1965, sampai mulai Pelita II terasa ada-

nya hambatan dalam penyediaan tanah untuk proyek-proyek pembangunan: pemukiman, perluasan prasarana, kawasan industri, pertambangan, dan lain-lain. Sementara itu penduduk bertambah banyak dan wilayah persawahan berkurang dengan pesat, sehingga produksi pangan utama berkurang, kecuali beberapa tahun saja berswasembada beras (1984/1985).

Untuk tahun 1960-an, UUPA sudah mengatur penguasaan tanah untuk satu keluarga (5 orang) yang, untuk daerah tidak padat, tidak boleh melebihi 20 Ha tanah kering atau 15 Ha sawah; sedangkan untuk daerah sangat padat (seperti di Jawa) tidak boleh melebihi 5 Ha sawah atau 6 Ha tanah kering. Jika jumlah anggota keluarga melebihi 5 orang, misalnya 7 orang, maka penambahan luas tanah tidak boleh melebihi 10%; dan berapapun penambahan jumlah anggota keluarga maka penambahan luas tanah tidak boleh melebihi 50%. Jadi luas sawah untuk daerah sangat padat maksimal 7,5 Ha atau 9 Ha tanah kering.

Keadaan sejak 1965 tentu sudah berubah dan besar sekali kemungkinan batasan maksimum menurut UU No. 56 PRP tahun 1960 perlu diralat. Jika sebelumnya penduduk Indonesia masih berjumlah 100 juta, maka sekarang ini sudah melebihi 200 juta. Dengan demikian, apakah luas maksimum lalu harus dikurangi hingga setengahnya adalah soal kebijaksanaan.

Apabila teori itu dilaksanakan maka luasan tanah maksimum akan berada di angka 7,5 Ha sawah untuk daerah tidak padat dan 2,5 Ha sawah untuk daerah sangat padat. Menurut data Survey Pertanian BPS 1993, penguasaan rata-rata sudah menurun sampai 0,4 Ha, sehingga boleh dikatakan pengurangan luas tanah di atas yang sudah cukup drastis adalah suatu kemustahilan.

Di daerah transmigrasi tertua seperti Provinsi Lampung, rata-rata penguasaan tanah juga sudah menurun sampai 0,4 Ha, hampir setengah dari yang diterimakan kepada keluarga kolonis di zaman penjajahan, yaitu 0,75 Ha atau satu *bau*.

Yang tentu sangat memprihatinkan adalah ketimpangan penguasaan yang telah timbul sejak UUPA 1960 dipeti-eskan. Masalah pertanahan dengan sudut pandang lain, hampir sama dengan yang terjadi di zaman Sir Stamford Raffles tahun 1811—1816, ialah dengan registrasi tanah. Di lokasi-lokasi tertentu, dan terutama di perkotaan, juga dilakukan konsolidasi tanah demi efisiensi pemanfaatannya.

Pengembangan Agribisnis

Setelah ulasan di atas dibaca dan dipahami, mudah kiranya untuk menarik kesimpulan bahwa pengembangan agribisnis diprasyarati kecuali oleh aset tanah, juga oleh kemampuan sumberdaya manusia, daya pengelola, dan akses kepada kredit. Jelas pula bahwa hanya petani yang sudah tergolong *farmer* yang mampu memasuki dunia agribisnis.

Tentu benar juga untuk mengatakan bahwa agribisnis tergantung pula dari komoditas apa yang dibudidayakan dan diperjualbelikan. Membudidayakan bonsai atau anggrek, terlebih dengan teknologi hidrofonik, memang tidak memerlukan tanah luas, tetapi jelas memerlukan modal jauh lebih besar. Agribisnis dengan hortikultura jelas memerlukan bidang tanah yang lebih luas, jumlah tenaga lebih banyak, bahkan juga rumah kaca, tempat penyulipanan, dan alat mekanis yang lebih besar.

Dapat dipastikan bahwa ada berbagai pengertian agribisnis, baik dalam bentuk, tahapan, dan kaitan dengan industri (B. Saragih 1993; T. Sudaryanto dkk. 1994; dll). Menurut Profesor Bungaran Saragih, yang belakangan ini sangat vokal tentang agribisnis sebagai cara mengatasi krisis moneter, langkah-langkah ke arah sana sudah dilakukan di Indonesia sejak PJP I, yaitu usaha tani, lebih khusus untuk produksi (Bungaran 1999:46). Hasilnya terutama untuk dijual dan diproses, sehingga seolah-olah perdagangan dan agroindustri menyesuaikan diri dengan pertanian.

Dalam PJP II semula diperkirakan akan ada daya tarik yang terbalik, yaitu perdagangan dan agroindustri akan menarik pertanian, artinya jenis komoditas yang dibudidayakan menyesuaikan dirinya dengan permintaan pasar dan agroindustri, baik nasional maupun internasional.

Dengan alur pikir seperti itu memang usaha agribisnis, apapun komoditasnya, mencakup usaha tani dari yang sederhana sampai agroindustri yang padat modal seperti Indofood, Kellog, Fives Banana, dan sebagainya. Perusahaan-perusahaan tersebut sudah tergolong perusahaan global atau MNC (*multi-national company*).

Pada tingkat usaha tani kecil (di luar pertanian), serta peternakan dan perikanan, agribisnis sudah ada; dan kesemuanya bisa mencapai skala besar menjadi MNC, misalnya dengan memproduksi pangan kalengan.

Pertanyaan yang dapat kita lontarkan—apalagi setelah dilanda bukan saja krisis moneter, melainkan juga berbagai krisis lain yang menggoyahkan kalau tidak merontokkan sendi-sendi industri dan kedudukan kita di pasaran dunia—adalah *berapa persen dari petani kita dapat diangkat ke tingkat yang dapat menyaingi mereka?*

Sepertinya dalam proses pengembangan agribisnis kita kembali ke titik awal di PJP I—kalau tidak lebih buruk—karena, sekalipun SDM sudah lebih maju dan berpengalaman, para investor akan lamban dalam menanam modalnya kembali. Masalah tersebut timbul tidak saja karena faktor politik, tetapi juga karena efisiensi kinerja kelembagaan kita belum memadai.

Segi Sosiologi

Mengingat berpuluh juta petani kita hanya rata-rata menguasai 0,4 Ha tanah garapan yang sebagian tentu juga dimanfaatkan untuk membudidayakan padi dan palawija untuk konsumsi keluarga, besar kemungkinannya mereka akan tetap ada di tingkat usaha tani. Jutaan buruh tani masih tetap akan menyerbu daerah perkotaan untuk mencari pekerjaan di luar usaha tani dan di sektor informal. Dengan perkataan lain, agribisnis lebih terbuka untuk petani sedang dan kaya ataupun pemodal kota yang mendorong petani membudidayakan tanaman yang dibutuhkannya.

Tanpa reforma agraria, termasuk redistribusi dan konsolidasi tanah pertanian yang konsisten dan sungguh-sungguh, sukar diharapkan petani gurem/kecil akan berperan serta dalam agribisnis. Jika mereka tidak diorganisasi, diberi kredit bunga rendah, dan penyuluhan intensif, maka produk yang dihasilkannya selain tidak bisa memenuhi volume permintaan, kualitasnya juga akan tidak tinggi dan seragam. Seleksi kualitas akhirnya akan menolak sebagian produk, yang tentunya merugikan petani gurem itu sendiri!

Selanjutnya kesenjangan antar lapisan petani akan terus melebar dari yang tampak sekarang. Gejala "lapar tanah" akan terlihat nyata,

terlebih di daerah padat penduduk di desa atau pinggiran kota. Ini dapat dilihat dari di mana-mana ”tanah tidur” digarap dengan cepat, yang umumnya ditanami singkong. Pengertian ”tanah tidur” juga tidak didefinisikan atau dimengerti dengan baik oleh petani, karena tidak semua tanah yang tampaknya tidak dimanfaatkan untuk membudidayakan sesuatu tanaman adalah "tanah tidur". Misalnya "*greenbelt*" (jalur hijau), yang ada di daerah tertentu atau sepanjang jalan tol antar kabupaten, yang kelihatannya tidak produktif padahal memiliki fungsi ekologi.

Masalah pertanahan, meskipun sejak 22 tahun lalu sudah dirasakan perlu untuk dipecahkan, sampai sekarang masih menjadi isu hangat dalam kabinet Pasca Orde Soeharto tanpa adanya pemecahan secara fundamental.

Menteri negara agraria/kepala BPN mungkin tidak cukup kuat untuk meyakinkan anggota-anggota kabinet lain yang belum menyadari krusial dan vitalnya UUPA, sehingga perlu didorong oleh LSM dan kelompok pelobi lain agar pemerintah sungguh-sungguh dalam mengatur agraria kita. Bila hal itu tidak dilaksanakan, maka dikhawatirkan gerakan petani pun akan semakin radikal sehingga persatuan dan kesatuan bangsa kita akan tercerai berai. Mengingat kualitas sumber daya manusia petani kita, maka akan timbul keprihatinan mendalam jika kita mengharapkan pengelolaan perusahaan yang baik. Dari Sensus Pertanian 1983 diperoleh data bahwa hanya 4,4% petani yang berpendidikan SMP ke atas. Kalaupun dalam 10 tahun sampai Sensus 1993 persentase sudah berlipat dua, maka itu baru 9% petani yang memiliki pendidikan setingkat itu, sehingga pengalaman mengelola praktis belum ada.

Akibat terpuruknya sektor industri berat dan sistim perbankan, kita kembali dipaksa mengembangkan potensi pertanian. Tetapi meng-

ingat pertanian kita masih begitu tradisional maka timbul istilah "ekonomi kerakyatan".

Masalahnya sekarang, bagaimana mengaitkan sistem tersebut ke dalam usaha pengembangan agribisnis? Menurut Profesor Bungaran Saragih (1998:102): "yang dimaksud dengan sektor ekonomi rakyat adalah sektor yang melibatkan dan menghidupkan sebagian besar rakyat Indonesia yakni, sektor agribisnis", dan bukan, "identik dengan usaha kecil/keluarga atau lapisan paling bawah." Memang di sini tidak dijelaskan lebih rinci bagaimana mengangkat dan memberdayakan para petani itu agar bisa memasuki dunia agribisnis. Profesor Mubyarto (1997:23) menganggap Bung Hatta sebagai "Bapak Ekonomi Rakyat" karena sistem ekonomi harus bertujuan "kemakmuran masyarakat lebih ketimbang kemakmuran perorangan." Prakondisinya adalah perwujudan pemerataan dan keadilan sosial. Namun demikian, mekanisme mencapai tujuan tadi tidak dikupas jelas, tetapi program IDT dianggap sebagai satu usaha ke arah tersebut. Dengan demikian pertumbuhan ekonomi saja belum cukup karena harus ada pemerataan sekaligus *(growth with equity).*

Dengan kelemahan-kelemahan yang ada pada mayoritas petani kita tampaknya untuk menjalankan agribisnis mereka masih sangat membutuhkan berbagai bantuan pemerintah. Berbagai kebijaksanaan yang diterapkan selama pemerintahan Orde Baru seperti kemudahan impor dengan membenarkan nilai tukar rupiah terlalu tinggi *(overvalued exchange rate)* atau pajak ekspor atas produk pertanian tertentu justru tidak memberdayakan petani kita. Industri yang dibangun memiliki keterkaitan lemah dengan sektor pertanian kita yang tradisional, sehingga apabila era globalisasi meminta keterbukaan ekonomi dengan pasaran bebas maka nasib petani kita pasti akan kalah dalam persaingan melawan perusahaan-perusahaan besar nasional apalagi global.

Pemecahannya barangkali tidak bisa tidak adalah proteksi oleh pemerintah atas agribisnis kita yang masih kerdil. Kondisi persaingan dewasa ini, ditambah beban besarnya utang pemerintah dan swasta nasional dalam mata uang rupiah maupun asing, sangat memberatkan petani kecil, padahal itu bukanlah kesalahan mereka!

Kabinet manapun juga yang akan merencanakan pembangunan (memasuki abad ke-21) dan jika masih sungguh-sungguh bermaksud mengembangkan ekonomi kerakyatan serta pemerataan harus meralat banyak kebijaksanaan masa lampau. Dalam kaitan inilah tercakup pula hubungan antara reformasi dan reforma agraria. Tampaknya hanya apabila sektor industri bisa menyerap semua surplus tenaga kerja dari daerah pedesaan maka redistribusi tanah kurang mendesak, tetapi sebagian agribisnis akan tetap berada di tingkat usaha tani. Pilihan itu sudah tidak lagi ada di tingkat ekonomi semata, tetapi sudah mencapai tingkat politis dalam arti pemerataan hasil pembangunan meluas!

Jakarta, 10 Juli 1999

DAFTAR PUSTAKA

Departemen Agraria. t.t. *Penetapan Luas Tanah Pertanian*. Jakarta.

Mubyarto. 1997. *Ekonomi Rakyat, Program IDT dan Demokrasi Ekonomi Indonesia*. Yogyakarta: Aditya Media.

Popkin, S.L. 1979. *The Rational Peasant, The Political Economy of Rural Society in Vietnam*. Berkeley: Univ Of California.

Saragih, B. 1998. *Agribisnis; Paradigma Baru Pembangunan Ekonomi Berbasis Pertanian (Kumpulan Pemikiran)*. Jakarta: Yayasan Mulia Persada Indonesia.

Scott, J.C. 1976. *The Moral Philosophy of the Peasant; Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. New Haven: Yale University.

Sudaryanto, T.T., Pasandaran, & A. Suryana. 1994. "Strategi pengembangan sumberdaya manusia yang berorientasi pada pengembangan Agribisnis", dalam M.H. Sawit dkk. *Peningkatan Kualitas Sumberdaya Manusia dalam Pembangunan Pertanian*. Jakarta. PERHEPI. Prosiding Lokakarya Nasional.

C REFORMA AGRARIA DAN PETANI

BAGI HASIL DI INDONESIA

Masa Lampau dan Perspektif Hari Depan

Bagi Hasil di Peralihan Abad

Disertasi seorang sarjana Belanda A.M.P.A. Scheltema (1931) mengenai *Bagi Hasil di Hindia Belanda* yang telah berhasil diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia dan diterbitkan oleh Yayasan Obor Indonesia patut mendapat sambutan baik. Hal itu bukan semata-mata karena masalah bagi hasil dewasa ini di daerah pedesaan Indonesia kembali menjadi penting, melainkan juga karena studi Scheltema merupakan suatu studi awal yang komprehensif mengenai lembaga tersebut. Selain itu hasil studinya menyampaikan banyak informasi yang unik kepada pembaca.

Barangkali sangat sulit untuk menemukan buku lain yang merangkum dan menerangkan lembaga bagi hasil di berbagai suku bangsa yang ada di tanah air kita, dalam bahasa apapun. Studi ini bersifat lintas kebudayaan suku bangsa. Scheltema sendiri dalam menyajikan informasi mengikuti satu pola pendekatan yang sama secara konsisten, sehingga tidak berlebihan untuk menyimpulkan bahwa studi Scheltema merupakan suatu studi perbandingan mengenai bagi hasil yang dahulu berlaku di antara suku bangsa di Indonesia.

Pada tahap pembangunan negara kita dewasa ini, masalah pertanahan—termasuk gejala bagi hasil—menjadi masalah yang kembali menarik perhatian setelah untuk kurang lebih satu dasawarsa (1965—1977) ditinggalkan. Tuntutan pembangunan atas pengaturan status penguasaan tanah dirasakan semakin mendesak dan memerlukan pemecahan yang tuntas. Bila tidak dicari pemecahannya, kemungkinan bagi hasil di hari depan masih akan menjadi faktor penghambat dalam pembangunan. Paling tidak berbagai proyek tidak dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang direncanakan. Memang masalah pertanahan yang juga mencakup permasalahan bagi hasil perlu ditempatkan dalam kerangka pemikiran yang makro, karena modal utama negara kita adalah tanah dan jumlah penduduk yang besar.

Buku Scheltema telah membuka kemungkinan bagi kita sekarang ini untuk melakukan studi yang lebih mendalam dengan berpangkal tolak dari sekitar peralihan abad ke-19 ke abad ke-20; tulisan Scheltema dapat dijadikan sebagai sumber acuan, walaupun kerangka permasalahan dahulu dan sekarang sudah berbeda. Tekanan pada sudut pandang beralih dari sekadar mempelajari lembaga tradisional ke wahana untuk menunjang pembangunan pertanian.

Scheltema juga telah berusaha untuk meletakkan masalah bagi hasil dalam suatu perspektif mondial dengan mengacu ke negara-negara di benua lain: Eropa, Afrika, Amerika (Utara maupun Latin), dan Asia dengan ideologi dan tatanan politik yang berbeda-beda. Bagi hasil diamati Scheltema dalam masyarakat feodal, kapitalis, maupun sosialis.

Oleh Scheltema, bagi hasil pada hakikatnya dilihat sebagai pemanfaatan tanah oleh pemilik tanah dan penggarap dalam suatu hubungan tertentu. Hubungan tersebut tidak bersifat hukum. Selain itu apabila

hubungan tersebut dicirikan oleh suatu transaksi atau perjanjian yang melibatkan uang, maka tidak dapat dikatakan terdapat hubungan bagi hasil. Hubungan-hubungan antara pemilik dan penggarap tanah yang bersifat ekonomis dan memakai uang sebagai imbalan dan bukan nyata-nyata membagi hasil tidak tercakup di dalam definisi bagi hasil. Dari tulisan Scheltema terkesan jelas bahwa lembaga bagi hasil di bumi kita dewasa ini sudah berusia lebih dari duapuluh abad, sehingga patut dipertanyakan kondisi-kondisi objektif apa yang kiranya mendasari gejala tadi.

Ternyata bagi hasil dapat ditemukan dalam masyarakat yang bercorak baik feodal, kapitalis, maupun sosialis, sehingga alasan yang mendasarinya tampaknya tidak semata-mata alasan ekonomi, tetapi juga alasan sosial. Baik masyarakat yang relatif maju maupun masyarakat tradisional mengenal lembaga-lembaga bagi hasil, contohnya Amerika Serikat dan Canada.

Yang tampaknya sudah jelas adalah bahwa gejala bagi hasil hanya dapat muncul dalam masyarakat di mana sektor pertanian masih mempunyai arti penting dalam menunjang perekonomian masyarakat bersangkutan. Namun demikian, hal itu tidak pula terlepas dari sejumlah kondisi ekonomi seperti kekurangan modal serta tersedianya buruh tani dalam jumlah yang cukup banyak, yang juga berarti cadangan tenaga kerja di sektor pertanian yang cukup.

Dari segi pandang sosial faktor pengaruhnya antara lain risiko yang terpaksa ditanggung risiko bersama dalam hubungan antara pemilik dan penggarap tanah. Hal itu menimbulkan kesan bahwa keadaan sedikit banyak berlangsung dalam suasana "terasing" yang mendorong kedua belah pihak tadi untuk bersama-sama memecahkan masalahnya.

Hal lain yang mempengaruhi timbulnya bagi hasil secara umum adalah kekurangan peredaran uang, yang diikuti tingkat teknologi rendah atau belum maju, sehingga tenaga manusia lebih berperan penting.

Ikatan sosial antara pemilik tanah di satu pihak dan buruh tani/penyakap di pihak lain mengandung ciri-ciri ekonomi maupun sosial yang saling bergantung. Bila hal itu ditelusuri menurut perkembangan sejarah di masa silam, akan tampak bahwa ikatan tersebut dapat menjadi sangat eksploitatif, yaitu saat penguasaan aset sangat timpang, seperti di Amerika Serikat bagian selatan sekitar peralihan abad ke-19.

Meskipun gejala bagi hasil juga dapat ditinjau dari sudut pandang hukum, tampaknya Scheltema juga tidak menyisihkan faktor hukum adat, karena hukum adat memiliki ciri-ciri kaitan tradisional yang kuat. Artinya sesuatu yang telah menjadi kebiasaan mantap dan pelanggaran terhadapnya akan diberi sanksi oleh masyarakat bersangkutan.

Ciri lain dari bagi hasil adalah hubungan ketergantungan akibat utang-piutang (*indebtedness*) dari petani kecil dan buruh tani kepada petani besar (T.J. Byers 1983). Kenyataan itu menyebabkan ketergantungan tidak dapat diputuskan begitu saja, misalnya dengan (kalaupun ada) bekerja di tempat lain. Di atas telah dikemukakan pula bahwa bagi hasil sering berlangsung dalam keadaan yang agak "terasing" dari masyarakat yang lebih luas dan tidak jarang lebih maju dan terbuka.

Ciri ekonomi bagi hasil yang lain yang diamati dalam penelitian adalah tidak adanya biaya untuk pengawasan (*supervision*), karena pemilik tanah menyerahkan pekerjaannya kepada penyakap, sementa-

ra penyakap berusaha untuk, demi kepentingannya sendiri, meningkatkan produksi agar bagian yang akan diperolehnya juga bertambah besar. Dengan demikian motivasi kepentingan penyakap itu sendiri menyebabkan peningkatan produksi terangsang tanpa adanya pengawasan dari pihak lain (G. Wiradi 1983:6).

"Risiko berbagi" (*shared risks*) antara kedua belah pihak dengan itu juga diusahakan oleh penyakap agar diperkecil, karena ia langsung berkepentingan (G. Wiradi 1983). Dan dalam menanggung risiko ini pemilik tanah tidak akan kehilangan uang karena transaksi tersebut tidak melibatkan uang sedikit pun.

Scheltema akhirnya menyebut juga suatu ciri yang melekat pada manusia sendiri (Scheltema 1931:I/199) yang mengakibatkan bagi hasil, yaitu *kemalasan*, artinya tidak mau menggarap sendiri dan lebih suka menyuruh orang. Dalam kenyataannya tentu ada beberapa faktor lain yang dapat ditambahkan seperti misalnya pemilik adalah orang yang terlalu tua atau seorang janda yang tak dapat menggarap sendiri. Keadaan khusus seperti itu, yang memang dapat digolongkan juga ke dalam faktor pribadi atau faktor psikologi, mungkin tidak terlalu berbobot. Faktor-faktor yang bersifat sosial ekonomislah yang lebih menentukan.

Dengan ciri-ciri tersebut maka tolok ukur untuk bagi hasil dapat diterapkan di berbagai benua dan negara, bahkan juga di negara sosialis Uni Soviet misalnya yang pada tahun 1931 masih mengenal golongan petani kaya dan miskin. Tiga tahun selelah Uni Soviet memulai era 'Pelita' pertamanya (1928—1932), masalah petani miskin pun belum dapat sepenuhnya dipatahkan, sehingga lembaga bagi hasil masih ditemukan (S. dan B. Webb 1947).

Akan tetapi di negara kapitalis seperti Amerika Serikat, khususnya di negara-negara bagian sebelah selatan, pada tahun 1920 masih terdapat bagi hasil. Pada waktu itu, negara-negara bagian seperti Georgia, Texas, Mississippi, Arkansas, Alabama, Kentucky, Oklahoma, dan lain-lain memang terkenal masih banyak tergantung kepada pertanian dan golongan petani miskin serta buruh tani negro pun masih cukup banyak yang menjadi penyakap.

Banyak di antara kaum negro bekas budak di perkebunan kapas yang setelah dibebaskan tidak mempunyai harta benda atau aset sedikit pun, apalagi tanah. Dengan demikian mereka yang tinggal di sebelah selatan Amerika Serikat dan tidak mudah diserap oleh sektor industri yang lebih berkembang di sebelah utara hanya mempunyai pilihan pekerjaan di sektor pertanian. Dan mereka inilah yang sangat sesuai untuk menjadi penyakap, karena hanya tenaga (manusia) yang dapat mereka tawarkan. Bahkan negara Canada yang terkenal mempunyai tanah luas dan 87% dari luas tanah pada tahun 1920-an digarap oleh pemilik penggarap pun masih mengenal lembaga penyakapan.

Suatu pemetaan kasar gejala bagi hasil secara mondial masih menunjukkan penyebaran luas gejala tersebut, karena di mana-mana masih terdapat kantong-kantong daerah pertanian dengan masyarakat petani miskin yang cukup besar.

Pendekatan Berpola

Scheltema menggunakan banyak data sekunder dalam penulisan disertasinya; dan pada awal abad ke-20 Hindia Belanda merupakan sumber informasi. Saat itu data digali dari studi hukum adat atau studi etnologi yang dihasilkan oleh sarjana Indologi Belanda. Tidaklah mengherankan bahwa hukum adat juga dapat digolongkan menurut

ruang lingkup pengaruhnya dan, dengan demikian, Hindia Belanda dapat dibagi ke dalam wilayah-wilayah atau lingkungan-lingkungan hukum adat.

Karena disertasi Scheltema ditulis untuk dan dipertahankan pada Fakultas Hukum di Leiden, Nederland, fokus studinya adalah pada segi-segi hukum dalam penelaahan bagi hasil. Lingkungan adat yang berjumlah 19 antara Aceh dan Irian Jaya telah dicakup dalam studinya. Dan itulah yang memberi corak komprehensif pada studi Scheltema; hampir seluruh nusantara telah diliputnya.

Dalam pendekatannya yang berpola, tampak jelas masalah-masalah yang menarik perhatian penulis, misalnya:

1. Dikenal atau tidaknya istilah *bagi hasil* dan apa isinya di daerah tertentu.
2. Siapakah yang menyediakan tanah.
3. Siapakah yang menjadi penggarap.
4. Tanah yang bagaimana yang disediakan untuk bagi hasil.
5. Jenis-jenis tanaman apakah yang dibudidayakan dalam bagi hasil.
6. Apakah persyaratan yang dikenal dalam bagi hasil.

Di setiap daerah yang ditelitinya, pertanyaan-pertanyaan tersebut dijadikan pedoman oleh Scheltema untuk menganalisis data yang dapat dikumpulkannya.

Apabila kita coba mencari benang merah yang terjalin melintasi lingkungan hukum adat tadi, maka dapat dikemukakan bahwa gejala bagi hasil terdapat di dan dihubungkan dengan daerah yang mengenal pertanian menetap, dan dalam hal ini lebih dikenal di daerah persawahan daripada tegalan atau tanah kering. Di atas tanah kering ada gejala bagi hasil sehubungan dengan sawah tadah hujan.

Pada umumnya tanaman yang terutama dibudidayakan dengan bagi hasil adalah padi dan lebih sedikit palawija atau tanaman hortikultura. Sebenarnya ini menunjukkan kelemahan golongan penyakap yang hanya memberikan tenaganya untuk memperoleh pangan (*staple food crop*), karena tidak dapat memperolehnya dari sumber-sumber lain. Hanya jika memiliki waktu senggang berlebih penyakap akan berusaha memperoleh penghasilan dari luar usaha tani. Tambahan ini digunakan untuk menutup berbagai kebutuhan keluarga petani yang memang hanya dapat dibeli dengan uang tunai atau, yang sering terjadi, semula dikreditkan dan kredit itu pada waktu tertentu harus dibayar kembali dan dilunasi dengan uang tunai. Inilah desakan pada kepala keluarga petani untuk bertahan hidup di dalam masyarakat yang semakin mengalami komersialisasi. Proses masuknya uang ini dalam abad ke-19 sebenarnya sudah meluas. Sebuah disertasi (D.H. Burger 1939) mengungkapkan tekanan-tekanannya terhadap petani-petani, khususnya di Jawa.

Terlihat pula bahwa masyarakat berpola feodal memberi peluang kepada lembaga penyakapan. Kaum bangsawan yang menguasai tanah pertanian luas mempekerjakan petani-petani kecil seperti misalnya yang terjadi di Sulawesi Selatan, Jawa Timur, Jawa Tengah, dan lain-lain. Tradisi demikian, sebagai juga diamati Scheltema, dapat melembaga. Namun demikian proses emansipasi petani kecil untuk menjadi sepenuhnya mandiri barangkali lebih ditentukan oleh faktor-faktor eksternal dari keinginan kaum feodal sendiri.

Pola pendekatan dengan berbagai pertanyaa yang telah diuraikan di atas membuka kemungkinan untuk melihat kesamaan dan perbedaan antarlingkungan hukum dan antarwilayah di Indonesia yang didiami suku bangsa yang berbeda-beda. Dalam era pembangunan pertanian yang menunjang sektor-sektor lain semestinya, wajar jika masalah bagi hasil diberi pemecahan yang lebih mendasar.

Masalah Pertanahan Republik Indonesia

Dalam meneliti gejala bagi hasil Scheltema jelas membatasi fokusnya pada gejala bagi hasil itu sendiri beserta isi hubungan antara pemilik dan penyakap. Sejak zaman penjajahan, oleh banyak pendekar bangsa Indonesia dan pemikir masalah pertanahan, bagi hasil dilihat sebagai sesuatu pengaturan yang kurang adil. Gejala petani miskin pun seyogyanya dihapuskan agar semua menjadi pemilik penggarap di atas tanah garapannya sendiri. Oleh karena itu pemimpin-pemimpin bangsa sering menginginkan perbaikan nasib petani kecil dan buruh tani, sehingga struktur agraria yang adil perlu dirombak dan diganti. Sebenarnya hanya dua tahun setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia pemerintah telah mengambil langkah-langkah menuju ke *landreform* dan pengaturan kembali sistem bagi hasil. Ini dilakukan karena perlakuan terhadap petani pribumi antara reforma agraria pertama di wilayah Hindia Belanda dahulu (1870) hingga masa kemerdekaan dirasakan tidak adil untuk rakyat Indonesia, yang sebagian besar masih berusaha di sektor pertanian.

Setelah Undang-undang Perjanjian Bagi Hasil (UUPBH no. 2/1960) dan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA no. 5/1960) diundangkan pada tahun 1960, yang segera diprioritaskan adalah UUPBH, mungkin karena bukan saja hal itu dirasakan sebagai langkah realistis yang adil, melainkan juga karena pelaksanaannya relatif diperkirakan lebih mudah. Redistribusi tanah pada umumnya memang lebih berat, termasuk jika ditinjau dari segi politik.

Dalam kenyataannya, pelaksanaan UUPBH pun tidak mudah karena hubungan penyakapan erat kaitannya dengan sifat hubungan patron-klien antara pemiliki tanah dan penyakap. Hubungan-hubungan tersebut pada umumnya berlangsung dalam lingkungan tradisional,

yaitu tidak ada persyaratan-persyaratan hukum yang harus dipenuhi, karena memang sejak dahulu belum diatur oleh hukum negara.

Persyaratan dalam bagi hasil sebenarnya tergantung pula dari keadaan setempat, artinya seberapa kuat pemilik tanah berbanding dengan golongan dan jumlah buruh tani atau petani kecil. Pembagian bagi hasil antara kedua belah pihak tadi sangat ditentukan oleh perimbangan tersebut.

Pergeseran Sudut Pandang

Sebagaimana telah diutarakan di muka, sudut pandang Scheltema pada tahun 1931 banyak mengacu pada definisi Jenny dan permasalahannya dilihat dengan fokus pada penggunaan tanah serta keberadaan petani miskin dan buruh tani.

Setelah kemerdekaan, muncullah sudut pandang yang ditonjolkan oleh pemikir-pemikir persoalan tanah. Pergeseran sudut pandang itu, dibandingkan yang sebelumnya, lebih menekankan kepada sisi tenaga kerja dan nasib petani itu sendiri. Mungkin sekali karena kemerdekaan bangsa tidak semata-mata mementingkan segi hukum dan tenaga kerja sebagai faktor ekonomi, tetapi memprioritaskan peningkatan keadaaan sosial ekonomi dan kesejahteraan petani kecil.

Aset tanah dilihat sebagai modal utama di negara yang 80% dari penduduknya masih memperoleh penghasilan dari sektor pertanian, dan adalah wajar apabila pengaturan atas penguasaan tanah maupun cara-cara membagi hasil pertanian diatur agar lebih sesuai dengan cita-cita meningkatkan kesejahteraan petani.

Pengamat-pengamat pun semakin mementingkan segi-segi pengerahan tenaga kerja dan persyaratan yang dikenakan kepada mereka, yaitu penyakap tersebut. Hal itu sudah tentu juga diakibatkan luas tanah yang semakin berkurang dan jumlah penduduk yang semakin sulit ditanggung dalam sektor pertanian. Itu berarti pula bahwa jumlah petani miskin dan buruh tani meningkat (Sajogyo 1973; Sensus Pertanian 1983; Sensus Penduduk 1980).

Dalam Undang-undang no. 2 tahun 1960 tentang Perdjanjian Bagi Hasil sebenarnya ada pembatasan pengertian-pengertian, misalnya mengenai istilah tanah: "Ialah tanah yang biasanya dipergunakan untuk penanaman bahan makanan." Dengan demikian tanah perkebunan untuk tanaman keras tidak tercakup dalam pengertian tersebut.

Yang juga perlu digarisbawahi adalah bahwa di dalam perjanjian harus ada pembagian hasil natura, dan uang tidak diakui sebagai pengganti bagian yang menjadi hak si penyakap. Pembagian yang adil antara pemilik tanah dan penyakap untuk pertama kalinya dalam sejarah Indonesia diundangkan. Sebelumnya, perjanjian jarang dilakukan secara tertulis dan memang tidak ada keharusan hukum untuk membuat perjanjian di muka pejabat-pejabat.

Terasa betapa sulitnya melindungi golongan petani yang ekonominya lemah jika tidak undang-undang yang mengaturnya, justru karena tanahnya tinggal sedikit sementara yang membutuhkan bertambah banyak. Artinya juga, kedudukan petani yang jumlahnya bertambah banyak itu menjadi semakin lemah.

Sudah jelas undang-undang juga bermaksud melindungi pihak petani yang benar-benar menggarap tanah garapan itu sendiri. Penyakap harus seorang petani! Dengan demikian badan-badan hukum apapun

dilarang untuk menjadi penggarap. Begitu juga petani yang sudah menguasai tanah 3 hektare (atau lebih) dilarang untuk menjadi penyakap dengan menambah luas tanah garapannya (UUPBH, pasal 2, Bab II). Kemungkinan besar pada tingkat teknologi yang masih umum berlaku waktu itu memang penggarap tak akan dapat mengerjakan tanah seluas itu sendiri. Dalam kenyataan, di Jawa dan Bali jumlah petani yang memiliki tanah kurang lebih 3 hektare memang tidak banyak.

Pelaksanaan Undang-undang Perjanjian Bagi Hasil sebenarnya mengubah prosedur membuat perjanjian dari yang semula lisan tradisional menjadi tertulis di hadapan kepala desa, yang selanjutnya dilaporkan kepada camat dan seterusnya. Tetapi sebelum prosedur ini diterapkan sudah terjadi gejolak politik pada tahun 1965 yang berakibat penghentian pelaksanaan UUPBH dan UUPA secara total.

Permasalahan *landreform* baru mulai dirasakan setelah kurun waktu 2 Pelita berlangsung, terutama di daerah perbatasan kota dan pedesaan di mana proyek-proyek pemerintah dilaksanakan. Masalah status tanah yang tidak jelas dan perselisihan paham mengenai pihak mana yang berhak serta prosedur penyelesaian yang tak selalu jelas seringkali menghambat dan memperlambat pelaksanaan proyek. Pada akhir tahun 1977 pemerintah mengakui dan menjelaskan kembali pentingnya pelaksanaan *landreform*; dan pada tahun 1978 pemerintah menyatakan bahwa UUPA 1960 sepenuhnya masih berlaku. Mengubah UUPA 1960 akan memakan waktu lebih banyak daripada menerapkannya secara bertahap.

Akan tetapi waktu itu ternyata bahwa di berbagai bidang peraturan pelaksanaan UUPA dan UUPBH belum ada dan masih harus disusun. Hingga saat ini hal itu masih dirasakan sebagai hambatan yang serius. Kecuali itu, kenyataan bahwa berbagai peraturan pelaksanaan

belum ada mempersulit sistem pengawasan yang tentu harus dilandasi oleh peraturan agar dapat diterapkan secara efektif.

Salah satu segi dari UUPA yang sudah mempunyai peraturan pelaksanaan adalah mengenai pelaksanaan pembagian tanah dan pemberian ganti rugi (Peraturan Pemerintah no. 224 tahun 1961). Peraturan pelaksanaan ini penting untuk lembaga bagi-hasil, karena dalam Bab III pasal 8 terdapat beberapa definisi, antara lain mengenai pengertian "petani", "buruh tani tetap", dan yang lebih relevan adalah istilah "penggarap".

Istilah "penggarap" sebenarnya identik dengan apa yang sekarang sudah lebih lazim dikenal sebagai "penyakap", ialah: "petani yang secara sah mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif tanah yang bukan miliknya, dengan memikul seluruh atau sebagian dari risiko produksinya."

Dengan adanya definisi seperti itu, kadang-kadang agak sulit untuk menempatkan istilah-istilah asing seperti "pemilik penggarap" (*owner operator*) yang, karena di sini maksudnya penggarap, adalah petani yang mengerjakan sendiri secara mandiri (operator). Dengan demikian hampir tidak ada konotasi dengan sifat penguasaan atas tanah, sebagaimana dinyatakan dalam rumusan di atas.

Dalam peraturan pelaksanaan sendiri sebenarnya istilah "penggarap" tidak betul-betul digunakan secara konsisten, karena pasal 8 mengatakan bahwa "penggarap" tidak memiliki tanah dan menggarap tanah yang bukan miliknya, sementara dalam pasal 10 dikatakan bahwa penggarap yang belum memiliki 1 hektare tanah masih dapat diberikan tanah tambahan melalui program redistribusi tanah hingga mencapai 1 hektare penuh. Di atas batasan itu tidak ada bantuan lagi dari panitia *landreform*.

Perspektif Bagi Hasil di Hari Depan

Perimbangan antara luas tanah garapan dan jumlah petani di daerah pedesaan tampaknya menjadi semakin buruk. Pertumbuhan penduduk yang cepat dan daya serap sektor-sektor luar pertanian yang walaupun secara persentuil besar, tetapi dalam artian mutlak kecil, sehingga surplus penduduk di daerah pertanian yang mencari kesempatan kerja di luar pertanian meningkat jumlahnya.

Jumlah mereka yang setengah pengangguran (*disguised unemployment*) bertambah dan pemecahannya tampaknya hanya ada dua:

1. Keluar dari daerah pedesaan untuk memasuki kota dan memperkuat sektor informal, atau
2. Memenuhi pasaran tenaga kerja di sektor pertanian dan menerima kondisi sebagai penyakap yang semakin jelek.

Sehubungan dengan alternatif kedua itulah telah tumbuh cukup banyak studi mikro di berbagai daerah di Jawa, yang gejalanya dahulu oleh Scheltema belum disinyalir dan belum segawat dewasa ini.

Pemilik tanah—walaupun bukan pemilik besar—menjadi semakin kuat dengan tumbuhnya jumlah tenaga kerja yang deras. Permasalahan bagi hasil semakin banyak yang ditinjau dari sudut pandang penguasaan atas tenaga kerja dan persyaratan yang dikenakan oleh pemilik tanah terhadap penyakapnya. Tuntutan atas tenaga kerja bertambah, dan hal itu dapat terjadi karena penawaran tenaga kerja sangat besar.

Dua istilah yang dewasa ini lebih jelas menggambarkan keadaan di atas adalah "*ngepak*" dan "*ngedok*", di mana terhadap penyakap dikenakan persyaratan atas tenaga kerjanya yang semakin berat. Un-

tuk memperoleh bagiannya dari hasil panen, penyakap harus menyumbang lebih banyak tenaga kerja dan menyisihkan waktu kerja untuk disumbangkan kepada pemilik tanah, misalnya bila di awal mereka diminta mengolah tanah dan sekali menyiang, maka sekarang ini mereka diharuskan dua kali menyiang.

Hubungan-hubungan patron-klien yang dianggap umum berlangsung di daerah pedesaan dengan keadaan baru agaknya di banyak daerah diperkuat, selama pengawasan atas pelaksanaan bagi hasil tidak seefektif sebagaimana yang diharapkan pada awal 1960-an. Berbagai persyaratan berat yang dibebankan di atas pundak penyakap sulit diperingan.

"Revolusi Hijau" gaya Indonesia yang secara massal berlangsung sejak akhir 1960-an telah berhasil meningkatkan produksi tanaman pangan dari Pelita ke Pelita, sehingga sekarang ini dirasakan bahwa peluang Indoensia untuk dapat mencapai tingkat swasembada pangan pada tahun 1990 bertambah besar. Impor beras, misalnya, sudah sangat berkurang dan produksi sejak tahun 1980 naik.

Namun demikian gejala-gejala sampingan yang telah diamati di negara lain seperti India dan Philippina juga timbul di Indonesia, yaitu akumulasi penguasaan tanah, perenggangan antara lapisan petani kaya dan miskin, kekurangan partisipasi di pihak petani kecil dan miskin, dan sebagainya.

Perkembangan demikian menimbulkan pertanyaan, apakah sektor pertanian di Jawa masih mampu menyerap lebih banyak lagi tenaga kerja? Tampaknya pertanian sudah jenuh karena teknologi maju yang diantarkan melalui Revolusi Hijau cenderung menggantikan, atau paling tidak mengurangi, kebutuhan akan tenaga kerja. Hal itu tampak pada tahap panen; sistem *derep* banyak digantikan oleh sis-

tem *tebas* atau borong yang menggunakan tenaga upah dalam jumlah terbatas.

Akibat dari itu antara lain ialah memudarnya kelembagaan tradisional *derep* yang cenderung memelihara pemerataan di kalangan masyarakat pedesaan tradisional. Sistem redistribusi hasil pertanian pangan tersebut pada hakikatnya adalah sumbangan tenaga kerja *penderep* yang diimbali dalam natura, ialah *bawon* oleh pemilik tanah. Gejala-gejala seperti "kemiskinan berbagi" (C. Geertz 1963) tampaknya semakin didesak oleh hubungan-hubungan upah.

Bila kita bertanya bagaimanakah perspektif gejala bagi hasil di hari depan, tampaknya harus dijawab dengan: "besar peluang bagi lembaga bagi hasil masih akan bertahan." Satu sebab adalah karena Indonesia masih akan merupakan negara pertanian sampai tahun 2000, sementara pertumbuhan penduduk belum dapat dikurangi sampai 1% per tahun atau kurang daripada itu.

Daya serap sektor industri belum sekuat yang diperlukan, sehingga belum semua kelebihan tenaga kerja dari daerah pedesaan dapat diserap. Meskipun demikian tersedianya "tenaga murah" di pihak lain memang dapat merangsang tumbuhnya sektor industri. Surplus tenaga kerja di daerah pertanian bersifat tidak terampil, sehingga jenis industri yang diduga dapat menyerap tenaga kurang berpendidikan tersebut bukan jenis industri yang sangat mutakhir.

Sementara itu gejala bagi hasil akan tetap mengenal bentuk-bentuk "*ngepak/ngedok*", khususnya di Jawa dan barangkali juga di beberapa daerah kolonisasi atau transmigrasi yang sudah tua, sampai akhir abad ini. Pengaturan tataguna tanah dan penguasaan atas tanah di luar Jawa, Madura, dan Bali mudah-mudahan berhasil lebih baik agar pengalaman di Jawa tidak terulang lagi.

Angka-angka hasil Sensus Pertanian 1983 yang mulai disebarkan oleh Biro Pusat Statistik menunjukkan bahwa rata-rata luas tanah garapan di Jawa turun dari 0,64 hektare (1973) menjadi 0,63 hektare (1983). Sementara itu timbul kesan bahwa sektor pertanian pangan tradisional sudah jenuh dan tidak dapat menyerap tenaga kerja lagi, sehingga rata-rata luas tanah garapan tetap, bahkan sejak tahun 1960-an (Sajogyo 1973) hanya sedikit berubah. Namun demikian angka-angka BPS yang dimaksud di atas tidak menunjukkan berapa buruh tani yang setiap tahun terdesak keluar dari sektor pertanian, yaitu sebagian ke sektor nonformal daerah perkotaan dan sebagian yang lebih kecil ke sektor industri.

Melemahnya lembaga bagi hasil agaknya hanya dapat berlangsung apabila sejumlah kondisi yang menyebabkan peranannya dapat dikurangi atau sama sekali disingkirkan. Di antaranya termasuk mengurangi pengangguran tersamar, gejala "lapar tanah", ketergantungan petani kecil, dan lain-lain. Sebaliknya tentu sektor-sektor di luar pertanian dapat pula menciptakan kesempatan kerja untuk menyerap kelebihan tenaga kerja dari daerah pertanian. Potensi dan kesempatan ini sangat menentukan.

Ini semua berarti bahwa bagi hasil masih tetap harus diatur dan diterapkan lebih rapi apabila dalam periode sekarang sampai tahun 2000 kita sungguh-sungguh bertekad memperbaiki nasib petani kecil dan memberikan peluang hidup yang lebih baik. Permasalahan yang mendasar itu sudah jelas mempunyai kaitan dengan sektor-sektor lain, sehingga menempatkannya dalam kerangka pembangunan nasional adalah wajar dan tepat. Kecenderungan itu menggarisbawahi tuntutan objektif untuk membenahi struktur agraria di Indonesia sebagai satu segi dalam usaha meletakkan kerangka dasar menuju ke tahap lepas landas.

SUMBER ACUAN

Biro Pusat Statistik. 1981. *Sensus Penduduk 1980*. Jakarta.

Biro Pusat Statistik. 1984. Sensus *Pertanian 1983*. Jakarta.

Burger, D.H. 1939. *De Onstsluting van Java's Binnenland voor het Wereldverkeer*. Wagenningen: H. Veenman & Zonen.

Byers, T.J. (ed.). 1983. *Share Cropping and Share Croppers*. London: Frank Cass & Co. Ltd.

Kano, Hiroyoshi. 1977. *Penelitian Tanah dan Kesempatan Kerja*. Buku Laporan Sementara Survey Sosial Ekonomi Desa di Daerah Bantul. Yogyakarta.

Kolff, G.D.H. van Der. 1936. *The Historical Development of the Labour Relationships in a Remote Corner of Java as They Apply to the Cultivation of Rice*. New York: Institute of Pacific Relations. Report C.

Sajoygyo. 1973. *Sistem Perburuhan Ngepak-Ngedok di 6 Desa Sampel di Jawa*. Bogor. Laporan Survey Agro Ekonomi.

Webb, S. dan B. Webb. 1947. *Soviet Communism; A New Civilization*. London, etc.: Longmans, Green & Co. 3rd Edition in one volume.

Wiradi, Gunawan. 1983. Changes in the Kedokan System; Institutional Adaptation or Exploitation. Yogyakarta. 4th Indonesia-Dutch History Conference.

C REFORMA AGRARIA DAN PETANI

STRATEGI IMPLEMENTASI PROGRAM PEMBARUAN AGRARIA NASIONAL[1]

Pendahuluan

Menuliskan Kerangka Strategi Implementasi Pembaruan Agraria sebenarnya tidak terlalu sulit karena sejak tahun 1960 sudah banyak gagasan yang dikemukakan dan dibahas, bahkan diresmikan dalam bentuk formal oleh lembaga negara. Oleh karena itu yang diusahakan dalam makalah ini adalah menelusuri dalam kurun waktu sejarah sejak 1960, langkah-langkah strategi implementasi apa yang pernah disepakati di tingkat nasional tetapi belum secara nyata dan konsekuen dilaksanakan.

Penyelenggaraan Simposium Agraria Nasional tahap kedua di Makasar setelah selesainya tahap pertama di Medan (15 November 2006) mengingatkan kita bahwa 46 tahun yang lalu juga dalam bulan November (17 Oktober s/d 6 November 1960) diselenggarakan Seminar *Land Reform* di Jakarta untuk membahas langkah-langkah pelaksa-

[1] Simposium Agraria Nasional II (BPN), Makasar, 4 Desember 2006.

naan setelah panitia negara berhasil menyelesaikan Undang-undang Pokok Agraria No. 5/1960 pada tanggal 24 September 1960.

Panitia negara yang bekerja di Jogjakarta dan Jakarta sejak tahun 1947 menyerahkan hasil pekerjaan mereka kepada DPR Gotong Royong yang menggodok buram UUPA no. 5/1960 sehingga selesai pada tanggal tersebut. Undang-undang juga dilahirkan pada masa terjadi perubahan di bidang ketatanegaraan yaitu perubahan dari "demokrasi liberalisme ke demokrasi terpimpin dan sosialisme Indonesia."

Intisari dari UUPA no.5/1960 ialah untuk:
1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.
2. Meletakkan dasar-dasar untuk menciptakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat.

Dalam UUPA no. 5/1960 itu tercantum pula prinsip-prinsip dari *land reform*, yaitu suatu perombakan dari struktur dan penggunaan pertanahan, sehingga tercapai suatu cara penggunaan tanah yang adil dengan mempertinggi produksi dan pembagian yang adil dari hasil produksi menuju masyarakat yang adil dan makmur serta terbentuknya golongan tani yang kuat/sehat.

Beberapa prinsip *land reform* bahkan sudah dicantumkan dalam beberapa pasal dalam UUPA no. 5/1960 seperti:
- penetapan maksimum dan minimum ke pemilikan tanah.
- penetapan batas penguasaan tanah.

- Pengaturan dan selanjutnya penghapusan hak-hak sementara yang mempunyai unsur-unsur penghisapan.
- mewujudkan asas tani untuk si tani.
- mengadakan pertanian gotong-royong.
- mengadakan *land use planning*.

Dengan tegas disepakati bahwa *land reform* diadakan untuk mengikis sistem feodal, liberal, dan kapitalisme atas tanah. Itulah yang dimaksud dalam rumusan "bumi, air dan ruang angkasa beserta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa yang diamanatkan pada bangsa Indonesia." *Reform* diartikan sebagai suatu *perombakan* struktur pertanahan, dan bukan "*reform* reformis atau perombakan tambal sulam."

Apabila kita telusuri beberapa peristiwa penting, maka ternyata reforma agraria dan *landreform* dilaksanakan di berbagai negara, terlepas dari sistem ekonomi yang mereka anut. Baik di benua Eropa dan benua Amerika maupun Afrika cukup banyak contoh-contoh yang dapat diacu. Begitu juga di Asia, tidak kurang contoh-contoh dapat ditemukan. Negara-negara yang memilih sistem kapitalis atau ekonomi liberal seperti Jepang dan Taiwan serta Korea Selatan menerapkan reforma agraria dan *landreform*. Bahkan pertumbuhan ekonomi setelah itu juga mengesankan.

Ada negara yang memilih sistem ekonomi "campuran" (terdapat unsur-unsur sosialis) seperti India dan Pakistan, ada pula yang sosialis seperti RRC dan Viet Nam, yang juga hasilnya dalam pertumbuhan ekonomi menakjubkan. Memang ada pula kegagalan-kegagalan dalam setiap kelompok, sehingga dapat disimpulkan bahwa keberhasilan reforma agraria dan *landreform* benar-benar tergantung dari tekad politik suatu pimpinan negara beserta segenap aparat dan peranan serikat tani yang kuat.

Dalam seminar Departemen Agraria yang telah diacu di atas, bahkan Menteri Sadjarwo dalam pidato pembukaannya mengatakan bahwa: "*Landreform* itu hanya bisa dilaksanakan dengan jiwa yang revolusioner oleh *revolutionaire leaders* (pemimpin-pemimpin yang revolusioner). Maka oleh karena itu pun *landreform* tidak mungkin dipimpin, terutama di daerah-daerah dan di desa-desa, oleh orang-orang yang konservatif, oleh orang-orang yang antirevolusioner dan oleh orang-orang yang statis." Keberatan terhadap perombakan tentu akan ada dari pemilik tanah luas dan pemodal yang tergantung pada investor asing.

Terlepas dari sistem ekonomi, yang sangat mendasar untuk dilakukan bila kita ingin/berniat memerangi kemiskinan adalah memberikan peluang dan hak kepada si miskin agar dapat mengakses aset untuk berproduksi.[2] Untuk masyarakat yang dominan agraris seperti Indonesia, aset adalah tanah dan sumber air. Ini sudah diakui Hernando de Soto (2000) yang baru awal bulan November ini untuk kedua kalinya mcngunjungi Indonesia, "*What the poor lack is easy access to the property mechanism that could legally fix the economic potential of their assets so that they could be used to produce, secure or guarantee greater value in the expanded market*."

Di negara Barat, setiap aset sudah terdaftar sesuai peraturan dalam suatu sistem pemilikan formal sehingga sebidang tanah, rumah, dan lain-lain terlindungi oleh hukum. Karena itulah sistem hukum perlu disesuaikan dengan perombakan struktur agraria, sehingga mereka yang miskin juga secara aktif dapat turut berproduksi. Dengan demikian pilihan ekonomi politis adalah antara membuat potensi nasional, termasuk si miskin, berproduksi secara mandiri atau menarik inves-

---

[2] Hernando de Soto (2000). *The Mystery of Capital; Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic Books

tor dengan modal asing, yang mana sebagian besar keuntungan yang diperoleh pemodal asing tersebut akan pergi ke luar negeri.

Perombakan struktur pertanahan memang berkaitan dengan dampak pada struktur perekonomian maupun struktur sosial yang dewasa ini timpang. Oleh karena itu suatu strategi pelaksanaan sebaiknya dilakukan dalam kurun waktu sesingkat mungkin dan dijadwalkan. Bila program seperti ini akan sudah akan dimulai tahun 2007, maka sebaiknya:

- Ada pernyataan pemerintah yang tegas mengenai UUPA no. 5/1960 sebagai sumber acuan utama,
- Penyesuaian undang-undang sektoral yang berhubungan dengan "bumi, air dan ruang angkasa beserta segala kekayaan yang terkandung didalamnya," karena undang-undang sektoral adalah perumusan yang bersifat derivatif,
- Ditunjuknya satu lembaga negara yang selama periode pelaksanaan reformasi agraria dan *landreform* diberi wewenang sebagai koordinator pelaksanaan antarsektor,
- Persiapan yang diusulkan untuk dilakukan antara tahun 2007—2010 tentu sudah harus juga membangun sistem kelembagaan dari pusat sampai ke pedesaan yang masing-masing diberi wewenang sesuai ruang cakupan tugasnya. Sudah jelas tindakan ini dilaksanakan setelah sistem hukum diselesaikan (tahap satu),
- Kelembagaan, termasuk segenap aparat pemerintah dari birokrasi sampai kepolisian dan angkatan bersenjata, sudah diberikan penjelasan dan instruksi.

Laporan Interim Pertanahan

Pada akhir tahun 1977 menjelang Repelita ke-3 (1978—1983) pemerintah Orde Baru telah menghadapi kesulitan di bidang pertanahan yang dibutuhkan untuk pembangunan nasional. Dengan dalih bahwa partai-partai politik antara 1960—1965 mendalangi organisasi tani menuntut tanah maka UUPA no. 5/1960 dibekukan. Menjelang akhir tahun 1977 Presiden Soeharto menginstruksikan kepada menteri negara ekuin/kepala Bappenas dan menteri negara riset untuk mengadakan penilaian mengenai masalah pertanahan dan latar belakang masalah-masalah pokok. Walaupun dalam Pelita II sektor-sektor di luar pertanian juga berkembang, dalam tahun 1975 sektor pertanian saja menyumbangkan hampir 37% kepada produk domestik bruto (PDB/GDP). Sudah diperkirakan bahwa pertanian antara 1985—2000 akan dapat ditingkatkan sampai 3,5 kali lipat.

Memang pada saat krisis moneter pertengahan 1997 ekonomi negara dan usaha di perkotaan didesak kembali ke sektor pertanian di daerah rural/pedesaan. Pada tahun 1976 pertanian menyumbangkan 35% kepada nilai total ekspor negara kita dan tahun 2006-pun, dengan adanya kelesuan industri, ekspor pertanian naik lagi. Dari semua itu tampak jelas betapa pentingnya sektor pertanian yang secara mendasar memanfaatkan "bumi dan air". Hingga sekarang pun, 8 tahun setelah krisis 1997, sektor pertanian masih menyumbangkan 30% dari ekspor yang tahun 2006 mencapai US$ 14 miliar. Namun di balik itu nasib penduduk pedesaan tidak bertambah baik, khususnya petani kecil dan buruh tani yang semakin terdesak. Bila melihat angka-angka Sensus Pertanian dari tahun 1973—2003, dalam 30 tahun petani kecil dan buruh tani semakin kehilangan luas tanah garapan mereka dari 0,50 Ha (24%) sampai 0,20 Ha (30%). Artinya keadilan kehilangan arti dan ketimpangan antarlapisan (stratifikasi sosial) se-

makin timpang yang tentunya merupakan suatu pertanda ”lampu merah” karena peluang konflik bertambah.

Kesimpulan dan saran kebijaksanaan dari kedua menteri negara tersebut adalah bahwa:

- UUPA no. 5/1960 dan UU no. 56 prp 1960 serta PP 224/1961 masih tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- Perlu ada penegasan tentang struktur panitia *landreform*, peradilan *landreform*, dan anggaran pembiayaannya.

Peraturan perundangan agar tanah-tanah pertanian dikuasai dan digarap oleh pemiliknya sendiri (*land to the tiller*), untuk itu perlu ada peraturan perundangan tentang:

a. Tanah terlantar atau yang ditelantarkan.
b. Perburuan di sektor pertanian.
c. Sesuai Pasal 15 UUPA no.5/1960, seorang atau badan hukum yang menguasai suatu bidang tanah berkewajiban meningkatkan kesuburan tanah dan mencegah kerusakannya.
d. Agar tidak terjadi konversi penggunaan tanah-tanah pertanian yang subur yang telah memiliki jaringan irigasi yang baik.
e. Sementara menunggu hasil penelitian, pelaksanaan UU no. 2/1960 tentang perjanjian bagi hasil perikanan harus ditingkatkan.
f. Peraturan perundangan tentang perburuhan di sektor pertanian.

Beberapa saran dikemukakan dalam laporan interim tersebut, yang dianggap penting oleh penulis, diangkat dari 25 saran tentang langkah-langkah pelaksanaan, di luar saran untuk penelitian yang berjumlah 12. Sayangnya selama Pelita III (1978/79—1983/84) sedikit sekali dari saran-saran tersebut yang dilaksanakan. Namun demikian, satu langkah maju yang dapat disebut ialah pertemuan kerja yang diprakarsai direktur jenderal agraria, Departemen Dalam Nege-

ri dengan mengundang para inspektur jenderal dari departemen-departemen dan pejabat tinggi lembaga tinggi negara nondepartemen.

Perlu dijelaskan bahwa setelah Departemen Agraria dibubarkan pada tahun 1960-an, Direktorat Jenderal Agraria dibentuk dengan agak terpaksa dalam lingkungan Departemen Dalam Negeri. Langkah itu dianggap paling tepat. Namun ini berarti, kecuali seperti dikembalikan ke susunan zaman kolonial, kekuasaan dan wewenang dalam mengurus permasalahan agraria sangat dikurangi (Keputusan Presiden RI No. 63/1966).

Pendek kata pada tanggal 21 Mei 1979 diselenggarakan pertemuan kerja sebagaimana diperintahkan oleh MPR dalam GBHN (Tap MPR No. IV/MPR/1978) di masa Pelita III. Tugas-tugas yang diprioritaskan adalah:

a) Tataguna tanah (*land use*)
b) *Landreform*
c) Pengurusan hak-hak tanah perkebunan, PJKA, pertambangan, dan kehutanan
d) Pendaftaran tanah

Praktis semua tugas yang diemban Departemen Agraria diturunkan sampai ke Direktorat Jenderal Agraria sehingga dalam praktiknya berbagai masalah tenggelam. Sebenarnya baru dalam Pelita IV di tahun berikutnya (1985), Ditjen Agraria menyelenggarakan suatu Diskusi Panel tentang Pelaksanaan Pasal 14 dan 15 UUPA no. 5/l960 mengenai *Land Use Planning* dan Pelaksanaannya sehubungan dengan hari ulang tahun UUPA no. 5/1960 ke-25.

Dalam laporan tersebut disampaikan antara lain bahwa, sejak tahun 1982, di Jawa Tengah sebanyak 16.000 Ha tanah pertanian sudah menjadi nonpertanian. Di Jawa Barat terjadi konversi di bawah kedok

real estate yang pada hakikatnya dikuasai orang-orang secara pribadi. Sekitar 420.000 Ha tanah di Jawa Tengah mengalami kerusakan, dan masih banyak lagi.

Menjelang Pelita III dan WCARRD

Pada akhir Pelita II dalam masa Orde Baru tampaknya mulai dirasakan bahwa masalah tanah menjadi hambatan pembangunan, sehingga presiden Republik Indonesia menugaskan kepada menteri negara EKUIN/ketua BAPPENAS dan menteri negara riset dan teknologi dalam suatu Sidang Dewan Stabilisasi Ekonomi Nasional (8 November 1977) untuk melakukan penilaian dan studi cepat mengenai masalah pertanian.

Penugasan tersebut dilakukan dengan mengadakan pembahasan luas dan cukup mendalam yang mengundang pejabat-pejabat tinggi departemen terkait, ahli-ahli universitas, dan lembaga-lembaga negara nondepartemen.

Dalam beberapa bulan antara November 1977 dan Februari 1978 diadakan rapat-rapat di BAPPENAS, yang menghasilkan Laporan Interim Pertanahan (4 Maret 1978), yang sebelum Pelita III dimulai pada bulan April 1978 diserahkan kepada presiden RI oleh kedua menteri negara tersebut. Sebelumnya juga telah diadakan konsultasi dengan Menteri Dalam Negeri Amir Mahmud (alm.) yang menyetujui bahwa UUPA no. 5/1960 tetap dipertahankan. Salah satu pertimbangan beliau adalah karena untuk menggantikannya akan menyita banyak waktu dan dana. Akhirnya UUPA no. 5/1960 dipertahankan sehingga pelaksanaannya dapat segera dimulai. Pada masalah ini tidak diacu semua saran operasional dan penelitian karena terlalu banyak, tetapi

bila diperlukan dapat difotokopi. Secara garis besar ada saran-saran sebagai berikut:

A. Jangka Pendek: (1) Operasional (25 saran)
(2) Penelitian (12 saran)

B. Jangka Panjang: (1) Operasional (5 saran)
(2) Penelitian (3 saran)

Yang penting adalah keputusan bahwa dengan tidak diubahnya UUPA no. 5/1960, maka peraturan-peraturan pelaksanaan harus mengacu ke UU tersebut, meskipun dilakukan penyesuaian terhadap perkembangan. Didorong oleh Laporan Interim Pertanahan tersebut Direktorat Jenderal Agraria, Departemen Dalam Negeri, menyelenggarakan pertemuan dengan para inspektur jenderal departemen-departemen lain dan pejabat tinggi lembaga tinggi negara nondepartemen (21 Mei 1979).

Dengan mengacu kepada UUD 1945 (Pasal 33/3) ditegaskan fungsi-fungsi direktorat jenderal tersebut setelah pembubaran Departemen Agraria sebagai berikut:
a. Mengatur tataguna tanah (*land use*).
b. Menyelenggarakan *landreform*.
c. Mengurus hak-hak atas tanah.
d. Mengurus pendaftaran tanah.
e. Melakukan administrasi.

Berdasarkan perintah MPR-RI (Tap no. IV/MPR/1978) yang tercantum dalam GBHN, tugas-tugas yang perlu diprioritaskan adalah:
- Menyusun tataguna tanah (*landuse*).
- Mulai melaksanakan *landreform*.
- Mengurus hak-hak atas tanah: perkebunan, PJKA, pertambangan, dan kehutanan.

- Pendaftaran tanah.

Pertemuan-pertemuan dan keputusan-keputusan yang dihasilkan sejak November 1977 ada gunanya waktu ada delegasi Republik Indonesia di bawah pimpinan menteri pertanian menghadiri World Conference on Agrarian Reform and Rural Development (WCARRD) antara 12—20 Juli 1979 di markas FAO, Roma, Italia. Dalam laporannya kepada sidang FAO, menteri pertanian/ketua delegasi Republik Indonesia menyampaikan bahwa dalam melaksanakan "Agrarian Reform and Rural Development (for the 1980's)", Indonesia akan tetap memprioritaskan pembangunan pertanian dan juga *Land Reform* akan dilaksanakan dengan berdasarkan UUPA no. 5/1960. Kecuali itu dikemukakan pula tiga program prioritas, ialah: (a) *resettlement programs*; (b) *irrigation program*; dan (c) *conservation of land resources*.

Sayangnya sepulangnya delegasi Indonesia dari Roma tidak ada pelaksanaan lebih lanjut oleh Direktorat Jenderal Agraria. Yang tampaknya dipentingkan oleh Departemen Pertanian adalah penerapan dan penyebaran teknologi pertanian dalam Revolusi Hijau serta pembentukan wilayah produksi pertanian (BUUD dan WILUD).

Baru tujuh tahun setelah WCARRD Ditjen Agraria menyelenggarakan diskusi panel tentang pelaksanaan Panel 14 dan 15 UUPA no. 5/1960, yaitu mengenai *land use planning* yang didambakan serta pelaksanaan *land use planning* dengan mengacu kepada pasal 2 UUPA no. 5/1960 ("bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan yang terkandung di dalamnya").

Perkembangan Pasca-Reformasi

Memasuki abad ke-21, setelah Reformasi 1998, tampaknya timbul kesadaran kembali akan betapa pentingnya masalah agraria untuk pembangunan ekonomi nasional yang sudah terpuruk sejak pertengahan Juli 1997. Pemicunya dikatakan adalah krisis moneter dunia, sehingga Indonesia lebih terpuruk dibandingkan negara-negara tetangga. Krisis perbankan menimbulkan inflasi tajam dan pelarian modal ke luar negeri sehingga pengangguran meningkat tinggi. Untuk beberapa lama bahkan daerah pedesaan menjadi daerah penyelamatan kaum papa.

Di tahun 2000 MPR mulai menyelenggarakan pertemuan-pertemuan untuk mencari pemecahan agraria karena LSM melaporkan banyak konflik dan sengketa di daerah. Dua pertemuan diadakan berturut-turut di Hotel Preanger dan Hotel Panghegar di Bandung dengan mengundang pakar-pakar universitas dan aktivis LSM. Boleh dikatakan usaha inilah yang menghasilkan TAP MPR IX/2001 tentang pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Karena konflik pertanahan semakin bertambah, tahun berikutnya juga dilahirkan TAP no. VI/MPR/2002 yang mengandung rekomendasi kepada presiden Republik Indonesia untuk "menyiapkan penyusunan peraturan perundangan yang mengatur redistribusi dan pemanfaatan sumberdaya alam, termasuk bumi, air, ruang angkasa, dan seterusnya, serta sekaligus mengantisipasi konflik yang mungkin timbul di hari depan dan harus dihindari.

Langkah maju yang penting adalah juga prakarsa Komnas HAM yang bersama aktivis LSM mengadakan seminar di Carita (Juli 2004) untuk "Menggagas Pembentukan Komisi Nasional Penyelesaian Konflik Agraria (KNuPKA)." Pertemuan ini menghasilkan:

a. Naskah akademis.
b. Rancangan Keputusan Presiden RI tentang Pembentukan KNuPKA.
c. SK ketua Komnas HAM tentang Pembentukan Tim Kerja Menggagas Pembentukan KNuPKA di Indonesia.

Sepanjang ingatan penulis hasil, pertemuan tersebut juga telah disampaikan Bapak Hamidan dari Komnas HAM kepada presiden Republik Indonesia tahun 2005. Demikianlah dalam garis besar gagasan yang telah dirumuskan dan usul/saran yang telah disampaikan. Terakhir, tetapi tidak kurang untuk dilaporkan, adalah sebuah PETISI CISARUA dari kalangan LSM yang "menagih janji SBY untuk Reforma Agraria di Indonesia" (2005).

Semoga tiga seminar agraria nasional di Medan, Makasar, dan Jakarta yang diprakarsai oleh BPN akan menghasilkan kesimpulan yang segera disusul tindakan nyata.

Bogor, 30 November 2006

SUMBER ACUAN DAN BACAAN

de Soto. 2000. *The Mystery of Capital; Why Capitalism Triumphs in the West and Falls Everywhere Else*. New York: Basic Books.

Djojohadikusumo, Sumitro. 1978. Laporan Interim Pertanahan (kerjasama Bappenas-Kantor Menristek).

Hadisaputro, Soedarsono. 1979. Statement of the Minister of Agriculture, Republic of Indonesia. Jakarta: Ministry of Agriculture (Rome, WCARRD, 12—20 Juli 1979).

Indonesian Position Paper at WCARRD. 1979. Rome.

Indonesian Position Paper at ICARRD. 2006. Porto Allegre.

KPA dan BSP Kemala. 2000. "Sendi-sendi Pembaruan Agraria, Revisi UUPA no.5 /1960". *Suara Pembaruan Agraria No.5*. Bandung.

Komisi HAM. 2004. *Menggagas Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria*. Jakarta: Komnas HAM.

Pergerakan. 2005. *Petisi Cisarua; Menagih Janji SBY untuk Reforma Agraria di Indonesia*. Bandung: People-Centered Advocacy Institute.

Soedargo. 1962. *Undang-undang Pokok Agraria*. Bandung: Cresco, Jl. I.

Tjondronegoro, Sediono M.P. 2001. "Agraria Penggerak Roda Ekonomi". Bogor.

_____. 2001. Membangun Kerukunan dan Kebersamaan Masyarakat Perkebunan Guna Meningkatkan Daya Saing Agribisnis Perkebunan indonesia. Medan. DitjenBun dan Perhepi. Seminar Sehari Pembangunan Perkebunan.

Uraian Ditjen Agraria. 1979. Pertemuan Kerja dengan Para Inspektur Jenderal Departemen-departemen dan Pejabat Tinggi Lembaga Tinggi Negara Nondepartemen. Jakarta. Depdagri.

LAMPIRAN

Kemiskinan

Kompas, 15 November 2006 (p.17)

Neraca Orang Miskin dan Penghasilan Orang Indonesia dalam US$

	2006	2007
Kurang US$ 1.00	19,5 juta	17,5 juta
Kurang US$ 2.00	113,8 juta	108,2 juta
Pertumbuhan ekonomi	5,5%	6,2%
Jumlah penduduk	229,5 juta	232,9 juta

Kompas, 17 November 2006

Pertumbuhan ekonomi menurut BPS dalam tahun 2006 5,8% dan dalam triwulan III telah mencapai 5,52%, sedangkan untuk triwulan IV seharusnya lebih dari 6%.

Sumbangan pertanian antara triwulan I—II/2006 adalah 1,96%; sedangkan antara triwulan II—III/2006 adalah 5,36%.
Juga dibandingkan triwulan III/2005 naik 5,52%.
Tetapi menurut BPS akibat kenaikan harga beras kemiskinan bertambah:

Februari 2005	Maret 2005
3,95 juta orang (15,97%)	39,05 juta orang (17,75%)

Kompas April 2005

Kemiskinan di:

Riau	22,19%
Kutai	14,7%
Samarinda	9,2%
Pasir	16,7%
Bintang	8,4%

Menurut Dr. Bayu Krisnamurti (PSP3-IPB)

Penguasaan tanah di Jawa dalam tahun 2002 yang kurang dari 0,5 Ha sudah parah.

Jawa Barat	71,4%	Kurang dari 0,5 Ha
Jawa Tengah	69,0%	Sda
Jawa Timur	69,0%	Sda

Rata-rata orang miskin membelanjakan 25% dari pendapatannya untuk membeli beras sebagai makanan utama.

3

PROYEKSI DESA DI MASA DEPAN

PROSPEK 10 TAHUN 1996—2006:

Suasana Keprihatinan Mengiringi Masyarakat Kita Memasuki Era Globalisasi (Isu-isu sosial-budaya untuk diskusi)

Dalam menghadapi era globalisasi sekarang ini, Indonesia masih menekankan pada sektor ekonomi seperti liberalisasi (menurut istilah kita deregulasi dan debirokratisasi), perdagangan dan penanaman modal antarnegara secara bebas, ekspor-impor dengan penurunan tarif, penghapusan sistim kuota, dan lain-lain. Sementara ini keterbukaan di Indonesia juga masih terbatas di sektor ekonomi, artinya pembentukan satuan-satuan usaha, perolehan kredit, persyaratan *joint venture* dengan perusahaan asing, pemilikan aset bagi orang asing, penggunaan tenaga asing, dan lain-lain, dipermudah. Sebaliknya, di sektor-sektor lain, terutama sosial-politik, keterbukaan dan kebebasan gerak semakin dihambat. Keterkaitan antara ketiga sektor tersebut sebenarnya terletak dalam pembentukan kelembagaan yang harus menunjang proses liberalisasi tersebut.

Secara kebetulan (*historical coincidence*), pemikiran liberal dalam artian ekonomi (1776) dan pemikiran-pemikiran tentang demokrasi tumbuh dalam abad yang sama. Waktu itu kedaulatan rakyat dijunjung tinggi, tetapi juga sekaligus setelah Revolusi Perancis (1789)—baik di Eropa maupun di Amerika Utara—klas menengah diberi kesempatan luas untuk tumbuh dan berperan aktif (*bourgeoisie*).

Tetapi sejarah memang tidak selalu jalan sejajar dengan harapan manusia. Meskipun kapitalisme sejak awal berkepentingan untuk berkembang secara global, pada abad ke-19 nasionalisme juga muncul dan menjadi kuat. Dua perkembangan yang dialektis tadi merangsang konflik antarnegara (*nation states*); tetapi sebagian konflik dapat diredakan dengan ekspansi negara-negara Eropa dan Amerika Utara. Kelompok pertama berekspansi ke Asia dan Afrika dan kelompok kedua ke Amerika Latin.

Demikianlah gejala kolonialisme timbul dan mencapai titik puncaknya pada sekitar awal abad ke-20. Perang dunia kedua benar-benar mengubah skenario dunia, dan ternyata yang semakin menjadi faktor penentu bukanlah kekalahan negara kapitalis seperti Jerman dan Jepang dari kaum Sekutu, melainkan justru munculnya bekas negara-negara jajahan atau setengah jajahan. Kejenuhan pertumbuhan ekonomi di Eropa dan Amerika semakin terasa dan nyata dalam persentase pertumbuhan ekonomi yang relatif rendah dibandingkan persentase di negara-negara berkembang Asia dan sebagian negara Amerika Latin.

Walaupun negara-negara industri maju masih lebih unggul dalam penguasaan dan pengembangan teknologi, tetapi ternyata belum dapat lebih merangsang pertumbuhan ekonomi di sana. Justru penduduk negara-negara berkembanglah yang sementara ini bertambah kaya (mengalami peningkatan penghasilan domestik bruto/PDB) dan menjadi pasaran bagi negara maju yang lebih menguntungkan. Penanaman modalpun lebih cepat berbuah.

Indonesia dan Liberalisme

Sebagai negara bekas jajahan Belanda, Indonesia yang menderita karena sistem kolonialisme akibat kapitalisme menentang liberalisme ekonomi, tetapi memanfaatkan prinsip-prinsip demokrasi politik untuk melawan Belanda dengan prinsip-prinsip yang notabene mereka (lama katakan) junjung tinggi sendiri. Dalam hal ini Indonesia menuntut tidak hanya kebebasan-kebebasan demokratis (*freedoms of*), tetapi juga perbaikan nasib melalui tuntutan atas pemenuhan kebutuhan hidup (*freedom from want*) dan kebebasan dari ketakutan (*freedom from fear*).

Setelah kita merebut kekuasaan politik dari penjajah dan mendirikan negara sendiri, prinsip-prinsip demokrasi ingin kita wujudkan dalam masyarakat kita, tetapi tampaknya pasang-surut politik belum dapat membuat kenyataan seperti yang diimpikan. Di bawah demokrasi terpimpin kebebasan memudar, dan hanya di awal Orde Baru sepertinya ada harapan untuk memulai dari awal. Meskipun demikian sekarang ini terasa benar bahwa prinsip-prinsip demokrasi politik pun belum dapat diterapkan.

Paling tidak ada dua faktor yang menjadi penghambat, yaitu "*security approach*" yang masa kini masih bertahan, bahkan ada kecenderungan diperketat, karena dalam proses liberalisasi Indonesia menghadapi suksesi kepemimpinan nasional. Kembali lagi suasana seperti awal tahun 1960-an, saat dikatakan "Tidak ada yang dapat menggantiPresiden Republik Indonesia yang pertama." Dewasa ini walaupun tidak ada istilah "presiden seumur hidup", suasana terasa kembali mencekam seperti dahulu. Memang penggantinya tidak cukup dini dipersiapkan secara institusional; artinya partai-partai politik dan organisasi sosial tidak cukup diberi keleluasaan untuk memilih calon-calon pengganti agar secara alamiah yang tampil ke depan

adalah putra terbaik (karena itu kemudian dapat terdengar kelakar di antara anggota MPR, bahwa untuk bisa dicalonkan sebagai presiden harus memenuhi prasyarat: "PUNYA PENGALAMAN SEBAGAI PRESIDEN".

Singkatnya sebenarnya sejak tahun 1953 (era Demokrasi Terpimpin), struktur politik yang monolitik masih bertahan, yang sama sekali tidak sesuai dengan keterbukaan ekonomi dan persaingan bebas gaya liberal.

Struktur monolitik juga bertahan di dunia ekonomi, di mana negara masih menguasai BUMN-BUMN yang ternyata juga tidak dapat diawasi dengan baik. Contohnya adalah Departemen Perhubungan, Parpostel, Energi, & pertambangan. Karena pengelolaan monolitik seperti itu berkiblat pada perorangan, maka mereka menjadi sulit untuk dirangsang *go public*. Efisiensi pengelolaan sudah tidak dipercayai, kalau tidak dicurigai. Para manajer BUMN, yang tidak jarang lebih bersifat tekno-birokrat, sangat enggan untuk melepaskan peran mereka, karena memang "kedudukannya basah". Kebocoran-kebocoran dalam anggaran pembangunan yang diperkirakan Prof. Soemitro mencapai 30% bisa jadi lebih tinggi jika dihitung pada level proyek. Tidak heran jika majalah *Der Spiegel* meletakkan tingkat korupsi Indonesia pada tingkat teratas. Dengan perkataan lain, persaingan bebas di dalam negeri sudah hampir tidak mungkin.

Go Public mungkin menarik untuk lapisan atas pengusaha besar, karena bisa menarik modal asing dan bekerjasama dengan perusahaan asing. Tetapi untuk perusahaan menengah ke bawah yang belum dianggap cukup *bonafide* dan pengelolaannya belum cukup efisien, peluang kerjasama minimal. Perusahaan seperti itu tidak akan mampu bersaing, sehingga yang terbaik dapat dilakukan adalah menjangkau pasaran domestik. Itupun jika "ekonomi biaya tinggi" dengan "*gondelan*" birokrasi tidak menjadi penghalang serius.

Singkatnya sebenarnya Indonesia belum siap memasuki era globalisasi sebagai pesaing yang tangguh. Kelembagaan ekonomi belum mantap; kaitan antara kelembagaan ekonomi dan sosial-politik masih harus dipererat dan dipertegas. Kelancaran kinerja lembaga-lembaga tadi sangat tergantung dari kejelasan kaitan tersebut, dalam bentuk peraturan yang ditaati dan prosedur formal yang dipegang teguh.

Ketidaksiapan Indonesia sebagian juga tergantung dari standar [internasional] yang banyak masih ditentukan oleh negara-negara maju/industri: *safety*, *technical standards*, dan prinsip *standard and conformance* itu sendiri. Ketertinggalan kita dalam teknologi serta mutu sumber daya manusia juga membuat daya saing kita lemah.

Ada benarnya juga untuk mengatakan bahwa negara maju menggunakan alasan "standar internasional": "teknologi canggih" dan kualitas sumber daya manusia sebagai cara untuk melakukan proteksi bagi dirinya sendiri. Yang diinginkan dari kita terutama adalah sumber daya alam dan ruang untuk berusaha. Terutama untuk sektor pertanian, faktor kedua ini sangat menentukan. Kualitas sumber daya manusia yang rendah masih sesuai untuk dikerahkan di sektor tersebut.

Keunggulan negara maju dan ketertinggalan kita selanjutnya dilanggengkan dengan institusi baru seperti IPR (*intellectual property rights*), HAKI (hak atas kekayaan intelektual), standar upah minimum, dan sebagainya agar perbedaan yang menguntungkan negara industri maju tetap terpelihara.

Kesimpulannya adalah persaingan bebas belum sepenuhnya bisa kita lakukan, terutama bagi perusahaan menengah ke bawah yang masih tetap memerlukan proteksi. Ini berarti pula bahwa peranan pemerintah masih cukup besar. Masalahnya sekarang adalah bagaimana

menciptakan kondisi sehingga aparat pemerintah secara keseluruhan "bersih dan berwibawa".

Semua itu adalah tantangan bagi presiden baru dan Kabinet Pembangunan ke-VII. Sampai sekarang belum tampak bahwa kita sudah tinggal landas dan semakin mandiri. Bahkan, sebaliknya, kita semakin tergantung dari pemodal asing.

Menurut keterangan Menteri Sanyoto, penanam modal dalam negeri memberi komitmen sebagai berikut:

1993	Rp39,45 triliun
1994	Rp53,30 triliun
1995	Rp69,85 triliun
1996 (Juli)	Rp58,70 triliun

Sementara itu komitmen dari penanam modal luar negeri tampaknya tidak kalah jumlahnya yaitu sekitar US$18,1 milyar atau kurang lebih Rp42,5 triliun.

Perencanaan Pembangunan

Walaupun kekuatan-kekuatan pasar saat ini dibebaskan, untuk waktu tertentu perencanaan pemerintah masih kita perlukan. Tetapi bila dilihat lebih seksama sebenarnya "perencanaan" kita baru mencapai visi ke depan dalam garis besar seperti setiap Pelita yang memiliki GBHN. Gambaran mengenai apa yang ingin kita capai akhir pada PJP II juga belum tergambar jelas dan terperinci dari Pelita VI sampai Pelita X tahun 2019. Mungkin ada angan-angan untuk mencapai tingkat penghasilan perkapita seperti yang telah dicapai oleh Thailand dewasa ini yaitu sekitar US$3.000.

Selain itu tidak ada perincian seksama tentang sasaran-sasaran lain yang ingin dicapai. Dalam hal ini terus terang memang tidak ada dasar yang cukup mantap, yaitu suatu sistim pemantauan dan pelaporan sistematis. Contohnya adalah di Malaysia, di mana di bawah Perdana Menteri Husein Onn ada pemantauan dan pelaporan untuk setiap semester, hingga di akhir tahun dapat terlihat apa yang tercapai dan apa yang belum. Ini merupakan dasar yang lebih mantap untuk melihat perkembangan dan kecenderungan yang kemudian menjadi dasar untuk menggariskan sasaran ke depan.

Bappenas hingga kini belum sempat menghasilkan dokumen seperti itu, karena memang disibukkan oleh pengaturan dan perencanaan proyek serta mencari dana tambahan untuk proyek besar melalui buku birunya.

Mungkin penyebab terjadinya kekurangan tersebut adalah karena kita tidak mempunyai komitmen tegas sektor dan industri apa yang akan diprioritaskan. Bilapun ada, pemerintah cenderung memilih industri ekstraktif seperti tambang, minyak dan gas, serta hutan beserta industri pengolahannya (kayu lapis dan *pulp* untuk kertas). Kemungkinan juga sumberdaya laut kita menjadi kekayaan terakhir yang akan dikeruk sampai habis.

Singkatnya, gambaran menyeluruh untuk dipelajari dalam satu dokumen belum dapat kita hasilkan. Laporan-laporan BPS yang keluar dan beredar sudah terlambat 2—3 tahun. Kelemahan-kelemahan institusional seperti itu menghambat proses kita menjadi mandiri.

Sektor Pertanian

Sebagian orang masih berorientasi kepada pertanian sebagai sektor andalan dan agro-industri untuk memberi nilai tambah bagi petani

sedang ke atas. Tetapi, bila dipelajari sektor pertanian semakin tidak menarik bagi generasi muda penduduk daerah pedesaan.

Sektor pertanian pun semakin kecil sumbangannya kepada PDB kita. Bidang-bidang tanah yang paling subur sudah habis. Untuk mempertahankan keswasembadaan pangan kita harus mereklamasi tanah gambut seluas 1 juta Ha yang ternyata tidak semuanya dapat dipakai untuk budidaya padi. Tercapainya penggunaan tanah seluas 400.000 Ha sudah cukup baik, dan sisanya dapat digunakan untuk perkebunan dan HTI (kayu ramin untuk mebel) atau dihutankan kembali.

Akhir-akhir ini ada niat untuk mengembangkan hortikultura buah-buahan dan, di daerah yang terletak di lereng gunung, mungkin juga sayur-mayur. Adalah suatu tantangan pula untuk membudidayakan pohon buah-buahan dengan cara perkebunan, seperti yang sudah lebih umum di Thailand. Mengubah petani kita dari seorang penghasil buah dari pekarangannya menjadi pengusaha dalam perkebunan kecil tidaklah mudah, karena petani yang bersangkutan belum pernah belajar menjadi manajer. Untuk itu harus ada petani maju yang dapat memimpin dan menjangkau pasar komoditasnya. Umumnya di sinilah letak kelemahan SDM kita.

Untuk memperbaiki masalah kualitas SDM yang rendah yang kita hadapi, tidak saja struktur lembaga pendidikan, baik formal maupun informal, yang perlu dibenahi, tetapi juga kurikulum dasar nasional perlu ditinjau kembali. Sebenarnya intinya adalah untuk dapat mewujudkan gagasan "*link & match*" yang mendera bukan hanya di sektor industri, melainkan juga di sektor pertanian dan jasa.

Di antara industri jasa, yang sementara ini diunggulkan adalah pariwisata. Di sektor ini, kecuali diperlukan SDM berkualitas baik, juga dapat dipertanyakan seberapa jauh industri ini dapat menunjang ke-

hidupan suatu bangsa yang jumlahnya pada tahun 2020 diperkirakan sekitar 230 juta. Sampai sekarang belum ada contoh negara yang menjadi makmur dari turisme, apalagi kalau penduduknya di atas 100 juta orang. Negara Swiss dan Spanyol yang dikenal memiliki tempat-tempat yang menarik banyak turis jumlah penduduknya belum melebihi 50 juta orang. Lagi pula perkembangan teknologi tidak akan cukup cepat maju dengan turisme.

Jika pada tahun 1995 Indonesia sudah dapat menarik 4,3 juta turis, maka diperkirakan tahun 2000 jumlah itu dapat mencapai 7,8 juta turis, dan lima tahun kemudian (2005) diharapkan 11,1 juta turis mengunjungi Indonesia.

Sejalan dengan perkembangan itu, penghasilan devisa juga akan menjadi hampir berlipat dua antara tahun 1993, 1998, dan 2005, yaitu dari US $3,9 juta menjadi US $8,9 juta, dan akhirnya US $15 juta.

Ketidakpastian Hukum

Liberalisme di Eropa tidak hanya mencakup nilai-nilai politik dan ekonomi, tetapi juga mengembangkan norma-norma baru yang melandasi sistem hukum. Yang sangat asasi dalam proses tersebut adalah bagaimana membagi kekuasaan yang oleh Montesquieu dituangkan dalam pengertian "*trias politica*". Pemisahan kekuasaan legislatif, judikatif, dan eksekutif harus menjaga adanya penggumpalan kekuasaan di satu tangan, sebagaimana yang dahulu terjadi di Perancis. Raja Louis dan kemudian pemerintahan diktator di bawah Napoleon cukup menjadi pengalaman pahit bagi rakyat Perancis.

Di banyak negara berkembang, termasuk Indonesia, pemisahan kekuasaan seperti yang dimaksud di atas belum melembaga. Meskipun

lembaga-lembaganya sendiri secara fisik ada (gedung-gedung pemerintah, parlemen, pengadilan, mahkamah tinggi, kepolisian, dan sebagainya), tetapi norma-norma belum dijunjung tinggi.

Keadaan seperti itulah yang sekarang menyebabkan kelemahan hukum dan *anomie* dalam masyarakat, di mana pegangan manusia pada norma masih lemah. Pemikiran dan kesetiaan kita pada umumnya masih pada pemimpin pribadi, dan belum kepada pranata (*institution*). Sisa-sisa feodalisme menjadi beban bagi kebudayaan sistem politik, sosial dan ekonomi kita, sedangkan modernisasi sudah menuntut norma baru.

Banyak gejala-gejala sosial-budaya, termasuk perilaku ekonomi yang dapat kita amati sehari-hari seperti korupsi dan kolusi, main hukum sendiri karena lemahnya sistim hukum dan peradilan, tidak disuarakannya keinginan rakyat banyak oleh perwakilan rakyat, penggunaan kekuasaan secara sewenang-wenang oleh aparat pemerintah, lemahnya pengawasan, dan lain-lain. Nepotisme di bidang politik dan ekonomi juga memperkuat struktur kekuasaan yang bersifat monolitik. Modernisasi dan liberalisasi menuntut agar struktur tersebut diganti dengan desentralisasi dan otonomi (bukan sekedar dekonsentrasi) dari lembaga-lembaga yang menyusun masyarakat. Namun proses itu terlihat berlangsung lamban, seperti dalam swastanisasi BUMN, otonomi daerah tingkat I dan II, kekuasaan bagi perwakilan rakyat, dan sebagainya. Tidak adanya pemberdayaan lembaga-lembaga mengakibatkan kita tidak akan dapat mengikuti derap kemajuan globalisasi dan tetap mengekor di belakang perkembangan. Impian kita saya rasa lebih dari itu: kita ingin menjadi perintis, sebagaimana dahulu (1945) kita merintis kemerdekaan bangsa-bangsa di Asia dengan memberontak terhadap kaum penjajah.

Kebanggaan seperti yang pernah dirasakan tampaknya memudar, karena sebagai bangsa kita dinilai kampiun di bidang-bidang negatif (korupsi, kolusi, lemahnya manajemen, rendahnya SDM), tetapi ditempatkan pada urutan bawah di bidang yang positif (kesejahteraan, penghasilan, daya saing, teknologi, pendidikan, dan sebagainya). Pengertian publik dalam kebudayaan kita pun masih lemah (hubungan kontrak, sanksi, proses pengadilan, dan sebagainya), padahal ini menjadi salah satu tuntutan penting untuk menjadi masyarakat modern dan efisien.

SDM dan Daya Saing

Memang tidak mudah untuk sampai pada kriteria yang agak cermat tentang daya saing suatu bangsa. Tetapi dengan kemajuan teknologi yang pesat maka tolok ukur pendidikan semakin menjadi ukuran yang dapat diterima universal.

Dalam bidang ini kita pun kalah dari negara-negara tetangga di Asia Tenggara sekalipun. Menurut keterangan Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, lulusan yang memasuki pasar tenaga kerja dapat digambarkan sebagai berikut:

Tingkat pendidikan rendah	73,1%
Tingkat pendidikan menengah	21,1%
Tingkat pendidikan Tinggi	5,8%

Di samping itu memang sekolah/akademi yang mengajarkan keterampilan sangat kurang. Belum lagi mereka yang memilih jurusan iptek jauh lebih sedikit daripada mereka yang memilih jurusan non-iptek. Bidang terakhir memang membutuhkan investasi yang relatif rendah, karena tidak memerlukan laboratoria, bahan, serta peralat-

an yang mahal. Karena itu jumlah sarjana dari jurusan sosial dan kemasyarakatan berlebih, sehingga mungkin dari 440.000 sarjana yang menganggur dewasa ini sebagian besar berasal dari jurusan tersebut.

Menurut World Economic Forum, Indonesia dinilai rendah daya saingnya, bahkan menunjukkan penurunan dari tahun 1995. Jika pada waktu itu peringkat Indonesia ada di urutan 34 di antara negara-negara di dunia, maka tahun 1996 ini sudah turun menjadi urutan 41. Perbandingannya adalah Malaysia yang berada di urutan 23 tidak berubah dalam dua tahun berturut-turut tadi.

Daya tarik Indonesia untuk penanaman modal mungkin lebih ditentukan oleh kekayaan sumber daya alam dan stabilitas politik, dan bukan karena tenaga kerja yang terampil dan relatif murah. Kalaupun ini terjadi, maka hanya untuk tingkat teknologi menengah ke bawah.

Banyak pengusaha Indonesia yang dewasa ini mengkhawatirkan masuknya tenaga asing yang terampil. Yang sudah terjadi misalnya di kalangan teknisi pertambangan, perhotelan, manajer, dan tak lama lagi dokter-dokter.

Demikianlah beberapa isu penting dalam menghadapi era globalisasi yang nantinya akan memungkinkan terjadinya arus bebas *(free flow)* bukan saja dari barang dan jasa, melainkan juga dari modal, keahlian, teknologi dan informasi, serta tenaga kerja.

Bogor, 14 Desember 1996

KILAS BALIK PEMBANGUNAN DESA DI INDONESIA: EVALUASI DAN PROSPEK

Desa: Retrospeksi ke-1800 Menuju ke Prospek 2030[1]

Kilas Balik

Melakukan *Kilas Balik* atas pembangunan desa tentu relatif lebih mudah dibandingkan dengan mendeskripsikan *Prospek Desa,* karena sedikit banyak terdapat kisah dan laporan tertulis mengenai masa lampau, sementara menerawang hari depan hanya bisa bermimpi bila data dan informasi untuk *trend study* masih sangat kurang. Praktis dalam makalah ini dapat dicakup masa sepanjang satu abad dari akhir abad ke-19 sampai sekarang awal abad ke-21 atau saat kita memasuki milenium ketiga.

Data masa lampau sebenarnya dirasakan masih kurang, karena memang studi dan pengetahuan kita mengenai daerah pedesaan (*rural*) relatif sedikit yang dapat digali dari buku-buku dan rekaman sejarah. Artinya rakyat kecil dengan berbagai peranannya jarang dikisahkan secara terfokus dan terperinci.

---

[1] Makalah untuk seminar IPB 9–10 Mei 2007.

Baru sekitar setengah abad terakhir penduduk pedesaan lebih diperhatikan antara lain dalam rangka pembangunan nasional, karena ternyata mereka merupakan mayoritas yang turut menentukan nasib dan kekayaan bangsa. Bila kita menyebut kata *rakyat* saja, itu berarti sebagian terbesar masih hidup dan berusaha di daerah pedesaan.

Sampai dewasa ini pun, walau dikatakan negara Indonesia tercatat sebagai negara berkembang dengan proses urbanisasi cepat, namun sekitar 60% penduduknya masih tinggal di daerah pedesaan. Proyeksi-proyeksi yang disusun sampai tahun 2030 tidak terlalu memperhatikan peranan dan nasib penduduk pedesaan itu.

Berdasarkan kilas-balik, dalam penerawangan sampai tahun 2030 ini perlu dikemukakan bahwa penulis belum turut mempertimbangkan faktor-faktor budaya dan sifat-sifat bangsa dalam analisis dan alur pikir ini. Pertimbangannya ialah agar proses dapat lebih difahami berdasarkan faktor-faktor yang objektif.

Desa

Sejak zaman penjajahan Belanda, bahkan sejak pemerintahan Sir Stamford Raffles (1811—1816), desa adalah istilah yang mengandung pengertian "komunitas dan wilayah" di pedesaan Jawa dan Madura. Kedua pulau inilah yang paling lama dan secara intensif diatur dan diperintah oleh pemerintah jajahan selama satu abad (1830—1945). Sebelumnya ada dominasi VOC (1602—1799) dan pengaruh Inggris.

Di tahun 1895 diperkirakan ada 30.000 desa di Jawa dan Madura yang berpenduduk 21.237.031 orang *(Regerings Almanak 1895),*

walaupun sekitar 409.216 orang sudah tinggal di ibukota masing-masing wilayah. Berarti bahwa kurang lebih 19,2 % sudah dapat digolongkan penduduk kota. Bila dirata-ratakan, penduduk desa berjumlah sekitar 609 orang. Perubahan-perubahan desa yang dapat terjadi, di luar kesultanan dan perdesa kesunanan, sudah direkam dalam sejenis "lembaran negara" *(Bijbladen).* Yang penting adalah bahwa wilayah desa, sumber air, dan wilayah hutan setiap desa dicatat luas maupun jumlahnya. Hak untuk mengatur "rumah tangga desa" (sejenis otonomi) sudah diakui berdasarkan Peraturan Pemerintah (*Regerings Reglement*) pasal 71, walaupun ini tidak berlaku untuk wilayah perkebunan besar akibat *Cultuur Stelsel* dan *Erfpacht*. [2]

Peraturan diatas tidak berlaku untuk daerah di luar Jawa karena kebijakan politik dan administratif penjajah di luar Jawa tidak seintensif di Jawa dan Madura. Selain itu juga di luar Jawa belum diadakan registrasi kadastral, sehingga suku-suku etnis masih dapat bertahan sesuai adat-istiadat masing-masing.

Desa Jawa dalam lima dasawarsa abad ke-20 paling jelas dideskripsikan oleh Soetardjo (1953). Sebenarnya, Soetardjo (h.12) menganggap nama desa sudah berlaku untuk seluruh Indonesia, karena ia menulis: "Lebih dari 90% jumlah bangsa Indonesia, yang 94 juta orang banyaknya, berada di desa." Mereka terbagi dalam *suku* (h. 44) yang menjadi pemegang kekuasaan dan pemegang hak menurut hukum. Ada pula bentuk genealogis yang terdapat di Nias, Gayo, Batak, Lampung, Bali, Maluku, dan kepulauan Timor di mana keturunan laki-laki yang menentukan.

---

[2] Encyclopedie Van Ned. Indie (1903) Leiden. E.J. Brill.

Di daerah yang lebih terbatas terdapat bentuk matriarkal, di mana keturunan perempuan yang menentukan, seperti misalnya di Minangkabau, Kerinci, Semendo (pegunungan Palembang), dan beberapa suku di Indonesia bagian Timur. Pernikahan antar suku *(exogamie)* pada umumnya berlaku, yang lebih mudah menumbuhkan suatu bangsa, meskipun di beberapa suku masih terdapat larangan menikah di luar suku *(endogamie).*

Sejak periode 1919 *(Bijblad no. 9308)* pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan peraturan di Jawa dan Madura, dengan perkecualian kerajaan di Jawa Tengah, tentang penggabungan dan pemecahan desa berdasarkan pertimbangan administratif atau ekonomi. Walaupun tidak menimbulkan tantangan terbuka, hal itu tidak pula disambut dengan baik oleh penduduk, karena seakan memecah hubungan sosial yang akrab.

Di Jawa dahulu pernah dikenal "*desa perdikan*" (dari Hindu Mahardhika) yang jumlahnya 170, dan terbanyak berada di Kedu (70) dan Banyumas (41).[3] Desa-desa tersebut dibebaskan dari kekuasaan tertentu (raja atau pemerintah) dan dari kewajiban tertentu antara lain membayar pajak bumi *(landrente).* Semua kewajiban dan beban lalu harus dilakukan dan dipikul oleh penduduk *desa perdikan* sendiri.

Bentuk demikian setelah Republik Indonesia berdiri praktis tidak tersisa, karena resminya, walaupun desa diberi otonomi, semua berada di bawah Departemen Dalam Negeri, lebih-lebih setelah dipertegas dengan UU no. 5/1979 tentang Pemerintahan Desa. Tindakan pemerintah Orde Baru ini dilatarbelakangi oleh keinginan menyeragamkan struktur administrasi pemerintahan sampai ke pedesaan. Meskipun

---

3 Soetardjo Kartohadikoesoemo (1965) Desa. Bandung, Sumur Bandung. Cetakan II.

demikian, oleh berbagai komunitas adat tindakan itu juga dirasakan sebagai turut campur (intervensi) pemerintah pusat yang terlalu jauh. Penyeragaman struktur pemerintah di satu pihak memudahkan pengarahan dan pelaksanaan berbagai tugas kewajiban serta penyaluran bantuan, tetapi di lain pihak juga dapat menimbulkan pengurangan kebebasan setempat.

Segera setelah Proklamasi Republik Indonesia, struktur pemerintah yang mengatur dan membina daerah pedesaan diubah. Struktur pemerintah sebelumnya adalah:

Dual Structure	***Single Structure***
Gouverneur (Belanda)	-Provinsi
Resident (Belanda)	-Karesidenan
Bupati/*regent-assistent resident* (Belanda)	-Kabupaten/*regent schap*
Wedana/*controleur*(Belanda)	-Kawedanan
Asisten wedana	-Kecamatan
Lurah/kepala desa	-Desa

Setelah struktur diubah karena "*dual structure*" ditiadakan, kita mengenal hierarki seperti di bawah ini sampai sekarang. Menurut istilah Belanda "*Inlands Bestuur"* disederhanakan di bawah Republik Indonesia. Sejak 1979 kita mengenal struktur sebagai berikut:

Pejabat	**Wilayah**
- Gubernur	- Provinsi
- Bupati/walikota	- Kabupaten/kota
- Camat	- Kecamatan
- Lurah/kepala desa	- Kelurahan/desa

Sejak perubahan tersebut, yang tersisihkan adalah wedana, karena kawedanan ditiadakan dan wedana menjadi wakil bupati (tanpa daerah khusus). Demikian pula kedudukan seperti residen dan kontrolir yang dahulu dipegang oleh orang Belanda ditiadakan.

Perbedaan isi "*Konsep Desa"* di Indonesia sebenarnya juga sudah diulas oleh Koentjaraningrat (1964) dalam buku beliau.[4] Walaupun sekarang sudah kita ketahui lebih cermat jumlah desa dalam keseluruhan, tetapi jarang ada keterangan tentang jumlah desa dataran rendah, desa pegunungan, dan desa pantai beserta ciri masing-masing kategori.

Penduduk

Dalam periode Orde Baru keadaan penduduk Indonesia pada umumnya memang membaik. Walaupun pertumbuhan penduduk masih di atas 2%, tetapi antara tahun 1971 dan 2000 *Total Fertililty Rate* (TFR) menurun (2,2%). Angka Kematian Bayi (IMR) juga turun dari 145 (1971) sampai 52 (2000) di semua provinsi. Tetapi dengan pertambahan penduduk tanpa perkecualian di semua provinsi, kepadatan penduduk juga meningkat sehingga rata-rata mencapai 110 orang/km^2 (2000) dari 62 orang/km^2 (1971). Keseluruhan penduduk Indonesia bertambah dari 118.368.000 (1971) menjadi 210.439.000 (2000), sehingga dengan persentase pertumbuhan 1,2% setahun masuk akal jika sekarang penduduk berjumlah sekitar 220.000.000 (2006).

---

4 Koentjaraningrat (ed.) (1964). *Masyarakat Desa di Indonesia Masa Ini*. Jakarta, Yayasan Badan Penerbit FE-UI (hal 346—377).

Sering dikemukakan bahwa persentase penduduk dalam usia produktif sangat penting dalam usaha pembangunan, dan, bila melihat angka/persentase kematian bayi yang menurun sementara usia "manula" bergeser ke atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa "potensi produksi" di kalangan mereka yang berusia antara 15—55/60 tahun juga meningkat.[5]

Menurut *World Indicators 2006* Bank Dunia, 85% pekerja Indonesia dapat diserap dalam angkatan kerja (15—64 tahun) pada tahun 2004; mungkin setelah itu jumlah pengangguran yang meningkat akan mengakibatkan persentase berkurang. Hal itu ada kaitannya dengan jumlah kemiskinan yang menurut ukuran "di bawah US $2,00 sehari" (Bank Dunia) mencapai 100 juta orang.

Banyak penganggur semu dan kaum miskin yang tergolong angkatan kerja sering tidak produktif, seperti pengemis, perantara/calo, pengamen, *pak ogah*, dan tukang parkir, dan sekadar bersifat pemberi jasa. Artinya sekitar 15% atau beberapa puluh juta penduduk tidak terserap sebagai tenaga kerja produktif, dengan sedikit pensiunan. Mereka itu sebenarnya potensial dalam menunjang pembangunan bila masyarakat (pemerintah dan swasta) juga berhasil menciptakan kesempatan kerja, yaitu sekitar 2 juta setiap tahun. Dengan pengangguran terbuka yang tinggi dan pengangguran semu yang cukup besar, maka segala usaha pembangunan pun akan terhambat.

Ada teori ekonomi yang mengatakan bahwa pengangguran di bawah 4% masih dapat diterima (*tolerable*) karena *full employment* secara mutlak sulit tercapai. Teori J.M. Keynes (1936) sudah mengusulkan

---

[5] Agus Dwiyanto, dkk. (eds. 1996). *Penduduk dan Pembangunan*. Yogyakarta, Aditya Media, hal. 6—9 dan hal. 20—24.

setelah Depresi Ekonomi 1930 agar pendekatan *full employment* dicapai dengan *public investment.*[6]

Bila perlu, memang *full employment* melalui *public investment* dapat didekati dengan pengerahan tenaga kerja manusia (*intensive labour force*) yang misalnya dilakukan di RRC di tahun 1950-an dalam membangun waduk dan pengendalian air sungai Yangtze (Belden 1958).[7]

Tentang proses urbanisasi juga dapat dikemukakan bahwa kecenderungan terus meningkat terbukti. Hasil Sensus BPS tahun 1990 menunjukkan angka-angka sebagai berikut:[8]

	1990	**2005**
Kota Besar (> 1 juta penduduk)	8,6 juta	13,1 juta
Kota Sedang (500.000—1 juta penduduk)	6,7 juta	10,9 juta
Kota Kecil (< 500.000 penduduk)	3,7 juta	7,3 juta

Artinya rata-rata pertumbuhan urbanisasi adalah 50% dalam 15 tahun. Bila sekarang sudah diperkirakan penduduk kota di Indonesia mendekati atau sekitar 40%, maka tahun 2030 diramalkan sudah melebihi 50% dari kira-kira 278 juta.

Semua itu berarti bahwa tantangan pembangunan harus memberi kesempatan kerja dan jaminan hidup kepada para ”manula” yang jumlahnya mungkin melebihi 20 juta manusia. Asumsinya tentu golongan umur sampai 15 tahun merupakan tanggung jawab para orang tua.

---

6 J.M. Keynes (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London.

7 J. Belden (1958). *China Shakes the World*. New York.

8 BPS (1992) *Hasil Sensus 1990*. Jakarta, BPS.

Menurut *World Development Indicators* Bank Dunia (2006:46) penduduk Indonesia, dibandingkan dengan beberapa negara Asia lain, menunjukkan angka-angka sebagai berikut:

Negara	Tahun 2004	Tahun 2020
Indonesia	217.600.000	255.000.000
India	1.097.700.000	1.332.000.000
R.R. Cina	1.296.200.000	1.423.900.000
Malaysia	24.900.000	31—500.000

Komunitas Adat

Walaupun sekitar pertengahan abad ke-19 pemerintah Hindia Belanda sudah mulai memetakan secara kasar daerah-daerah di pulau Sumatra, Kalimantan, dan Sulawesi serta memperkirakan jumlah penduduknya, pada umumnya komunitas adat masih relatif bebas dan belum dikenakan berbagai peraturan seperti di Jawa dan Madura.

Saat itu kecuali mencari daerah yang layak untuk perkebunan besar, pemerintah Hindia Belanda juga sudah mulai menyelidiki kekayaan alam seperti emas, platina, tembaga, besi, dan *petroleum* di Kalimantan serta minyak bumi dan batu bara di Sumatra (Ency. N.I. p.352).[9]

Meskipun dikatakan bahwa tanah di luar Jawa dan Bali kurang subur, tetapi sejak awal abad ke-20 sudah diketahui bahwa di bawah permukaan bumi terkandung sumber daya alam berharga yang lain. Kesuburan tanah di Jawa dan Bali memang memungkinkan pertumbuhan

[9] Lith, P.A. Van der & A.J. Spaan (1903). *Encyclopaedie Van Nederlandsch Indie*. Leiden, E.J. Brill.

berbagai usaha pertanian, karena dari waktu ke waktu disiram lahar dari gunung berapi yang ada dari tengah Jawa Barat sampai ke Bali. Keadaan demikianlah yang hingga sekarang mencirikan pola pertanian dan industri kita. Pusat pemerintahan dan bisnis akhirnya tumbuh di Jawa lebih cepat daripada di pulau-pulau lain.

Heterogenitas komunitas adat paling jelas dideskripsikan dalam buku Prof. Koentjaraningrat (1964). Di buku itu dapat dibaca bahwa komunitas adat tinggal di wilayah yang sebutannya berbeda-beda. Dari ikhtisar yang dapat dibaca dalam buku *Masyarakat Desa di Indonesia Masa Ini* juga terkesan bahwa penelitian tentang desa sudah banyak dilakukan oleh ilmuwan asing sejak pertengahan abad ke-19.[10] Kebanyakan di antara peneliti dan penulis tersebut adalah ahli etnologi, ahli antropologi, atau penyebar agama Nasrani. Keterangan-keterangan berharga pun dapat diperoleh dari peneliti tumbuh-tumbuhan dan satwa (ahli biologi) yang melakukan survei di daerah terpencil dan mau tak mau berhubungan dengan suku-suku setempat juga.

Walaupun hasil penelitian mereka ada yang dianggap kurang cermat atau seksama, tetapi nama-nama seperti W.E. Korn tentang Bali (1924), J.G. Vergouwen tentang Batak (1933), Supomo tentang Jawa Barat (1940), J. Mallin Crodt tentang Borneo (1928), Th. Nieuwerhuyzen tentang Lombok (1932), F.D. Holleman tentang Ambon (1929), J.W. Van Royen tentang Palembang (1927), dan banyak lagi hasil pengamatan dan tulisan mereka yang sampai sekarang sangat bermanfaat.

Istilah "kampung" bagi tempat-tempat tinggal berbagai suku di luar Jawa dan Madura lebih sering kita dengar dan baca, meskipun kecuali

---

10 Koentjaraningrat (ed. 1964). *Masyarakat Desa di Indonesia Masa Ini*. Djakarta, Jajasan Badan Penerbit Fakultas Ekonomi.

"desa" (Jawa), terdapat juga "*banjar*" (Bali), "*nagari*" (Minangkabau), "*gampong*" (Ambon), dan sebagainya.

Di daerah-daerah yang penduduknya agak jarang mungkin luas wilayah kurang penting dibandingkan dengan ikatan keluarga besar dan kesukuan. Artinya teritorial kurang menjadi pengikat dibandingkan dengan hubungan sosial.

Dari pengalaman masa lampau dapat ditarik kesimpulan bahwa antara mengubah struktur kepemerintahan dan menciptakan keakraban sosial, baik dalam lingkungan desa maupun dalam lingkungan makro nasional, memakan waktu cukup panjang. Sekarang pun terasa bahwa otonomi daerah merangsang "pemekaran" yang berarti wilayah relatif lebih kecil memisahkan diri dari yang besar, sehingga timbul kesan terjadinya disintegrasi NKRI. Tentunya ini bukan maksud UU no. 32 tahun 2004.

Periode Orde Baru

Bukannya dalam periode setelah 1945 tidak diusahakan pembangunan, tetapi saat itu banyak peristiwa dan perjuangan yang belum dituntaskan. Revolusi fisik baru dapat diakhiri tahun 1950, meskipun masih ada juga pertentangan dari bekas negara-negara bagian ciptaan Belanda pasca-Perang Dunia ke-2 di Pasifik.

Peristiwa Westerling di Jawa Barat dan perlawanan DI-TII adalah dua gerakan yang menentang NKRI. Kemudian timbul pula tuntutan PRRI dan PERMESTA yang merongrong NKRI di Sumatra dan Sulawesi. Hampir dalam kurun waktu yang sama timbul konfrontasi dengan Belanda mengenai kedaulatan Irian Barat/Nieuw Guinea, serta nasio-

nalisasi perusahaan besar Belanda, sehingga menimbulkan berbagai kerumitan di sektor ekonomi nasional.

Konfrontasi lain dalam periode tersebut adalah konfrontasi dengan Singapura dan Malaysia. Sementara itu di daerah pedesaan timbul berbagai konflik akibat redistribusi tanah sebagai tindak lanjut dari diundangkannya UUPA no. 5/1960. Sudah jelas petani kecil dan buruh tani (tunakisma) tak bertanah mulai menuntut dan melakukan "tindakan sepihak". Kemiskinan mendorong mereka bertindak cepat.

Kegoncangan-kegoncangan yang dikemukakan di atas terjadi sebelum lahirnya Orde Baru yang, dengan dominasi militer, dapat memelihara kestabilan politik di negara ini. Namun demikian dalam ketidakstabilan pun pemerintah di bawah Bung Karno sudah mulai menyelenggarakan Pembangunan Berencana (1956—1961) dan Pembangunan Nasional Semesta (1961—1968), meskipun keduanya praktis gagal dan tidak menghasilkan hal-hal yang mengesankan. Juga dalam tahun 1963 sudah dimulai kegiatan meningkatkan produksi padi yang menandakan Indonesia turut menunjang Revolusi Hijau di dunia, terutama di negara berkembang dari Amerika Latin sampai ke Asia Selatan dan Asia Tenggara.

Memasuki era Revolusi Hijau, IPB sudah berperan dengan membentuk tim di bawah In Djatianto untuk menyelenggarakan Program Swasembada Bahan Makanan (SSBM) di Kabupaten Karawang, Jawa Barat, dengan memperkenalkan teknologi/agronomi baru yang disebarkan di daerah persawahan seluruh Indonesia.

Usaha perluasan tanah untuk pertanian pangan di atas tanah kering dilakukan lewat "mekanisasi pertanian" (MEKATANI). Pembelian traktor dari Czeko Slowakia memungkinkan ini.

Revolusi Hijau

Setelah Perang Dunia II berakhir, sejumlah negara yang pernah dijajah negara industri Barat memperoleh kemerdekaannya; sebagian melalui perjuangan seperti Indonesia dan Vietnam, dan sebagian melalui serah-terima kedaulatan secara damai.

Apa yang sudah dimulai sejak tahun 1963 oleh tim IPB dalam program SSBM dilanjutkan di bawah Menteri Pertanian Prof. Dr. Tojib Hadiwijaja, khususnya di daerah persawahan yang cukup berpengairan. Selama 3 periode Pelita, kebijaksanaan tersebut dilanjutkan. Pada saat terjadi pergantian menteri pertanian program ini pun tidak diubah, bahkan di bawah Menteri Pertanian Prof. Dr. Soedarsono almarhum dibuat paket untuk petani yang terlibat dalam program Revolusi Hijau dengan pemberian pupuk, *cost of living*, bibit unggul, dan pestisida. Selanjutnya untuk memproses hasil panen dibentuk Badan Usaha Unit Desa (BUUD) dan untuk pemasaran hasil lebih lanjut dibentuk Wilayah Unit Desa (WILUD).

Sebagai telah dikemukakan diatas, pembangunan nasional berencana sebenarnya sudah dirumuskan menjelang dasawarsa 1960—1970, ialah Pelita Pertama (1956—1961) dan Pembangunan Semesta (1961—1968). Tetapi ketidakstabilan politik masa itu mengakibatkan kegagalan.

Repelita-repelita periode 1970—1995 jauh lebih berhasil karena stabilitas politik lebih mantap di bawah pemerintahan yang le-bih sentralistis dan kurang demokratis. Juga disayangkan bahwa pendanaan untuk pembangunan diperoleh dari pinjaman luar negeri yang hingga kini mengakibatkan ketergantungan ekonomi negara dan ketidakmandirian bangsa

Sebuah laporan resmi dari Bappenas (1996)[11] melaporkan sejumlah keberhasilan di berbagai sektor seperti ekonomi, pertanian, industri energi dan komunikasi, kesehatan, dan pendidikan. Dalam makalah itu tentu sulit untuk mengemukakan semua hasil tersebut dan uraian terpaksa dibatasi pada sektor yang relevan untuk pedesaan.

Walaupun tidak ada hal khusus mengenai peranan desa, tetapi bantuan pemerintah untuk pembangunan desa meningkat lebih dari 5 kali antara 1973—1995 (h.30). Produksi padi di Jawa maupun luar Jawa meningkat lebih dari 3 kali antara 1968—1993 (h.12). Demikian pula produksi beberapa hasil pertanian pangan lain seperti ubi kayu, jagung, dan kedelai, walaupun peningkatannya tidak setinggi padi (h.13). Sekarang ini banyak di antara hasil pertanian tersebut yang kita impor.

Ini juga berkaitan dengan rehabilitasi dan perluasan irigasi dari 0,2 juta Ha (1970) sampai sedikit melebihi 1,6 juta Ha di seluruh Indonesia (1994). Memang waktu itu juga ada lembaga khusus PROSIDA di bawah Departemen Pekerjaan Umum yang menangani sistim irigasi, bahkan banyak tim penelitian dan survei IPB yang dilibatkan di Jawa maupun luar Jawa. Karena dalam Revolusi Hijau teknologi mutakhir dimasukkan ke daerah pedesaan, maka pekerja di sektor pertanian mengalami penurunan dari sekitar 65% (1971) sampai 49% (h.27).

Pertumbuhan Ekonomi

Berita-berita keadaan ekonomi di awal tahun 2007, khususnya menurut indikator ekonomi-makro, cukup cerah, dan biasanya di antara

---

[11] BP-7 Pusat (1996). *Pembangunan Nasional dalam Angka* (dikutip dari bahan BAPPENAS). Jakarta, Percetakan Negara.

indikator utama termasuk: (a) inflasi; (b) neraca pembayaran; (c) suku bunga perbankan; dan (d) kenaikan ekspor. Bank Indonesia memperkirakan inflasi tahun ini tidak akan melampui 6%. Di posisi *BI Rate* 9% bahkan akan diturunkan sampai 8,75%. Semua ini akan dapat merangsang pertumbuhan ekonomi.[12] Akan tetapi dengan berita-berita baik sebenarnya ada pertanyaan ialah seberapa jauh pertumbuhan ekonomi juga menjamin pemerataan pendapatan, daya serap tenaga kerja, dan bertambahnya kesempatan kerja, karena kebijaksanaan pemerintahan SBY yang juga bertekad menurunkan kemiskinan sampai 50% sesuai sasaran MDGs pada tahun 2015, jauh lebih dini daripada tahun 2030. Menurut Yayasan Forum Indonesia kita akan menjadi negara ke-5 di dunia setelah AS, EU, RRC, dan India.[13] Yang menjadi pertanyaan adalah di mana posisi Jepang yang saat ini sudah menempati urutan ke-2 atau ke-3?

Menoleh kembali ke periode 1970—1993 (BP-7:1) ternyata pertumbuhan ekonomi pernah mencapai 11,3% (1973) dan 9,9% (1979), tetapi juga pernah turun sampai 2,2% (1982) dan 2,5% (1985), meskipun naik lagi di tahun 1990.[14] Jadi jelas terdapat fluktuasi tajam akibat krisis perbankan tahun 1980-an. Sudah tentu perkembangan demikian juga mempengaruhi kegiatan pembangunan, terlebih karena ketergantungan kita dari pendanaan luar negeri.

Ada ahli ekonomi yang merasa optimis atas vitalitas bangsa Indonesia bahwa akibat pertumbuhan cepat RRC dan India ekonomi Indonesia juga akan tertarik ke atas di tahun 2030 (E. Salim). Vitalitas seperti itu memang bukan tanpa alasan bila melihat sejarah 1965—

---

12 Kompas (2007), Jakarta.
13 YFI (2007). *Visi Indonesia 2030*. Jakarta, Indonesia Forum.
14 BP-7 (1996). *Pembangunan Nasional dalam Angka* (dikutip dari bahan BAPPENAS). Jakarta, Percetakan Negara.

1998, tetapi sekaligus menunjukkan betapa Indonesia tergantung dari negara lain dan tidak memiliki model pembangunan yang mandiri, walaupun kaya akan sumber daya alam dan jumlah tenaga kerja.

Pasang surut pertumbuhan ekonomi tentu juga menumbuhkan sebagian, sangat terbatas, masyarakat yang beruntung dan bertambah kaya. Dalam suatu Laporan Bank Dunia, Kenneth M. Chomita (2007:60) dan kawan-kawan, misalnya, menulis bahwa penduduk miskin tidak dapat membuka banyak hutan karena kekurangan dana. Dengan demikian petani kaya lebih mampu dan sering kali lebih memilih penebangan pohon di hutan daripada bertani, karena hasil pendapatan yang lebih cepat dan lebih besar. Mereka juga mempekerjakan pemilik lahan sempit atau petani gurem. Ini tentu juga menghasilkan kerusakan lingkungan lebih cepat. Pada umumnya daerah hutan yang tanahnya lebih subur juga dibuka lebih dulu (h.62). Hasil pertanian yang lebih tinggi justru akan menimbulkan dorongan lebih kuat untuk mengorbankan hutan dan menjadikannya tanah pertanian.[15]

Di pihak lain, pertumbuhan jumlah orang kaya Indonesia dapat diketahui dari jumlah penderita sakit yang mampu berobat di Singapura, dan dari jumlah pembelian apartemen mewah di Singapura, di mana sepertiganya adalah warga negara Indonesia.

Bila sekarang pendapatan per kapita masih sebesar US $1.300 (tahun 2007), maka Yayasan Forum Indonesia berharap dapat ditingkatkan sampai US $18.000, yang berarti naik 14 kali lipat dalam 23 tahun. *Mungkinkah?* Karena antara 1969—2001 atau selama 32 ta-

---

[15] Kenneth M. Chomtz dkk. (2007). *Dalam Sengketa Perluasan Pertanian, Pengentasan Kemiskinan dan Lingkungan Hutan Tropis*, Laporan Penelitian Kebijakan Bank Dunia. Jakarta, Salemba 4.

hun pendapatan per kapita Indonesia hanya meningkat sekitar 4 kali, dan itu pun dengan berhutang dalam jumlah besar dan penjualan aset tak terkendali (hutan, tambang, pasir, dan lain-lain).

Energi

Pada umumnya dalam periode 1970—1995 juga diusahakan peningkatan ketersediaan energi untuk keperluan industri dan juga untuk rumah tangga, baik berbentuk minyak, gas, atau listrik. Konsumsi sumber energi selama PJP-I (BP-7 1996:16) ternyata sudah meningkat, dan yang sangat mengesankan adalah peningkatan pembangkit tenaga listrik (1969—1994) dari 0,66 gigawatt sampai 13,13 gigawatt (h. 17). [16]

Lebih khusus lagi adalah penyaluran listrik ke desa yang pada Pelita I masih belum ada (h. 18) dari Pelita II sampai dengan Pelita IV jumlah desa yang dapat menerima listrik bertambah dari 2.240 sampai 12.850 atau meningkat hampir 600%; artinya 49% dari semua desa Indonesia terlayani. Potensi mengubah kehidupan desa beserta usaha pertaniannya jelas ada, dan ini berdampak pula pada kemudahan komunikasi (radio, TV). Jumlah stasiun penyiar dan pemancar TVRI bertambah 400% (h. 53).

Keberhasilan-keberhasilan tersebut juga pernah mendapat penghargaan dari alm. Prof. Mubyarto (1996:2). Meskipun demikian teori ekonomi yang diperoleh dari negara Barat dan diterapkan di zaman Orde Baru cenderung bersifat "elitis". Pengamat-pengamat Barat pernah menilai prestasi kelompok ahli ekonomi Indonesia yang diju-

---

[16] BP-7 (1996). *Pembangunan Nasional Dalam Angka*. Jakarta, Percetakan Negara.

luki "*Berkeley Mafia*" dan yang menjadikan *"Indonesia is a truly miracle country".* Tetapi pengamat-pengamat tersebut melihatnya dari peranan para elite dan pengusaha, dan bukannya dari hasil "*hard work and industry of the Indonesian people".*[17]

Sementara itu tumbuhnya kemiskinan di 28.223 desa seluruh Indonesia tidak dapat diingkari, sehingga dikeluarkan Inpres no. 5/1993 tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan (PPK) yang kemudian lebih dikenal sebagai Program Inpres Desa Tertinggal (1994/1995) yang dikendalikan Bappenas.[18]

Sebenarnya sebelumnya juga sudah pernah diluncurkan program serupa oleh Departemen Pertanian di bawah nama Peningkatan Pendapatan Petani dan Nelayan Kecil (P4K, 1980), dan Perhutanan Sosial oleh Departemen Kehutanan, BKKBN dan Perbankan (Suradji & Mubyarto 1988: IV—V).[19]

Dalam siaran televisi (10/4/07) dikatakan bahwa semua desa di Indonesia yang jumlahnya sudah melebihi 60.000 di tahun 2030 akan dapat menikmati listrik, tetapi dari sumberdaya matahari. Memang ramalan ini tidak sekadar merupakan khayalan jika desa-desa dapat membeli *Solar-Cell* yang belum dapat dibuat Indonesia dan masih harus diimpor. Masalahnya, cukupkah kekayaan desa-desa kita melakukan itu? Contoh dari eksperimen BPPT di Lombok selama beberapa tahun ternyata tidak ditiru desa-desa sekitarnya, dan pengiriman TKW/TKI dari daerah itu tetap tinggi.

---

[17] Mubyarto (1996). Indonesia's Economic Development Paradigm. Yogyakarta,UGM (Dies ke-47, Desember 19, 1996).

[18] Mubyarto (1997). *IDT dan Program Menghapus Kemiskinan, 1994—2005*. Jakarta, BAPPENAS.

[19] Budi Suradji dan Mubyarto (1998). *Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Daerah*. Jakarta, BAPPENAS.

Bila pemerintah benar-benar dapat memasok *Solar-Cell* ke desa-desa, memang PLN juga akan menerapkan desentralisasi. Bukan hanya sinar matahari yang dapat kita terapkan, potensi daerah-daerah pantai juga dapat menggunakan angin sebagai sumber listrik (Roberts 2005:196).[20]

Walaupun dewasa ini tenaga angin baru memasok listrik sebanyak 0,4% kebutuhan dunia, di tahun 2020 dapat ditingkatkan sampai 12%. Dan yang menarik untuk perindustrian, sumber energi dapat menghasilkan keuntungan sebanyak US $72 milyar. Alangkah berbahagia puluhan ribu desa Indonesia bila ini dapat terjadi, sehingga bukan hanya konsumsi listrik dinikmati tetapi juga produksi melalui industrialisasi pedesaan meningkat.

Pembangunan Desa

Sebagaimana dikemukakan di atas, desa dan penduduk desa tentu terkena dan terlibat dalam kegiatan pembangunan, walaupun sumbangannya kurang, yang tercermin dari pertumbuhan ekonomi yang berdasarkan teori "Elitist" (Mubyarto 1996). [21]

Di satu pihak, penduduk desa turut menikmati adanya penerangan listrik, kemajuan teknologi komunikasi, kesehatan, serta perluasan prasarana kesehatan. Tetapi di sisi lain mereka yang hidup dari sektor pertanian—yang merupakan usaha utama mereka—semakin terbelah menjadi dua lapisan sosial. Petani berkecukupan dan kaya di satu sisi dan petani miskin serta buruh tani di sisi lain. Boleh dikatakan ini

---

[20] Paul Roberts (2005). *The End of Oil; On the Edge of a Perilous New World*. Boston, Houghton Miflin Co.
[21] Mubyarto, dkk. (1990). *Prospek Pedesaan 1990*. Yogyakarta, P3PK-UGM.

diakibatkan oleh struktur agraria yang dengan dipeti-eskannya UUPA 1960 menguntungkan petani menengah ke atas dan pemodal serta pengusaha perkotaan. Jual beli tanah tidak terkendali lagi karena masalah kepemilikannya (pasal 7—9 UUPA 1960 tentang minimum dan maksimum) tidak dijadikan pegangan lagi.

Sebenarnya di wilayah adat, suku-suku adat yang mengenal pemilikan tanah secara komunal terdesak oleh pemodal dan perusahaan besar seperti yang masih terjadi sampai sekarang di Sumatra Barat dan Bulukumba, Sulawesi Selatan (Afrizal 2007).[22] Di Jawa pun ada perkebunan yang tergolong BUMN mendesak tanah pertanian rakyat, karena penduduk setempat juga sudah bertambah dan membutuhkan tanah pertanian untuk bertahan hidup. Bila desakannya terlalu kuat terpaksa penduduk membuka hutan yang bila tidak terkendali di bukit-bukit akan mengakibatkan banjir dan tanah longsor seperti dialami tahun 2006/2007 ini.

Di tahun 1990 sebenarnya beberapa rekan di Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, sudah menulis tentang *Prospek Pedesaan 1990* yang isinya menyoroti sejumlah aspek penting dari proses demokratisasi desa dari masing-masing sudut pandang disiplin penulis. Misalnya Prof. Sartono dan Dr. Djoko Soeryo dari sejarah; almarhum Prof. Lukman Soetrisno dari Agraria; Dr. G. Soemodiningrat dari kemajuan ekonomi; Dr. Kuntowidjoyo dari politik; dan Prof. Mubyarto almarhum dari ekonomi koperasi dan konglomerasi.

Terbukti dari pembangunan dengan penerapan teori "Elitist" ekonomi bahwa desa tidak diberi kesempatan mengembangkan demokrasi

---

[22] Afrizal (2007). *The Nagari Community, Business and the State; The Origin and the Process of Contemporary Agrarian Protest in West Sumatra, Indonesia*. Bogor, Sawit Watch.

yang masih hidup di lingkungan *dukuh* di Jawa (Tjondronegoro 1984) dan juga di kampung, *nagari*, dan sebagainya di luar Jawa. Singkatnya pendekatan ekonomi harus dilengkapi dengan pendekatan budaya, politik, dan sosial (Sartono Kartodirdjo 2001).[23]

Pemerintahan desa tentu juga perlu disesuaikan dengan tuntutan demokratisasi setelah Reformasi 1998. Dibandingkan dengan otonomi desa zaman Belanda (*Regerings Reglement* 1895) yang lebih demokratis dengan UU no. 5 J 1979 tentang Pemerintahan Desa yang terlalu seragam untuk 50.000-an desa (Taliziduhu Ndraha 1981).[24]

Ditinjau dari sudut pandang proses demokratisasi, memang UU no. 22/1999 tentang Otonomi Daerah yang kemudian diamandemen oleh UU. 32/2004 lebih memberi kesempatan pertumbuhan demokrasi lokal (H. Antlov 2001:h.26—41).[25] Pengamat dan peneliti asing lain (D. Kammen 2001: h.42—64) yang menulis tentang pilkades juga menyambut positif perubahan setelah Reformasi 1998.[26]

Memang kebangkitan baru ini juga akan menyebabkan timbulnya keinginan berdiri sendiri, suatu reaksi spontan yang dapat kita fahami, tetapi untuk jangka panjang tidak dapat diterima. Kejadian akhir-akhir ini di mana sekretaris desa minta diperlakukan sebagai pegawai negeri, dengan berdemonstrasi untuk mendapat pensiun seperti PNS, menunjukkan bahwa otonomi "desa berdikari" belum mungkin. Aset yang dikuasai satu desa belum tentu cukup untuk memberi im-

---

[23] A. Sartono Kartodirdjo (2001), "Dilema Dinamika Demokrasi di Pedesaan" dalam *RENAI Jurnal Politik Lokal dan Sosial-Humaniora* I no. 2, April 2001.

[24] Taliziduhu Ndraha (1981). *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa*. Jakarta, Bina Aksara.

[25] H. Antlov (2001). "Village Governance in Indonesia; past, present & future challenges". *RENAI* I no. 2. hal.26—41.

[26] D. Kammen (2001). "PILKADES: Democracy, Village Elections and Protest in Indonesia". *RENAI* I no. 2. h.42—64.

balan gaji dan pensiun untuk segenap pamong desa. Lebih khusus di Jawa di mana sistem "*bengkok*" (tanah pamong) sudah memudar, bahkan ada desa yang telah menjual tanah pejabat desa tersebut.[27]

Kesejahteraan dan Kemiskinan

Di awal 1990-an setelah ekonomi membaik muncul perhatian untuk meningkatkan kesejahteraan sosial dan mengurangi kemiskinan. Kesehatan rakyat didekati dari segi medis maupun kualitas makanan. Jumlah Puskesmas, misalnya, ditingkatkan dari 1.250 buah (1968) menjadi 6.950 buah (1994). Dengan pelayanan lebih baik harapan hidup dan kematian bayi per seribu kelahiran juga membaik, yaitu yang pertama melewati 60 tahun dan yang kedua menurun sampai 58 per 1000. Untuk kesehatan anak-anak didirikan Posyandu sampai di tingkat kecamatan. Demikian salah satu studi dini yang dilakukan oleh tim IPB di bawah Prof. Sajogyo dengan bantuan UNICEF mengenai perbaikan gizi keluarga (UPGK).[28]

Walaupun pertumbuhan ekonomi cukup mengesankan, dengan perkecualian di tahun 1982, 1985 dan 1997 sampai sekarang yang belum mencapai 6,5% setahun, kemiskinan tetap timbul. Padahal pernah dikemukakan bahwa untuk Indonesia pertumbuhan 7% setahun baru dapat menyerap penambahan angkatan kerja yang sebanyak 2 juta orang setiap tahun.

---

[27] S.M.P. Tjondronegoro (1984). *Social Organization and Planned Development in Rural Java; Case Studies in Kecamatan Cibadak, Sukabumi, and Kecamatan Kendal, Central Java*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.

[28] Sajogyo (1974). *Usaha Perbaikan Gizi Keluarga (UPGK)*. Bogor, UPGK-IPB.

Gejala kemiskinan kecuali terdesak dari sektor pertanian dan pengangguran kota maupun desa sudah pula menjadi perhatian kelembagaan dan organisasi nasional maupun internasional sejak 1990. Bank Dunia pernah melakukan studi tentang strategi untuk pengurangan kemiskinan secara berkelanjutan (1990).[29] Artinya menggagas model pembangunan yang terus mengurangi kemiskinan yang tampaknya tidak dapat sekaligus ditiadakan secara tuntas. Jelas produksi pangan, peningkatan SDM, dan pengembangan kelembagaan untuk menanggulangi kemiskinan sangat penting. Dalam *Country Report* Bank Dunia ada laporan tentang "The Voices of the Poor" (1999).[30] Almarhum Prof. Mubyarto menulis sebelumnya (1993) tentang "Tantangan Masalah Kemiskinan di Indonesia".[31] Dr. Mat Syukur (2002) melihat peluang penanggulangan kemiskinan melalui keuangan mikro (*micro finance*)[32], dan Dr. Pantjar Simatupang (2004) berpendapat bahwa kemiskinan dapat diatasi melalui peningkatan produktivitas pertanian.[33]

Secara lebih umum Dr. Mick Moore dan James Putzel (1999) secara strategis menghubungkan kebijaksanaan politik dan memerangi kemiskinan.[34] Rupanya studi ini dilakukan atas permintaan Department for International Development (DFID) pemerintah Inggris kepada Institute for Development Studies (IDS) di mana penulis pernah memberi prasaran di tahun 1971.

---

29 The World Bank (1990). *Indonesia, Strategy for a Sustained Reductioning Poverty*. Washington, D.C.

30 The World Bank (1999). *Country Report: "The Voices of the Poor"*. Washington, D.C.

31 Mubyarto (1993). *Tantangan Masalah Kemiskinan di Indonesia*. Jakarta: CIDES. Seri Dialog Pembangunan no. 7.

32 Mat Syukur (2002). *Implementasi Program Penanggulangan Kemiskinan Melalui Keuangan Mikro*. Bogor: FMIPA-IPB.

33 P. Simatupang (2004). *Mengurangi Kemiskinan dengan Peningkatan Produktivitas Pertanian*. Bogor: PSP-IPB.

34 M. Moore & J. Putzel (1999). *Thinking Strategically about Politics and Poverty*. Sussex: IDS.

Agraria

Satu hal penting yang tidak dilakukan oleh pemerintah Orde Baru selama 32 tahun adalah membenahi struktur agraria untuk memungkinkan pertumbuhan dan penguatan sektor pertanian sebagai landasan untuk menuju era industrialisasi. Boleh dikatakan setelah UUPA no. 5/1960 di"peti-es"kan, masalah sumberdaya agraria yang mencakup "bumi, air, dan ruang angkasa beserta segala kekayaan yang terkandung di dalamnya" tidak diatur. Kebebasan ini sebenarnya menjurus ke liberalisasi aset bangsa dan negara Indonesia, yang justru sangat ditentang oleh para pendiri negara kita. Baik dalam UUD 1945 yang asli maupun dalam UUPA 1960 (pasal 1) dikatakan bahwa aset tersebut adalah karunia Tuhan SWT dan dimiliki bangsa Indonesia.

Redistribusi tanah kepada tunakisma dan petani kecil dihentikan sejak 1965 dan jual-beli tanah secara bawah tangan atau melalui sertifikasi tidak terkendali lagi. Apalagi setelah di"peti-es"kannya UUPA 1960 muncul UU no. 1/1967 tentang penanaman modal, UU no. 5/1967 tentang pokok-pokok Kehutanan, dan UU no. 8/1967 tentang Pertambangan.

Pernyataan-pernyataan, baik menteri koordinator ekuin, menteri dalam negeri, menteri pertanian, dan menteri negara riset dan teknologi sampai tahun 1979, bahwa pemerintah masih mengakui UUPA 1960 dalam kenyataannya tidak disusul dengan peraturan pemerintah atau undang-undang yang mengacu kepada UUPA tersebut sebagai "UU payung", karena istilah pokok sepertinya tidak dapat diterima dalam sistim perundangan kita. Di tingkat internasional pun delegasi Indonesia dalam konferensi FAO, ICARRD (1979) di Roma, Italia, dan WCARRD (2006) yang diselenggarakan pemerintah Brazilia bersama FAO di Porto Allegre masih menyatakan secara resmi

bahwa UUPA 1960 masih menjadi dasar kebijaksanaan, meskipun kenyataannya di dalam negeri sejak 1965 tidak ditaati (*enforced*). Akhirnya timbul kesimpangsiuran dan "salah kelola" (*mismanagement*) agra-ria yang segera setelah Reformasi 1998 menimbulkan ratusan konflik agraria di daerah.

Terlalu banyak LSM dan terlebih nama kawan-kawan yang sudah sejak 1999 melaporkan konflik agraria, sehingga hanya penulis menyebut beberapa saja: Noer Fauzi dan Dianto Bachriadi dari KPA, Endang Su-hendar dari AKATIGA, Bonny Setiawan, dan lain-lain. G. Wiradi dan penulis di tahun 1984 juga sudah meminta perhatian atas ketim-pangan dan konflik agraria.[35] Bersama-sama akhirnya berhasil men-desakkan Agenda Pembaharuan Agraria dalam Sidang Umum MPR 1999 yang kemudian melahirkan TAP MPR no. IX/2007.

Sementara itu Departemen Agraria yang dibubarkan di awal zaman Orde Baru dihidupkan kembali dengan mengangkat seorang menteri agraria/kepala BPN di masa pemerintahan Presiden Abdurrachman Wahid. Sayangnya masa jabatannya terlalu pendek sehingga belum ada tindakan yang berarti. Kementerian ditiadakan lagi dan urusan agraria kembali ditangani oleh kepala BPN sampai sekarang, sehingga tidak terwakili dalam Kabinet Gotong Royong.

Karena perubahan struktur agraria sangat mendasar, maka memang harus ada tekad dan arah kebijaksanaan politik yang jelas dan yang berarti diputuskan dalam kabinet presidensial. Tampaknya ini yang terjadi dengan dikeluarkannya Perpres no. 10/2006 yang menyatakan keabsahan UUPA 1960 tanpa perlu diamandemen. Pada tanggal

---

35 SMP Tjondronegoro dan G. Wiradi (eds.1984). *Dua Abad Penguasaan Tanah*. Jakarta: Gramedia.

31 Januari 2007 kepala BPN juga mendapat kepastian dari DPR-RI bahwa pembaruan agraria akan dilaksanakan tanpa perubahan UUPA 1960.

Perpres 10/2006 disambut baik oleh berbagai organisasi petani, LSM, dan belakangan ini BPN sudah mulai menindaklanjutinya. Banyak tulisan di media dari Usep Setiawan, sekjen KPA, yang juga mendukung sepenuhnya kegiatan BPN. Namun demikian, walaupun kebijakan mulai menyadari pentingnya reforma agraria bagi negara agraris Indonesia, beberapa undang-undang baru yang potensial dapat menghambat reforma agraria muncul. Seperti misalnya disahkannya UU Sumberdaya Air no. 7/2004 dan persetujuan DPR atas RUU Penanaman Modal 2007 yang menggantikan UU No. 1/1967. Walaupun pasal-pasal awal (pasal 1—8) dalam UU Sumberdaya Air menimbulkan kesan sesuai, masih banyak peraturan pemerintah yang perlu dirumuskan. Keputusan pemerintah pusat maupun daerah sampai ke desa *ulayat* memadai, tetapi UU Penanaman Modal yang baru disetujui DPR dapat merugikan rakyat (pasal 22) antara lain dengan pemberian keleluasan yang terlalu luas kepada korporasi dengan *law enforcement* yang lemah dan korupsi di jajaran birokrasi yang belum cukup diberantas dan masih menimbulkan risiko besar. Pemenuhan kebutuhan air untuk pertanian lebih dirinci dalam pasal 41, dan pada dasarnya sistim irigasi primer dan sekunder masih menjadi tanggung jawab pemerintah, seperti dulu, sedangkan irigasi tersier menjadi tanggung jawab P3A. P3A mampu, bahkan dapat, mengembangkan sistim primer dan sekunder, dan semua ini masih akan diatur lebih lanjut dalam PP. Mudah-mudahan saja *Pemberdayaan dan Pengawasan* (pasal 70—76) akan dilakukan tanpa merugikan penduduk setempat.

Yang menjadi kekhawatiran dari UU Penanaman Modal misalnya adalah pasal 6 yang memberikan perlakuan yang sama kepada semua

penanam modal yang berasal dari negara manapun, bahkan dapat memperoleh *hak istimewa* bila ada perjanjian khusus dengan Republik Indonesia. Besar kemungkinannya pemodal besar akan masuk di sektor pertanian karena tanah masih luas dan tenaga kerja juga murah (lihat bagian "Kemiskinan").

Di subsektor pertanian pangan khususnya, ternyata luas tanah pertanian sawah berbanding keseluruhan tanah yang digunakan (Sensus Pertanian 1963–1983 dan Statistik Indonesia 1994) turun dari:[36]

	1963	1993
Jawa	44,8%	6,1%
Luar Jawa	21,4%	9,1%
Indonesia	31,6%	15,1%

Dengan demikian kebijaksanaan swasembada beras sudah menjadi masalah, karena konversi lahan sawah terlalu laju. Yang juga semakin mengkhawatirkan ialah penguasaan tanah oleh petani yang semakin timpang dari Sensus Pertanian ke Sensus Pertanian:

Rumah Tangga yang Menguasai Tanah

Ha	1963	1973	1983	1993
<0,25	18,8%	15,8%	17,6%	20,2%

Petani gurem dalam periode yang sama juga meningkat dari 43,57% (1963) menjadi 48,61% (1993). Luas panen padi sebelum Sensus Pertanian 2003 selesai juga sedikit menurun (0,29%) dari 11,52 juta Ha (2002) menjadi 11,49 juta Ha (2003).

---

[36] BPS Sensus Pertanian 1963 s/d 1993.

Dapat disimpulkan bahwa jumlah petani yang memiliki luas lahan >0,50 Ha juga lebih dapat menerima teknologi baru dan meningkatkan produksinya. Tetapi jumlah petani gurem dan buruh tani semakin besar dan ini akan menambah jumlah pengangguran selama industri cenderung padat modal.

Usaha Kecil dan Menengah

Untuk membentuk berbagai jenis usaha yang tidak langsung berkaitan dengan usaha tani, diusahakan pemberian kredit kepada kelompok-kelompok penduduk desa. Yang segera terpikir adalah membentuk koperasi. Bila itu pun terlalu besar dan rumit, seperti KUD, dapat dengan cara memberikan kredit kepada misalnya buruh tani P4K atau kepada kelompok perempuan Takesra-Kukesra. Inspirasi datang dari gerakan serupa yang dilancarkan oleh M. Yunus di Bangladesh yang baru-baru ini menerima hadiah Nobel. Sangat mirip dengan itu adalah usaha Bina Swadaya yang dipimpin Drs. Bambang Ismawan, M.Si.

Ditinjau dari segi sosial, program-program demikian sangat bermanfaat untuk mengurangi kemiskinan dan pengangguran. Tetapi yang masih menjadi pertanyaan adalah seberapa jauh program-program tersebut dapat memberi sumbangan kepada pertumbuhan ekonomi tingkat makro.

Bila ditinjau lebih cermat, usaha kelompok-kelompok tersebut dengan kredit juga masih tergantung dari hasil pertanian. Kita dapat mengetahui bahwa sektor pertanian dan sektor industri di negara kita belum terintegrasi sehingga proses produksi dari hasil UKM ke manufaktur dan industri besar belum lancar, karena masing-masing masih bergerak secara otonom.

Industri Pedesaan

Untuk mengusahakan pengintegrasian dari usaha kecil di pedesaan ke industri ringan dan manufaktur di perkotaan diperlukan penyusunan jalur kesinambungan atau *processing* berkesinambungan. Usaha mikro menjadi koperasi dan koperasi menjadi pemasok industri lebih besar. Contohnya adalah beberapa negara lain dapat memproduksi daging (unggas, sapi, kambing, ikan) sampai dikalengkan untuk ekspor. Inilah agribisnis yang sudah maju.

Memang menciptakan jalur seperti itu memerlukan kesadaran, pendidikan yang memadai, dan kerapian kerjasama. Hal yang sama sekarang juga dapat dilakukan dengan obat-obatan dari bahan dasar tanaman (*herbs*), dan masa depan usaha semacam itu cukup cerah. Jangan kita hanya produksi!

Masalahnya, untuk menumbuhkan industri pedesaan (awal *processing*) diperlukan sumber energi; dan mungkin tidak hanya minyak tanah atau solar yang dapat dibeli murah, tetap juga tenaga listrik.

Dengan persediaan minyak dan gas yang tahun 2030 semakin menurun diperlukan sumber energi lain yang mudah-mudahan lebih murah. *Biofuel* kedengarannya akan ada, tetapi produksinya perlu lebih mudah dan hasilnya berharga rendah. Sawit dan jarak perlu diproses lewat pabrik etanol yang lebih terpusat. Pemikiran untuk menciptakan aliran listrik dari sinar matahari (*solar-cell*) dan dari kincir angin juga perlu diusahakan, tetapi itupun tidak langsung terjangkau oleh penduduk pedesaan.

Bila kita menelusuri kembali pemikiran almarhum Prof Soemitro Djojohadikoesoemo (1954) di awal sejarah Republik Indonesia, tampak bahwa pemikiran beliau dalam merencanakan program industrialisa-

si pun masih bertumpu pada hasil sektor pertanian dan untuk menunjang sektor pertanian secara mandiri.

Setelah lahirnya Orde baru tampaknya pemikiran tersebut ditinggalkan dan ada kecenderungan menjual sumber daya alam seperti batu bara, tambang, minyak dan gas bumi, hasil laut, pasir, dan hutan. Banyak *processing* sumber daya alam tersebut yang dilakukan di luar negeri sehingga kurang menyerap tenaga kerja kita.

Desa dan Industrialisasi

Industrialisasi boleh dikatakan sebagai tahap perkembangan masyarakat yang lebih maju dan mutakhir oleh semua bangsa dan negara. Karena itu pula negara-negara berkembang mengarahkan pembangunannya ke industrialisasi. Industrialisasi dan urbanisasi menjadi sasaran kehidupan yang lebih baik, karena selama zaman penjajahan negara-negara yang sekarang sedang berkembang dan dahulu menjadi daerah jajahan negara industri dirundung keterbelakangan dan kemiskinan.

Desa-desa kita banyak yang mengalami eksploitasi dari perusahaan industri karena adanya sumber daya alam dan tenaga murah. Misalnya satu studi yang dilakukan oleh Ines Smyth (1997) yang lebih khusus menyorot peranan kaum hawa dalam proses industrialisasi.[37]

Prospek untuk mengembangkan daerah pedesaan menjadi daerah industri sebenarnya sangat tergantung dari sumber daya yang terdapat di sekitar desa. Ada desa yang dasarnya merupakan tanah perta-

[37] Ines Smyth (1997). *Industrialization and Natural Resources; Household Adaptive Strategies in Java, Indonesia*. Bandung: Yayasan AKATIGA.

nian, hutan, atau perairan (danau/laut) sehingga industri ditunjang oleh kekayaan sumberdaya alam itu. Tetapi ada pula yang berdekatan dengan tambang (batu bara, emas, tembaga, dan sebagainya) sehingga lebih memungkinkan jenis industri berat, walaupun sering dibangun perusahaan besar yang modalnya lebih besar pula. Seperti dikemukakan di atas, tenaga murah juga menjadi daya tarik bagi perusahaan bermodal besar tersebut.

Satu studi yang dapat dikemukakan disini adalah dari Mahendra Wijaya (2001) yang meneliti industri kebutuhan rumah tangga dari lembaga di Boyolali, Jawa Tengah.[38] Sejumlah faktor-faktor ekonomi dan sosiologi dikupas, seperti *risk aversion,* hubungan *patron-klien*, serta pembagian kerja *(division of* labor) dan spesialisasi.

Sudah jelas dalam proses produksi dibutuhkan bentuk-bentuk organisasi yang tidak semata-mata berada di lingkungan rumah tangga dan keluarga inti. Sebagaimana telah dikemukakan di bagian "Energi", bila industri demikian menjadi besar maka ia membutuhkan sumber energi yang lebih besar pula. Lama-kelamaan modal pun perlu diperoleh dari pemodal besar atau bank dan jangkauan ke pasar regional atau nasional diperpanjang. Gaya hidup penduduk desa seperti itu pasti akan berubah juga hingga mirip dengan gaya hidup perkotaan.

Prospek

Memasuki abad ke-21, atau lebih panjang lagi milenium ke-3, memang banyak pihak yang menerawang kedepan dan menggagas

---

[38] Mahendra Wijaya (2001). *Prospek Industrialisasi Pedesaan*. Surakarta: Pustaka Cakra.

langkah-langkah untuk menyejahterakan manusia di bumi serta menjaga kelestarian alam, dari lingkungan hidup sampai pengendalian panas bumi.

Sebenarnya sejak tahun 1960 PBB sudah mulai merencanakan langkah-langkah ke arah tersebut dengan UN Development Decade (10 tahun) pertama, yang kemudian karena sasaran belum tercapai diperpanjang dengan UN Development Decade kedua (1970). Karena menjelang akhir abad ke-20 ternyata banyak sasaran dari program tersebut yang belum juga dapat diwujudkan, maka memasuki abad ke-21 dilancarkan Millennium Development Goals (MDGs) yang secara lebih khusus menekankan tujuan untuk mengurangi kemiskinan di bumi kita sampai 50% di tahun 2015. itu berarti bahwa di semua benua di bumi, sekitar 1 milyar kaum papa akan memperoleh hidup yang lebih sejahtera.

Malaysia di bawah Mahathir Muhammad juga pernah membuat program pembangunan untuk tahun 2020. Indonesia pun sejak pertengahan tahun 1970-an telah menyusun rencana untuk tahun 2000 oleh almarhum Prof. Soemitro yang memfokuskan pengembangan sumber daya alam untuk pertumbuhan ekonomi. Setelah memasuki abad ke-21, Indonesia mempunyai rencana sampai tahun 2025 berdasarkan UU Pembangunan Indonesia 2030 (2007) dan yang lebih optimis lagi adalah proyeksi Indonesia 2030 oleh para ahli ekonomi dan pengusaha yang bergabung dalam Yayasan Forum Indonesia. Karena itu Badan Koordinasi Penanaman Modal menunjukkan bahwa dalam triwulan pertama 2007 telah disetujui peningkatan rencana penanaman modal sebesar 447% (Faisal Basri 2007).[39] Yaitu mencapai Rp204 triliun. Dalam hal ini penanaman modal dalam negeri

[39] Faisal Basri (2007). 'Mobilisasi Sumber Daya Nasional', dalam Kompas 16 April 2007, hal. 1 dan 15.

(PMDN) hanya sejumlah Rp77 triliun (37,7%) sedangkan penanaman modal asing (PMA) sebesar Rp127 triliun (62,2%) atau setara US $14 milyar. Tak begitu jelas apakah masih ada pinjaman yang akan menambah utang negara kita. Namun demikian, walaupun tingkat PMA tinggi, Indonesia dinilai "berkinerja rendah" (*under-performer*), sedangkan Malaysia dinilai "berkinerja tinggi" (*front-runners*). Selain itu PMA lebih banyak di sektor migas dan perkebunan besar, misalnya perkebunan sawit, yang berarti modal besar. Sektor-sektor pertanian lain tampaknya belum terlalu menarik, sehingga bila PMDN juga tidak memasuki sektor ini penduduk pedesaan kita belum tertolong.

Penulis mencoba membayangkan prospek untuk desa-desa kita yang beraneka ragam dan pada umumnya masih dirundung kemiskinan, karena sektor pertanian dengan berbagai masalah agraria tidak difahami sebagai sektor mendasar untuk menuju ke kemandirian bangsa dan negara.

Menurut BPS (2006),[40] pengangguran terbuka (*open unemployment*) kita berjumlah 11,24 %, sedangkan pengangguran semu (*disguised unemployment*) lebih besar atau 27,3% dari angkatan kerja. Juga menurut BPS, di tahun 2006 penduduk di bawah garis kemiskinan mencapai 39,05 juta (17,75%). Tetapi bila kita mengikuti ukuran kemiskinan yang berpendapatan kurang dari US $2,00 sehari maka jumlahnya bukan 39,05 juta jiwa tetapi lebih dari 100 juta jiwa.

Pada masa Orde Baru Indonesia mengalami pertumbuhan ekonomi 6,5—7,0% setahun, sementara kemiskinan dan pengangguran belum dapat diatasi, sehingga program TKI dan TKW dianggap sebagai

---

[40] BPS (2006). *Berita Statistik Resmi* no. 47/IX/I, September 2006.

penyumbang devisa yang cukup berarti, selain bahwa keluarga para pekerja itu yang dapat disejahterakan di desa asal mereka.

Membayangkan peningkatan kesejahteraan penduduk pedesaan dan petani rasanya tidak terlalu hebat, karena dengan investasi PMA yang jauh lebih besar dari PMDN daya serap tenaga kerja juga tidak terlalu besar. Modal asing cenderung bersifat lebih padat modal.

Sebagaimana telah dijelaskan dalam bagian sebelumnya tentang "Desa", ada bermacam-macam desa di tanah air kita: desa pertanian, desa nelayan, desa kehutanan. Tetapi pada umumnya desa-desa di Jawa akan cenderung meninggalkan pertanian pangan, karena luas tanah dan persediaan air irigasi terus berkurang akibat urbanisasi. Desa kehutanan yang sering lebih terasing dan miskin akan terus membuka hutan, yang mana bila tanah cukup subur dapat beralih ke pertanian. Desa nelayan bila diatur lebih baik sebenarnya memiliki hari depan, baik di tepi pantai maupun di darat. Yang belum dikembangkan adalah perikanan di daerah rawa dan tanah gambut (PLG), karena Indonesia memiliki 20 juta Ha daerah gambut, dan itu berarti 50% dari luas gambut dunia (Chomtz 2007). [41]

Walaupun pertumbuhan penduduk sampai 2030 cenderung menurun, pulau Jawa dan Bali masih tetap memiliki kepadatan penduduk relatif tinggi dibanding pulau-pulau besar lain. Urbanisasi juga akan mengurangi luas areal persawahan, terlebih bila konversi tanah pertanian tidak dihentikan. Hal itu tergantung juga dari kebijaksanaan pemerintah, apakah mau berswasembada pangan atau tidak. Seka-

---

41 K.M. Chomtz (2007). *Dalam Sengketa; Perluasan pertanian, pengentasan kemiskinan, dan lingkungan di hutan tropis*. Washington, D.C., Bank Dunia.

rang ini setiap tahun sawah di Jawa dan subak di Bali sudah berkurang, walaupun di Bali lebih diperlambat demi bisnis kepariwisataan.

Pulau-pulau besar lain juga akan kehilangan hutan yang sudah berpuluh tahun berkurang sekitar 2 juta Ha setiap tahunnya. Sebagian bekas wilayah hutan tersebut akan dijadikan perkebunan, dan bila dikembangkan pertanian pangan kemungkinan adalah padi gogo. Irigasi tampaknya tidak akan dibangun, karena hilangnya hutan lebih cepat mengeringkan sumber-sumber air. Bahkan sungai-sungai sudah berkurang debit airnya. Ini adalah ramalan di dunia internasional akibat pemanasan bumi (*global warming*).

Pertambangan pada umumnya dikembangkan di daerah lebih kering dan di wilayah hutan, termasuk hutan lindung, sehingga desa-desa di sekitarnya akan sulit mengembangkan pertanian. Biasanya modal asing besar akan menuntut wilayah yang cukup luas. Dengan demikian tinggal daerah rawa dan tanah gambutlah yang masih dapat dikembangkan, yaitu sebagian untuk pertanian dan perikanan, seperti telah dijelaskan di atas. Luas arealnya pun cukup menarik: 20 juta Ha. Alternatif lain adalah bila HPH dan "*illegal logging*" berhenti dan tidak ada reboisasi, maka dapat dikembangkan peternakan luas di atas padang rumput.

Setelah gambaran di atas mungkin lebih mudah membayangkan jenis desa di berbagai kepulauan yang akan timbul. Jelas pertanian dengan desa-desa yang "*loh jinawi"* tidak ada lagi. Menurut banyak ahli antropologi dan ahli sosiologi, "modal sosial" juga akan sangat melemah; materialisme dan individualisme sudah terasa tumbuh lebih subur dengan meluasnya neoliberalisme setelah Reformasi 1998.

Apabila prasarana/infrastruktur berhasil diperluas sampai daerah pedesaan tentu mobilitas dan orientasi ke kota akan bertambah. Apa-

lagi bila elektrifikasi desa dan komunikasi elektronik berhasil dinikmati penduduk pedesaan.

Terakhir dapat kita bayangkan tumbuhnya industrian rakyat di pedesaan yang sangat tergantung dari sumber daya alam yang tersisa, setelah selama setengah abad yang lampau dimanfaatkan dan dijual. Sementara itu untuk mengembalikan kerusakan lingkungan alam juga akan membutuhkan waktu beberapa dasawarsa.

Industrialisasi akan membutuhkan sumber energi yang cukup banyak dan tidak segera dapat dipasok dari *biofuel* yang sudah diketahui produksinya membutuhkan pabrik ethanol. Bisa juga kita mengembangkan sumber cahaya surya (*solar energy*) dan sumber angin yang dapat menghasilkan listrik lokal/regional. Semoga modal atau kredit cukup banyak tersedia dan tersalur ke pedesaan.

Kebijaksanaan pembangunan, kalaupun tidak terlalu didasarkan atas kemantapan sektor pertanian, tetap perlu mengentaskan kemiskinan dan pengangguran di pedesaan dan kota di mana sektor informal merupakan pelimpahan pengangguran dari pedesaan. Masuknya modal asing dengan mudahnya pada waktu yang tidak tepat akan mematikan industri pedesaan.

Ramalan untuk membangkitkan Indonesia dari keterpurukan memang lebih menarik perhatian, karena kekuatan analisis ekonomi makro adalah menerawang berdasarkan statistik dan mengabstraksikan banyak faktor-faktor sosial-budaya.

Karena itu proyeksi Yayasan Forum Indonesia mengandung ”13 *ifs”* (bila 13 faktor terpenuhi). Kita doakan bersama agar “*The dream of*

2007 does not become a nightmare in 2030." Yang benar dari impian YFI ialah bahwa bangsa kita memerlukan paling tidak *Optimisme!*

Bogor, 30 April 2007

DAFTAR ACUAN DAN BACAAN

Afrizal. 2007. *The Nagari Community, Business and the State; The Origin and the Process of Contemporary Agrarian Protest in West Sumatra, Indonesia*. Bogor: Sawit Watch.

Agro Ekonomika. 1998.
- Food Security on the Road to Economic Recovery
  - Strategi Pemasaran Ekspor Pertanian dalam Pasar Global
  - Kebijaksanaan dan Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah

Antlov, H. 2001. "Village Governance in Indonesia; past, present & future challenges". *RENAI Jurnal Politik Lokal dan Sosial-Humaniora* I(2), 2 April.

Basri, Faisal. 2007. 'Mobilisasi Sumber Daya Nasional'. Kompas 16 April. h.1 & 15

Belden, J. 1949. China Shakes the World. New York: Harper.

BP-7 Pusat. 1996. *Pembangunan Nasional dam Angka*. Jakarta: Percetakan Negara.

BPS. 2006. *Berita Statistik Resmi* no. 47/IX/I. September.

Chomtz, Kenneth M., dkk. 2007. *Dalam Sengketa Perluasan Pertanian, Pengentasan Kemiskinan dan Lingkungan Hutan Tropis*. Laporan Penelitian Kebijakan Bank Dunia. Jakarta: Salemba 4.

Dwiyanto, Agus, dkk. (eds.). 1996. *Penduduk dan Pembangunan*. Yogyakarta: Aditya Media.

IRRI 1978. *Changes in Rice Farming in Selected Areas of Asia; Interpretative Analysis of Selected Papers*. Los Banos: I.R.R.I.

Kammen, D. 2001. "PILKADES: Democracy, Village Elections and Protest in Indonesia". *RENAI Jurnal Politik Lokal dan Sosial-Humaniora* I(2), 2 April.

Kartodirdjo, A. Sartono. 2001. "Dilema Dinamika Demokrasi di Pedesaan". *RENAI Jurnal Politik Lokal dan Sosial-Humaniora* I(2), 2 April.

Keynes, J.M. 1936. The General Theory of Employment, Interest and Money. London: Harcourt, Brace and Company.

Koentjaraningrat (ed.). 1964. *Masyarakat Desa di Indonesia Masa Ini*. Jakarta: Yayasan Badan Penerbit FE-UI.

Moore, M. & J. Putzel. 1999. Thinking strategically about Politics and Poverty. Sussex: IDS.

Mubyarto. 1984. *Strategi Pembangunan Pedesaan*. Yogyakarta: P4K-UGM.

Mubyarto, dan kawan-kawan. 1990. *Prospek Pedesaan*. Yogyakarta:

P4K-UGM.

Mubyarto. 1993. *Tantangan Masalah Kemiskinan di Indonesia*. Seri Dialog Pembangunan No. 7. Jakarta: CIDES.

_____. 1996. Indonesia's Economic Development Paradigm. Yog-yakarta: UGM (47th Anniversary Speech).

_____. 1997. *IDT dan Program Menghapus Kemiskinan 1994—2005*. Jakarta: BAPPENAS.

_____. 1999. *Reformasi Politik Ekonomi*. Yogyakarta: Aditya Media.

_____. 2000. *Otonomi Masyarakat Desa; Perspektif "Orang Daerah" dan "Orang Desa" di Enam Desa Jawa-Bali*. Jakarta: Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat.

Ndraha, Taliziduhu. 1981. *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa*. Jakarta: Bina Aksara.

PERHEPI. 1994. *Peningkatan Kualitas Sumberdaya Manusia dalam Pembangunan Pertanian*. Bogor.

_____. 1995. *Perkembangan Ekonomi Pertanian Nasional 1969–1994*. Bogor.

Populasi. 1997. Buletin *Penelitian Kebijaksanan Kependudukan*.Yogyakarta: PPK-UGM.

Roberts, Paul. 2005. The End of Oil; On the Edge of a Perilous New World. Boston: Houghton Miflin, Co.

Sadjad, Sjamsoe'oed. 2005. *Potensi Desa dalam Jelajah Agropolitis*. Bogor: IPB-Press.

Sajogyo. 1974. *Usaha Perbaikan Gizi Keluarga (UPGK)*. Bogor: UPGK-IPB.

Simatupang, P. 2004. *Mengurangi Kemiskinan dengan Peningkatan Produktivitas Pertanian*. Bogor: PSP-IPB.

Smyth, Ines. 1997. *Industrialization and Natural Resources; Household Adaptive Strategies in Java, Indonesia*. Bandung: Yayasan AKATIGA.

Soetardjo Kartohadikoesoemo. 1965. *Desa*. Bandung: Sumur Bandung. Cetakan II.

Sumodiningrat, Gunawan. 1997. *Pembangunan Daerah dan Pemberdayaan Masyarakat*. Jakarta: PT. Bina Rena. Pariwara.

Suradji, Budi & Mubyarto (eds.). 1998. *Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan*. Jakarta: BAPPENAS.

Syukur, Mat. 2002. *Implementasi Program Penanggulangan Kemisknan melalui Keuangan Mikro*. Bogor: FMIPA-IPB.

Tjiptoheryanto, Prijono. 1997. *Migrasi, Urbanisasi dan Pasar Kerja di Indonesia*. Jakarta: UI-Press.

Tjiptoheryanto, P. 1996. *Sumberdaya Manusia dalam Pembangunan Nasional*. Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi, UI.

Tjondronegoro, S.M.P. 1979. *Tata Desa dan Kelembagaan dalam*

Pembangunan Daerah Pedesaan. Jakarta: Puslitbang Depdagri.

_____. 1979. *A Profile of Rural Conditions in Indonesia*. Jakarta: PEPUNAS RISTEK.

_____. 1981. *Administrative Reforms in Rural Java; An Account of Democratic and Bureau Cratic Constraints in the 19th and 20th Centuries*. Rotterdam: ERASMUS Universiteit.

_____. 1984. *Social Organization and Planned Development n Rural Java; Case Studies in Kecamatan Cibadak, Sukabumi, and Kecamatan Kendal, Central Java*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.

_____. 1986. ”Menghadapi Alih Teknologi di Bidang Pangan Menjelang Repelita V”. Bogor.

_____. 1986. ”Masalah Transformasi Indonesia dari Tahap Agraris ke Era Industrialisasi”. Bogor.

_____. 1988. A Sociological Evaluation of Participatory Approaches in Planned Rural Development. Bologna, Italy. IRSA VII World Congress for Rural Sociology.

_____. 1990. “Kemiskinan dan Kesenjangan di Tengah Pertumbuhan 1990”. Bogor.

_____. 1990. “The Utilization and management of Land Resources in Indonesia, 1970—1990”. Bogor.

_____. 1995. Questioning Today's Development Models. Bo-

gor, Panel Discussion Redirecting Development.

_____. 1996. Suasana Keprihatinan Mengiringi Masyarakat Kita Memasuki Era Globalisasi. Bogor. Panel Ekonomi KOMPAS 14 Desmber 1996.

_____. 2005. Rural Development and Rural Poverty Reduction; Promises between 1st UN Development Decade and Millennium Development Goals, 1960—2005. Bangkok, UN ESCAP, May 2005.

Tjondronegoro, S.M.P. & G. Wiradi (eds.). 1984. *Dua Abad Penguasaan Tanah*. Jakarta: Gramedia.

Wibowo, I. & F. Wahono (eds.). 2003. *Neoliberalisme*. Yogyakarta: Cindelaras Pustaka Rakyat Cerdas.

Widjaya, Mahendra. 2001. *Prospek Industrialisasi Pedesaan*. Surakarta: Pustaka Cakra.

World Bank. 1990. *Indonesia, Strategy for a Sustained Reductioning Poverty*. Washington, D.C.

World Bank. 1999. *Country Report: "The Voices of the Poor"*. Washington, D.C.

LAMPIRAN

Jumlah Desa Miskin Menurut Provinsi dan Status Desa Hasil Survei Podes 1993

Provinsi	Perdesaan dan Perkotaan					
	Desa Miskin		Desa Tidak Miskin		Jumlah Desa	
	Desa	(%)	Desa	(%)	Desa	(%)
01. D.I. Aceh	2275	40.32	3368	59.68	5643	100.00
02. Sumatra Utara	1364	25.78	3927	74.22	5291	100.00
03. Sumatra Barat	700	28.37	1767	71.63	2467	100.00
04. Riau	460	36.33	806	63.67	1266	100.00
05. Jambi	275	24.38	853	75.62	1128	100.00
06. Sumatra Selatan	715	26.09	2025	73.91	2740	100.00
07. Bengkulu	328	28.92	806	71.08	1134	100.00
08. Lampung	635	32.18	1338	67.82	1973	100.00
Sumatra	6752	31.20	14890	68.80	21642	100.00
09. DKI Jakarta	11	4.15	254	95.85	265	100.00
10. Jawa Barat	1560	21.96	5544	78.04	7104	100.00
11. Jawa Tengah	2439	28.71	6056	71.29	8495	100.00
12. D.I. Yogyakarta	111	25.34	327	74.66	438	100.00
13. Jawa Timur	1969	23.49	6412	76.51	8381	100.00
Jawa	6090	24.67	18593	75.33	24683	100.00
14. Bali	98	15.53	533	84.47	631	100.00
15. NTB	125	21.44	458	78.56	583	100.00
16. NTT	468	26.99	1266	73.01	1734	100.00
17. Timor Timur	312	70.59	130	29.41	442	100.00
Bali & Nusa Tenggara	1003	29.59	2387	70.41	3390	100.00
18. Kalimantan Barat	525	38.60	835	61.40	1360	100.00
19. Kalimantan Tengah	696	56.54	535	43.46	1231	100.00
20. Kalimantan Selatan	568	26.20	1600	73.80	2168	100.00
21. Kalimantan Timur	505	45.70	600	54.30	1105	100.00
Kalimantan	2294	39.12	3570	60.88	5864	100.00
22. Sulawesi Utara	361	25.86	1035	74.14	1396	100.00
23. Sulawesi Tengah	601	43.55	779	56.45	1380	100.00
24. Sulawesi Selatan	655	25.03	1962	74.97	2617	100.00
25. Sulawesi Tenggara	327	39.16	508	60.84	835	100.00
Sulawesi	1944	31.21	4284	68.79	6228	100.00
26. Maluku	812	53.95	693	46.05	1505	100.00
27. Irian Jaya	1738	77.52	504	22.48	2242	100.00
Maluku & Irian Jaya	2550	68.05	1197	31.95	3747	100.00
Indonesia	20633	31.47	44921	68.53	65554	100.00

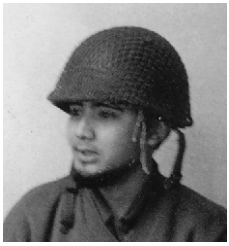
Sumber: Suara Karya, 19 Agustus 1993

SEKILAS TENTANG PENYUNTING

Fauzan Djamal, adalah peneliti di AKATIGA Pusat Analisis Sosial. Menyelesaikan sarjana di Jurusan Antropologi Universitas Padjadjaran pada tahun 2002 dan pascasarjana di Program Studi Antropologi Universitas Indonesia pada tahun 2005. Sejak tahun 2003 menekuni bidang kajian *governance*.

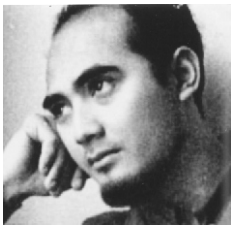
Sofwan Samandawai, menyelesaikan pendidikan program S1 di Ju-rusan Antropologi FISIP Universitas Padjadjaran. Menerima The Graduate Research Award dari Department Sociology and Anthropology di Ateneo de Manila University tahun 2005 untuk tesis *Stigmatization and Responses of Mikung: The Case of a Marginalized Group in Indonesia*, setelah menyelesaikan program Master of Arts in Anthropology pada tahun 2004. Bergabung dengan AKATIGA pada akhir tahun 1998. Topik-topik yang menjadi perhatian antara lain kelembagaan di pedesaan, perubahan sosial masyarakat pedesaan, dan *social exclusion*.

MENGENAL BELIAU..
Prof. Dr. Sediono M.P. Tjondronegoro



Sediono Mommy Poerwodo Tjondronegoro dilahirkan di Purwodadi, Kabupaten Grobongan, Jawa Tengah, pada tanggal 4 April 1928 sebagai putra ketiga dari Bapak R.M. Soetioso dan Ibu R.A. Soemilah Tjondronegoro. Setelah menyelesaikan pendidikannya di Europe Lagere School (ELS) di Purwokerto dan Tegal pada tahun 1940, berdasarkan rata-rata kelulusan ELS, pada tahun yang sama beliau diterima tanpa ujian di Hogere Burger School (HBS) di Malang, Jawa Timur.

Pendidikannya di HBS sempat terputus ketika pecah Perang Pasifik dan pendudukan Indonesia oleh tentara Dai Nippon. Pada tahun 1943 pendidikannya dilanjutkan kembali di Sekolah Menengah Pertama (SMP) di Jakarta. Selama mengikuti pendidikan, Prof. Tjondronegoro sering mengikuti latihan-latihan militer di sekolah dengan baik, sehingga beliau pernah ditunjuk sebagai kepala regu (peleton). Kegiatan ini terus diikutinya sampai di Sekolah Menengah Atas (SMA) di Surabaya pada tahun 1945 (berbarengan dengan saat meletusnya Revolusi Fisik pada bulan Agustus). Di samping terus bersekolah, beliau pernah tergabung dalam ang-



gota barisan Tentara Republik Indonesia Pelajar yang turut berjuang mempertahankan kemerdekaan Indonesia (1945—1947). Dalam salah satu pertempuran, beliau terluka, dan ini menjadikannya cacat seumur hidup, sehingga karirnya di dinas kemiliteran tidak bisa dipertahankan.

Setelah lulus SMA pada tahun 1948, dua tahun berikutnya Prof. Tjondronegoro melanjutkan studi di Universitas Van Amsterdam pada Fakultas Ilmu-ilmu Sosial dengan beasiswa dari pemerintah Indonesia (Korps Demobilisasi Pelajar). Studinya di Amsterdam sempat terganggu karena putusnya hubungan diplomatik antara pemerintah Indonesia dengan Kerajaan Belanda (1958—1962). Oleh karena itu, beliau kuliah terlebih dahulu di London University, Political Department (1958), tetapi kemudian kembali kuliah di Universitas Van Amsterdam dan lulus sebagai doktorandus ilmu-ilmu sosial pada tahun 1961. Selama sekitar 2 tahun (1961—1963), beliau bekerja di Universitas di Amsterdam tersebut sebagai asisten ahli peneliti, kemudian pada tahun 1963 kembali ke Indonesia. Beliau kemudian bergabung sebagai staf pengajar di Institut Pertanian Bogor pada jurusan Sosial Ekonomi bagian Sosiologi Pedesaan. Pada tahun 1961—1968 Prof. Tjondronegoro mendapat kesempatan memperluas pengetahuannya di University of Kentucky



dan University of Wisconsin di Amerika Serikat. Gelar doktornya di bidang Sosiologi diperolehnya dari Universitas Indonesia pada tahun 1977 dengan predikat *cum laude*. *Fellowship* untuk pengembangan kurikulum Ekologi Manusia diperoleh dari USAID (1982).

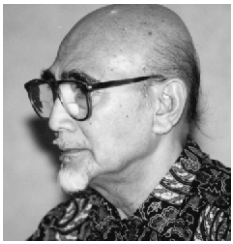
Karirnya sebagai dosen di IPB sebagai pendidik dan peneliti dirintisnya mulai jabatan asisten sampai berhasil menjadi guru besar sosiologi pada tahun 1979. Selama perjalanan kariernya, beliau pernah menjabat sebagai sekretaris jurusan Sosial Ekonomi (1968—1971), ketua jurusan (1979—1981), anggota senat Fakultas Pertanian, dan anggota Senat Guru Besar IPB (1979—1993). Beliau juga adalah staf pengajar pada program pascasarjana IPB (sejak 1975 sampai sekarang) dan ikut serta dalam mempersiapkan Program Pascasarjana di Universitas Kristen Satya Wacana (UKSW) Salatiga, serta membantu program pascasarjana pada Fakultas Ilmu-ilmu Sosial Politik dan Fakultas Psikologi di Universitas Indonesia dan Universitas Gajah Mada sebagai Komisi Pembimbing. Dalam hal ini IPB memang memelopori pendirian *graduate school* di universitas.

Prof. Tjondronegoro pernah pula menjabat sebagai konsultan dan *fellow*, di antaranya sebagai fellow pertama di Institute of Development Studies (1971); Sussex; konsultan E CAFÉ, Social Development Division (1972); konsul-



tan Bank Dunia (1974—1976) di Jakarta; FAO untuk transmigrasi (1975—1976); penasihat International Labor Organization untuk Rural Development Division (1975—1980). Beliau adalah guru besar sosiologi pertama yang menempati jabatan Guru Besar J. Tinbergen (pemenang hadiah Nobel) di Universiteit Erasmus Rotterdam (1981). Beliau juga pernah menjadi guru besar tamu di University of Wisconsin, Universitas California, Cook College New Brunswick, dan East West Center, Hawaii. Pada tahun 1990-an, beliau juga pernah menjadi konsultan Asian Development Bank, Manila, membantu menyelesaikan studi "*Rural Poverty in Indonesia*" (1996), dan juga membantu UNEP di Nairobi sebagai anggota Science and Technology Panel on Biodiversity Feasibility (1985).

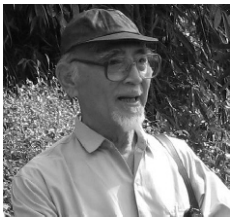
Dalam perjalanan kariernya di jajaran pemerintah, sejak tahun 1974 beliau menjadi direktur di Pusat Latihan dan Penelitian Transmigrasi, Departemen Tenaga Kerja Transmigrasi dan Koperasi sampai tahun 1976, dilanjutkan dengan anggota *Team Policy Research*, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi (1978—1983). Antara tahun 1977—1978 pernah pula menjabat sebagai sekretaris eksekutif masalah pertanahan, membantu Menteri Negara Ekuin, Profesor Widjojo Nitisastro, dan Menteri Negara Riset, Profesor Soemitro. Se-



menjak menteri negara riset dan teknologi dijabat oleh Prof. Dr. B.J. Habibie (1978), beliau menjadi anggota tim penasihat perumus program nasional, serta untuk pertama kalinya dipilih menjadi sekretaris DRN pada tahun 1984, merangkap sebagai asisten V menristek bidang koordinasi perumusan program RISTEK sampai tahun 1996.

Dalam kegiatannya yang berkaitan dengan himpunan profesi, beliau adalah salah seorang perintis berdirinya Perhimpunan Ekonomi Pertanian Indonesia (1964); Himpunan Peminat Ilmu-ilmu Sosial (1975), dan Ikatan Sosiologi Indonesia (1992). Di masing-masing himpunan, beliau pernah menjabat wakil ketua, sekretaris, atau anggota dewan pembina. Selain itu di tingkat internasional beliau pernah menjadi anggota International Rural Sociology Association (1980—1984) dan 2nd vice president (1984—1988) mewakili wilayah Asia.

Prof. Tjondronegoro sangat menaruh perhatian dalam pengembangan ilmu dan riset. Hingga 2004, beliau adalah anggota Dewan Riset Nasional (DRN) kelompok V, serta anggota komisi Ilmu-ilmu Sosial Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia (AIPI), suatu pengangkatan kehormatan di bidang ilmu pengetahuan dengan masa jabatan seumur hidup.



Setelah memasuki masa purnabhakti di IPB (1993) dan berstatus Guru Besar Emeritus, beliau aktif menyumbangkan pemikirannya sebagai penasihat di dunia LSM, baik yang kegiatannya lebih ke penelitian seperti Yayasan AKATIGA di Bandung (1992—2008) maupun yang mengutamakan advokasi di daerah pedesaan seperti Yayasan BINA DESA SADAJIWA KONSORSIUM PEMBARUAN AGRARIA sejak pergantian abad. Di awal milenium ke-3 ini bahkan beliau juga turut berperan dalam pendirian LEMBAGA PENGKAJIAN PERTANAHAN INDONESIA (2006).

KATA SAHABAT:
PROF. TJONDRONEGORO DI MATA KAMI

SECERCAH KESAN TENTANG SEORANG SAHABAT

Dalam buku kenangan ini, yang disusun dalam rangka memperingati hari ulang tahun ke-80 Prof. Dr. Sediono M.P. Tjondronegoro (yang panggilan akrabnya Pak Tjondro), sejumlah tokoh, baik kolega, akademisi, pejabat, maupun para intelektual sahabat beliau, telah menuliskan kesan-kesan mereka mengenai Pak Tjondro. Beragam penyampaian kesan itu mencakup ulasan tentang karya-karya ilmiah beliau, aktivitas beliau, karier beliau, dan kesan-kesan lainnya selama mereka berinteraksi dengan beliau.

Bagi saya sebagai orang yang "tak bertahta" dan "tak berharta", adalah satu kehormatan bahwa saya diberi kesempatan menorehkan kesan saya mengenai seorang Guru Besar kenamaan. Hanya saja, saya mengambil porsi kesan-kesan nonakademik.

Pertama kali saya berkenalan dengan Pak Tjondro, kalau tak salah, adalah tahun 1963 ketika beliau baru saja kembali dari Negeri Belanda dan bergabung ke Bagian Sosiologi Pedesaan Fakultas Pertanian di Bogor. Sedangkan saya sudah menjadi staf pengajar di Fakultas Peternakan IPB. Karena berbeda Fakultas, maka dapat dikatakan amat jarang kami berdua bertemu. Apalagi dengan terjadinya prahara politik 1965, ketika kemudian saya berada di luar orbit akademik, interaksi kami berdua hampir sama sekali tidak ada. Mengapa saya sebut "hampir"? Karena, ada satu momen yang tak pernah saya lupakan, yaitu di masa-masa huru-hara itu, ketika semua teman lama memalingkan muka jika bertemu dengan saya, justru Pak Tjondro lah (salah satu dari yang sedikit) yang ketika suatu saat berpapasan, menegur saya, "He, Mas Wir, apa kabar? Sekarang kegiatannya apa?" Ibarat embun pagi yang membasahi rumput yang sedang kekeringan. Oo, masih ada yang menganggap saya sebagai teman.

Tahun 1972, ketika saya bergabung menjadi staf peneliti di lembaga SAE (Survei Agro Ekonomi) Departemen Pertanian, yang dipimpin oleh Prof. Dr. Sajogyo, mulailah kami berdua sering bertemu melalui berbagai macam diskusi. Frekuensi interaksi yang makin meningkat itu berkembang menjadi persahabatan terutama karena kebetulan kami berdua mempunyai minat yang sama dalam masalah sosial ekonomi, yaitu masalah agraria dan kemiskinan. Ketika antara tahun 1975—1978 saya sedang belajar di USM Malaysia, dan suatu saat beliau sedang menulis disertasinya di Singapura, beberapa kali beliau menulis surat kepada saya, mendorong semangat agar saya segera menyelesaikan tesis saya.

Barangkali akan menarik juga untuk disampaikan di sini sedikit cerita yang lain, yaitu bagaimana "*image*" Pak Tjondro menurut "zodiak Jawa".

Kita semua tentu sudah mengenal zodiak barat menurut kalender Masehi, yang jumlahnya dua belas, sesuai jumlah bulan setiap tahun. Zodiak adalah rotasi bintang atau planet yang dianggap mempengaruhi sifat, peruntungan, nasib, kehidupan seseorang menurut hari kelahirannya. Secara populer, orang menyebutnya "bintang", dan sebagian besar diberi lambang berupa binatang (Cancer, Leo, dan seterusnya). Pergantian bintang terjadi setiap tanggal 21 setiap bulan.

Lalu apa yang dimaksud dengan "zodiak Jawa"? Tahun Saka yang asli, seperti yang dipakai di pulau Bali, itu selisih 78 tahun dengan kalender Masehi secara tetap, karena sama-sama merupakan kalender matahari. Jika tak salah, sejak tahun 1633 M (atau Saka 1555), karena saat itu Tahun Baru Saka kebetulan jatuh sama dengan tahun baru Hijriah, maka oleh Sultan Mataram, kalender Saka diubah menjadi kalender bulan, seperti kalender Hijriah. Jadi bukan lagi kalender matahari. Dengan demikian selisih antara tahun Masehi dan tahun Saka Jawa makin lama makin kecil.

Dalam tradisi lama Jawa, kelahiran seorang itu bukan hanya ditandai oleh hari, pasaran (Pon, Wage, dan seterusnya), tanggal, bulan, tahun (angka), nama tahun dalam siklus 8 tahun (windu), tapi juga oleh yang disebut "Wuku".

Wuku itulah yang saya sebut "zodiak Jawa", karena isinya memang mirip zodiak, yaitu *pencitraan* seseorang menurut saat kelahirannya. Bedanya dengan zodiak (barat) adalah, *pertama,* jumlah wuku itu ada 30, masing-masing berlaku 7 hari. Dengan demikian, rotasinya setiap 210 hari. Artinya, setelah 210 hari, yang berlaku adalah kembali ke wuku yang pertama. Sedangkan zodiak (barat) rotasi terjadi setiap tahun.

Perbedaan *kedua* adalah soal perlambangan. Zodiak hanya menggunakan satu lambang. Misalnya, yang lahir antara tanggal 21 Maret—21 April, bintangnya Aries, yaitu lambangnya "domba pegunungan". Di bawah satu lambang ini dicerminkan berbagai aspek kehidupan orang yang bersangkutan. Wuku tidak demikian. Nama-nama 30 Wuku yang berbeda-beda itu tidak melambangkan apa-apa. Asal-usul nama Wuku itu akan terlalu panjang untuk diuraikan, dan tidak relevan. Jadi, dalam Wuku, perlambangannya lebih rinci. Aspek kehidupan tertentu diberi lambang tertentu. Misalnya, pengaruh spiritual diberi lambang *"Dewa"*. Fungsi seseorang diberi lambang *"pohon"*. Citra seseorang di mata orang lain ataupun interaksinya diberi lambang *"burung"*. Kemampuan seseorang, lambangnya "*senjata",* dan seterusnya.

Nah, bagaimana gambaran Pak Tjondro menurut Wukunya? Beliau lahir tanggal 4 April 1928. Ini jatuh sama dengan tanggal 13 bulan Syawal, tahun Saka Jawa 1858, tahun winduan Jimakir. Sekarang ini tahun *Saka Jawa* adalah 1941, tahun Saka asli 1930. Ini berarti, menurut kalender *Saka Jawa* usia beliau sudah 83 tahun. Wukunya termasuk Wuku nomor 17, yang disebut wuku "Kuruwelut" (sekali lagi nama wuku tidak relevan, alias "*meaningless*"). Isinya:

(1) *Dewa* nya: Bathara Wisynu, lambang "pemelihara" tidak pernah marah, dan tidak boleh marah, sebab kalau marah, semua dewa kalah. Pak Tjondro memang tak pernah marah. Saya pernah mencoba membikin marah, ternyata beliau tidak marah. Saya jadi malu sendiri.
(2) *Pohon* nya, pohon "paridjata", lambang sebagai *pelindung,* dan *banyak rejeki.* Dalam wuku lain, ada lambang pelindung yang lain yaitu pohon beringin. Bedanya, buah beringin tak bermanfaat. Buah paridjata bisa untuk obat. Dan kalau malam, pohon beringin nampak menakutkan, banyak "setan" nya.
(3) *Senjata*-nya (sesuai Dewanya) adalah "Cakra". Lambang ketajaman berfikir disertai kehati-hatian. Pak Tjondro memang sering menyampaikan sesuatu dengan sangat hati-hati, walaupun sebenarnya berupa kritik tajam.
(4) Lambang *burung* nya adalah "*burung puter*", yaitu sejenis burung merpati tetapi warnanya agak kecoklat-coklatan. Burung puter melambangkan dua hal, yaitu sopan dan lemah lembut, serta *menepati janji*.

Demikianlah "citra Pak Tjondro" menurut zodiak Jawa atau wuku. Cocok atau tidak dengan kenyataan, terserah. Misalnya, benarkah Pak Tjondro banyak rejeki, saya tidak tahu! Yang jelas rejeki beliau pasti jauh lebih banyak daripada saya.

Begitulah kesan-kesan yang bisa saya ceritakan. Akhirnya, secara pribadi, saya sampaikan "Selamat Ulang Tahun ke-80". Semoga atas ridho Tuhan YME Pak Tjondro tetap sehat dan "panjang yuswo", serta "*still going strong*" sehingga dapat berlanjut memberikan hasil karyanya bagi kepentingan masyarakat, bangsa dan negara menuju kehidupan yang lebih baik.

Bogor, April 2008
Gunawan Wiradi

Ingatan saya tentang
VUURDOOP BKR PELAJAR PERTAHANAN SURABAYA
(STAF I)
(Pertempuran pertama satuan awal TNI Brig XVII-TRIP Jawa Timur)*

Pada tanggal 25 Oktober 1945, Tentara Inggris mendarat di Surabaya. Malam harinya mereka mulai disebar ke berbagai tempat di Surabaya. Salah satu tujuannya adalah ke daerah Darmo, katanya ditempatkan di RS Darmo. Untuk mencapai tujuannya itu, konvoi Tentara Inggris harus melalui Jalan Raya Darmo di muka Markas BKR Pelajar kami.

Seluruh Markas seharian dalam keadaan bersiap dan tegang, apalagi setelah diketahui bahwa konvoi Tentara Inggris akan melalui muka markas kami. Semua anggota menyiapkan diri untuk menghadapi musuh *beneran*. Masing-masing melengkapi diri antara lain dengan membawa peluru sebanyak mungkin, tetapi instruksinya adalah "jangan menembak lebih dahulu". Malam itu, pada saat konvoi Inggris melalui muka markas kami, kebetulan giliran saya bertugas jaga di pintu gerbang Markas. Sekalipun ada perintah itu, saya bertugas dengan senjata sudah diisi dan siap menembak.

Sebenarnya "siap menembak" adalah suatu bravado belaka, mengingat bahwa belum ada dua minggu sebelumnya kami baru sekali latihan menembak dengan peluru tajam. Dan sewaktu latihan itu, kami hanya berkesempatan menembak 3 kali: satu kali berdiri, satu kali jongkok, dan sekali tiarap. Sasaran yang ditembak dipasang pada dinding luar ruang olah raga SMP II. Walaupun sasaran ada pada din-

* Menurut keterangan almarhum Ir. Wijarso.

ding selebar itu, dindingnya saja tidak kena, apalagi sasarannya. Dan saya tidak sendirian dalam menembak ke udara.

Sebagai suatu kesatuan, kami juga baru diresmikan satu minggu sebelumnya. Sebagai pelajar SMP II, saya masuk BKR Pelajar Staf I. Peresmian dilakukan oleh Pak Sungkono, komandan BKR Markas Pertahanan Surabaya. Pada waktu itu kami telah dilengkapi sebagai suatu satuan tentara, yaitu dengan seragam berwarna hijau muda kekuningan, dengan *puttee*, dan sepatu *boot* warna coklat kekuningan, semuanya peninggalan Jepang. Hanya peci bivak dengan warna sama dengan seragam dan selempang tali kecil adalah baru. Persenjataan perseorangan juga lengkap, masing-masing dengan senjata *karabijn* Belanda pendek, kotak peluru kulit dan sangkur pada pinggang, dan helm Jepang. Suatu keuntungan adalah bahwa sebagai Gakutotai di zaman Jepang, kami semua telah mengalami latihan militer yang cukup intensif.

Ketegangan berlanjut pada hari berikutnya, karena adanya pasukan lawan yang berada tidak jauh dari markas kami. Menurut berita, satuan tentara Inggris yang ada di Darmo adalah pasukan Gurkha. Rupanya ketegangan meliputi seluruh markas pertahanan Surabaya. Sebab pada malam harinya, kami dikumpulkan dengan membawa perlengkapan oleh komandan BKR Pelajar, yaitu Mas Isman, yang didampingi oleh wakil-wakilnya Achmad Wardojo dari SMT dan Moelyosoedjono, Shidokan kami di SMP II. Ketiga pimpinan itu kini sudah tiada. Kepada kami diberitahukan bahwa ada instruksi dari Markas Pertahanan Surabaya agar pasukan BKR Pelajar ikut menyingkir dulu ke perbatasan kota, dan menyiapkan diri untuk bertempur.

Oleh pimpinan ditawarkan kepada mereka yang masih ragu-ragu kesempatan untuk mengundurkan diri. Seingat saya, ada dua anggota yang mengundurkan diri. Lainnya dengan dipanggil namanya satu persatu, langsung naik truk-truk yang telah disiapkan.

Malam itu juga kami berangkat dari Markas Darmo 49, tanpa diberitahukan ke mana. Dengan berjalan perlahan-lahan tanpa lampu, dan berhenti beberapa kali, yang menambah ketegangan kami, akhirnya kami sampai di suatu desa di pinggir kali. Tanpa mengetahui di mana kami berada dan dalam keadaan gelap-gulita kami ditempatkan di rumah-rumah penduduk, dengan melakukan penjagaan yang ketat. Baru pada pagi harinya kami mengetahui bahwa kami ada di desa Kaliwaron. Kalinya ternyata lanjutan dari kali yang melalui Pasar Pacarkeling, dan desanya tidak jauh dari pantai.

Pada siang hari itu, sekalipun masalah pertempuran yang akan dihadapi menjadi pusat pembicaraan, keadaan pasukan dan penjagaan lebih rileks, karena cukup jauh dari ancaman langsung yang berasal dari kota. Pekerjaan siang hari itu, selain berspekulasi, hanyalah makan dan di sana-sini bergurau. Namun sore harinya ketegangan mulai kembali setelah ada perintah bahwa kami harus bersiap untuk menyerbu ke kota. Pasukan disiapkan regu demi regu, dan kemudian diberangkatkan berturut-turut.

Sejak keluar dari Kaliwaron kami sudah berjalan berjajar satu persatu, siap menghadapi lawan. Suasana gentingnya perang menjadi bertambah ketika kepala regu saya, ***Mommy*** (Prof. Dr. Ir. Sedijono M.P. Tjondronegoro, gurubesar IPB), sambil berjalan meneriakkan instruksinya: "kalau saya gugur, maka yang mengganti saya adalah Darsono (Sudarsono P.R., wartawan di Banyuwangi)". Mommy tidak mengalami cedera pada peristiwa itu, hanya di dalam kelanjutan perjuangan tertembak tangannya. Sebagai anggota regu, saya tidak tahu ke mana tujuan akhir malam itu, selain menuju ke kota untuk bertempur.

Sejak meninggalkan Kaliwaron, tidak jarang barisan berhenti dan semua harus tiarap di pinggir jalan. Ketika kami sampai di pasar Pacar-

keling hari sudah malam, tetapi tidak banyak penerangan jalan, sehingga gerakan pasukan tidak terganggu. Namun ketika sampai di pertigaan di ujung Jl. Ambengan, penerangan lampu di atas pertigaan terang sekali. Sedang dari kejauhan sudah terdengar banyak suara tembakan. Di barisan muka ada yang menembak lampu dan tepat sasaran, yang membuat suasana gelap. Terdengar ucapan kagum diantara anggota pasukan: "*titis, titis banget*". Katanya yang menembak adalah Subijantoro (sekarang Mayjen purnawirawan). Maklumlah untuk kebanyakan kita, tembok ruang olahraga saja belum bisa kena.

Memasuki jalan Ambengan perjalanan menjadi lebih hati-hati, dan suara tembakan-tembakan terdengar makin jelas. Ketika berhenti kami diperintahkan menyebar ke dalam rumah-rumah. Saya kebetulan masuk ke rumah yang saya tahu rumah seorang guru mata pelajaran Semangat SMP II yang terkenal galak. Karena kami memakai helm, maka muka kami tidak terlihat, sehingga beliau tidak dapat mengenal kami. Sewaktu ditanya, "Saudara-saudara tentara dari mana?", jawaban kami hanya "tentara dari luar kota Pak".

Ketika pasukan melanjutkan perjalanan, kami belok masuk Jalan Kacapiring, dan akhirnya sampai di Jalan Jimerto. Dan ternyata tujuannya adalah gedung HBS yang katanya diduduki Tentara Gurkha. Kami ada di bagian belakang gedung. Mulailah kami ikut menembaki gedung HBS, kesempatan "latihan" menembak, walaupun sebenarnya tidak kelihatan apa-apa.

Pagi hari nampak bahwa bagian belakang HBS dilingkari pagar kayu yang tinggi. Ketika seorang memasang helmnya di atas sangkur yang dipasang pada laras senapan dan dimunculkan di atas pagar maka helm tersebut langsung kena tembakan. Untuk bisa lebih jelas, kemudian Hazniel (Dr. Hazniel Zainal alm.) yang jangkung lari ke ping-

gir pagar dan menarikrobohkan pagar itu. Setelah gedung terlihat, tembak menembak menjadi lebih gencar.

Kami juga sempat dibuat kaget karena mendadak ada ledakan di Jalan Kacapiring yang terletak di belakang posisi kami. Baru kemudian saya tahu kalau ada senjata yang namanya Teikidanto, atau pelempar granat, yang dapat disambungkan kepada laras senapan. Maklumlah baru dua minggu jadi tentara *beneran*.

Nampaknya tembakan-tembakan kami yang gencar, dan juga tembakan-tembakan pasukan dari arah lain yang ikut mengepung gedung HBS, menyebabkan Tentara Inggris berusaha keluar dari gedung. Dari posisi kami, nampak bahwa sebagian berusaha lari menyeberangi Jalan Jimerto yang menjadi sasaran tembakan gencar kami, walaupun hasilnya tidak dapat dipastikan. Pada awalnya banyak dari kami yang mengambil posisi tiarap seenaknya di tengah jalan Jimerto sambil menembak. Entah bagaimana, ternyata kemudian Dumodiohadi, yang mengambil posisi di selokan pinggir jalan di belakang jembatan kecil, terkena dan gugur. Kejadian itu membuat kami yang tiarap di tengah jalan menjadi lebih hati-hati, dan pelan-pelan mencari posisi yang lebih terlindung sambil terus menembak.

Pada sore harinya, BKR dan satuan-satuan Perjuangan lain yang mengepung gedung HBS dapat mematahkan perlawanan musuh. Dengan demikian berakhirlah kisah *vuurdoop* BKR Pejalar Staf I Markas Pertahanan Surabaya dengan suatu kemenangan, dengan korban seorang kawan seperjuangan gugur. Pengalaman ini mengawali perjalanan yang panjang yang harus kami tempuh kemudian, sampai selesainya Perang Kemerdekaan, dengan segala suka dan dukanya.

SISI LAIN DARI MOMMY TJONDRONEGORO [1]

Dalam rangka meyakinkan para mahasiswa Irian Barat yang sedang belajar di Belanda supaya membentuk gerakan pro-Indonesia, kami, para mahasiswa Indonesia yang belajar di Belanda, menempuh segala macam cara.

Cara yang paling efektif adalah merayakan hari-hari besar agama Kristen. Yang mengorganisasi dan membiayai adalah Pendeta Auke Hofman. Kami minta supaya para mahasiswa Irian Barat juga diundang. Selama berkumpul beberapa malam itulah setiap kali para mahasiswa Irian Barat kami bujuk sampai pro-Indonesia. Pendeta Auke Hofman sama sekali tidak sadar bahwa tujuan kami yang utama sebenarnya tidak merayakan hari raya Kristen, tetapi membujuk para mahasiswa Irian Barat itu.

Saya tidak tahu apakah Pendeta Hofman sekarang ini mengetahuinya. Pekerjaan ini berhasil, karena pada suatu hari, enam orang mahasiswa Irian Barat berhasil diterbangkan ke Jakarta melalui Bonn tanpa diketahui oleh pemerintah Belanda. Setelah mereka tiba di Jakarta dan memberikan konferensi pers, beritanya juga meledak di Belanda. Tentu pemerintah Belanda sangat sewot, dan sebenarnya semua nama kami sudah ada di dalam daftar hitam mereka. Tetapi enaknya negara hukum adalah bahwa mereka tidak akan melakukan apa pun sebelum ada bukti yang eksak dan konkret.

Saya sendiri mengetahui bahwa saya sudah lama disatroni adalah ketika teman saya yang bernama Taan Hoan Boen melanggar peraturan lalu lintas di dekat rumah saya di Nieuwe Binnenweg (rumah saya di

---

[1] Dimuat dalam Buletin Mastrip no. 144 thn XXIX, September 2002 (h.21—22). Buletin Mastrip diterbitkan oleh Paguyuban MASTRIP Jawa Timur ex TNI Brigade XVII Detasemen I.

Schietbaanlaan), polisi langsung menegurnya dengan mengatakan "Tuan Kwik, anda telah melanggar melewati lampu merah." Jadi polisi hafal nama saya, tetapi nyatanya tidak hafal wajah saya. Jelas bahwa dia mendapat tugas menyatroni saya.

Untuk memantau soal-soal Irian Barat, antara lain kami juga merekam semua pemberitaan TV, radio, dan pers tentang wilayah itu. Karena saya relatif "kaya" dan mempunyai radio, TV, *tape recorder*, serta kamera yang canggih, saya mendapat tugas merekam siaran radio yang dari waktu ke waktu yang menyiarkan pesan-pesan tentara Belanda langsung dari Irian Barat kepada sanak saudaranya di Belanda.

Ada siaran-siaran yang biasanya para tentara itu mengirimkan salamnya kepada orang tua atau saudaranya. Contohnya: "*Saya Kapten Jansen dari Fak-Fak, saya baik-baik saja, dag Mama, dag Papa*." Kepada saya diberitahukan bahwa yang demikian ini sangat penting dan harus saya rekam. Semua rekaman harus secepatnya dikirimkan melalui saluran tertentu.

Tadinya saya sama sekali tidak tahu dan tidak diberi tahu mengapa hal-hal seperti itu penting. Belakangan baru diberitahukan kepada saya bahwa data itu di Jakarta dipakai untuk menganalisis kekuatan tentara Belanda berapa besar dan ada di daerah mana.

Teorinya, kalau di Fak-Fak ada seorang kapten, maka ketika itu kekuatan tentara haruslah sekian orang. Analisis dari pergerakan tentara atau *troepenbeweging* ini dianggap oleh Jakarta sangat penting. ABRI ingin mengetahui dengan pasti sentra-sentra kekuatan tentara Belanda di Irian Barat ada di mana saja secara *up to date*. Alasannya adalah karena Bung Karno tidak menghendaki pertumpahan darah, tetapi men-*drop* tentara kita melalui udara di sentra-sentra yang tidak ada tentara Belanda-nya. Dengan demikian secara *de facto* Irian Barat diduduki oleh tentara Indonesia juga di samping adanya tenta-

ra Belanda di sana sini yang tidak mungkin terlalu banyak. Jadi, ketika itu saya sama sekali tidak kuliah dan tidak belajar. Setiap pagi saya membeli segala macam koran, mengkliping, mendengarkan radio, merekam, melihat TV, dan mengambil foto dari gambar-gambar tertentu. Istri saya bingung, tetapi dia tidak boleh mengetahui apa yang saya kerjakan. Maka saya katakan bahwa karena perang di Irian Barat dan hubungan yang tegang antara Belanda dan Indonesia, saya stres dan tidak bisa konsentrasi belajar. Maka lebih baik membuat dokumentasi saja.

Tugas saya yang lain adalah membuat notulen dari setiap pembicaraan lobi antara kami dengan tokoh-tokoh politik Belanda, dan mengirimkannya kepada saluran tertentu. Nampaknya ketahuan, karena ada kejadian yang sangat aneh. Ketika saya tidak ada di rumah, istri saya menerima telepon dari orang tidak dikenal yang menanyakan apakah saya mempunyai mesin tulis merek Triumph. Istri saya menjawab memang benar, dan menanyakan siapa dia dan mengapa bertanya soal mesin tulis. Dijawab oleh orang tidak dikenal tersebut bahwa dia ingin membeli mesin tulis merek Triumph dan sedang ada di toko mesin tulis. Pemilik toko memberitakukan bahwa saya memakai mesin tulis Triumph, sehingga ingin menanyakan apakah saya puas dengan mesin tulis itu.

Ceritera ini sama sekali bohong, mesin tulis itu sudah sangat lama dibeli oleh kakak saya, lama sebelum saya ada di Belanda. Kakak saya meninggal dunia, dan saya mewarisi mesin tulis Triumph tersebut. Maka mustahil pemilik toko mengetahui adanya saya yang memakai mesin tulis merek Triumph. Adanya saya di Rotterdam saja tidak ada toko yang tahu. Saya pun tidak tahu di mana toko yang menjual mesin tulis Triumph. Maka setelah saya diberi tahu oleh istri saya, saya langsung menarik kesimpulan bahwa surat-surat saya sudah tersadap dan mesin tulisnya dianalisis. Pertanyaan kepada istri saya itu tentu hanya untuk memastikan apakah mesin tulis saya bermerek

Triumph. Sejak itu setiap kali saya mengirimkan laporan, saya sengaja naik kereta api ke Antwerpen, Belgia, dan memposkannya dari sana. Ini indikasi kedua bahwa saya sudah disatroni.

Indikasi ketiga adalah bahwa setiap kali saya menginap di luar dan sedang membujuk para mahasiswa Irian Barat, setiap satu setengah jam semalam suntuk sampai pagi ada yang menelepon mencari saya. Oleh istri saya dijawab bahwa saya sedang tidak ada di rumah. Ini tentunya hanya mengecek apakah benar bahwa yang sedang berkumpul dengan para mahasiswa Irian Barat itu di antaranya ada saya.

Indikasi keempat adalah ketika saya pindah di Voorsehoterlaan, di seberang rumah saya selalu ada polisi yang berjalan mondar-mandir. Sangat aneh, saya menyaksikannya dengan mengintip dari jendela tingkat tiga, di mana saya bertempat tinggal. Namun saya merasa tenteram, karena kepada saya diberitahu bahwa nama-nama kami sudah terdaftar pada kedutaan besar federasi negara-negara Arab (ketika itu ada tiga negara Arab yang bergabung dalam satu federasi). Kalau saya merasa diri saya berbahaya, supaya segera lari ke kedutaan besar tersebut, karena saya pasti dengan sendirinya akan memperoleh hasil politik.

Akhirnya, tiga bulan sebelum saya tamat sekolah, saya dipanggil oleh polisi Rotterdam. Saya ditanya kapan saya akan selesai dengan studi saya. Saya katakan tiga bulan lagi. Lalu diberitahukan kepada saya bahwa setelah tamat sekolah saya harus segera pulang, karena izin tinggal dicabut segera setelah saya menyelesaikan doktorandus saya. Saya protes. Saya katakan bahwa saya masih akan melanjutkan studi untuk gelar akuntan publik. Saya katakan bahwa ratusan, mungkin ribuan, orang Indonesia lainnya boleh tinggal bertahun-tahun setelah lulus doktoral. Mengapa saya tidak boleh? Polisi tersebut menunjukkan simpati besar kepada saya sambil menunjuk pada se-

buah map di mejanya, bahwa dia tidak tahu apa-apa, tetapi itu adalah perintah dari Kementerian Kehakiman dari Den Haag. Saya melaporkan hal terse-but kepada atasan saya, Moh. Samadikun Hardjodarsono (Sam). Ketika itu hubungan diplomatik baru dibuka kembali. Yang dikirim oleh Indonesia adalah Kuasa Usaha Sjarif Padmadisastra. Sam sudah menjadi tangan kanan kuasa usaha, walaupun staf lokal Sam sudah harus pulang. Sam masih sempat mengusahakan bahwa segera setelah lulus saya ditampung sebagai staf lokal di KBRI yang baru dibuka. Saya diperbantukan pada Atase Kebudayaan dan Penerangan Bapak Wijarto almarhum. Karena status saya yang pegawai KBRI, walaupun staf lokal, keseluruhan admnistrasi saya dipindahkan dari Kementerian Kehakiman ke Kementerian Luar Negeri. Maka bekerjalah saya sebagai staf lokal asisten atase kebudayaan dan penerangan di KBRI Den Haag di mana saya sering bertemu dengan Bapak Alex (ketika itu) Alatas yang sekarang adalah Menlu Ali Alatas. Beliau ketika itu inspektur keliling dari Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia. Sayang sekali bahwa saya tidak mempunyai catatan-catatan maupun notulen-notulen dari lobi-lobi dengan para tokoh politik Belanda, karena dilarang keras mempunyai *copy*. Saya mendengar dari Ferry Sonneville, sahabat karib saya, bahwa yang mengkoordinasi semua laporan adalah Jenderal S. Parman yang gugur dalam pemberontakan G-30-S PKI. Ferry Sonneville tidak termasuk dalam kelompok kami. Saya sahabat karibnya ketika belajar bersama-sama di Rotterdam. Karena dia sudah kampiun dunia bulu tangkis, dia harus sering ke Indonesia. Di Indonesia dia kenal dekat dengan Bung Karno, Jenderal A.H. Nasution, dan praktis siapa saja. Karena sangat karib, kami sering menceritakan semuanya kepadanya. Entah dari siapa, Ferry memberitahukan kepada saya bahwa yang mengkoordinasi laporan-laporan kami adalah Jenderal S. Parman.

Bagaimana mungkin bahwa sekelompok mahasiswa yang tidak berstatus apa-apa, di negara yang tidak ada kedaulatan yang melindu-

nginya, bisa diterima oleh demikian banyaknya tokoh politik di negeri Belanda? Kuncinya adalah ***Mommy Tjondronegoro***. Dia keponakan dekat dari Bapak Soedjarwo Tjondronegoro almarhum, yang ketika itu duta besar kita di PBB, dan yang memegang peran dalam urusan Irian Barat. Maka Mommy dengan nama Tjondronegoro itulah yang kami jual dengan mengatakan bahwa dalam vakum hubungan diplomatik, Mommy setiap malam bisa menelepon oom-nya dan meneruskan apa-apa yang hendak disampaikan oleh para tokoh politik Belanda itu kepada Bapak Soedjarwo Tjondronegoro. Kecuali sebagai anggota kelompok spion-spion amatiran, Mommy memegang peran kunci membuka pintu kepada siapa saja yang kami rasa perlu untuk dihubungi. Mommy yang selalu maju duluan sebagai *stottroep*.

Mommy, maaf bahwa saya menulis ini tanpa minta persetujuan Anda terlebih dahulu. Anda terlalu *berscheiden*, terlalu *humble*, terlalu rendah hati untuk menceritakan peran anda yang mungkin dianggap tidak berarti, tetapi rasanya perlu diketahui oleh generasi muda kita sebagai rangsangan idealisme. Anda hanya menyebut dengan satu kalimat kecil saja tentang kegiatan-kegiatan Anda seperti yang saya ceritakan di atas. Maka saya terangsang untuk menceritakan ini semuanya, supaya orang tahu, bahwa Anda sejak muda belia adalah pejuang, dan terus pejuang sejati tanpa pamrih sampai saat ini. Tulisan ini melengkapi tulisan "Lebih jauh dengan Prof. Sediono M.P. Tjondronegoro" yang dimuat di Kompas tanggal 25 Mei 1997. Mungkin banyak sekali orang lainnya yang jauh lebih berjasa. Kami tidak mengetahuinya, karena katanya pekerjaan kami adalah pekerjaan intelijen, sehingga sebanyak mungkin yang satu tidak boleh mengetahui apa yang dikerjakan oleh orang lain.

Kwik Kian Gie

ENCOUNTERS WITH PAK MOMI TJONDRONEGORO THROUGH THE YEARS

I would like to offer my warmest congratulations to Professor Dr. Sediono 'Momi' Tjondronegoro on the occasion of his eightiest birthday. When I look back at the long period that I have the honour and pleasure to know Momi, I realize that our acquaintance and friendship extends over a period of more than 40 years. I first met Momi in 1964, when he was a senior assistant at the Historical-Sociological Seminary of South and Southeast Asia, at the University of Amsterdam, and I was just starting as a student-assistant at that institute. The director was Professor Willem Wertheim, the well-known scholar on Southeast Asia studies, with an international reputation. Momi had studied political science at Amsterdam university, since the early 1950s. It had been a remarkable step for a freedom fighter from the Indonesian Revolution, to choose the country of his former adversaries as the location for his studies. He had carried out his studies at the newly formed seventh faculty at Amsterdam University, an interdisciplinary body encompassing the various newly emerging social sciences, such as sociology and political science. Since its inception Wertheim had occupied the chair of History and Sociology of Southeast Asia in the seventh faculty. When I met Momi at Wertheim's institute, he was adding the finishing touch to a huge research project that had occupied him for years (and that he at present probably remembers with horror), called the Purwokerto Project, an attempt to collect all the data on administrative boundary changes between districts and municipalities on Java during the last century of the Dutch colonial period, with the purpose of keeping very precise track of demographic changes within these administrative units. The other assistants in Wertheim's Seminary looked at this project with a mixture of awe and admiration.

My contact with Momi in 1964 did not last very long, because sometime that year Momi returned to Indonesia, to become staff member at the institute of Professor Sajogyo at Bogor Agricultural University. In the subsequent years Momi experienced the problems of his fatherland: the galloping inflation, the huge socio-economic problems, the coup attempt and the resulting political unrest, with the banning of the communist party and the persecution of communists and leftists.

In the late 1960s and early 1970s academic contacts between Indonesia and the Netherlands were at a low level. Indonesia was not very eager to admit Dutch researchers. In some Dutch academic circles contacts with Indonesia, were frowned upon, since the assumption of power by general Suharto. Prof. Wertheim came forward as the foremost critic of the new Indonesian regime. For a couple of years cooperation between Dutch and Indonesian academic institutions had a negative connotation.

In the mid 1970s I had become lecturer in the department of comparative sociology, led by Professor Jan Breman, at Erasmus University Rotterdam. On the initiative of Jan Breman and Jacques van Doorn the group started two cooperation projects with Indonesian counterparts. One was an exchange project with Professor Sajogyo's Institute for Rural Sociology at Bogor University. The other was a research cooperation project with the Survey Agro Ekonomi, a research outfit in Bogor, initiated by Professor Sajogyo in the early 1970s, with the purpose of carrying out research on agrarian problems and developments in Indonesia. I had the honour and the pleasure of being sent to Bogor as guest lecturer at Sajogyo's institute in 1978-79. During this one and a half year I had the opportunity to give a couple of courses on research methods, to supervise fieldwork training of a number of Indonesian students, and to carry out my own research

project in a Central Javanese village. I remember with gratitude the support which Sajogyo and Tjondronegoro have given me during my stay at Bogor University.

I remember the 1970s and early 1980s, as a period of exciting research on agrarian problems, from different disciplinary viewpoints, such as sociology, history, anthropology, economics. It was the time of interesting developments in agriculture (the green revolution) and the discussion of big problems in rural areas (socio-economic inequality, poverty). We all had a focus on local level, mostly village level research. The SAE carried out interesting research in a large number of villages in Java. Momi did fieldwork in a village for his dissertation (published as a monograph by Oxford University Press in Singapore in 1984). In the early 1980s Momi spent a year as guest researcher at the department of Comparative Sociology at Erasmus University Rotterdam.

Our paths crossed again in the late 1980s and early 1990s, when I briefly participated in a research project on socio-economic changes in West Java. The project, headed by Dr. Ben White, had its headquarters in a house in Bandung, in a street called Adipati Kertabumi number 3, a name which was later immortalized as AKATIGA Foundation, when the researchers of this project created their own independent outfit. In those years Momi often joined workshops and conferences organized by this project. At that time Momi was involved in national level advisory functions, particularly associated with the Indonesian Minister for Research Habibie. His research and his various advisory engagements have given Momi a wide overview of and deep insight into Indonesia's socio-economic and political problems. I distinctly remember a number of long talks that Momi and I have had, and I even remember the specific issues that we discussed and the views

that Momi brought forward (with sharp succinct formulations). I have learned a lot from these contacts and I would like to thank him for that. I wish Momi many years of good health and prosperity.

(Nijmegen, The Netherlands)
Willem Wolters

SELAMAT SEPULUH WINDU, SELAMAT HARI ULANG TAHUN UNTUK SAUDARA SEDIONO M.P. TJONDRONEGORO, SAUDARA MOMMY YANG BUDIMAN.

Kali pertama saya dengar nama Mommy adalah dalam perkuliahan Professor W. F. Wertheim di Amsterdam, tahun 1966. Pada akhir tahun limapuluhan abad yang lalu, Mommy telah menjadi mahasiswanya dan kemudian asistennya, dan dalam salah satu kuliah tentang gerakan sosial di Indonesia cerita tentang mantan asisten itu dicontohkan sebagai figur yang dengan latarbelakang priyayi yang dekat dengan sistem kolonial, toh sebagai pemuda mengambil peran penting dalam perjuangan kemerdekaan.

Pada akhir tahun 1969, pada waktu saya menyiapkan diri untuk mulai bertugas pada LPIS di Universitas Kristen Satya Wacana, di Salatiga, saya pamit pada profesor Wertheim. Beliau memberi dua nama dengan alamatnya kepada saya dengan saran agar bertemu dengan mereka karena dianggap orang yang sangat berpengalaman dalam penelitian ilmu-ilmu sosial, khususnya di pedesaan di Indonesia. Salah satunya ialah Mommy. Sehingga, langsung setelah tiba di Jakarta, sebelum melanjutkan perjalanan ke Salatiga, Cara Ella (istri saya) dan saya pergi ke Bogor bertemu dengan murid profesor Wertheim. Kebetulan orang tua Mommy pada waktu itu tinggal di Salatiga dan ternyata rumahnya tidak lebih dari sekitar 300 meter dari rumah yang kami kemudian akan menempati selama sepuluh tahun.

Selama ayah Mommy, seorang pensiunan residen, masih hidup, kami sering datang ke rumahnya karena ceritanya sangat bermanfaat bagi saya mengingat pokok skripsi doktoral saya, di bawah bimbingan Profesor Wertheim, adalah tentang Pamong Praja. Dan kebetulan tematik itu telah menjadi hasrat saya untuk diteliti lebih lanjut sebagai pokok disertasi. Nah, lebih heran lagi, ternyata pokok pemerintahan

lokal juga menjadi minat utama studi Mommy sendiri. Namun, dengan demikian, tidak heran sama sekali bahwa dalam tahun-tahun setelah pertemuan pertama kami sering bertemu atau berkomunikasi lewat surat-menyurat. Hubungan dekat kemudian dipupuki tidak hanya oleh kontak dengan keluarganya di Salatiga dan Semarang, di mana kakak perempuannya tinggal, tetapi juga secara profesional, karena minat studi yang senada dan lewat hubungan kerjasama antara lembaga penelitiannya di IPB dan LPIS di Salatiga. Sejak tahun 1973 hubungan kelembagaan itu diteruskan dengan faedah yang sangat besar bagi kami di tempat yang—pada waktu itu—masih secara nisbiah terpencil, baik fisik maupun intelektual.

Pada pertengahan tahun tujuhpuluhan, Mommy telah mempertahankan distertasinya dengan gemilang (*cum laude*) pada Fakultas Ilmu Sosial/UI. Sebetulnya, secara jujur, saya harus mengakui bahwa pada awalnya saya sangat khawatir bahwa dengan tesisnya tentang pokok minat yang mirip dengan saya punyai, mungkin hasrat saya untuk melanjutkan bubar saja karena Mommy sudah menjawab pertanyaan penelitian saya. Namun, ternyata itulah pandangan sempit tentang kekayaan permasalahan sosial dan ilmu. Dan memang, meskipun tematik tesis saya mirip dengan yang ditulis Mommy, yaitu juga tentang pemerintahan lokal, baik dari sudut pendekatan ilmu—Mommy adalah lebih Parsonian, sementara saya lebih Weberian—maupun tentang laras pemerintahan lokal dan wilayah penelitian kedua tesis ternyata demikian berbeda, sehingga lebih tepat dianggap sebagai saling melengkapi.

Namun lebih penting daripada hubungan serekan ilmu adalah pertumbuhan hubungan kekeluargaan setelah Mommy menikah dengan Pien. Jika ada kesempatan, terdapat kunjungan bolak-balik antara keluarga Mommy dengan keluarga saya, semula antara Bogor dan Salatiga, kemudian antara Rotterdam dan Heemstede, pada waktu Mommy menjadi peneliti senior di Erasmus Universiteit di Rotterdam

dan saya sedang menulis tesis di rumah di Heemstede; lantas diteruskan antara Bogor dan Jakarta pada waktu saya mengajar pada Program Pascasarjana FISIP/UI. Setelah keluarga kami kembali ke Belanda pada tahun 1983, hubungan antara Mommy dan saya terwujud lagi lewat suatu program penelitian di Jawa Barat, yaitu program di bawah pimpinan Ben White dalam kerja sama antara ISS di Belanda dengan IPB di Bogor dan ITB di Bandung. Salah satu '*off spring*' dari program itu ialah lahirnya AKATIGA, lembaga penelitian yang sekarang merupakan salah satu yang terkemuka di Indonesia dan di dalamnya Mommy bertindak sebagai sesepuh!

Puncak hubungan saya dengan Mommy adalah pada waktu saya dengan rekan Leontine Visser pada tahun 1993 menyelenggarakan suatu simposium selama dua hari di University of Amsterdam, alma mater Mommy, sebagai tanda kehormatan dari ilmuwan-ilmuwati di Belanda yang menggumuli permasalahan ilmu sosial di Indonesia terhadap seorang rekan yang telah begitu membantu mereka dalam melakukan tugas penelitian dan pengajaran di Indonesia. Hasil simposium itu dibukukan sebagai: *Social Sciences in Indonesia*. Buku itu dipersembahkan kepada seorang ahli ilmu sosial Indonesia yang terkenal sebagai orang yang sangat tekun pada profesinya dengan jumlah jabatan yang banyak dan luar biasa rajin dalam menulis buku dan karangan yang tak terhingga.

Pada tahun 2008 ini saya bersyukur sudah kenal Mommy hampir selama lima windu. Dan saya mengucapkan harapan agar kami masih bisa merayakan minimal kurun waktu perkenalan selama setengah abad: Mommy, semoga tetap sehat dan penuh bersemangat!

Enschede/Heemstede,
Nico Schulte Nordholt

Mas Tjondro, teman akrab dan rekan kerja yang saya hormati

Perkenalan saya yang pertama dengan Prof. Dr. Sediono M.P. Tjondronegoro terjadi pada musim rontok 1967 di Madison, Wisconsin, Amerika Serikat (AS) sekembali saya dari penelitian kepustakaan dan dokumen di Perpustakaan Wasson di Universitas Cornell, Ithaca, New York, untuk disertasi saya. Seperti juga dengan saya, Mas Tjondro (seperti kami memanggilnya di Madison) telah dikirim ke Universitas Wisconsin, Madison, untuk studi pascasarjana dalam ilmu sosiologi, sedangkan saya menempuh studi ilmu ekonomi.

Sejak pertemuan pertama dengan Mas Tjondro, kami, para mahasiswa Indonesia yang menempuh studi di Universitas Wisconsin, sudah merasa akrab dengannya. Selain seorang cendekiawan sejati, Mas Tjondro juga amat ramah, halus dan sopan, dan mempunyai rasa humor yang tinggi. Tidak heran bahwa kami, para mahasiswa Indonesia di Madison, langsung berteman baik dengan Mas Tjondro.

Satu hal yang saya masih ingat dari masa di Madison adalah sewaktu kami, Mas Tjondro, Bianti (puteri sulung Professor Sumitro Djojohadikusumo), dan saya pada suatu malam pada akhir musim dingin 1968 pergi ke Colisseum, Balai Konvensi kota Madison, untuk mendengarkan pidato Eugene McCarthy, senator dari negara bagian Minnesota. Kami sangat tertarik untuk mendengar pidato Senator McCarthy (disebut '*clean Gene*' oleh para penggemarnya) dari Partai Demokrat karena beliau ikut pemilihan pendahuluan (*primaries*) di beberapa negara bagian Amerika sebagai calon presiden AS yang menentang keras keterlibatan Amerika dalam perang Vietnam yang berkecamuk pada waktu itu. Pada '*primary*' di negara bagian New Hampshire pada awal 1968, senator McCarthy hanya kalah tipis dari Presiden Lyndon Johnson, juga dari Partai Demokrat, yang sangat dibenci oleh banyak orang Amerika, khususnya para mahasiswa, karena te-

lah lebih menjerumuskan keterlibatan Amerika dalam Perang Vietnam yang sebenarnya telah dimulai oleh pendahulunya, Presiden Kennedy, yang telah dibunuh di Dallas, Texas pada 22 November 1963.

Meskipun kami bertiga, Mas Tjondro, Bianti, dan saya, adalah mahasiswa asing, kami, seperti juga banyak mahasiswa asing lainnya, sangat terpukau dengan drama kampanye pemilihan presiden di Amerika. Kampanye ini menjadi lebih dramatis karena sejak pertengahan 1960-an keterlibatan Amerika dalam perang Vietnam menjadi isu politik yang semakin kontroversial karena banyak warga Amerika, terutama para mahasiswa, sangat menentang perang Vietnam.

Karena banyak mahasiswa Universitas Wisconsin sangat menentang perang Vietnam, tidak mengherankan bahwa Colisseum Madison penuh sekali dengan para penggemar Senator Eugene McCarthy yang ingin mendengar pidatonya. Saking berjubelnya Colisseum dengan banyak orang muda, Mas Tjondro, Bianti, dan saya tidak bisa masuk ke dalam ruang pertemuan besar gedung ini, sehingga terpaksa mendengar pidato McCarthy di luar ruang tersebut.

Sekembali di tanah air, Mas Tjondro dan saya jarang saling ketemu karena Mas Tjondro bekerja di Institut Pertanian Bogor (IPB) di Bogor, sedangkan saya bekerja di Lembaga Ekonomi dan Kemasyarakatan Nasional (Leknas-LIPI) di Jakarta. Akan tetapi hubungan erat antara kami terjalin lagi sewaktu pada akhir 1973 Professor Sumitro Djojohadikusumo selaku menteri negara riset menugaskan saya untuk menjadi '*project officer*' untuk salah satu dari tujuh proyek penelitian nasional yang diprakarsai dan dirancang beliau, yaitu proyek penelitian tentang Perspektif Pertumbuhan Jangka Panjang (Penelitian PJP). Pelaksanaan proyek penelitian PJP ini dilaksanakan menurut pengarahan Pak Sumitro yang juga langsung mengawasi pelaksanaan penelitian ini.

Karena pentingnya penelitian ini dan ruang lingkup proyek penelitian yang sangat luas, maka saya tidak mungkin bisa menangani penelitian ini sendirian. Oleh karena itu saya, dengan seizin Profesor Sumitro, telah membentuk kelompok peneliti inti yang terdiri atas dua ekonom, yaitu Drs. Moh. Arsyad Anwar, MBA (kini Professor Dr. Arsyad Anwar) dan Drs. J.L. Tamba (kemudian Prof. Dr. J.L. Tamba, kini sudah meninggal), seorang ahli geologi, yaitu Dr. Fred Hehuwat, dan seorang ahli sosiologi pedesaan, yaitu Drs. Sediono Tjondronegoro (kini Prof. Dr. Sediono Tjondronegoro). Saya secara khusus memohon partisipasi Mas Tjondro ini karena saya sangat menghargai kepiawaiannya sebagai pakar sosiologi, khususnya sosiologi pedesaan, dan oleh karena itu kami sangat memerlukan masukan dan wawasannya untuk mengimbangi perspektif ekonomi yang terlampau sempit yang bisa timbul jika penelitian PJP ini hanya dilaksanakan oleh para ekonom. Dan memang selama pelaksanaan penelitian PJP, pandangan dan gagasan sosiologis yang dikemukakan Mas Tjondro memberikan sumbangan penting bagi penelitian PJP ini.

Dengan demikian selama empat tahun saya menjabat sebagai '*project officer*' Proyek Penelitian PJP, Mas Tjondro, ketiga anggota kelompok inti lainnya, dan saya bekerja sama secara intensif dan akrab untuk menjadikan proyek penelitian nasional ini suatu sukses. Selama empat tahun ini kami berlima sering bertemu untuk membahas kemajuan berbagai penelitian ini yang dilaksanakan dalam rangka proyek penelitian PJP ini, dan juga mengadakan perjalanan dinas ke beberapa daerah, antara lain ke Sumatra Barat pada awal 1978. Pertemuan di Bukittinggi dengan para ekonom Universitas Andalas diadakan untuk membahas perspektif pertumbuhan jangka panjang Indonesia kawasan Barat. Selama di Bukittinggi, Mas Tjondro dan saya tidur di kamar yang sama, sehingga kami secara tidak sengaja berbicara tentang pengalaman hidup kami masing-masing.

Pada 1977 Mas Tjondro memperoleh gelar doktor dalam Ilmu-Ilmu Sosial dari Universitas Indonesia dengan predikat *cum laude* setelah dengan gemilang di hadapan Senat Guru Besar Universitas Indonesia mempertahankan disertasinya yang berjudul '*Gejala Organisasi dan Pembangunan Berencana dalam Masyarakat Pedesaan di Jawa; Suatu Penelitian Kasus di Kecamatan Cibadak, Jawa Barat, dan Kendal, Jawa Tengah*'. Mas Tjondro telah terdorong untuk melakukan penelitian lapangan untuk disertasinya karena melihat kenyataan bahwa penjalinan fungsi antara bentruk-bentuk organisasi formal dan lembaga-lembaga tradisional masih kurang serasi. Oleh karena itu Mas Tjondro merasa perlu untuk meneliti secara lebih seksama pengelompokan-pengelompokan sosial di daerah pedesaan dan secara lebih khusus pola-pola interaksi antar kelompok beserta dorongan-dorongan yang merangsang terbentuknya kelompok, agar dapat dikelola sesuai dengan kebutuhan pembangunan berencana.

Kinerja akademis Mas Tjondro yang hebat mendorong Profesor Sumitro selaku menteri negara riset untuk memberikan tugas tambahan yang lebih berat kepada Mas Tjondro di samping kedudukannya sebagai anggota inti proyek penelitian PJP. Bersama-sama dengan Profesor Widjojo, menteri perencanaan nasional/kepala Bappenas, Pak Sumitro menugaskan Mas Tjondro untuk memimpin proyek penelitian yang penting tentang masalah pertanahan, suatu masalah nasional yang gawat yang sering merugikan lapisan masyarakat yang paling bawah, termasuk petani gurem dan buruh tani.

Dengan dedikasinya yang tinggi dan kerja keras, Mas Tjondro bersama-sama dengan pakar ilmu sosial lain berhasil menyusun suatu laporan yang komprehensif yang dengan tajam menganalisis berbagai aspek dari masalah pertanahan. Sayang sekali laporan tentang masalah pertanahan tidak pernah diungkapkan di depan umum, bahkan tidak dibahas di kalangan terbatas pemerintah, karena sangat mungkin dianggap membawa implikasi kebijaksanaan yang meresahkan

bagi para penguasa. Hal ini sudah barang tentu sangat mengecewakan Mas Tjondro yang bersama timnya selama beberapa bulan telah bekerja sangat keras untuk menghasilkan laporan yang bisa memberikan masukan yang penting untuk kebijaksanaan yang bertujuan memecahkan masalah pertanahan.

Setelah tidak bekerja lagi untuk Profesor Sumitro, perjalanan hidup Mas Tjondro dan saya berpisahan lagi, tetapi kemudian bertemu lagi pada pertengahan 1990-an sewaktu saya, bersama-sama dengan Profesor Sajogyo, Profesor Gunawan Wiradi, Bapak Soetjipto Wirosardjono, M.Sc., Dr. Joan Hardjono, dan Profesor Tommy Firman, diminta untuk duduk dalam Dewan Penasihat AKATIGA, Pusat Analisis Sosial, yang berkedudukan di Bandung. AKATIGA adalah lembaga penelitian nonpemerintah dengan fokus penelitian pada masalah kemiskinan, perburuhan, dan usaha kecil dan mikro. Ketua Badan Pengurus AKATIGA adalah Mas Tjondro yang dengan keahliannya sebagai ilmuwan sosial yang sangat disegani dan dengan kepedulian sosial yang tinggi sangat tepat untuk menjabat sebagai Ketua Badan Pengurus AKATIGA.

Dalam pertemuan berkala antara para anggota Badan Pengurus, Badan Penasihat, dan pimpinan AKATIGA, saya selalu terkesan dengan dedikasi dan kesungguhan Mas Tjondro untuk mengembangkan AKATIGA sebagai lembaga penelitian sosial yang menghasilkan karya-karya penelitian yang baik dengan temuan-temuan penelitian dengan implikasi kebijaksanaan yang bermanfaat bagi para pembuat kebijaksanaan. Dengan kepemimpinannya yang selalu bijaksana, sopan, tetapi tegas, Mas Tjondro memang merupakan ketua Badan Pengurus AKATIGA yang ideal.

Pada usia yang lanjut Mas Tjondro dan saya hingga kini tetap berhubungan erat, karena Mas Tjondro juga menjabat sebagai ketua Kelompok Ilmu-Ilmu Sosial, Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia

(AIPI) di mana saya bergabung sebagai anggota biasa. Kedudukan sebagai ketua Kelompok Ilmu-Ilmu sosial AIPI juga diemban Mas Tjondro dengan kesungguhan dan rasa tanggung jawab yang tinggi. Memandang Mas Tjondro kala ia memimpin pertemuan berkala Kelompok Ilmu-Ilmu Sosial AIPI, saya selalu terkesan dengan semangat yang tetap tinggi, meskipun Mas Tjondro sudah mendekati usia 80 tahun. Wajahnya yang cerah dan tetap muda memang mencerminkan watak yang baik sekali, kedamaian (*inner peace*) yang sejuk, dan integritas pribadi dan intelektual yang tinggi. Saya merasa beruntung sekali mempunyai teman dan rekan kerja yang sangat baik hati dan yang saya sangat hormati.

Selamat Ulang Tahun ke-80, Mas Tjondro! Semoga Anda tetap sehat dan berkarya terus untuk kemajuan ilmu pengetahuan dan peningkatan kesejahteraan rakyat Indonesia yang memang sejak dulu merupakan kepedulian Anda.

Jakarta, 1 Februari 2008
THEE Kian Wie*)

---

* Staf ahli, Pusat Penelitian Ekonomi, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2E-LIPI), Jakarta.

I first met with Sediono Tjondronegoro in 1960 at the Centre for Southeast Asian Studies of Amsterdam University. Mommy, as his friends were allowed to call him, became a staff member in the team headed by Professor Wim Wertheim, who was already then renowned for his scholarly work on modern Indonesia ten years before Mommy had come to the Netherlands to enrol himself in the newly founded Faculty of Political and Social Sciences of Amsterdam University. Having completed his M.A. Studies, he wanted to gain some advanced research experience under the guidance of our *mahaguru* Wertheim before going back to Indonesia. The Centre was located in the Royal Tropical Institute established as *Koloniaal Instituut* but renamed when Indonesia became independent. Our Centre only consisted of two rooms, one of which was occupied by Wertheim, and in the other one the junior associates closely worked together. By the time Mommy left for Bogor to take up a staff position at IPB, we had become good friends. That relationship has lasted throughout the years. Whenever I came to Indonesia, I used to stay with Mommy and Pien, first in their house in Darmaga and later in their new residence at the outskirts of Bogor. And the other way around, whenever Mommy visited for short engagements the Netherlands we met. In that way we used to keep ourselves informed about each other.

In the early 1970s, Mommy joined ESCAP in Bangkok to gain in international experience. It was already clear then that he did not want to become an intellectual expatriate. He returned to Indonesia to conduct fieldwork in rural Java. Taking time off to do empirical research for his doctorate was not so easy, but in the end he managed to get some study leave which he spent by writing his thesis at SEAS in Singapore. Later on he was nominated to the prestigious Tinbergen chair at the Erasmus University in Rotterdam but he always went back to where he felt at home, i.e. Bogor. Mommy combined his academic work with policy assignments and took a leading role in the *transmigrasi* programme during the 1980s. Ultimately he became a very

high-ranking policy maker without ever abandoning his duties in *Sosek*, the department from which he operated at IPB. Over the years Mommy became a major figure in the field of social sciences in Indonesia and he contributed to the standing of these disciplines by joining and chairing committees and councils even when he had reached his age of retirement.

It is particularly felicitous of AKATIGA to have taken the initiative to honour my friend at his eightieth birthday. Having served society as well as the state in his long and impressive career, Mommy has always been a warm supporter of non-government organizations such as AKATIGA, knowing quite well that the business of development is too important to leave it in the hands of the government. Wertheim taught his students that social progress for the people does not come from the vested interests but has to be struggled for from below. Mommy has learnt how to practice that lesson and to that extent AKATIGA is an important window for him to monitor what is going on in the real world.

Amsterdam, February 2008
Jan Breman

Pak Tjondronegoro,

I first met Pak Tjondronegoro in the early 1970s in connection with transmigration. The occasion was the 1971 Transmigration Workshop, which marked a great step forward in the development of concepts about the significance of transmigration in Indonesia. During the 1960s the whole idea of transmigration had become unpopular, very largely because the program had been misused by certain political organizations that sought to obtain influence outside Java.

The Director-General for Transmigration had invited a number of Indonesian academics, in particular researchers from Bogor Institute of Agriculture, to help in the preparation of policies and guide-lines for the implementation of transmigration as a program that would focus on agro-development outside Java and at the same time ensure a better living for small and landless farmers from Java and Bali.

The 1971 Workshop was followed by the ratification in 1972 of the long-needed Basic Transmigration Act and the establishment of the Transmigration Training and Research Center, which was supported by the Lincoln Institute of the University of Hartford, USA. As Director of the Center, Pak Tjondro, who was then Associate Professor in rural sociology at IPB, made a major contribution to policies concerning the social and economic aspects of transmigration. He saw transmigration not as a statistical exercise designed to reach numerical targets but as an undertaking that involved the lives of human beings. The emphasis that he placed on the human aspect is summed up in the way he was always prepared to talk in simple language with transmigrants, in Javanese if necessary, rather than address them in the im-

personal and often stilted language of the average government official.

Congratulations, Pak Tjondro, on your birthday and on your achievements.

Joan Hardjono

Dear Prof. Tjondronegoro,

I am very happy to put the following words to paper on the occasion of your 80th birthday. I will write the simplest and at the same time for me the most meaningful memory, namely how we met when I was a graduate student from Wageningen visiting Indonesia in 1972.

As any student had to do in Wageningen, I had to spend six months overseas, in a tropical area. It was a wise condition and part of our studies because one could prove that one could survive in a tropical area, and, even better, that one actually liked living in tropical areas. That was the way I interpreted it; I was never one for big theories back then!

When my turn came to go out from Wageningen, I looked forward to this with great anticipation. I was the only one of my year who wanted to go to Indonesia. Dirk Van Dusseldorp helped to get into contact with prof Tjondrogegoro. My fellow students all wanted to go to Latin America or the Mediterranean area, the first for socialist glory the second for ease I think. I remember only two students who went to Indonesia before me, Theo Scheepens, with whom I am still in good contact, and Pedro Arends, with whom I have lost contact.

Finally, the big moment was there. I boarded a DC 9 flown by Sabena and left from Zaventhem Brussels, Belgium, this being the most economical way. When I boarded I remember that many times I had flown the same route with KLM in the super constellation of the 1950's and in those years the trip took 3 days and nights but with the Sabena it took one full day. On touch down I was greeted by family friends and taken care of in a most agreeable manner, Mr. and Mrs. Hajiwibowo, then working for Unilever Indonesia. They had spent the war years in Holland with my grandmother and they took care of me very well.

After a few days I went to Bogor to meet with Prof. Sayogyo and Prof. Tjondronegoro to report for duty. I remember from my talk with Prof. Sajogyo that he radiated an inner power about the well being of small people which could not be denied. I left his presence with a feeling of urgency but not really knowing what to do.

Prof. Tjondronegoro. He spoke a Dutch for which I could only envy him, precise, highly polite and pointed. Prior to my departure I had concocted a proposal gallantly stating that I would investigate the attitude of farming people towards their cooperative. This choice of topic was made in discussion with Prof. Dirk van Dusseldorp and it fitted, in retrospect, the fashion of the day in Wageningen. I myself had little clue what an attitude was, I vaguely thought it had to do with liking or not liking.

Prof. Tjondronegoro put one straight in an inimitable manner. He explained the history of the concept of the cooperative in Indonesia, reiterated the events of 1965, those before, and those after, and went on to say that he would gladly take me to some places to see. I felt immensely grateful but not at all sure of myself. I promised that I would quickly master Indonesian, which I managed to some small extent by remembering 20 new words every day. Prof. Tjondronegoro said that I only needed to know about 800 words to move around. He also added that Sundanese was the language in the area, and that it was far more difficult.

We made a visit to an area near Sukabumi, which had witnessed quite some violence at the time of independence. We went to see a village-head and we were greeted with great warmth. The wife of the village-head loaded my plate with rice which I could not finish to the pleasure of all, except myself. I was not quite aware of it but by that time I am sure Prof. Tjondronegoro had my number and he rightfully and blissfully decided that I was not someone who could stay for days on end in

a lonely village. He assigned me to the village of Caringin just over the pass of Ciawi, and told me just hang around, speak with everyone and write down what I saw and what I heard about village life and the economic situation of the farmers.

I followed his instructions, found a billet, and aside from talking to the people in the village. I drove up and down the Sukabumi road on my motorbike (a Norton 500 cc single cylinder) and met with all type of people. I guess I learned more from the persons I met on the road then from my interviews with farmers and the village-head who also was the chair of the cooperative.

In some of my contemplative moments I considered the methodology of participatory observation and decided that I found it boring. From time to time I went back to IPB to the *SOSEK* Department and found great comfort in meeting with Prof. Tjondronegoro and his earthy humor and understanding. By that time I had come to the conclusion that the elite of the village was running the cooperative and it took me some time to grasp this in its full meaning. It was the necessary reality, not good nor bad in itself. I decided to conduct a survey which I did with help of my cousin in Bogor. I typed up a report which I had reviewed by Willem Wittermans, an old acquaintance of Wageningen, who was into the chicken business near Cibadak. Willem said it was not too bad, personally I felt it was not good enough. Prof. Tjondronegoro told me I had to give a presentation at *SOSEK* IPB which I did.

I was fully aware of the fact that my finding lacked the goal orientation of the work of my fellow students. They were always highly focused on recommendations to improve village life and agriculture and I simply felt in no way capable of doing so. Then Prof. Tjondronegoro said: "Taco, under the conditions your work is fine, and if you conclude that the cooperative movement is tied in closely with the local elite that is good enough." I felt relieved, a feeling, I am sure, shared

by all students going through a rite de passage. I felt very grateful to him because at all terms of my stay he was positive, supportive and understanding. And he knew when to laugh!

Prof. Tjondronegoro understood that someone from a developed country who had never known any shortage in life would not find it easy to really recognize problems as experienced by others in a direct way. He had patience with his students and trusted that they could come to their own conclusion. In that way, Prof. Tjondronegoro was far ahead of the academic environment in the development sciences in the Netherlands of the 70s. Excepting Dirk Van Dusseldorp, Rudi Van Lier and a few others, of liberal ilk!

I think back of this period in my life with a great sense of gratitude to Prof. Tjondronegoro and his support to a young Netherlands' student.

Prof. Tjondronegoro combines in his stance and outlook two things. The one element is academic excellence, a logical mind and intellectual distance. At the time I could sense and admire this, because it showed me something that was worthwhile striving for. The other element is an acute awareness of the life problems of small people and an urge to find recognition and solutions for this. This I could perceive only on a long distance, at the time. Now that I know Prof. Tjondronegoro longer I see it more clearly.

His work has inspired many, including me. I hope to continue some of the work in the future, together with him!

Bogor, 14 February, 2008
Taco Bottema

PAK SEDIONO TJONDRONEGORO YANG SAYA TAHU

Pak Tjondro pernah menjadi dosen saya untuk mata kuliah sosiologi politik pada tahun 1972. Tahun itu merupakan tahun kedua saya menjadi mahasiswa dengan macam-macam pengalaman dan ilmu pengetahuan baru yang saya peroleh dari banyak dosen. Karena itulah, saya mampu membedakan dosen-dosen dalam suatu peta yang cukup jelas untuk saya sendiri. Sebelum menjadi mahasiswa sosiologi UI saya sudah menempuh pendidikan filsafat di seminari Kentungan Yogyakarta (ketika itu masih berafiliasi dengan IKIP Sanatha Dharma), sehingga makin banyaklah referensi saya untuk mengenal orang, khususnya para dosen dan tentu juga rekan-rekan mahasiswa seangkatan saya. Dari ”peta dosen” yang saya buat ketika itu, Pak Tjondro berada pada suatu tempat yang cukup mencolok, walaupun bukan menjadi orang yang alamat rumahnya saya tahu. Mengapa dia mencolok?

Mahasiswa siapapun hampir pasti mengagumi dosennya karena beberapa faktor. *Pertama*, cara mengajar (didaktik pedagogik) yang disampaikan dalam bahasa yang jelas dengan logika berpikir yang runtun. *Kedua*, isi kuliah yang memang sesuai dengan judul kuliah yang diberikan, dalam hal ini, sosiologi politik. *Ketiga*, integritas akademik yang konsisten dengan pokok pikiran yang dianggapnya benar. *Keempat*, kepribadian sebagai seorang manusia yang saya tangkap di luar jam kuliah. Dalam keempat faktor itu, Pak Tjondro melebihi cukup banyak dosen di FIS (Fakultas Ilmu-Ilmu Sosial) Rawamangun ketika itu.

Sesuai dengan sistem paket ketika itu, seorang mahasiswa diwajibkan untuk mengambil beberapa matakuliah yang sudah ditentukan. Kuliah Pak Tjondro kira-kira berlangsung sekitar jam 10.30 sampai jam 12.30. Sebelumnya kami mendapat kuliah dari seorang dosen

yang tidak perlu saya sebutkan namanya di sini. Membanding-bandingkan dosen hampir tidak dapat dielakkan di sini. Setelah kami mengikuti kuliah Pak Tjondro kami masih mengetahui dan sedikit bisa menjelaskan pemikiran sosial-politik para pemikir besar di Perancis, Inggris, Jerman. Sedangkan dari dosen yang satu itu, kami tidak dapat apa-apa, walaupun kemudian melalui bacaan dan asistennya kami bisa mengetahui sedikit tentang ilmunya itu.

Karena itulah, Pak Tjondro ada di tempat yang paling empuk dalam hati seorang mahasiswa, khususnya saya sendiri. Walaupun kami tidak tahu persis apa yang dikerjakan Pak Tjondro ketika itu, kami menyimpulkan sendiri bahwa dia orang yang sangat sibuk. Begitu selesai kuliah langsung pergi entah kemana kami tidak tahu. Jarang bercakap-cakap dengan mahasiswa sebelum atau setelah kuliah, apalagi berlama-lama di kampus seperti yang terjadi pada beberapa dosen lainnya. Memang dia adalah dosen tamu. Tetapi pada suatu saat Pak Tjondro terperangkap cukup lama di FIS Rawamangun, karena ban mobilnya gembos. Saya lupa ban belakang atau depan, kiri atau kanan. Yang masih saya ingat adalah bentuk mobilnya (saya tidak tahu mereknya) yang cukup aneh. Saya mendekatinya dari jarak kira-kira sepuluh meter, dan sejenak saya memerhatikan usahanya untuk mengeluarkan ban yang *gembos* dan menggantikannya dengan ban *serep*. Saya tidak tahu hasilnya, tetapi tetap saya kagum karena kalau peristiwa itu terjadi pada orang lain seperti dia, mungkin yang dipanggilnya adalah montir. Luar biasa.

Setelah kuliah berakhir saya tidak pernah bertemu lagi dengan beliau sampai ujian promosi di Rawamangan beberapa tahun kemudian. Ketika dia ujian promosi doktor, saya hadir menyaksikannya. Bagi kami mahasiswa, penampilan Pak Tjondro dalam ujian itu bagus sekali. Dia matang, tenang, membanggakan kami mahasiswanya. Kebanggaan saya masih dilengkapi lagi dengan suatu ”polemik” sekitar tesisnya tentang pembangunan yang diangkat oleh Nico Schulte Nordholt.

Polemik ini dimuat dalam majalah Universitas Kristen Satya Wacana dalam beberapa kali penerbitan. Saya mengikuti polemik itu dengan penuh perhatian sambil membayangkan suatu diskusi yang terjadi ketika ujian promosinya berlangsung.

Dengan ”potret” seperti itu, Pak Tjondro sungguh menjadi tokoh identifikasi bagi saya, walaupun saya tidak pernah konsisten mempelajari cara berpikirnya tentang pembangunan masyarakat desa, hingga saat ini.

Duduk bersama dengan Pak Tjondro dalam pertemuan akademik (seminar, diskusi, ujian disertasi) jauh setelah saya menjadi mahasiswanya tentu sangat menyenangkan. Saya ingat kembali wajahnya dulu yang tampan dengan ciri khas senyum, dengan rambut yang cukup banyak memenuhi kepalanya. Seperti biasanya seorang guru tidak terlalu mengenal muridnya (karena terlalu banyak), begitu pula Pak Tjondro. Awalnya dia tidak percaya bahwa saya adalah muridnya. Ketika saya menyinggung kembali saat-saat saya menjadi mahasiswanya di Rawamangun, baru dia bilang ”oh begitu”, sambil tertawa. Saya tetap menempatkan diri sebagai ”murid”, walaupun Pak Tjondro tidak merasa dirinya sebagai guru. Itu biasa.

Pertengahan Januari 2008 saya duduk bersama beliau dalam panitia ujian disertasi S-3 di IPB Bogor. Memang saya tahu dia sudah lama pensiun, tetapi saya tidak menyangka umurnya sudah mau masuk delapan puluh tahun. Dari cara dia bertanya, berbicara, berargumentasi, tidak terlihat sedikitpun ada kesan pikun atau linglung, seperti biasanya menghinggapi para lansia, apalagi 80 tahun. Begitu pula dari caranya dia jalan, duduk, ambil kursi, juga tidak ada kesan sedikitpun gejala rapuh tulang (osteoporosis) yang biasanya sudah mulai terasa pada usia 50 atau 60 tahun. Jalannya masih tegak se-

perti dulu. Saya kira, inilah buah dari sikap hidupnya yang penuh disiplin dalam belajar, bergerak, dan menjaga keseimbangan lahir batin.

Pak Tjondro yang tetap saya kagumi, SELAMAT ULANG TAHUN dan PANJANG UMUR.

Robert Lawang

Sediono Tjondronegoro: scholar and gentleman

To the older generation of generation of Dutch scholars who were his fellow students in the 1950s, and to generations of IPB students and young academics, as well as foreign scholars, Pak Tjondronegoro has always been a voice of calm and reason, the most polite and gentle of all scholars, modest, friendly, supportive and without a hint of prejudice or favouritism.

But those who read this book will know all these things. Instead of a long essay on Tjondronegoro the scientist, I would like to offer a small personal reminiscence.

Actually, Pak Tjondro knows quite a lot about my personal life and has seen me at some interesting moments. When I lived as a lonely bachelor in Bogor in the late 1970s, he and his wife Pien watched with amusement my (unsuccessful) attempts—and those of many others—to put an end to my bachelor existence. Then I moved to The Hague, and shortly afterwards he came to the Netherlands for a year as Tinbergen Visiting Fellow. One Sunday morning in 1982 the Tjondronegoros and their two children appeared at my small house in Scheveningen for a spontaneous visit, at about 11.00 am, to find me still asleep after an exciting 'malam Minggu' party with the ISS students, where I had drunk too much wine. Pak Tjondro, perhaps remembering his days as a student in Amsterdam in the 1950s, behaved as if this was the most normal thing in the world.

Then, in 1985 he played a key role in the ending of my bachelor days. With my father having passed away and my mother unable to travel to Indonesia, I had to ask my Bogor 'brothers' and 'uncles' to represent my family and deliver me safely to my bride's home in Kemang.

In the photos below you can see them all: Pak Gunawan Wiradi in front, Pak Rudi Sinaga and Pak Tjondro on my right and left. Twenty-two years later I still feel his gentle hand on my arm, and his reassuring presence, keeping me calm as I approached the stressful moment of my Javanese wedding.

Dear Pak Tjondro, best wishes to you on your 80th birthday!

The Hague, February 2008
Ben White and family





Salam dari Accra,

Saya mengenal Pak Tjondro sewaktu masih menjadi mahasiswa IPB di awal tahun 1982 sebagai sosok ilmuwan yang disegani baik di Indonesia maupun di dunia Internasional. IPB dan kita semua beruntung mempunyai bapak seperti Pak Tjondro ini, pemikiran-pemikiran tentang pembangunan pertanian, terutama sistem pemerintahan desa dan kecamatan serta interaksi antar lapisan dalam masyarakat, sangat mewarnai dialektika dan perdebatan sosiologis di Indonesia.

Saya sangat mengagumi buah pemikiran Pak Tjondro yang sangat lugas dan jelas, dan pada saat pertama kali saya menggunakan buah pikiran beliau, saya masih di SMA dan aktif dalam Kelompok Ilmiah Remaja di Jakarta. Saya menggunakan kerangka pemikiran Pak Tjondro untuk melihat dan meneropong kehidupan buruh angkut pelabuhan di Jakarta yang sebagian berasal dari Sukabumi dan Indramayu, di mana beliau pernah menulis tentang kehidupan masyarakat di wilayah tersebut. Kerangka pikir tersebut sangat membantu saya, sehingga akhirnya saya dapat memenangkan lomba karya ilmiah remaja nasional dan mendapatkan tiket untuk kuliah di IPB tanpa tes.

Setelah melewati masa persiapan bersama sebagai mahasiswa baru, saya banyak membaca artikel dan tulisan-tulisan beliau sebagai bagian dari kuliah Sosiologi pedesaan di IPB. Dan sekali lagi, karena kegandrungan tersebut, saya kemudian diterima sebagai asisten dosen untuk matakuliah sosiologi pedesaan. Waktu terus berlalu, sampai saya lulus dari IPB dan ternyata '*nyangkut*' menjadi asisten peneliti untuk proyek bersama antara ISS-IPB dan ITB. Dan pada saat itu, interaksi saya dengan Prof. Tjondronegoro semakin intensif di bawah bimbingan Dr. Benjamin White.

Pada saat mendirikan AKATIGA, pak Tjondro hanya memberikan dukungan dari 'jauh', tetapi kemudian beliau diminta untuk dapat du-

duk menjadi ketua Badan Pembina AKATIGA. Karya-karya dan pemikiran beliau tentang kemiskinan dan keadilan sosial sangat menonjol. Selamat ulang tahun ke-80 Prof. Sediono M.P. Tjondronegoro.

Salam hangat,
Juni Thamrin dan Maspiyati

PAK TJONDRO/OM MOMI,

Saya mengenal Pak Tjondro yang biasa saya panggil Om Momi melalui orang tua saya yang sudah mengenal beliau sejak mereka sekolah di Belanda dahulu kala. Sementara hubungan saya sendiri dengan Om Momi terutama melalui kegiatan-kegiatan AKATIGA.

Ada tiga kegiatan yang saya lakukan dengan Om Momi yang bagi saya bisa menggambarkan kepribadian Om Momi.

1. Pada saat Om Momi masih menjadi asisten menteri Riset dan Teknologi, kami berdua akan menghadiri suatu diskusi mengenai pertanahan. Kami di-*drop* oleh mobil AKATIGA di Mampang, tempat diskusi itu akan dilakukan. Ternyata kami salah mendapatkan informasi karena diskusi dipindahkan ke tempat lain. Kami kembali ke jalan raya, sambil berpikir mencari taksi atau menelepon mobil kembali. Di kejauhan saya melihat bis yang bisa langsung membawa kami ke tempat diskusi. Tanpa berpikir saya berkata: "Sebenarnya kami bisa dengan mudah naik bis." Tanpa ada sedikit keengganan Om Momi menyetujui dan giliran saya yang mulai risau, "*Waah kacau nih, saya mengajak asisten menteri berdiri-diri di bus*." Namun akhirnya naik bis kami jalani. Cerita ini bukan untuk mengatakan asisten menteri sebaiknya bisa naik bis juga atau tidak, tetapi bagi saya reaksi Om Momi yang spontan setuju tanpa ada sejedapun keraguan menggambarkan kepribadian Om Momi yang sangat rendah hati dan membumi.
   Banyak pengalaman lain yang saya alami dengan Om Momi yang membuat pelajaran bagi saya bahwa kita sebaiknya tidak berusaha meninggikan diri karena posisi kita, namun sebaiknya orang menilai kita karena apa yang kita hasilkan.
2. Saat kedua yaitu pada saat saya berangkat dengan Om Momi ke Jakarta untuk sebuah pertemuan. Om Momi memberikan saya la-

poran sementara beliau mengenai proyek yang kami kerjakan bersama. Saya membacanya, dan sambil membaca di benak saya, saya membandingkan hasil ini dengan anggota lain di dalam proyek. Hal yang sangat berbeda dari Om Momi adalah beliau selalu tekun, berdedikasi tinggi untuk selalu menghasilkan *output* sepanjang kegiatan proyek ini sementara anggota lain baru menghasilkan *output* di ujung akhir proyek secara terburu-buru. Kami berdiskusi lebih jauh di mobil, dan masukan yang saya rasakan penting dari sikap Om Momi adalah dalam mengerjakan sesuatu kita harus sepenuh hati, rajin mengikuti prosesnya, dan tidak terlalu meloncat-loncat dari satu hal ke hal lain dan panik di akhir proyek yang menyebabkan hasil kita tidak optimal. Om Momi orang yang rajin, konsisten, dan setia terhadap semua proses kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya.

3. Saat ketiga yaitu ketika kami bersama sebagai pendiri AKATIGA secara rutin berdiskusi bersama mengenai isu-isu penting. Sering terjadi ada perdebatan seru antara saya dan Om Momi. Saya orang yang selalu mempertahankan argumen saya sebelum jelas terbantah dan juga selalu berusaha pragmatis, sementara Om Momi seorang selalu berangkat dari idealismenya. Pada perdebatan-perdebatan yang kami lakukan, hal yang paling saya simpan untuk menjadi pelajaran adalah Om Momi, walaupun dengan nama yang lebih besar dari saya, tidak pernah menyepelekan argumen saya atau memandang saya sebagai "junior"—kami berdebat dalam kesetaraan—dan Om Momi dalam perdebatan selalu jujur dalam melihat fakta-fakta yang ada. Tidak pernah Om Momi dalam membela idealismenya membelokkan gambaran fakta agar sesuai argumennya. Kejujurannya tidak hanya di aspek keilmuan, tetapi juga dalam menjalankan jabatannya; tidak pernah Om Momi berusaha memperkaya diri dari jabatannya di pemerintah atau di kampus.

Isono Sadoko

Ucapan Selamat Ulang Tahun Ke-80 untuk Prof. Dr. S.M.P. Tjondronegoro

Buat saya, sosok Pak Tjondro merupakan sosok yang relatif sempurna. Beliau bukan saja seorang intelektual yang sibuk menggeluti berbagai konsep dan teori. Tapi beliau juga merupakan sosok yang selalu berusaha mendekatkan pemahaman teorinya dengan realitas sosial dan berani menunjukkan keberpihakan dalam cara yang dipilihnya. Tahun 1991-an, dalam sebuah pertemuan di Wisma IPB di mana saya merupakan bagian dari peneliti muda AKATIGA, saya bertemu untuk pertama kalinya dengan beliau beserta anggota Badan Penasihat dan Pendiri lainnya seperti Prof. Sayogyo, dll. Kesan pertama yang muncul pada saat itu adalah kerendahhatian beliau. Sebagai mahasiswa yang baru saja lulus, gelar Profesor Doktor sudah membuat sebuah jarak tersendiri bagi saya. Namun beliau menyapa saya dan peneliti muda AKATIGA lainnya satu demi satu dalam sebuah percakapan informal sehingga mampu menggali berbagai topik yang menjadi minat kami termasuk motivasi bergabung dengan AKATIGA. Keberadaan beliau dan senior lainnya menjadi semangat dan motivasi tambahan bagi saya, di mana AKATIGA tidak saja menjadi tempat bekerja, tetapi juga dapat menjadi media proses belajar saya memahami realitas sosial—yang belum saya perhatikan sebelumnya—sekaligus menempa kapasitas saya menjadi seorang peneliti sosial.

Pengalaman diskusi-diskusi internal bersama beliau membangun kesadaran bagi saya dan teman-teman peneliti muda lainnya bahwa untuk berpihak dibutuhkan pengetahuan sebagai dasarnya. Kuliah tentang isu agraria, demokrasi lokal, dan penjelasan beliau tentang *sociological imagination* masih melekat pada ingatan saya sampai saat ini. Penjelasan tersebut—salah satunya—yang mendorong perhatian pribadi saya untuk mendalami sosiologi lebih lanjut. Melalui penjelasan beliau saya melihat sosiologi tidak sekadar sebuah ilmu, teta-

pi sebagai sebuah alat strategis yang mampu memberikan makna lebih tajam pada realitas sosial.

Dari beliau saya juga memperoleh pengalaman dan belajar bagaimana memecahkan persoalan di dalam organisasi. Ketika berbagai persoalan internal dan relasi eksternal datang dalam posisi saya sebagai direktur program penelitian, pada saat itu beliau secara sistematis dan penuh kesabaran bersedia memberikan *input-input* yang sangat berharga. Berdasarkan *input* dan arahan solusi yang beliau berikan untuk saya dan AKATIGA saat itu saya dapat menangkap sikap idealisme, keberpihakan, dan ketegasan beliau.

Saya juga tidak dapat melupakan beliau dengan kesediaan beliau untuk menjadi penguji ahli pada sidang tesis saya pada Departemen Sosiologi, Universitas Indonesia. Banyak *input* berharga yang saya peroleh selama proses sidang berlangsung. *Input* tersebut juga menjadi pengayaan sekaligus arahan bagi saya dalam menyempurnakan tesis saya…

Tak terhitung pelajaran yang telah saya ambil dari beliau… Saya yakin ada banyak orang lain seperti saya, yang juga memperoleh banyak manfaat dari pemikiran dan keberadaan beliau. Dalam kesempatan yang berharga ini saya ingin mengucapkan Selamat Ulang Tahun ke-80 untuk Bapak S.M.P. Tjondronegoro. Mudah-mudahan kegigihan beliau yang tidak pernah berhenti berpikir, selalu cermat pada disiplin ilmu yang didalaminya, serta idealisme dan keberpihakannya pada kelompok marginal menjadi pedoman dan teladan bagi kalangan muda untuk terus maju dan memberikan kontribusi pada perbaikan kondisi bangsa ke depan.

Erna Ermawati Chotim

PAK TJONDRO YANG SAYA KENAL

Saya mengenal Pak Tjondro pertama kali ketika bergabung dengan AKATIGA pada tahun 1998. Waktu itu saya sebagai peneliti yang masih sangat junior, masih *gres* lulus dari sekolah, merasa agak segan pada beliau karena reputasi beliau sebagai peneliti senior dan juga guru besar di IPB. Tadinya saya juga tidak menyangka bahwa AKATIGA memang dipenuhi nama-nama besar di bidang penelitian terutama untuk isu-isu kemiskinan, nama-nama yang sering kita baca di koran atau buku yang mereka tulis, sehingga agak terpukau juga melihat bahwa nama-nama tersebut bisa kita jumpai secara langsung.

Perjalanan saya di AKATIGA kemudian membuat saya makin mengenal Pak Tjondro, meskipun pada awalnya saya agak jarang berdiskusi dengan beliau dikarenakan penelitian-penelitian yang saya lakukan tidak terlalu bersinggungan dengan beliau. Satu hal yang saya sangat berterima kasih kepada beliau adalah kesediaan beliau untuk memberikan surat rekomendasi bagi saya ketika saya akan melanjutkan sekolah ke Amerika pada tahun 2003. Dan sungguh suatu kebetulan yang manis pula bahwa sekolah yang saya masuki, yaitu University of Wisconsin-Madison, ternyata pernah pula menjadi tempat belajar Pak Tjondro sekian tahun yang lalu.

Dengan tanggung jawab baru saya sekarang di AKATIGA, interaksi saya dengan Pak Tjondro sebagai anggota Dewan Pembina AKATIGA juga meningkat. Saya merasakan betul komitmen Pak Tjondro untuk membantu menjalankan roda kegiatan AKATIGA, bahkan termasuk untuk mondar-mandir ke Bandung dalam waktu-waktu tertentu untuk berdiskusi dengan kami.

Sepanjang perkenalan saya dengan Pak Tjondro inilah saya mencatat beberapa kesan yang mendalam tentang beliau. Yang pertama, keteguhan beliau pada komitmen yang telah beliau buat, kepada siapa-

pun itu. Saya ingat Pak Tjondro pernah bercerita bahwa setamat beliau dari sekolah, beliau pernah mendapatkan tawaran pekerjaan di sebuah lembaga internasional dengan gaji yang besar, akan tetapi karena beliau telah mengikat komitmen dengan IPB, beliau memilih untuk kembali mengajar di IPB meskipun dengan penghasilan sepersepuluh yang bisa beliau terima di lembaga internasional tersebut. Pak Tjondro menceritakan hal itu tidak dengan maksud membanggakan diri beliau, tetapi untuk memberikan ilustrasi bagi kami bahwa komitmen, dengan segala risikonya, harus tetap dipegang. Cerita beliau itu betul-betul tertanam di pikiran saya dan berharap bahwa saya bisa meniru beliau.

Kesan mendalam yang kedua adalah kebersahajaan dan kesederhanaan beliau. Ini terlihat misalnya ketika beliau sebagai supervisor dari salah satu kegiatan penelitian AKATIGA mengadakan kunjungan ke lapangan atau ketika harus menginap di Bandung untuk keperluan AKATIGA. Beliau selalu berpesan agar kami memesankan kamar yang sederhana saja, jangan terlalu mewah. Padahal kamar yang kami pesankan—menurut kami—juga bukanlah kamar yang mewah, masih sesuai dengan plafon dari AKATIGA.

Kesan lain yang juga saya peroleh adalah kesantunan beliau dalam menghadapi setiap orang, siapapun orang tersebut. Kepada kami yang junior pun beliau bersikap santun. Tetapi di balik kesantunan tersebut kami tahu bahwa Pak Tjondro mempunyai sikap yang tegas.

Mengenai kepakaran beliau, saya kira hal tersebut telah terbukti melalui karya-karya beliau. Saya pribadi merasa sangat beruntung bahwa saya dapat mengenal dan belajar dari Pak Tjondro terutama tentang sifat kebersahajaan dan keteguhan pada komitmen. Selamat Ulang Tahun yang ke-80 Pak Tjondro, semoga Allah SWT selalu melimpahkan rahmat dan kesehatan kepada Bapak!

Nurul Widyaningrum

Awal mula perkenalan saya dengan Pak Tjondro dimulai lewat tulisan-tulisan Beliau. Saya membaca beberapa pemikiran-pemikiran Beliau dalam bentuk buku-buku dan artikel-artikel ilmu sosial. Waktu itu yang terbayang Pak Tjondro ini pastinya seorang ilmuwan yang luar biasa karena rajin menulis. Di tempat saya kuliah jarang sekali dosen yang rajin menulis. Buat saya, dosen yang rajin menulis ini pasti luar biasa.

Tidak disangka, beberapa tahun kemudian saya bisa mengenal langsung Pak Tjondro lewat aktivitas saya di Yayasan AKATIGA. Waktu itu Pak Tjondro masih menjadi ketua Badan Pengurus Yayasan AKATIGA. Awalnya sempat *deg-degan* karena harus berhadapan dengan seseorang yang selama ini artikelnya hanya bisa saya baca. Lama-kelamaan pribadi Pak Tjondro menimbulkan kesan mendalam buat saya.

Yang saya ingat pertama kali dari Pak Tjondro adalah disiplinnya. Beliau selalu menepati janji, sekecil apapun. Kadang, hal ini merisaukan Beliau karena seringkali orang lain mudah melupakan janji. Saya juga sering kali merasa tidak enak kalau beberapa pertemuan dibatalkan. Sungguh, saya tahu Beliau juga pasti sibuk dan sudah meluangkan waktunya untuk itu.

Yang membuat saya juga suka terheran-heran karena di usianya yang menjelang 80 tahun ini, Beliau selalu terlihat segar dan masih aktif bepergian kemana-mana, termasuk ketika harus ke lapangan bersama peneliti-peneliti muda. Stamina fisiknya masih diimbangi dengan pemikiran-pemikirannya yang masih tajam. Pak Tjondro selalu berdiskusi mengenai masalah-masalah sosial terkini dan Beliau tidak pernah lupa untuk mengaitkan dengan kehidupan kelompok miskin.

Tapi yang paling saya rasakan adalah dukungan Beliau kepada yang muda-muda. Caranya selalu membuat nyaman, tidak menghakimi

ataupun menggurui. Pak Tjondro tidak segan-segan berbicara dengan yang muda-muda dan berusaha menanamkan komitmen menjadi seseorang peneliti sosial. Dalam hal ini, saya mengerti kerisauan Beliau mengenai masa depan penelitian sosial. Hal ini bisa terjadi karena dedikasi Beliau yang tinggi terhadap masa depan penelitian sosial.

Dalam menghadapi berbagai kesulitan yang pernah dialami lembaga ini, Pak Tjondro juga selalu berorientasi pada pemecahan masalah. Pak Tjondro jarang berkata banyak, tapi Beliau pasti memberikan dukungan nyata dalam bentuk waktu yang pasti diluangkan untuk memecahkan masalah tersebut.

Tetapi, Pak Tjondro tidak selalu serius. Beliau juga memiliki pribadi yang hangat. Beberapa kali Beliau bersenda gurau dan saya pernah terpukau ketika Pak Tjondro berbicara perkembangan berita terakhir mengenai Desi Ratnasari. Ah, senangnya melihat Pak Tjondro tertawa. Juga ketika Beliau memberikan kado ulang tahun yang tidak terduga.

Akhirnya, setelah mengenalnya, saya berpikir Pak Tjondro ini sangat luar biasa. Bukan karena hanya rajin menulis, tapi juga karena pribadinya yang sederhana yang membuat orang yang merasa dihargai. Selamat ulang tahun Pak Tjondro, semoga diberkahi dengan kesehatan dan karunia dari-Nya. Terima kasih sudah menjadi teman.

Yulia Indrawati Sari

Oom Mom 80 tahun di 2008

Oom Mom yang terhormat,
SELAMAT ULANG TAHUN.

Bagi pribadi saya yang jauh dari sempurna ini, izinkanlah saya berusaha semampu saya untuk meneladani

KERENDAHAN HATI
KESEDERHANAAN
KESANTUNAN
KEJUJURAN
KETEGUHAN
KEBIJAKSANAAN
KETEKUNAN
dan
INTEGRITAS KEILMUAN

yang selalu terpancar dari diri oom Mom, bilamanapun saya berinteraksi dan berkomunikasi dengan oom, untuk urusan profesi maupun pribadi.

Oom Mom yang tersayang,
SELAMAT ULANG TAHUN.

Bagi pribadi yang sedang mencari dan berusaha menjadi ini, izinkanlah saya menjadikan oom Mom sebagai cermin saya, sebagai pegangan saya dengan meneladani

KERENDAHAN HATImu
KESEDERHANAANmu
KESANTUNANmu
KEJUJURANmu
KETEGUHANmu
KEBIJAKSANAANmu
KETEKUNANmu
dan
INTEGRITAS KEILMUANmu

Oom Mom,

Ada saat saya merasa, oom Mom lah satu-satunya sosok yang sangat tepat untuk berbagi kerisauan dan kegalauan mengenai masa depan bangsa.

Oom Mom yang tercinta,
SELAMAT ULANG TAHUN

Semoga teladanmu dan ciri pribadimu terus memancar dan menyebar kepada saya dan teman-teman segenerasi saya maupun generasi-generasi sesudahnya.

Lieve oom Mom,

Tetaplah sehat.
Temani kami, generasi setelahmu, untuk menyumbangkan sedikit saja perbaikan untuk bangsa.
Seperti yang selama ini selalu oom Mom lakukan.

Salam hormat,
Indrasari Tjandraningsih

Kumpulan Tulisan Prof. Dr. Sediono M.P Tjondronegoro

NEGARA AGRARIS INGKARI AGRARIA

Pembangunan Desa dan Kemiskinan di Indonesia

AKATIGA pusat Analisis Sosial adalah lembaga penelitian nirlaba yang melakukan berbagai kegiatan penelitian, pelatihan, penerbitan, pengembangan jaringan kerjasama yang saling menguntungkan, dan advokasi kebijakan pembangunan.

Dalam menjalankan aktivitasnya, AKATIGA mengembangkan prinsip independen, multidisiplin, partisipatif, dan berorientasi pada upaya penguatan posisi masyarakat sipil, khususnya mereka yang lemah dan tertinggal dalam proses pembangunan. Upaya penguatan tersebut dilakukan melalui kajian kritis terhadap proses dan kebijakan pembangunan yang berdampak pada rakyat kecil. Ada empat topik besar yang menjadi fokus analisis kritis AKATIGA. Pertama, masalah perburuhan dan hubungan kerja/hubungan industrial dengan isu sentral seputar kebijakan pengupahan, pengorganisasian buruh, dan pola-pola sengketa perburuhan. Kedua, masalah dinamika usaha kecil dalam konteks pengembangan ekonomi rakyat dengan fokus kepada persoalan struktural yang dihadapi usaha kecil dalam rangka meningkatkan kemampuan mereka untuk mengakumulasi modal. Ketiga, masalah ketimpangan distribusi sumber daya utama rakyat yang difokuskan kepada isu struktur relasi agraria. Keempat, isu demokratisasi lokal yang bertujuan untuk memberikan pandangan kritis terhadap berbagai inisiatif di kalangan 'civil society' maupun pemerintah. Keempat topik kajian AKATIGA tersebut dilakukan dalam upaya membuka peluang kelompok miskin untuk membangkitkan kemandiriannya dan dapat berpartisipasi dalam proses pembangunan.

YAYASAN AKATIGA
Pusat Analisis Sosial

Jl. Tubagus Ismail II/2
Bandung 40134, Indonesia
Tel. 022-2502302, Fax. 022-2535824
E-mail akatiga@akatiga.org, akatiga@gmail.com
Website http://www.akatiga.org

ISBN 978-979-8589-52-2