

Tanah

UNTUK KEADILAN DAN KESEJAHTERAAN RAKYAT

Dewan Guru Besar
Universitas Indonesia

Tanah

UNTUK KEADILAN DAN KESEJAHTERAAN RAKYAT

...para Guru Besar UI dan Universitas lain diharapkan dapat menyampaikan pemikiran yang dikembangkan dari penelitian dan kajian sehingga dapat diaplikasikan untuk kesejahteraan rakyat...

Prof. Dr. dr. Biran Affandi, SpOG(K), FAMM
Ketua Dewan Guru Besar – Universitas Indonesia

...inti dari proses social development itu sendiri adalah keterlibatan pihak kampus, dalam hal ini mungkin Universitas Indonesia untuk dapat mencari terobosan dengan mengisi arena pubik dengan wacana-wacana akademik yang bisa mencerahkan republik ini...

Prof. Dr. der. Soz. Gumilar Rusliwa Somantri
Rektor Universitas Indonesia

...saya mengajak kita semua menggugat *dominant paradigm*. Kita berbicara mengenai keadilan itu dan sejak lahir sudah berbicara mengenai keadilan. Kita berbicara kesejahteraan. Pertanyaannya kemudian, apakah betul guru besar seluruh Indonesia ini tidak memungkinkan untuk melahirkan artikulasi-artikulasi alternatif, pemikiran - pemikiran alternatif dari *dominant paradigm* yang ternyata membuktikan kepada kita belum memberikan yang terbaik yang kita harapkan....

Joyo Winoto Ph.D
Kepala BPN Republik Indonesia

Dewan Guru Besar
Universitas Indonesia

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

Lingkup Hak Cipta

Pasal 2:

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak Ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana

Pasal 72:

1. Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Tanah

untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat

TANAH UNTUK KEADILAN
DAN KESEJAHTERAAN RAKYAT
(c) 2010 Dewan Guru Besar Universitas Indonesia

Pertama kali diterbitkan dalam Bahasa Indonesia
oleh Penerbit Dewan Guru Besar Universitas Indonesia, Agustus 2010

Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian
atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit

x + 184 hlm; 14 cm x 21 cm
ISBN: 978-602-97890-0-3

Cetakan pertama, Oktober 2010

KATA PENGANTAR

University is a spiritual resources:
Non material resources that inspire and motivate people
toward productive lives, altruism and creativity in the art and sciences
which include vision of opportunity, work ethic, sense of discipline, sense of family,
solidarity,
sense of community, ethic of benevolence, thirst of knowledge.

Robert Fogel, Nobel Laureate 1994

Dewan Guru Besar Universitas Indonesia (DGB-UI) merupakan salah satu organ di UI dengan tugas melakukan pembinaan kehidupan akademik dan integritas moral serta etika akademik di UI.

Secara berkala, DGB-UI menyelenggarakan Rapat Pleno yang isinya membahas masalah Utama Bangsa dan Negara Republik Indonesia. Tujuannya menyampaikan sumbang saran, pemecahan masalah terhadap permasalahan tersebut. Kali ini Rapat Pleno DGB-UI membicarakan "Tanah untuk Kesejahteraan Rakyat".

"..... membentuk suatu pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia ....."

Demikian bunyi alinea ke-4, Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Secara tersirat dan tersurat, Negara mempunyai kewajiban untuk memajukan kesejahteraan umum, kesejahteraan rakyat.

Kesejahteraan rakyat Indonesia makin hari bukan bertambah baik, tetapi malah makin buruk akibat dari krisis dan keruwetan yang bersifat multidimensi.

Sebagai himpunan para akademisi, yang kesemuanya bermuara pada pengembangan kehidupan dan kemanusiaan, maka para Guru Besar UI dan Universitas lain diharapkan dapat menyampaikan pemikiran yang dikembangkan dari penelitian dan kajian sehingga dapat diaplikasikan untuk kesejahteraan rakyat.

Kepada Bapak Joyo Winoto, PhD (Kepala Badan Pertanahan Nasional), yang telah memberikan bantuan pemikiran, moril dan materiil, kami sampaikan ucapan terima kasih yang tak terhingga. Begitu pula kepada para Panitia Pelaksana serta semua pihak yang tidak dapat kami sebutkan satu persatu, kami ucapkan terima kasih sehingga acara ini dapat terselenggara.

Semoga Buku "***Tanah Untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat***" yang merupakan hasil dari Simposium Dewan Guru Besar UI ini dapat memberikan pemikiran yang konstruktif bagi kita semua.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb

Prof. Dr. dr. Biran Affandi, SpOG(K), FAMM
Ketua Dewan Guru Besar – Universitas Indonesia

DAFTAR ISI

v **PENGANTAR**
Prof. Dr. dr. Biran Affandi, SpOG(K), FAMM

vii **DAFTAR ISI**

1 ***SAMBUTAN***
REKTOR UNIVERSITAS INDONESIA
Prof. Dr. der Soz. Gumilar Rusliwa Somantri

7 ***KEYNOTE SPEECH***
KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL REPUBLIK INDONESIA
Joyo Winoto Ph.D

29 **PERSPEKTIF HUKUM PERSOALAN AGRARIA: SOLUSI TERHADAP DISHARMONI DAN DISINTEGRASI PENGATURAN**
Prof. Arie S. Hutagalung, SH, MLI

29 Dasar Pemikiran
31 Uraian Mengenai Disharmoni dan Pertentangan Produk-produk Hukum di Bidang Keagrariaan
40 Penutup
42 Daftar Pustaka

43 **PEMBANGUNAN DAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT: KETIDAKBERDAYAAN PARA PIHAK MELAWAN KONSTRUKSI NEOLIBERALISME**
Prof. Dr. Susetiawan, SU

37 Pendahuluan
47 Pembangunan : Sebuah Alat Perluasan Pasar
53 Pembangunan dan Kesejahteraan dalam Arena Civil Society
60 Kesejahteraan: Antara Konstruksi Organisasi Formal dan Institusi Sosial

65 Negara Indonesia: Kepatuhan terhadap Para "Pebisnis Pembangunan"
74 Kesejahteraan: Sebuah Konstruksi Komunitas
81 Kebebasan (*freedom*) dan Pencapaian Pembangunan Sosial
84 Wasana Kata
86 Daftar Pustaka

91 **KAJIAN KONTEKSTUAL PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT HAK ULAYAT MASYARAKAT HUKUM ADAT**
Prof. Dr. Maria S. W. Sumardjono, S.H., MCL., MPA

91 Pengantar
93 Pengaturan tentang Hak Masyarakat Hukum Adat/Hak Ulayat dalam Hukum Posifif Indonesia
108 Kajian Kontekstual Pengakuan, Penghormatan, dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat/Hak Ulayat yang Dimuat dalam Tiga Undang-undang
115 Rekomendasi
117 Daftar Rujukan

121 **STRATEGI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN AGRARIA**
Prof. Dr. Robert M.Z. Lawang

121 Pendahuluan : Masalah Pendekatan
123 Penjelasan Konsep
125 Kontestasi dan Reproduksi
128 Reproduksi Itu Tetap Terjadi
129 Habitus Alternatif
134 Daftar Pustaka

137 **REFORMA AKSES PEMBANGUNAN PEDESAAN DAN PERTANIAN: LANDASAN REKONSTRUKSI KEADILAN PEREKONOMIAN**
Mochammad Maksum

137 Pendahuluan
138 Orientasi Perekonomian Agraris
141 Beban Historis Domestik
144 Tantangan Global
147 Sesat Pikir Kolektif

149 Romantisme Beras Murah
154 Marjinalisasi Komoditas Non-Beras
160 Reforma Ganda: Lahan dan Akses
162 Kembali ke Desa
165 Reforma Akses: Sebagai Keharusan
167 Daftar Pustaka

173 **LAMPIRAN**

SAMBUTAN
REKTOR UNIVERSITAS INDONESIA

Prof. Dr. der. Soz. Gumilar Rusliwa Somantri.

Sebagai orang yang menekuni disiplin ilmu sosiologi, sampai hari ini saya masih terngiang pesan dari guru saya tercinta, Prof. Sediono Tjondronegoro, bahwa, sebagai sosiolog, kita harus selalu berpikir mengenai perubahan yang paling besar dan dahsyat di muka bumi ini. Persoalan negara bangsa, menurut saya adalah salah satu dari perubahan dahsyat itu, perubahan yang terjadi hanya beberapa ratus tahun saja, kurang dari tiga ratus tahun yang lalu. Ketika abad pertengahan berakhir, kita kemudian mengenal *enlightment aufklarung*. Pencerahan yang membuat peradaban ini berdenyut. Rasionalisasi yang terjadi di bumi Eropa pada saat itu menghasilkan dua hal besar yang terus berkembang sampai hari ini, yang *pertama* adalah kapitalisme yang melahirkan pasar dan yang *kedua* adalah gagasan negara bangsa. Negara bangsa merupakan satu fenomena baru yang umurnya 200 tahunan dengan contoh tertua adalah Negara Federal Swiss.

Di tengah dua fenomena besar itu, ada dua cara pandang yang bisa kita gunakan untuk mencapai kesejahteraan dan

keadilan bagi sebuah masyarakat dalam rangka mencapai kebahagiaan. Yang pada intinya, bagaimana kemajuan peradaban dikaitkan dengan *justice*, *happines*, *equity* ditambah satu elemen penting lainnya, yakni *democracy*.

Cara pandang yang pertama adalah menganggap pasar sebagai sesuatu yang paling penting. Dalam konteks ini, negara diharapkan hanya memerankan peranan seminimal mungkin. Inilah yang disebut sebagai idiologi liberal. Sedangkan cara pandang yang kedua adalah idiologi sosial-demokrasi. Yang mengatakan bahwa, meskipun pasar dianggap sebagai sesuatu yang penting, tapi negara mesti berperan untuk menjangkau hal-hal yang pokok dalam kehidupan masyarakatnya. Pendidikan, kesehatan dan termasuk di dalamnya soal tanah. Sebagai salah satu contoh negara kesejahteraan adalah Jerman, dimana penggunaan tanah tidak bisa dilakukan secara sembarangan. Mereka memiliki land *use system and regulation* yang sangat keras mengatur soal kepemilikan dan penguasaan tanah. Dalam konteks itu pula, pertanian di Jerman, sangat *protected*.

Bagaimana dengan di Indonesia? Sejarah mencatat, bahwa pada masa para pendiri bangsa ini berkumpul dan berdiskusi dalam rangka mempersiapkan kemerdekaan Indonesia, pada umumnya mereka terpukau oleh konsep negara kesejahteraan model Eropa-Jerman, Perancis dan Belanda. Dan itulah kemudian yang menjadi pilihan idiologis mereka tatkala Indonesia dideklarasikan sebagai sebuah negara bangsa pada tahun 45. Percaya atau tidak, sesungguhnya hal ini menegaskan bahwa sejak semula, pilihan idiologis kita sebagai bangsa sebenarnya dipatok pada sosial demokrasi. Satu pilihan idiologis yang mengalami pasang surut sehubungan dengan pasang surutnya politik kenegaraan di Indonesia.

Pada kurun 50-an, kita pernah mengalami demokrasi liberal, Undang Undang Dasar 45 diganti dengan produk perundangan yang sangat liberal, yakni UUDS 50. Setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959, kita kembali kepada UUD 45

dan Pancasila. Sosial demokrasi sebagai idiologi, disitu ditekankan kembali.

Meskipun dalam perkembangannya Bung Karno kemudian terjebak pada ortodoksi idiologis, sehingga esensi dasar dari sosial demokrasi menjadi terlupakan. Pada masa orde baru, negara kembali menggunakan Pancasila dan UUD 45 sebagai rujukan negara sosial demokrasi. Namun demikian, dibawah kepemimpinan Pak Harto, negara kembali terjebak dalam mistifikasi. Tahun 98 menjadi tahun yang sangat penting bagi republik ini, ketika kita kembali disadarkan dari kealpaan dan kelupaan. Walaupun terkadang kita tidak tahu arah melangkah, namun pasca 98, ada tiga hal penting yang patut kita cermati. Tiga hal penting ketika kita masuk ke dalam era *Post Colonial Society*, ketiganya antara lain, demokrasi yang berjalan, *market economy* yang berkembang, dan menguatnya peranan *civil society*.

Disinilah saya kira penting untuk melihat tanah sebagai salah satu aspek penting dalam mencapai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Saat ini kita menjadi bagian dari peradaban yang sangat luas. Peradaban yang didalamnya juga terdapat persaingan yang seringkali membuat kita berpikir, bahwa banyak bangsa lain yang memandang rendah Indonesia sebagai sebuah bangsa. Padahal kita senantiasa merasa bahwa sebagai satu entitas, kita juga memiliki hal-hal besar untuk disejajarkan dengan mereka. Inilah yang dimaknai sebagai *global war of talent*. Sebagai contoh, kemiskinan dan pengangguran yang jumlahnya masih sangat signifikan serta fenomena-fenomena kemasyarakatan lain yang masih terjadi. Sebagai sebuah negara demokrasi terbesar di dunia, sesungguhnya kita masih mempraktekkan demokrasi prosedural, bukan substansial. Padahal demokrasi mensyaratkan partisipasi dari berbagai elemen. Jika elemen itu rata-rata secara nasional tingkat pendidikannya hanya SD plus, maka mekanisme demokrasi yang kita jalankan pada gilirannya hanya akan menghasilkan sebuah tatanan, tataran

atau arena yang sebenarnya hanya sebatas SD plus saja.

Dalam konteks persoalan pertanahan di negeri ini, sebagai seorang sosiolog yang mengamati dinamika relasi antara desa dan kota, saya cukup terhenyak atas apa yang pernah disampaikan oleh Mas Joyo, kawan karib saya. Dia mengatakan, "Mas Gum, *the biggest asset of this republic is land*, dan tanah yang sedemikian penting itu telah dikuasai *less than 1 percent of the populations*". Saya katakan ini, "*unbelieveble*".

Pada titik ini saya kira, selain persoalan pendidikan, untuk mencapai satu peradaban yang maju, republik ini juga mesti melakukan kontribusi demi sustainabilitas kemanusiaan dan peradaban itu sendiri. Yang untuk sementara waktu, sebagai sosiolog, saya definisikan ini sebagai *social development*. *Social development* yang harus bersifat holistik. Pada berbagai kesempatan penelitian yang telah saya lakukan, saya menyaksikan betapa masyarakat perdesaan di Jawa ini memiliki kemiripan pola satu sama lain. Jika di satu kampung yang terdiri dari 400 KK, kita bisa pastikan bahwa, yang memiliki cukup tanah untuk bertani itu hanya sebagian kecil saja, bahkan bisa dihitung dengan jari. Selebihnya, sebagian besar dari penduduk itu adalah buruh tani. Oleh karenanya, saya kira agenda *landreform* ini perlu dipikirkan secara lebih matang. Apalagi jika berdasarkan keterangan BPN, bahwa ada jutaan tanah di negeri ini yang sedang direncanakan untuk diberikan kepada masyarakat. Tentunya, rencana pemerintah ini harus dipikirkan masak-masak, terutama ketika kita semua menyadari bahwa dibalik rencana luhur ini tentu saja tersimpan hambatan-hambatan sosial, politik dan budaya yang tidak ringan. Oleh karenanya, selain melakukan pengembangan pemikiran dan gagasan mengenai ke-agrariaan, yang *kedua* adalah membangkitkan satu cara pandang baru dalam bidang pertanian, jika dahulu intensifikasi pertanian dengan menggunakan *chemical fertilizer*, pestisida dan sebagainya,

saat ini harus kita dorong ke arah *green farming*. Kemudian yang *ketiga*, industrialisasi pasca panen, agar nilai tambah itu tetap masuk kepada orang-orang di desa. Yang *keempat*, mulai kita pikirkan untuk mengembangkan industri kecil di daerah-daerah, terutama di perdesaan. Dan yang *kelima*, tidak ada cara lain, yakni mengembangkan pola dan cara pandang baru terhadap transmigrasi. Transmigrasi menjadi penting, terutama di Jawa, dengan penduduk 30 juta jiwa terkonsentrasi di wilayah Jabotabek, transmigrasi perlu dipikirkan sebagai satu jalan keluar untuk mengatasi kepadatan ini. Yang *keenam*, agenda yang bisa kita jalankan sebagai infrastruktur *social development* adalah reformasi birokrasi yang dijalankan dengan baik

Terakhir, dan menurut saya menjadi inti dari proses *social development* itu sendiri adalah keterlibatan pihak kampus, dalam hal ini mungkin Universitas Indonesia untuk dapat mencari terobosan dengan mengisi arena pubik dengan wacana-wacana akademik yang bisa mencerahkan republik ini. Berkaca pada tahun 50-an, ketika pada saat itu ruang publik diisi dan didominasi oleh partai-partai politik, kita pada akhirnya menghadapi juga kepahitan-kepahitan, seperti pada saat ini. Oleh karena itu universitas diharapkan mampu mendorong para intelektualnya untuk turun kembali mewarnai wacana publik.

Sebagai penutup, saya kira, saya ucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada sahabat saya, kakak saya tercinta, Bapak Joyo Winoto PhD, Kepala Badan Pertanahan Nasional RI, atas segala dukungannya sehingga buku ini bisa diterbitkan oleh Dewan Guru Besar Universitas Indonesia sebagai tindak lanjut dari Simposium "**Tanah Untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat**". Semoga buku ini bisa memberikan sumbangan terhadap pemikiran mengenai tanah dan keagrariaan di Indonesia.

Wassalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh.

KEYNOTE SPEECH
KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL REPUBLIK INDONESIA

Joyo Winoto Ph.D

Bismillaahirahmaanirahim.
Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh. Selamat pagi, salam sejahtera bagi kita semua, Om Swasti Astu.

Yang saya hormati Rektor Universitas Indonesia, sahabat saya Profesor Gumilar. Yang saya hormati Ketua Majelis Wali Amanat. Yang saya hormati Ketua Dewan Guru Besar Universitas Indonesia. Yang saya hormati wakil ketua komisi II DPR-RI Bapak Teguh Juwarno. Yang saya hormati keluarga besar Dewan Guru Besar Universitas Indonesia dan Dewan Guru Besar yang hadir dari 17 propinsi pada hari ini. Yang saya hormati para pembicara yang kebetulan juga senior-senior saya. Yang saya hormati para panitia dan juga para undangan. Puji syukur kehadirat Allah SWT karena pagi ini kita bisa bersama-sama di sini memenuhi undangan Dewan Guru Besar UI. Semoga Allah memberikan ridho atas kegiatan kita pada pagi hari ini.

Adalah suatu kehormatan bagi saya untuk bisa berbicara hal yang sangat fundamental yang digariskan oleh Dewan Guru Besar UI, berbicara mengenai "**Tanah Untuk Keadilan**

dan Kesejahteraan". Saya ingin memberikan apresiasi khusus mengenai forum ini tapi sekaligus juga mengenai tema yang diangkat yang sangat-sangat fundamental. Tapi ijinkan dulu pertama saya membuat pengakuan, ketika berangkat tadi dari rumah saya sampaikan kepada istri saya dan anak-anak saya sebelum berangkat sekolah, hari ini kok saya grogi ya, saya biasanya kalau bicara di forum itu biasa-biasa saja, hari ini saya grogi sekali. Kenapa? Karena saya harus berbicara di hadapan para guru besar, UI lagi, di tambah 17 propinsi lagi. Terus anak saya yang kecil nyeletuk, nggak apa-apa Daddy, Daddy kan guru kecil, sekali-sekali ngomong di hadapan guru besar. Semoga nanti kalau saya ada salah-salahnya, tidak tepatnya, dimaafkan, toh yang berbicara guru kecil.

Ibu Bapak sekalian, ijinkan nanti saya berbicara empat hal besar. Saya berharap bisa mewarnai diskusi-diskusi selanjutnya. Yaitu yang *pertama* dengan berpegangan kepada topik yang diangkat Dewan Guru Besar UI "Tanah Untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat". Empat hal yang ingin saya bicarakan adalah inti dasar dari keadilan dan kesejahteraan sebagai mandat konstitusi, sebagai mandat hukum terutama nanti di dalam kaitannya dengan keagrariaan dan pertanahan.

Yang kedua saya ingin kita bersama-sama melihat, apakah ada kesenjangan antara keinginan dan mandat konstitusi itu, mandat hukum itu, mandat politik itu dengan realitas yang kita hadapi. Kalau iya saya ingin menggugat, kita ingin menggugat. Dan setelah itu, kita perlu melihat setipis apa yang telah kita lakukan dan ada atau tidak gerakan-gerakan yang kita lakukan. Dan yang keempat mari kita bersama-sama nanti kita memikirkan langkah apa, setelah kita bisa menggugat untuk melakukan sesuatu yang fundamental bersama-sama ke depan.

Ijinkan saya memulai yang pertama. Biarkan saja tayangannya teknis-teknis begitu, tetapi saya ingin berbicara

yang lebih fundamental. Saya mencoba membongkar beberapa dokumen penting penyusunan Undang-Undang Dasar '45 dan dokumen-dokumen penting yang berkaitan dengan penyusunan Undang-Undang Pokok Agraria. Dari perdebatan yang ada, dari keseluruhan perdebatan yang ada itu, inti dari segala intinya adalah gugatan negara merdeka yang baru itu terhadap konstelasi struktural yang tidak adil. Baik secara politik maupun ekonomi dan terutama dalam kaitannya dengan penguasaan sumber-sumber ekonomi dan sumber-sumber politik, yaitu tanah. Di sana kita peroleh gambaran artikulasi dalam perjalannya, adalah, kalau begitu perjalanan bangsa ini tidak lebih dan tidak kurang adalah mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Argumentasi akademisnya tadi disampaikan oleh Rektor UI, tapi intinya dan itu juga dimuat di dalam pembukaan UUD 1945. Karena itu, ketika awal merdeka, beberapa langkah fundamental yang dilakukan oleh para pendiri bangsa, pertama-tama, disamping menata masalah politik, adalah menata sumber-sumber kesejahteraan dan sumber-sumber keadilan ini. Tahun '46 itu sudah lahir satu undang-undang besar yang berkaitan dengan penghapusan tanah-tanah partikelir, yaitu tanah-tanah yang punya sistem pengelolaan sendiri yang bisa lepas dari sistem kenegaraan yang kita bangun – itu hilang. Dan mulai tahun '46 itu juga terjadilah perdebatan yang terus-menerus sampai dibentuknya panitia negara, dibentuklah panitia negara untuk merumuskan kayak apa penataan sumber-sumber ekonomi dan sumber-sumber politik negeri ini. Empat belas tahun diartikulasikan baru kemudian lahir pada 24 September tahun 1960 lahir Undang-Undang No 5 Tahun '60 yaitu Undang-Undang Pokok Agraria.

Inti dari segala inti kalau kita baca, kita kaji kita renungkan pasal 1 sampai pasal 15 dari UUPA itu adalah keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Refleksi saya ketika saya di undang untuk memberikan *keynote speech* di sini dengan topik ini, tentunya Dewan Guru Besar UI telah

membongkar dokumen-dokumen penting negeri ini dan mengartikulasikan ulang, bahwa tanah yang merupakan sumber-sumber ekonomi dan sumber politik negara ini untuk keadilan dan kesejahteraan. Kalau itu terlalu mengawang-awang, ijinkan saya menyampaikan begini "*Innalillahi wainnailaihi raji'un*", segala yang dari Allah segala yang dari Tuhan kembali pada Tuhan. Proses penciptaan manusia, kita yang berada di atas bumi berasal dari bumi dan kembali ke dalam bumi. Statement itu, filosofi di balik ini, apakah ada yang lebih kuat lagi untuk meyakinkan kepada kita bahwa persoalan-persoalan pertanahan adalah persoalan yang sangat-sangat fundamental di negeri ini. Karena itu tidak berlebihan kalau kemudian para pendiri bangsa itu memberikan porsi khusus pemikiran dan proses politik yang sangat kuat, sangat tajam selama 14 tahun sampai dengan tahun '60. Hanya persoalannya, persoalan-persoalan politik tahun 60-an menyebabkan banyak hal tidak bisa kita lakukan lebih lanjut, tapi sekaligus kita mengingatkan diri kita sejak tahun '60 itulah sampai tahun 2010 ini, 50 tahun telah terjadi kekosongan politik dan hukum pertanahan karena kita memberikan puja puji terhadap Undang-undang Pokok Agraria, tetapi ini *just like a bible not being implemented.* Karena dari sini lahir undang-undang yang tidak senantiasa konsisten dan sejalan dengan Undang-Undang Pokok Agraria ini.

Nah pertanyaannya kemudian kalau ada idealisasi – saya sebut dulu biar idealisasi – ada idealisasi bahwa tanah itu yang seharusnya menjadi sumber-sumber kemakmuran dan sumber-sumber keadilan bagi negeri ini, dan kita sudah merdeka 65 tahun. Pertanyaannya kemudian kayak apa sih realitas yang kita hadapi sekarang? Ayo kita bersama-sama menggugat, menggugat akan lebih mudah. Tetapi juga, seringkali kita salah menggugat. Ayo kita lihat satu-satu saja. Ada empat hal saja yang ingin kita lihat. Di dalam kaitannya dengan persoalan keadilan dan kesejahteraan ini, dalam

kaitannya dengan pertanahan kita lihat dulu, ayo, kemiskinan. Nanti saya kaitkan dengan persoalan pertanahan. Kalau data yang ada sekarang, kemiskinan itu yang terbanyak di pedesaan. Ada kurang lebih 62 koma sekian persen menurut data terbaru tahun 2009, yang sebelumnya berkisar diangka 66 persen kalau tidak salah. Dan yang menarik adalah, ketika kita dalami konsentrasi kemiskinan di pedesaan itu, ternyata 90 persen dari rakyat yang miskin di pedesaan itu adalah pekerja keras. Pertanyaannya kemudian ada sesuatu yang salah, rakyat kita sudah bekerja keras tetapi masih miskin. Setelah itu kita dalami lagi, kenapa orang yang sudah demikian kerja keras tetapi masih miskin. Jawabannya ternyata, karena mereka tidak punya akses ekonomi dan akses politik, terutama tidak ada akses terhadap baik pemanfaatan maupun penguasaan tanah.

Dan kita seringkali terlena ketika berbicara mengenai rakyat miskin tapi dengan perspektif kita. Ada studi di 57 negara. Yang menyatakan begini, *confirm* - di semua negara Asia, Afrika, Amerika Latin - *confirm*. Indonesia termasuk sample dari studi itu. Apakah orang miskin itu concern mengikuti program-program baik oleh lembaga pemerintah maupun non pemerintah dan berfikir nanti kalau saya ikut program maka pendapatan saya akan naik dari 100 menjadi 200 rupiah. Ternyata tidak ada. Apa perspektif dari rakyat miskin menurut studi ini? Adalah bahwa rakyat miskin itu yang dipikirkan adalah aset. Aset apa yang bisa saya kuasai, bisa saya kelola, saya bisa jadikan sandaran kehidupan. Setelah itu diteliti lebih lanjut aset apa yang paling penting bagi rakyat miskin. Urutan pertama ternyata adalah tanah, urutan kedua adalah aset sosial di dalam pengertian kalau dia sakit, kalau dia susah, bersandar kepada komunitas terdekat atau kepada keluarga atau pada jaringan sosial tertentu. Yang ketiga, apa saja yang ada dipekarangan kita itu adalah aset. Kalau dia tidak punya pekarangan, maka perempatan jalan itu adalah aset bagi rakyat miskin. Karena

itu jangan kaget kalau kemudian perempatan jalan itu ada "pak ogah". Karena itu aset bagi masyarakat.

Nah apakah betul strategi kita kemudian ketika menangani kemiskinan berkaitan dengan ini. Dengan memberikan perhatian khusus bahwa aset yang diharapkan oleh masyarakat miskin itu adalah tanah. Karena itu juga, ada data secara khusus yang ingin saya tunjukkan - coba yang grafik mas, grafik kemiskinan mas - ini adalah situasi terbaik, kondisi kemiskinan kita, dan tidak pernah berada di bawah 10% , walaupun data kemarin menunjukkan bahwa kemiskinan sudah berada di bawah. Tapi yang ingin saya katakan adalah begini, kemiskinan itu ada yang temporer ada yang struktural. Apakah kita di dalam menangani persoalan-persoalan kesejahteraan dan keadilan, persoalan kemiskinan di negeri ini kita hanya berbicara yang temporer. Kalau yang hanya bicara temporer, sensusnya kita aturpun bisa. Tetapi ada persoalan struktural fundamental yang harus kita tembus, yang harus kita terobos. Tanah melalui landreform itu adalah salah satu mekanisme yang nanti akan bisa saya tunjukkan. Karena itu kita harus selalu berfikir, boleh yang temporer kita tangani dengan kebijakan-kebijakan yang bersifat temporer juga, tetapi harus ada langkah fundamental juga untuk menerobos persoalan-persoalan struktural yang berkaitan dengan persoalan kemiskinan ini. Dan yang menarik, baik itu sosialistik maupun kapitalistik, negara-negara yang sekarang struktur politik, struktur sosial dan struktur ekonominya relatif baik adalah negara-negara yang telah menjalankan *landreform for better or for worse.*

Yang kedua coba kita lihat, saya ingin meng-*adress* juga soal kemiskinan ini yang berkaitan dengan, apakah ini kompetitif atau hegemonic. Kemiskinan ini kan bisa terjadi oleh proses-proses alamiah, orang menyebutnya kompetitif. Tapi banyak persoalan kemiskinan ini justru banyak karena persoalan hegemonik, yang lahir justru karena kebijakan. Dan kebijakan yang menahun itulah kebijakan yang sistemik.

Pertanyaannya kemudian, apakah kemiskinan yang kita hadapi itu struktural atau sistemik. Dan apakah pertanahan bisa berkontribusi di dalam menerobos persoalan-persoalan struktural ini.

Selanjutnya, kita ingin berbicara pengangguran. Saya ingin berbicara tidak sebagai ekonom, tapi saya ingin berbicara begini saja, *simple-simple*-an saja, data terbaru menunjukkan bahwa ada pergeseran ketenagakerjaan di pedesaan. Mereka yang dari pertanian keluar ke pertanian dan buruh tani menua sekarang. Pertanyaannya itu lahir karena, apakah pertanian itu sudah tidak penting lagi, atau sesungguhnya akses masyarakat, akses rakyat, akses angkatan kerja baru di dalam pengelolaan pertanian sudah menyempit, *we are facing very-very limited choises*. Apakah itu pertanyaannya? Kalau kita kaitkan dengan data umum-umum saja, ternyata di negeri ini banyak sekali tanah yang tersedia yang bisa dimanfaatkan. Tapi tanah itu tersandera, tersandera oleh perijinan, tersandera oleh hak, tersandera politik, tersandera hukum yang masyarakat akhirnya tidak punya akses. Itulah tanah yang dalam definisi Peraturan Pemerintah No 11 Tahun 2010 yang kita perjuangkan empat tahun setengah yang kalau kita berhasil, yang kita namakan tanah-tanah terlantar. Tanah-tanah yang harus dibebaskan dari proses-proses penyanderaan, supaya rakyat, masyarakat, negara punya akses untuk mengelolanya kembali. Memasukkan dia ke dalam sistem politik dan sistem ekonominya negara. Dan kalau itu bisa dilakukan maka tentu *oportunity*, potensial untuk pengembangan lapangan kerja terbuka, sangat potensial. Ijinkan saya untuk tidak berbicara sebagai ekonom.

Yang ketiga, ini barangkali yang ingin saya elaborasi cukup banyak. Saya ingin berbicara bahwa persoalan keadilan. Tadi kan prinsip, tadi kita ingin menata pertanahan itu kan untuk keadilan dan kesejahteraan. Ayo kita lihat, apakah betul persoalan keadilan ini bukan menjadi tantangan

terbesar kita sekarang? Yang pertama saya ingin berbicara mengenai konsentrasi aset. Prof Gumilar tadi menyampaikan bahwa ada konsentrasi aset di negeri ini. Bersama-sama kami, nanti kami berharap Dewan Guru Besar untuk meneliti kembali data yang ingin saya sampaikan. Data ini minta diverifikasi ulang. Data yang ada pada saya tidak untuk disitir secara publik, tapi magnitude-nya perlu kita waspadai dan perlu kita kaji ulang. Data yang ada itu begini, 0,2 persen dari penduduk negeri ini menguasai 56 persen aset nasional. Ada konsentrasi aset yang besar sekali. Nah konsentrasi aset ini ternyata setelah kita dalami, 62 sampai 87 % dalam bentuk tanah. Berupa tambak, berupa tambang, berupa property, berupa kebun dan seterusnya. Sehingga saya sering mengatakan di negeri ini terlalu sedikit orang menguasai terlalu banyak, terlalu banyak orang menguasai terlalu sedikit bahkan tidak menguasai apa-apa. Katanya, itu sumber-sumber kehidupan, sumber-sumber kesejahteraan, sumber-sumber keadilan. Itu realitas yang kita hadapi.

Yang kedua, ada ketimpangan penguasaan. Data yang ada yang dari BPS, penguasaan *gini coefficient* penguasaan tanah-tanah pertanian itu *gini coefficient*-nya meningkat. Tapi sekarang saya ingin balik saja dulu. Saya pisahkan dulu data-data penguasaan tanah perusahaan, tapi ini tanah-tanah penguasaan masyarakat. Setelah dihitung, *gini coefficient* yang terbaru itu 0,536 – tinggi sekali – itu baru di dalam kelompok masyarakat. Kalau ini kita campur dengan penguasaan oleh perusahaan, kayak apalagi besarnya. Jadi memang ada persoalan besar di negeri ini. Jadi kalau kita berbicara persoalan konflik, persoalan macem-macem sumbernya karena di sini, ketidakadilan itulah sumber dari segala sumber persoalan.

Yang ketiga saya ingin menyatakan begini, sengaja saya menggunakan istilah agak sedikit keren, apakah ada *hegemonic injustices*, apakah ada di negeri ini ketidakadilan yang sistemik, ketidakadilan yang bersifat struktural. Nah karena

ini berkaitan dengan pertanahan, saya tidak menyingung yang lain, kita menyinggung pertanahan saja. Saya tunjukkan sejak tahun 60 sampai sekarang tidak ada produk hukum yang berkaitan dengan keagrariaan yang meng-*adress* dua isue besar ini. Coba kita lihat ini, saya mencoba petakan ini, kalau kita membagi saja tanah ini tanah pertanian dan non pertanian seperti grafik itu. Pengusaannya penguasaan perorangan dan penguasaan badan hukum. Yang kita peroleh gambaran adalah penguasaan perorangan atas tanah-tanah pertanian itu dibatasi. Ada undang-undangnya, ada yang mengatur yaitu Undang-Undang No 56 Tahun 60 dengan PP-nya No 24 Tahun 61. Ada, jelas. Tetapi negeri ini belum punya aturan penguasaan pribadi atas tanah-tanah non pertanian. Tetapi juga tidak ada aturan yang membatasi suatu perusahaan menguasai tanah-tanah pertanian. HGU kalau dalam bentuk hak tanah pertanian ini biasanya adalah HGU. Karena itu ada konsentrasi HGU yang demikian besar. Oke, akhirnya diatur dengan Peraturan Menteri Negara Agraria Kepala BPN. Diatur disana. Dibatasi melalui ijin lokasi. Ijin lokasi untuk kelapa sawit di satu propinsi maksimum 20.000, kalau gula - tebu - itu 60.000. Total seluruh Indonesia kalau kelapa sawit tidak boleh lebih dari 100.000. Tetapi yang diatur itu adalah perusahaan, *holding* tidak diatur. Nah ini pertanyaan yang mendasar, pasti ini bersifat hegemonik. Satu kran dipegang, satu kran dilepas. Begitu juga penguasaan tanah-tanah oleh badan hukum untuk non pertanian, kita belum ada aturannya untuk itu. Dan ini tentu tantangan bagi negeri ini, tantangan bagi kita, dan medan bagi kita untuk meng-*exercise*-nya. Ini persoalan keadilan.

Yang selanjutnya, saya masih menggunakan istilah lebih luas, yaitu saya ingin menggunakan istilah ini pembiaran atau kesengajaan. Ini ada kajian dari Uji-C mengenai bagaimana kebijakan-kebijakan negara di dalam kaitannya dengan *transfer of power* pada masyarakat. Ada empat, dikategorikan hanya empat. Satu ada mekanisme

distribusi, ada mekanisme redistribusi dari aset tapi ini berkaitan dengan tanah, dan yang ketiga ada rekonsentrasi, dan yang keempat itu tidak kedua-duanya *standstill policy*. Nah kalau dilihat dari situ, data yang ada di kita, ternyata melalui mekanisme ijin lokasi dan penguasaan skala besar tadi yang terjadi adalah rekonsentrasi aset. Karena dengan ijin lokasi, pemegang ijin lokasi diberi hak untuk melakukan pembebasan tanah – *quote and quote*. Akhirnya ada transfer dari penguasaan, dari yang dimiliki oleh perorangan ke suatu badan hukum yang skalanya besar. Jadi ada rekonsentrasi. Nah rekonsentrasi ini barangkali menjadi jawaban atas meningkatnya *gini coefficient* tadi. Inilah tantangan kita.

Dan yang terakhir apa yang saya sebut di situ. Saya nyatakan begini, ini ada trend baru internasional, yang saya senang Kompas memuat, kalau nggak salah Tempo juga memuat. Ada istilah *land grabbing*. Jadi penguasaan tanah-tanah pertanian di negara-negara berkembang oleh perusahaan-perusahaan skala besar yang umumnya asing. Data yang ada – ada mas datanya? – data yang ada ini saya ambil dari publikasi Kompas. Cukup besar ternyata sudah bergerak di berbagai negara. Di dalam datanya Kompas itu baru ada indikasi untuk Indonesia, tapi kita lihat nanti pengertian ini. *Land grabbing* ini mirip dengan cara-cara penguasaan teritori, karena satu prinsip kalau tanah itu diberikan hak dan hak itu *sequre*, itu kan non *encrouchable*, tidak boleh yang lain masuk. Pertanyaan sekarang kalau 500.000 hektar penguasaan, itu kurang lebih 9 kali luas singapura. Itu siapa yang bisa ngontrol? Jadi ada persoalan besar yang kita hadapi. Karena itu kalau kita bicara keadilan, mau tidak mau bicara keadilan sekarang dan besok, termasuk ketika kita berbicara dengan mudahnya bilang – Pak Joyo tolong hak itu dikasih jangan 35 tahun, 90 tahun kalau bisa 180 tahun. Itu kan yang diminta begitu. Jadi ada permintaan luas yang bukan main luasnya, tapi juga minta haknya itu yang jauh, yang lama. Satu generasi itu

kan setengah dari *life expectancy* secara akademik, kurang lebih sekarang 35 tahun. HGU itu 35 tahun kurang lebih satu generasi – *fair* – walaupun generasi politik bisa sekitar 20 tahunan ya. Berarti kalau 20 tahunan sebagai pegangan, kalau sekarang minta hak selama 180 tahun, apa 9 generasi?. Apakah kita mengambil hak anak cucu kita itu sekarang semua. *Sustainability* itu hanya terjadi jika dan hanya jika, *choices* (pilihan-pilihan) anak cucu kita lebih banyak. Tapi kalau semua sudah kita ambil sekarang, maka *choices*-nya menyempit. Apakah betul kita masih bisa mempertahankan NKRI di kemudian hari? Jadi ada pertanyaan yang mendasar sekali ketika kita mendiskusikan luasan, dan mendiskusikan panjang dari *tenurship* ini kedua-duanya implikasi keadilannya sangat-sangat besar. Itulah menurut pendapat saya, jarak-jarak antara cita-cita dengan realitas masih jauh. Bagaimana sekarang kita menatanya?

Saya tidak ingin kita terbelenggu di perdebatan ideologi, karena saya secara pribadi sangat ideologis. Saya tidak ingin tertarik ke kiri dan ke kanan. Tetapi saya lebih berpendapat begini saja, ayo kita jadikan sesuatu sebagai acuan kita bergerak. Kalau UI hari ini men-*declaire* bahwa tanah untuk keadilan dan kesejahteraan, sudah itu saja yang kita pegang. Jadi setiap *policy*, setiap program, setiap langkah, kita *cross check* saja, adil atau tidak adil, meningkatkan kesejahteraan rakyat atau justru mempersempit kesejahteraan rakyat. Itu saja supaya kita tidak kena perdebatan ideologis yang terlalu jauh. Nah kalau itu yang menjadi pegangan, saya mengusulkan di negeri ini pengelolaan keagrariaan didasarkan atas empat hal. Bahwa pertanahan itu harus berkontribusi kepada peningkatan kesejahteraan rakyat dan membangun sumber-sumber baru. Karena data tadi kemiskinan menunjukkan hal ini.

Yang kedua, harus menjadi sumber-sumber penataan keadilan. Data yang saya katakan tadi kalau kita bisa menata 62 sampai 87 persen, konsentrasi aset di negeri ini maka sebenarnya kita bisa berkontribusi sangat-sangat signifikan

untuk menata kembali keadilan ini. Karena itu nantinya, implikasinya juga persoalan sengketa, persoalan konflik teredusir.

Yang ketiga saya berbicara prinsip sustainability. Sistem *sustainability* tidak hanya di dalam pengertian *the life of environment*, tetapi yang lebih penting itu adalah *inter generational equity* - keadilan antar generasi.

Dan yang keempat adalah *social harmony*. Koja sebagai contoh, Portanigra yang lalu sebagai contoh. Apapun yang kita lakukan sengketa-sengketa masa lalu ini tetap membayangi kita dan harus bisa diselesaikan. Jadi kalau pertanahan itu bisa mengikis, mengurangi sengketa-sengketa maka *social harmony* paling tidak terkontribusikan secara baik.

Nah di dalam kerangka itu ada lima langkah besar yang diambil pemerintah sekarang melalui BPN. Tapi saya nanti ingin berbicara di dua yang terakhir. Yaitu, yang pertama, kita ingin membuka akses yang lebih luas kepada masyarakat. Contohnya begini, pokoknya kalau orang Indonesia kalau ketemu Pak Joyo itu pasti begini, saya itu lho Pak Joyo ngurus tanah dua tahun nggak selesai. Ketika saya datang katanya berkasnya kurang. Setelah berkasnya lengkap, duitnya kurang. Setelah duitnya diisi, berkasnya hilang. Jadi salah terus. Nah ini kita tata dan insya Allah dalam perkembangannya semakin membaik. Itu terbukti kita bisa menyelesaikan sebelumnya 770 ribu rumah tangga dalam satu tahun dan sekarang sudah 4,67 juta. Berarti ada peningkatan yang cukup signifikan, ada perbaikan dan masih butuh perbaikan-perbaikan.

Tetapi ada persoalan yang lebih besar yang ingin kita tangani, yaitu, yang pertama berkaitan dengan tanah-tanah terlantar di negeri ini. Hasil analisis BPN-RI sampai dengan tanggal 27 Februari 2010 diperoleh gambaran bahwa ada 7,3 juta hektar tanah terlantar di negeri ini. Tujuh koma tiga juta hektar itu kalau susah membayangkan, 133 kali luas

Singapura. Dari total itu 15,32 % adalah tanah-tanah yang dikuasai oleh pemerintah atau BUMN, sisanya oleh swasta. Dan tanah-tanah ini tersebar di seluruh Indonesia. Tanah-tanah ini saya ambil contoh yang saya ingat datanya 1,935 juta hektar yang terlantar ini adalah HGU. Jadi tanah yang subur. HGU itu diberikan pasti sudah ada studinya, pasti subur. Tapi sertifikatnya sudah mondok kemana-mana, sekolah kemana-mana. Tapi masyarakat tidak punya akses terhadap tanah, tidak punya akses. Negara juga tidak punya akses. Karena itu ketika ditanya di negeri ini banyak tanah nggak? Jawabannya tidak ada. Lho, tapi tanah itu sedemikian banyaknya. Tanah-tanah itu telah tersandera. Karena itu sebenarnya inti dari penertiban tanah terlantar adalah melepaskan tanah-tanah ini dari sandera apapun, sandera perijinan, sandera hak, sandera apapun untuk bisa dimasukkan kembali dalam sistem ekonomi dan sistem politiknya negara. Itulah yang sekarang dilakukan oleh BPN-RI dengan terbitnya Peraturan Pemerintah No 11 tahun 2010. Ini kita tertibkan, penertiban itu untuk satu bidang tanah membutuhkan empat bulan sepuluh hari. Nanti kalau sudah terkumpul, tanah ini diperuntukkan untuk tiga hal. Yang pertama, diperuntukkan untuk masyarakat melalui reforma agraria. Data spasial kita sebenarnya kurang lebih 12 juta hektar, tapi data yang sudah kita identifikasi adalah 7,3 juta hektar. Yang kedua -yang pertama dipergunakan untuk masyarakat melalui reforma agraria- yang kedua untuk merespon kepentingan-kepentingan negara yang strategis, yaitu pangan, energi dan perumahan rakyat. Dan yang ketiga untuk cadangan umum. Ada simulasi kami dari tanah terlantar saja. Kalau bisa kita sisihkan tanah terlantar itu untuk masyarakat melalui reforma agraria. *Gini coefficient*-nya itu menurun. Kalau kita injeksi dengan 3 juta hektar. Nah ini, jadi posisi sekarang, yang titik paling di sana sekarang itu adalah penguasaan *gini coefficient* di level masyarakat. Di level masyarakat saja *gini coefficient* sudah sedemikian tingginya, berarti sangat timpang. Itu kurang lebih 0,56 sekian, sudah saya sebut tadi. Kalau negara

menginjeksi 3 juta hektar melalui tanah terlantar, maka dia turun. Kalau empat juta lebih turun lagi, kalau 6 juta melalui reforma agraria, maka ketimpangannya lebih kecil lagi. Tapi yang harus diingat, sebesar itupun yang kita injeksi, itu masih menghadapi dua persoalan. Yang pertama *gini coefficient* masih diatas 0,3, yang kedua ini masih belum senantiasa mengimbangi penguasaan korporasi yang tinggi sekali tadi.

Nah ini yang kita harapkan dari penertiban tanah terlantar itu. Yang lebih penting yang ingin saya sampaikan dan elaborasi adalah mengenai reforma agraria. Ini barangkali inti dari yang ingin kita bicarakan pada hari ini. Saya ingin elaborasi agak lebih mendalam. Reforma agraria itu *means many thing for many people, you can mean it whatever you like*, katanya begitu. Sampai di literatur-literatur pun tidak ada kongruensi pemikiran. Karena itu untuk di Indonesia, kita mengartikan *agrarian reform* itu adalah dua hal sekaligus paralalel. Yaitu yang pertama, adalah penataan politik dan hukum pertanahan. Yang ingin saya sampaikan kenapa saya bahagia sekali ada di sini, UI, Dewan Guru Besar UI dan 17 Dewan Guru Besar dari 17 universitas dan 17 propinsi yang hadir pada hari ini termasuk ikut meletakkan tapak baru politik pertanahan di negeri ini, yaitu "Tanah Untuk Keadilan Dan Kesejahteaan Rakyat". Nanti kita sama-sama mengikuti, nanti saya juga kalau sudah tidak jadi Kepala BPN, saya akan nanya ke Prof Biran, Prof Biran, dulu deklarasi politik kita mengenai tanah untuk keadilan dan kesejahteraan sudah sampai di mana? Karena ini anunya, kalau ini sudah, maka apakah hukumnya demikian juga?

Nah ini saya kasih contoh, kami baru saja melakukan kajian 538 produk hukum, 538 disitu, undang-undangnya ada 12. Setelah kita kaji itu begini. Dari 12 undang-undang ini kalau kita lihat pertanyaannya adalah, apakah taat azas kepada Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Ternyata keduabelasnya tidak senantiasa. Itu pertanyaan pertama. Pertanyaan kedua, apakah satu undang-undang

dengan undang-undang yang lain yang berkaitan dengan pertanahan dan keagrariaan ini demikian harmonisnya, demikian saling mengisinya. Ternyata yang ada saling menggigit, saling *overlap,* saling benturan. Tapi itu kan juga di *finance* ya bu ya tidak hanya di *resources.* Ini lho stratanya, kalau kita lihat. Jadi pertanahan itu diatur dengan kaya begini ruwetnya. Yang alhamdulillah Prof Maria baru sempat memetakan 12. Prof lebih baik 500 sekian itu dipetakan semua Prof. Akan baru ketahuan kita, kita ini *in the midle of the jungle of regulation* sampai kita tidak tahu memulai dari mana, bergerak kemana? *It is a real jungle of regulation.* Karena itu kemudian penataan dari politik dan hukum dari pertanahan yang konsisten dengan deklarasi politiknya bahwa tanah untuk keadilan dan kesejahteraan menjadi penting. Dan siapa yang bisa menggerakkan, tidak ada lain kecuali intelektual negeri ini. Tidak ada lain kecuali Dewan Guru Besar UI dan 17 anggota dewan guru besar dari 17 propinsi. Tidak ada yang lain. Kalau inipun tidak bisa, masak guru kecil, kan nggak mungkin juga, nggak mungkin. Ini yang saya sebut *jungle of regulation* itu. Antar undang-undang, apakah undang-undang yang turun dibawahnya peraturan pemerintah itu semakin membuka ruang gerak. Yang seringkali terjadi malah mencekik. Begitu juga tur$_{ur}$n ke Keppres atau Perpres, turun ke Peraturan Menteri, turun ke edaran dan ternyata undang-undang sehebat apapun di negeri ini bisa kalah oleh surat edaran. Karena itu kalau kita lihat dari tabel tadi, surat edarannya ternyata lebih banyak. Inilah tantangan besar yang kita hadapi kalau kita mau berbicara secara serius. Dan kita berpikir harus fundamental, tidak hanya yang temporer-temporer saja. Mau tidak mau harus kita masuki ini. Paling tidak BPN melakukan kajian ini, Prof Maria dengan tim juga melakukan kajian, dan saya berharap juga UI dan universitas-universitas yang lain juga melakukan kajian secara khusus mengenai ini. *To see how consistent we are as a nation, i dont believe so.* Kenyataannya demikian.

Yang kedua pemaknaan dari reforma agraria itu adalah tadi kan penataan politik dan hukum pertanahan, ini yang kita jalankan. Kita sekarang melakukan, tapi parsial. Saya selalu mengatakan, aduh, mengelola negeri ini ibarat berjalan di lorong gelap, menuju titik terang yang tidak terlalu kelihatan, licin, terjal. Itupun di punggung kita masih dibebani beban-beban masa lalu yang bukan main banyaknya. Maju terus itu kepleset, lihat ke belakang itu nggak bergerak. Inilah situasi yang kita hadapi karena kita menghadapi *jungle of regulation* semacam itu. Dan tentu diantara pohon-pohon spesies yang ada di dalam *jungle of regulation* itu, saya yakin, ada mekanisme *innocent fraud* di dalamnya.

Langkah kedua, Prof Gumilar, ini yang tadi Prof Gumilar angkat secara khusus. Kita harus melakukan *land reform* plus. Reforma agraria ini lama mencari bentuknya. Bahkan sampai ada yang mengartikan, saking susahnya, pokoknya ketahanan pangan. Sampai begitu pengertiannya. Akhirnya coba kita gali proses kesejarahan kita terus, saya *blending* dengan pemikiran Amartia Sen dan Stiglitz. Disitu akhirnya kita temukan kalau begitu reforma agraria secara praksis itu kita artikan sebagai *land reform* plus. Berarti disitu ada prasyarat distribusi atau redistribusi tanah untuk masyarakat, tapi yang kedua yang lebih penting adalah memberikan akses kepada mereka untuk bisa mengelola tanahnya dan bisa hidup dari tanah itu.

Dan konsepsi ini Prof Gumilar, telah menjadi acuan negara-negara asia pasifik dalam meng-*exercise agrarian reform*-nya. Nah pertanyaannya kemudian kalau per konsepsional kita menemukan bentuk dan dijadikan acuan, ketika nanti negara-negara asia pasifik menjalankan secara baik, pertanyaan nanti apakah kita jalan-jalan sudah terbuka lebar, ketika kita berhadapan dengan *jungle of regulation* yang seperti itu, ketika kita menembus satu undang-undang saja tidak demikan mudah, ketika melahirkan satu PP saja tidak mudah juga. Karena memang jamannya sudah jaman

demokrasi, berbeda dengan jaman sebelumnya. Di alam demokrasi bagaimanapun juga hal ini harus kita *exercise*, kita bangun konsensu-konsensus baru. Hanya pertanyaannya, ketika konsensus baru itu menyalahi prinsip deklarasi UI atas tanah untuk keadilan dan kesejahteraan rakyat, dua ini yang kita definisikan.

Bagaimana strategi kita di dalam agrarian reform itu. Untuk yang pertama yang berkaitan dengan undang-undang dulu, yang berkaitan dengan politik dan undang-undang. Ada mandat-mandat politik tadi melalui Tap MPR, melalui presiden, melalui Kepala BPN, melalui komisi II DPR. Itu terus proses politik untuk menata kembali pertanahan ini, kayaknya harapannya sudah sama ya secara politik, tapi hukumnya belum sejalan dengan itu. Karena itu ketika ada program seratus hari kemarin kita masukan beberapa hal. Pertama kita masukkan tanah terlantar, keluar PP-nya. Sekarang sedang bergulir Insya Allah bulan Agustus sudah ada yang diterbitkan. Setelah itu PP Reforma Agraria yang kita berharap ini undang-undang, tapi masa transisi melalui PP. PP-nya itu menurut Inpresnya harus selesai bulan April, Alhamdulillah selesai, dan Insya Allah menurut Inpres itu akan ditandatangani bulan Juni, kita berharap itu. Tetapi juga ada yang penting, ada Inpres yang mengamanatkan kepada BPN untuk menyusun RUU Pertanahan tanpa merubah Undang-Undang Pokok Agraria. Tetapi di Inpres ini sekaligus juga diamanatkan dua hal, disusun undang-undang pertanahan yang baru, tetapi sekaligus juga melakukan harmonisasi atas 12 undang-undang yang dianggap belum sinkron itu. Dan yang kedua, juga harus dipikirkan dalam undang-undang itu, kerangka pengelolaan tanah masyarakat hukum adat. Ini pekerjaan besar, pekerjaan besar sekali. Karena ketika kita berbicara pengadaan tanah untuk kepentingan umum saja sudah bergejolak, apalagi ini undang-undang yang akan mengatur sedemikian luasnya. Jadi kita mesti harus *cool*, tapi kita harus melakukan secara intensif dan itu saya berharap

dari seluruh dewan guru besar, baik yang dari UI maupun dari 17 unversitas yang lain untuk bisa berkontribusi bersama kami dengan mekanisme, ayo kita sepakati bersama-sama. Baik kajiannya, telaahnya, simposiumnya, perumusannya, ayo disepakati bersama-sama. Pejabat eselon I saya ajak semua di sini untuk bisa membangun interaksi.

Di dunia, untuk praksis *land reform* itu ada empat strategi. Strategi pertama disebut *radical agrarian reform*, reforma agraria yang radikal, pokoknya tanahnya orang kaya diambil dibagi. Dan ini hampir di semua negara gagal *what ever idiology you have*. Umumnya gagal. Yang kedua mengunakan *restitution of land right*, ini yang digunakan oleh Venezuela. Melalui proses perundang-undangan, melalui konsensus baru, setelah itu tanah-tanah yang luas itu di tata kembali. Setelah ditata, hasil penataannya itulah di redistribusikan, kalau nggak salah sekarang sudah 3,7 juta hektar yang diredistribusikan oleh Venezuela sekarang. Yang ketiga itu *land colonization*, nah itu nggak mungkin kita terapkan di kita. Yang pertama tidak mungkin kita terapkan, yang kedua tidak mungkin kita terapkan karena keperluan dana publiknya sangat besar. Dan yang ketiga itu *land colonization*, ini tidak mungkin kita lakukan, dalam sejarah *land colonization* kita lakukan tahun 1905 ketika awal transmigrasi. Yang keempat itu *market mechanism*. Pertanyaannya apakah ini bisa diterapkan? Seandainya saja ketika tahun 1961 Indonesia mengumumkan menjalankan *land reform* yang diumumkan oleh Bung Karno, bulan Januari tahun 61 yang berbarengan dengan Taiwan itu berhasil berjalan, maka pendekatan keempat ini mungkin bisa kita lakukan. Tetapi dengan perspektif ideologi yang disampaikan oleh Pak Rektor tadi. Kalau sekarang ketika Taiwan itu sudah tahap ketiga dari *land reform*-nya dan kita baru sedang akan memulai, bisa tidak mekanisme ini dilakukan? Tidak bisa. Dimana tidak bisanya. Karena simpel saja, ekonom simpel, yang penting dari *market mechanism* itu adalah *voluntary exchange*, ada perputaran, ada pergantian,

ada pemindahan hak melalui market, melalui transaksi pasar, dan itu *trough price,* melalui harga. Kalau melalui harga, siapa yang bisa? Adalah mereka yang saat ini bisa *paying the price*, padahal persoalan yang kita hadapi adalah *landlessness* dan kemiskinan. Berarti tahap pertama dari agrarian reform kita itu tidak menggunakan keempat pendekatan ini.

Pendekatan yang kita lakukan adalah ketika ketimpangan semacam ini, ketimpangan ini yang kita dekatkan. Bagaimana mendekatkannya? Kita injeksi tanah negara, didistribusikan atau diredistribusikan, salah satu tanah yang kita gunakan untuk itu adalah tanah dari penertiban tanah terlantar. Kalau ini bisa dilakukan maka akan mulai ada pendekatan. Ketika level bermainnya itu relatif seimbang, barulah penataan-penataan kelembagaan fase kedua harus dilakukan di dalam agrarian reform ini. Jadi tantangan yang cukup besar, ada tantangan ketidakadilan yang lahir secara konsepsional maupun policies, tapi juga ada program-program yang secara sistematik yang akhirnya melahirkan persoalan-persoalan.

Dengan gambaran-gambaran persoalan dan langkah-langkah yang saya sampaikan, saya punya satu keyakinan baru yang keyakinan itu layak saya sampaikan di sini. Tidak ada kepekatan yang tidak bisa dicairkan oleh pemikiran-pemikiran intelektual. Boleh saja kita tidak puas apapun, tapi kalau kita tidak memikirkannya, tidak konsepsional, juga tidak sampai tujuan.

Karena itu di penutup dan penghujung penyampaian saya, ijinkan saya menyampaikan harapan, baik sebagai Kepala BPN maupun sebagai orang yang hidup di dunia akademik. Yang pertama, harapan kami adalah, ini barangkali waktunya untuk membangkitkan kembali pemikiran-pemikiran kritis keagrariaan. Kalau kita lihat dokumen, buku-buku, jurnal sampai dengan tahun 78 sangat banyak mengenai agraria. Sangat kritis, sangat baik, dan itu bukan generasi saya. Artinya generasi ibu Maria-lah yang menikmati pemikiran-pemikirn

yang berkembang di masyarakat ini, di dunia akademik ini. Sejak tahun 78 sampai dengan tahun '84 pikiran-pikiran kritis ini mulai meluruh. Dikemas menjadi pembangunan pedesaan, menjadi macem-macem pembangunan pertanian. Tapi setelah tahun '84 benar-benar luruh sampai kajian-kajian agraria di universitas-universitaspun hilang, habis. Karena itu ini waktunya untuk membangkitkan kembali. Prof Gumilar, *if you want establish this new institution research instituion, we will be there for you.* Tidak hanya untuk UI. Karena ini dibutuhkan oleh negeri ini. Pikiran-pikiran kritis baru. Sehingga kita tidak terlena lagi, 50 tahun. Setelah Undang-Undang Pokok Agraria, apalagi undang-undang yang berkaitan dengan pertanahan dan keagrariaan? Nggak ada. Yang ada itu lahir dua undang-undang yaitu Undang-Und ng Satuan Rumah Susun dan yang kedua Undang-Undang Hak Tanggungan. Ini bukan rezimnya agraria, rezim investasi, ya Bu Miranda ya. Berarti 50 tahun ada kekosongan. Ada kekosongan di *policy*, ada kekosongan di pemikiran.

Yang kedua, tentu bersama-sama saya dan semua, saya mengajak kita untuk bersama-sama mengisi tuntutan sejarah keagrariaan. Yang saya maksudkan adalah begini, apakah akan kita biarkan ketimpangan itu demikian luas. Apakah bukan waktunya sekarang kita mencari jalan, kita memikirkan, kita meng-*exercise*-nya. Dan inilah waktunya, dari UI inilah saya berharap semua bergulir seperti peran UI menjelang tahun 60-an.

Yang ketiga saya menyebut kata tanah terlantar sebagai tanah yang tersandera oleh sistem, oleh hukum, oleh perijinan dan oleh apapun. Tetapi yang ingin saya sampaikan dari *message* saya yang ketiga adalah, penyanderaan ini lebih luas dari itu. Contoh, saya mendapat konsesi membangun fasilitas publik. Setelah konsesi saya dapatkan, bisa saja saya tidak membangunnya, ini saya putar, ini saya jual, ini saya inikan. Prosesnya sendiri tersandera. Bagimana dengan tambang, bagaimana dengan kehutanan, bagaimana dengan *resource-*

resource kita yang lain selain tanah. Dan ketika kita punya komitmen dan jalan untuk mewujudkan komitmen itu untuk tanah terlantar itu bisa, berarti untuk yang lain seharusnya ada jalan-jalan yang layak untuk di-*exercise*. Berarti layak kemudian kita membuka arena baru, arena yang lebih luas untuk meng-*exercise* sumber-sumber keadilan dan sumber-sumber kesejahteraan di negeri ini.

Yang keempat saya mengajak kita semua menggugat *dominant paradigm*. Kita berbicara mengenai keadilan itu dan sejak lahir sudah berbicara mengenai keadilan. Kita berbicara kesejahteraan. Pertanyaannya kemudian, apakah betul guru besar seluruh Indonesia ini tidak memungkinkan untuk melahirkan artikulasi-artikulasi alternatif, pemikiran-pemikran alternatif dari *dominant paradigm*, yang ternyata membuktikan kepada kita belum memberikan yang terbaik yang kita harapkan. Ini negeri kita sendiri, kita yang memikirkan. Ini negeri kita, ini universias kita, ini guru besar-guru besar kita. Dan inilah saatnya kita melahirkan pikiran-pikaran alternatif dari *dominant paradigm – what ever it is* – kalau diperlukan debat ideologis kita lakukan untuk membangun konsensus-konsensus baru. Dan itu akan lebih netral semuanya bila bergerak dari para intelektual.

Yang kelima, mohon maaf ini harapannya terlalu banyak daripada yang diberikan. *Repositioning* intelektual dan akademisi dalam perjuangan pemikiran perjuangan penegakan keadilan dan tuntutan publik akan kesejahteraan. Apakah betul kemudian di dalam arena sepak bola kehidupan, guru besar intelektual negeri ini hanya berhak main bekel. Di dalam lapangan sepakbola kehidupan, intelektual negeri ini hanya boleh atau hanya bisa main bekel di lapangan sepakbola. Karena arena kehidupannya demikian luas, maka waktunya barangkali para intelektual negeri ini mereposisikan diri untuk menata, untuk bergerak dan kita main bola. Kita tidak main bekel, kita main bola. Kita boleh *sliding*, kita boleh koprol. Kita boleh kok dalam

kehidupan ini, dalam sepakbola ini, memasukkan bola dengan kepala, dengan pundak, dengan kaki, dengan punggungpun boleh. Yang tidak boleh hanya jangan masukkan pakai tangan. Jangan offside, selebihnya boleh. Dan yang punya karakteristik untuk boleh itu hanya intelektual, hanya guru besar – guru kecil masih belun – hanya guru besar.

Yang keenam, membangun kesadaran baru keagrariaan dalam dunia civitas akademika melalui pendidikan dan penelitian. Yang saya maksudkan adalah ketika ini sudah tipis. Riset-riset agraria di perguruan tinggi dan sebagainya. Yang sekarang hanya dua ya bu ya di UGM dan di IPB. Yang lain itu nggak ada. Kenapa ini tidak kita kembangkan kembali dan bersama-sama dengan lembaga pertanahan negeri ini ayo kita bangun. Apa yang bisa kita lakukan. Saya ingat dulu ya ketika membangun P4S. P4S itu Project Pasang Surut gitu, itu ada di salah satu departemen kita, tetapi juga ada riset *center*-nya di beberapa perguruan tinggi, seingat saya di IPB, ITB, UGM. Sekarang kenapa untuk keagrariaan tidak bisa dilakukan semacam itu? Menurut saya bisa, apalagi ada mandat Undang-Undang No 41 Tahun 2009 yang mengharuskan BPN itu punya *center* khusus untuk pengelolaan data pertanahan.

Yang ketujuh, kalau ini saya pasrahkan kepada Rektor Universitas Indonesia, adik saya, sahabat saya, teman saya main, yang saya tahu komitmen-nya dan tahu gerakannya. Sudah waktunya barangkali melakukan gerakan intelektual dalam melakukan pembenahan keadilan dan kesejahteraan.

Terima kasih, mohon maaf kalau ada kesalahan.

Billahi taufiq walhidayah..wassalamu'laikum warahmatullahi wabarakatuh

PERSPEKTIF HUKUM PERSOALAN AGRARIA: SOLUSI TERHADAP DISHARMONI DAN DISINTEGRASI PENGATURAN[1]

Oleh: Prof. Arie S. Hutagalung, SH, MLI[2]

I. Dasar Pemikiran

Dalam menyanggupi permintaan Dewan Guru Besar UI sebagai forum akademik maka ijinkan dalam tulisan ini dimulai dengan pandangan seorang akademik terhadap pokok bahasan dalam makalah ini. Dalam perspektif akademik adanya kekeliruan kebijakan agraria selama ini bukan pada implementasi, tetapi dapat diidentifikasi pada tataran ideologi, paradigma, konsep, dan orientasi politiknya. Hal mana tercermin dalam berbagai peraturan perundangan-undangan yang melingkupi berbagai sektor agraria. Peraturan-peraturan tersebut disusun sendiri-sendiri (sektoral) yang selanjutnya menimbulkan disharmoni kebijakan sebagai implikasinya.

Adanya fakta yang aktual pada penetapan visi, misi, dan program sektoral yang sendiri-sendiri hanya dapat dipahami (disetujui) lingkaran dalam departemen sektoral

1 Makalah disampaikan sebagai prasaran dalam Simposium DGB-UI "Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat", Kampus Universitas Indonesia Depok, 12 Mei 2010
2 Guru Besar Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Indonesia

bersangkutan. Kenyataan ini tercermin pada berbagai rumusan peraturan perundang-undangan yang parsial dan menempatkan kekayaan alam secara eksklusif, tidak integrated sebagai satu kesatuan ekosistem yang semestinya diurus secara holistik. Kekeliruan kebijakan agraria terutama tercermin pada fenomena konsentrasi penguasaan tanah dan kekayaan alam lain di tangan sekelompok golongan menengah, sementara petani yang membutuhkan tanah dibiarkan tergusur dan tidak mendapatkan haknya sebagaimana terakhir diungkapkan Kepala BPN dalam forum rapat Dewan Guru Besar UI pada tanggal 16 April 2010 yang lalu.

Kebijakan pegaturan sektor-sektor agraria semakin memprihatikan dari sisi akademik yang terlihat dengan adanya fakta dimana sejumlah departemen sektoral mengajukan agenda legislasi baru berupa penyusunan Rancangan Undang-Undang sektoral masing-masing tanpa disertai pengkajian ulang atas kebijakan yang sudah/masih berlaku (*policy review*) tentunya hal tersebut bukanlah merupakan solusi yang paling tepat, tetapi justru berpotensi besar meneruskan penyelewengan dan kesewenang-wenangan dari kebijakan yang sudah atau masih berlaku.

Dasar filosofis pengelolaan sumber daya alam/Agraria sebagai kepunyaan bersama bangsa Indonesia adalah penguasaan, pemilikan, pemanfaatan sumber daya alam/ Agraria haruslah digunakan "untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat", sebagaimana diamanahkan dalam Pasal 33 Ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara RI 1945 ("UUD").

Akibat yang timbul ketidakadilan dari ketimpangan penguasaan tanah dan konflik agraria tidak disikapi sebagai permasalahan yang harus segera diselesaikan. Anu Lounela dalam mengelaborasi konflik-konflik agraria dan beberapa pertanyaan mendasar, yaitu[3]: 1). apakah regulasi atas hak tanah di tingkat lokal, nasional, dan internasional saling

3 Lihat dalam jurnal Antropologi Indonesia No. 71 tahun 2003, hal. 86-87

bertentangan ? 2). proses legislasi apa yang mendefinisikan kepemilikan tanah di Indonesia? 3). proses historis dan sosial apa yang menciptakan pengertian mengenai hak tanah di tingkat nasional dan lokal? 4). dan bagaimana wacana lokal, nasional, dan internasional tentang hak tanah dan adat tanah merefleksikan terjadinya konflik tanah?

Perspektif hukum pandangan Anu Lounela dapat menjadi inspirasi pembahasan perspektif hukum dalam bagian selanjutnya makalah ini yang berfokus pada masalah harmonisasi hukum yang mengatur dan berkenaan dengan perspektif hukum dalam mencermati persoalan agraria yang timbul terus-menerus hingga saat ini.

II. Uraian Mengenai Disharmoni dan Pertentangan Produk-produk Hukum di Bidang Keagrariaan

Istilah harmonisasi umumnya digunakan pada peraturan perundang-undangan yang setingkat menurut sistem hirarkhi peraturan perundang-undangan yang berlaku dan memiliki materi pengaturan yang sama obyeknya agar harmonis tidak saling bertentangan dalam artian mempunyai hubungan horizontal. Atau dengan istilah lainnya tidak tepat jika dikatakan terdapat istilah ada peraturan perundang-undangan sektoral, bertentangan dengan UUPA karena sesugguhnya berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, ketentuan perundang-undangan sektoral tersebut harus merujuk pada Undang-Undang yang ada di atasnya yang mengatur objek yang sama.

Istilah sinkronisasi mengarah pada hubungan vertikal dalam artian antara peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan atau sinkron dengan hierarki peraturan di atasnya yang lebih tinggi kedudukannya.

A. Prinsip Dasar Hukum Tanah Nasional yang tertuang dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria ("UUPA")

Semangat yang melandasi Hukum Tanah Nasional adalah Hukum Tanah Nasional akan tetap merupakan hukum tanah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah di seluruh wilayah Indonesia, dengan semangat kebangsaan, kerakyatan, kebersamaan, dan keadilan.

Asas-asas Dasar Hukum Tanah Nasional dewasa ini tersebar dalam UUD 1945 dan UUPA dan asas-asas tersebut akan tetap mendasari Hukum Tanah Nasional, yaitu :

1. Asas religiusitas, yang memperhatikan unsur-unsur yang bersandar pada agama (Konsiderans Berpendapat, Pasal 1, dan 49 UUPA);
2. Asas kebangsaan, yang mendahulukan kepentingan nasional, dengan memberi kesempatan kepada pihak asing menguasai dan menggunakan tanah untuk keperluan usahanya, yang bermanfaat bagi kemajuan dan kemakmuran bangsa dan negara (Pasal 9, 20, dan 55 UUPA);
3. Asas demokrasi, dengan tidak mengadakan perbedaan antar gender, suku, agama, dan wilayah (Pasal 4 dab 9 UUPA);
4. Asas pemerataan, pembatasan dan keadilan sosial dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah yang tersedia (Pasal 7, 11, dan 17 UUPA);
5. Asas kebersamaan dan kemitraan dalam penguasaan dan penggunaan tanah dengan memberdayakan golongan ekonomi lemah, terutama para petani (Pasal 11,12 UUPA);
6. Asas kepastian hukum dan keterbukaan dalam

penguasaan dan penggunaan tanah serta perlindungan hukum bagi golongan ekonomi lemah, terutama para petani (Pasal 11, 13, dan 19 UUPA);

7. Asas penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagai sumber daya alam strategis dan berkelanjutan, dalam rangka meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan bersama, dengan menjaga kelestarian kemampuan dan lingkungannya (Pasal 13 dan 14 UUPA);
8. Asas kemanusiaan yang adil dan beradab dalam penyelesaian masalah-masalah pertanahan sesuai dengan sila ke-2 Pancasila[4].

B. Pengertian Agraria dan Implementasi Pengaturannya sebagai Sistem yang Utuh

Pengertian Agraria berdasarkan UUPA yang meliputi tidak saja tanah, tetapi meliputi bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya bahkan sebagaimana dijelaskan Prof. Boedi Harsono juga termasuk ruang angkasa, yaitu ruang di atas bumi dan air yang mengandung tenaga dan unsur-unsur yang dapat digunakan untuk usaha-usaha memelihara dan memperkembangkan kesuburan bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan hal-hal lainnya yang bersangkutan dengan itu.[5]
Berdasarkan pengertian Agraria tersebut maka kemudian Boedi Harsono memberikan pengertian istilah "Hukum Agraria" bukan saja merupakan satu perangkat bidang hukum, tetapi merupakan suatu kelompok berbagai bidang hukum yang masing-masing

4 Boedi Harsono, "Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional, Jakarta : Penerbit Universitas Trisakti, edisi revisi 2007, hal. 34-35.
5 Boedi Harsono,"Hukum Agraria Indonesia:Sejarah Pembentukkan Undang-Undang Pokok Agraria,Isi dan Pelaksanaanya", Jakarta:Penerbit Djambatan,edisi revisi, 2003, hal.6-7

mengatur hak-hak penguasaan atas sumber-sumber daya alam sebagaimana dijelaskan dalam pengertian Agraria.[6]

Maka kemudian berdasarkan pengertian tersebut secara akademik dapat dibuat pengelompokkan bidang-bidang hukum yang termasuk dalam pengertian hukum yang mengatur unsur-unsur agraria dan menjadi bahasan harmonisasi dalam makalah ini. Adapun bidang-bidang hukum dimaksud dapat dilihat secara nyata dalam produk-produk hukum berupa undang-undang :

1. Hukum Tanah, diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 (UUPA)
2. Hukum Budidaya Tanaman, diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman[7]
3. Hukum Kehutanan, diatur dalam Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 (sebagai revisi Undang-Undang Nomor 5 tahun 1967, tentang Kehutanan)
4. Hukum Air, diatur dalam Undang-Undang Nomor

6 Boedi Harsono. *Ibid.* hal 8

7 Pengembangan *food estate* di Merauke dan wilayah lain melalui Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2010 tentang Usaha Budidaya Tanaman telah menimbulkan polemik dan telah memicu akan dilakukan UJI MATERIL dengan pertimbangan:
Pertama, potensi lahan yang dimiliki oleh rakyat Indonesia tidak bisa maksimal dimiliki dan dikelola secar penuh oleh petani Indonesia. Apalagi jika mengacu kepada Undang-undang No 25/2007 tentang Penanaman Modal (UUPM) dengan berbagai turunannya yang memberikan peluang bagi investor untuk semakin menguasai sumber-sumber agraria, Peraturan Presiden No 77/2007 tentang daftar bidang usaha tertutup dan terbuka disebutkan asing boleh memiliki modal maksimal 95% dalam budi daya padi.Peraturan ini jelas akan sangat merugikan 13 juta petani padi yang selama ini menjadi produsen pangan utama. Apalagi 77% dari jumlah petani padi yang ada tersebut masih merupakan petani gurem.
Kedua, jika perpres atau peraturan lain yang dihasilkan pemerintah tentang Food Estate ini lebih berpihak kepada pemodal daripada petani, kemungkinan konflik seperti konflik di perkebunan besar yang ada selama ini akan terjadi juga di Food Estate. Bisa jadi akan muncul "tuan takur" baru yang menguasai lahan begitu luas dan menjadi penguasa setempat.
Ketiga, jika peraturan yang lahir nanti memberikan kemudahan dan keluasan bagi perusahaan atau personal pemilik modal untuk mengelola Food Estate, karakter pertanian dan pangan Indonesia makin bergeser dari peasant based and family based agriculture menjadi corporate based food dan agriculture production. Kondisi ini justru melemahkan kedaulatan pangan Indonesia.
Keempat, jika pemerintah tidak mampu mengontrol distribusi produksi hasi dari Food Estate, para pemodal akan menjadi penentu harga pasar karena penentu dijual di dalam negeri atau ekspor adalah harga yang menguntungkan bagi pemodal.

7 tahun 2004 (sebagai revisi Undang-Undang Nomor 11 tahun 1974, tentang Pengairan)

5. Hukum Perkebunan, diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 Tentang Perkebunan
6. Hukum Pertambangan, meliputi:
   a. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (sebagai revisi Undang-Undang Nomor 44 Prp. Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi)
   b. Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009, tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (sebagai revisi Undang-Undang Nomor 11 tahun 1967, tentang ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan)
7. Hukum Penataan Ruang, diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 (sebagai revisi Undang-Undang Nomor 24 tahun 1992, tentang Penataan Ruang)
8. Hukum Pesisir dan Pulau Kecil, diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007, tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil
9. Hukum Perikanan, diatur dalam Undang - Undang Nomor 45 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang - Undang Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan

C. Sinkronisasi antar bidang Hukum Agraria sebagai das sollen akankah menjadi das sein?

Penekanan dari perspektif ilmu hukum (disiplin hukum) terhadap produk-produk hukum adalah didasarkan pada pemahaman bahwa ilmu hukum memiliki sistem yang

utuh tidak saling bertetangan. Dalam lingkup kaedah hukum telah dipahami di kalangan ahli hukum bahwa kaedah hukum bersifat antinomis dan saling bersitegang.

Dengan adanya pemahaman tersebut maka secara akademik menurut perspektif ilmu hukum *(das sollen)* sinkronisasi bukanlah suatu ketidakmungkinan atau sebagai sesuatu yang logis dan harus dapat menjadi kenyataan *(das sein).* Hal tersebut mengingat bahwa disiplin hukum sebagai sistem yang utuh dan tidak saling bertetangan, maka produk-produk hukum yang dihasilkan adalah melalui tahapan pengkajian secara akademik yang benar sehingga mencerminkan sifat yang sama. Kaitan das sollen dan das sein dalam ilmu hukum adalah saling berhubungan, sifat yang melekat pada kaedah hukum yang demikian itu karenanya merupakan obyek studi (tugas) ilmu hukum untuk dapat menyerasikan kaedah-kaedah hukum yang saling bersitegang itu.

D. Sinkronisasi materi Hukum Agraria sebagai Keniscayaan secara Akademik

UUPA adalah dasar dari sistem hukum agraria nasional dalam arti sempit. Dalam sistem tidak boleh terdapat adanya pertentangan, baik secara vertikal maupun secara horizontal (harmonis). Secara vertikal, harus terjadi sinkronisasi UUPA dengan peraturan-peraturan pelaksanaannya baik berupa: Undang-Undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (PerPres), Peraturan Menteri (Permen), dst atau dengan peraturan-peraturan sektoral berupa : Peraturan Daerah (PERDA), Peraturan Gubernur (PERGUB). Sedangkan secara horizontal harus terdapat harmonisasi antara hukum tanah dengan hukum air, hukum pertambangan, hukum perikanan, hukum kehutanan, hukum ruang angkasa (bukan space law), UU Pemerintah Daerah, UU

Penanaman Modal, UU Perumahan dan Pemukiman, dan UU tentang Bangunan Gedung.

Terdapat pandangan yang dapat menjadi acuan dalam melakukan harmonisasi sebagaimana disampaikan Rusmadi Murad bahwa secara horisontal diperlukan klasifikasi yaitu :

1. Peraturan-peraturan yang mengatur pertanahan (bumi, air dan ruang angkasa) yang diterbitkan atas prakarsa instansi Agraria/Badan Pertanahan Nasional maupun oleh instansi-instansi lain;
2. Peraturan-peraturan yang ketentuan pokoknya tidak mengatur pertanahan tetapi didalam materi muatannya ada yang berhubungan atau bersinggungan dengan pengaturan pertanahan.[8]

Semakin kompleksnya kehidupan bernegara baik disadari maupun tidak ternyata "semangat" pembentukan peraturan perundang-undangan dalam pelaksanaannya telah menimbulkan pertentangan yang menunjukan adanya disharmoni didalam pengaturan peraturan perundang-undangan tersebut. Salah satu pendorong semangat tersebut disebabkan penggunaan ukuran kinerja badan legislatif yang cenderung dihitung dari berapa banyak produk peraturan perundang-undangan yang telah diterbitkan namun tidak diukur dari prinsip konsistensi dan kemanfaatan berlakunya undang-undang yang mengatur berbagai sektor agraria yang dibuat sejalan dengan semangat Pasal 33 ayat 3 UUD RI 1945.

Pada aspek teknis perundang-udangan Bagir Manan[9] menyatakan peranan peraturan perundan-undangan semakin besar karena hal tersebut merupakan kaidah hukum yang mudah dikenali, ditelusuri dan

8 Rusmadi Murad, *"Disharmoni Peraturan Perundang-undangan menyangkut Tanah"*, makalah yang disampaikan dalam forum *Focused Group Meeting (FGM) LMPDP* Bappenas Tgl. 3 September 2009, Jakarta

9 Bagir Manan, DR, SH.MCL, Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia, IND-HILLCO Jakarta, 1992 hal. 7-8.

diketemukan kembali, tertulis, bentuk, jenis dan tempatnya jelas, memberikan kepastian hukum, mempunyai struktur dan sistematika sehingga dapat diuji secara formal maupun materi muatannya, dapat direncanakan dan dibangun sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.

Berpedoman pada prinsip-prinsip tersebut di atas maka berikut ini diuraikan beberapa substansi harmonisasi hukum di bidang-bidang/sektor agraria dengan bertitiktolak dari UUPA sebagai ketentuan dasar penyelenggaraan ke-agrariaan di Indonesia.

Hak dan Kewajiban Subyek Hukum/ Pihak-Pihak yang memiliki Hubungan Hukum Dengan Tanah sebagai Acuan Dasar Harmonisasi

Berdasarkan pengaturan di dalam UUPA setiap penguasaan tanah harus dilandasi dengan dasar penguasaan yang legal/ sah (penguasaan yuridis). Indikasi yang dapat dilihat adalah dengan adanya tanda bukti hak atas tanah berupa SERTIPIKAT HAK ATAS TANAH. Dasar penguasaan yang legal tersebut maka menurut hukum dapat ditentukan hak dan kewajiban sebagai pemegang hak atas tanah yang dapat dilihat pada Pasal 4 jo. Pasal 20 – 44 UUPA dan juga PP No 40 Tahun 1996, dapat diketahui pula hak dan kewajiban pemegang hak atas tanah.

UUPA menetapkan prinsip-prinsip penguasaan tanah di Indonesia di dalam Pasal-pasal awal yang dimaksudkan berlaku bagi segala macam bentuk penguasaan tanah untuk berbagai keperluan. Jadi tidak semata-mata urusan agraria dalam arti sempit "pertanahan" saja.

Untuk menjawab berbagai masalah pemegang hak kuasa pertambangan sekarang izin pertambangan atau hak pengusahaan hutan yang obyeknya dikatakan hasil

tambang/bahan galian dan hasil hutan serta bagaimana hubungan hukum mereka dengan tanah terlebih lagi apabila kegiatan pengusahaan hutan dan pertambangan menimbulkan kerusakan tanah (lingkungan hidup)? Maka pertanyaan tersebut terjawab dengan merujuk pada ketentuan Pasal 15 UUPA dan Penjelasan Umum II nomor 4 yang menyebutkan bahwa:

"Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomis lemah"

Bahwa hubungan hukum dengan tanah itu bukan hanya antara tanah dengan pemiliknya, tetapi diperluas, yaitu pihak yang melakukan kegiatan di atas tanah (termasuk tanah negara). Jadi, pengelola hutan, dan pertambangan, mempunyai kewajiban untuk membuat kondisi hutan dan areal pertambangan yang sudah di "eksploitasi" tersebut, menjadi baik (jika tidak bisa sama seperti semula).

Instruksi Presiden Nomor 1 tahun 1976 sebagai sarana operasional mengatasi disharmoni Pengaturan Sektor-Sektor Agraria: Antara ada dan Tiada?

Hal yang signifikan dan memiliki relevansi dengan makalah ini adalah berkenaan dengan isu tumpang tindih dan salah satu kasus yang selalu muncul dalam pengusahaan pertambangan yaitu terdapatnya cebakan bahan galian di dalam kawasan hutan, perkebunan, taman nasional, kawasan transmigrasi dan tanah-tanah hak ulayat masyarakat hukum adat serta hak atas tanah penduduk setempat

Sebenarnya sungguhpun terjadi disharmoni berbagai undang-undang sektoral agraria hal itu masih

dapat diatasi secara teknis operasional apabila Instruksi Presiden Nomor 1 tahun 1976 dimaksud sungguh-sungguh dipatuhi secara baik. Karena di dalam InPres tersebut yang ditujukan kepada para menteri (kehutanan, pertambangan, pekerjaan umum,transmigrasi, agraria/pertanahan cq. Depdagri pada saat itu) yang diperintahkan oleh Presiden untuk meningkatkan sinkronisasi pelaksanaan tugas masing-masing yang bersentuhan dengan keagrariaan.[10]

Jadi dalam wacana adanya norma-norma sikronisasi di dalam Instruksi Presiden Nomor 1 tahun 1976 tersebut justru membuktikan permasalahanya bukan saja terletak pada disharmoni undang-undangnya. Hal itu telah diantisipasi di dalam Inpres tersebut yang memberikan pedoman secara rinci untuk melakukan sikronisasi jika terjadi benturan-benturan dalam pelaksanaan tugas-tugas sektor agraria. Jelaslah kiranya justru selanjutnya masalahnya bukan pada kaedah hukumya sendiri melainkan ada pada lingkup "*keluhuran budi para penyelenggara negara*"[11] ada dimana? Jika dikaitkan dengan atau bercermin dari masih munculya berbagai sengketa agraria hingga saat dibuatnya makalah ini. Menurut hemat kami pada masalah terakhir ini merupakan kajian lingkup patologi birokrasi negara dan diluar jangkauan kaedah hukum.

III. Penutup

Pada bagian penutup ini dan pada forum akademik yang mulia ini ijinkan saya menyampaikan pendapat saya sebagai bagian dari masyarakat akademik Universitas Indonesia dan sebagai elemen Bangsa Indonesia yang notabene sebagai *stake holder* masalah agraria di republik ini meyampaikan

10 Lihat Diktum Pertama Instruksi Presiden Nomor 1 tahun 1976
11 Meminjam isitlah yang dipergunakan oleh Prof.Soepomo yang terdapat pada penjelasan UUD RI 1945 yang sayangnya sudah dipisahkan dari teks Batang Tubuh dan sudah bukan merupakan bagia integral dari undang-undang dasar nya.

simpulan/pendapat dan usulan terhadap permasalahan yang sedang kita kaji bersama berikut ini.

Simpulan:

1. Secara akademik timbulnya disharmoni undang-undang sektor agraria seharusnya tidak perlu terjadi jika UUPA dilaksanakan secara konsisten dalam wujud pengaturan sektor-sektor agraria yang mengikutinya kemudian dengan berpegang pada doktrin hukum *"LEX PRIORI DEROGAT LEGI APRIORI"*
2. Secara implisit fakta disharmoni dan munculya dis-sinkronisasi pelaksanaan tugas pemerintahan dalam sektor keagrariaan sudah diantisipasi secara baik sebagaimana ditetapkan di dalam Instruksi Presiden Nomor 1 tahun 1976.

Saran/Usulan:

1. Strategi jangka menengah dan jangka panjang: memperjuangkan kajian akademik yang komperehensif terhadap berbagai undang-undang sektor agraria dengan melibatkan para ahli yang berkompeten dan memiliki integritas keilmuan.
2. Strategi jangka pendek: melakukan upaya kajian akademik terhadap wacana sinkronisasi pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dalam sektor keagrariaan dan memberikan solusinya kepada presiden agar lebih maksimal menjalankan amanat Pasal 33 ayat 3 UUD RI 1945. Apabila Instruksi Presiden Nomor 1 tahun 1976 dipandang masih *up to date*, namun apabila dianggap sudah perlu direvisi maka upaya revisi terhadap Inpres tersebut merupakan bagia dari upaya kajian dan solusi yang harus diberikan kepada Presiden.

Daftar Pustaka

Harsono. Boedi. "Hukum Agraria Indonesia:*Sejarah Pembentukkan Undang-Undang Pokok Agraria.Isi dan Pelaksanaanya*". Jakarta:Penerbit Djambatan.edisi revisi. 2003.

Harsono. Boedi. "*Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*", Jakarta : Penerbit Universitas Trisakti, edisi revisi 2007.

Jurnal Antropologi Indonesia No.71 tahun 2003

Manan. Bagir."*Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*". IND-HILLCO Jakarta. 1992

Moh. Mahfud MD. "*Politik Hukum di Indonesia*". LP3ES. Jakarta. 1998.

Moh. Mahfud MD. *"Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*", Gama Media dan Ford Foundation, Yogyakarta: 1999

Mubyarto, Ekonomi Rakyat, Program IDT, dan demokrasi Ekonomi Indonesia, Aditya Media, Yogyakarta, 1997.

Rusmadi Murad,*"Disharmoni Peraturan Perundang-undangan menyangkut Tanah"*, makalah yang disampaikan dalam forum *Focused Group Meeting (FGM) LMPDP* Bappenas, Jakarta. 3 September 2009

Yuliandri, *"Azas-azas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik dalam Rangka Pembuatan Undang-Undang Berkelanjutan,"* ringkasan disertasi pada Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga, Surabaya, yang dipertahankan tanggal 14 Mei 2007

Instruksi Presiden Nomor 1 tahun 1976

PEMBANGUNAN DAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT: KETIDAKBERDAYAAN PARA PIHAK MELAWAN KONSTRUKSI NEOLIBERALISME

Oleh: Prof. Dr. Susetiawan, SU

Pendahuluan

Pembangunan di negara-negara berkembang, tidak terkecuali di Indonesia, berlangsung setelah usai Perang Dunia II. Negara berkembang yang semula adalah negara bekas jajahan, saat itu mulai bangkit melakukan perlawanan terhadap penjajah. Selanjutnya mereka menetapkan diri dan mendapatkan pengakuan dunia internasional sebagai negara merdeka (*independent nations*), meskipun beberapa diantaranya, seperti beberapa negara di Asia Tenggara dan Selatan, posisinya adalah sebagai negara *commonwealth*, yakni Malaysia, Singapura dan India. Realitas kebangkitan itu tidak sama antara satu dengan yang lain walaupun semuanya disponsori oleh hutang-hutang luar negeri dalam periode pembangunannya. Di Asia Tenggara, Singapura lebih dulu diakui oleh dunia internasional sebagai salah satu dari *the Newly Industrializing Countries*. Namun sebagian besar dari negara berkembang di Asia, hingga kini belum ada yang menyamai kemajuan negara-negara Barat yang mengklim

diri sebagai negara modern, kecuali empat negara yang disebut sebagai *the Newly Industrializing Countries*, yakni Korea Selatan, Taiwan, Hongkong dan Singapura. Tentu ada berbagai penjelasan. Selain penjelasan sosial budaya juga penjelasan politik, yang berkaitan dengan strategi politik Barat saat menghadapi perang dingin. Sesungguhnya hal ini perlu uraian tersendiri., yang dalam tulisan ini tidak akan diulas. Tulisan ini hendak memahami secara khusus konteks pembangunan dan kesejahteraan di Indonesia selama berlangsungnya periode pembangunan bangsa.

Sebuah pertanyaan yang tidak pernah ada hentinya hingga saat ini, sekurang-kurangnya dibenak penulis pribadi, ada apa pembangunan bangsa Indonesia yang telah berlangsung hampir empat puluh tahun, selalu diliputi hutang di setiap tahunnya ? Saat awal pembangunan nasional dimulai pada tahun 70an, isu yang diangkat adalah membangun ekonomi untuk mengentaskan kemiskinan menuju masyarakat sejahtera. Pada umumnya pemikiran tentang pembangunan di negara-negara belum berkembang (*underdevelopment*) selalu meletakkan kemiskinan sebagai isu sentralnya. Ada perbedaan pendekatan dalam pembangunan untuk memahami orang miskin. Disatu pihak ada yang memahami bahwa kemiskinan itu karena kemalasan, sedang dipihak lain memahami ada sesuatu yang hilang dalam hidupnya. Selanjutnya pemikiran seperti ini diterjemahkan menjadi kurangnya pendapatan, ketidakmampuan untuk memuaskan kebutuhan dasar atau kemampuan untuk menuntun dirinya menjadi manusia seutuhnya (Levine and Rizvi::2005:41).

Akan tetapi cerita tentang kemiskinan juga tidak mengalami perubahan dari waktu ke waktu, bahkan sejak reformasi, setiap pergantian kepemimpinan nasional, isu pengentasan kemiskinan dan pencapaian kesejahteraan masyarakat menjadi agenda pertarungan kepentingan partai politik, terutama menjelang pileg (pemilihan legislative) dan

pilpres (pemilihan presiden). Misalnya pada saat menjelang pemilihan anggota DPR, pemerintah mengumumkan bahwa Indonesia telah mencapai swasembada pangan. Expor beras dibesar besarkan oleh partai politik dalam kampanye untuk menunjukkan sukses pemerintah dalam menangani pangan. Ironisnya, diakhir bulan April 2009, Menteri Perdagangan RI telah menandatangani MoU perpanjangan impot beras dari Vietnam sampai dengan 2011 (Maksum 2009)

Dapat disaksikan, fakta kemiskinan dan kesejahteraan juga tidak kunjung terselesaikan. Data kemiskinan menurut BPS sepuluh tahun terakhir (1996-2008) rata-rata 18,9%. Tabel.1 di bawah tentu menarik untuk disimak, ada kenaikan jumlah hutang pemerintah mulai dari tahun 1996, angka kemiskinan tidak menunjukkan penurunan yang berarti. Sebagaimana diketahui bahwa hutang luar negeri Pemerintah Indonesia juga sebagian digunakan untuk pengentasan kemiskinan. Angka kemiskinan di desa (21,77%) bahkan lebih tinggi dari total rata-rata angka kemiskinan di Indonesia. Pertanyaannya, apakah memang kemiskinan dan kesejahteraan ini adalah sudah menjadi "merek dagang" program-program pembangunan bangsa?

Kalau jawaban atas pertanyaan ini adalah "ya", maka konsekwensi logis dari jawaban itu : "program pembangunan akan terus berlangsung dan menjadi syah adanya, kalau isu kemiskinan dan rendahnya tingkat kesejahteraan juga tidak pernah berakhir." Hal ini menjadi lebih menarik lagi, meskipun angka kemiskinan tidak banyak mengalami perubahan dari waktu ke waktu, akan tetapi mereka tidak banyak yang mati karena digolongkan sebagai orang miskin. Pada hemat penulis, isu kemiskinan dan rendahnya kesejahteraan perlu disimak kembali. Benarkah bahwa pembangunan itu adalah realitas pengentasan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat? Siapa sesungguhnya yang memiliki dominasi untuk mengkonstruksikan pengentasan kemiskinan dan kesejahteraan?

Tabel 1
Perbandingan Antara Angka Kemiskinan dan Jumlah Hutang (1996-2008)

Prosentase Penduduk Miskin (%) (Di bawah garis kemiskinan)				Hutang Pemerintah dan Swasta Dalam Milyard $ US		
Tahun	Kota	Desa	Kota+ Desa	Hutang Pemerintah (Milyard $)	Hutang Swasta (Milyard $)	Total Hutang (Milyard $)
1996	13,39	19,78	17,47	59,05	55,40	114,45
1997	**	**	**	63,46	73,96	137,42
1998	21,92	25,72	24,23	60,45	83,57	144,02
1999	19,41	26,03	23,43	75,86	72,23	148,09
2000	14,60	22,38	19,14	74,92	66,78	141,70
2001	9,76	24,84	18,41	71,38	61,69	133,07
2002	14,46	21,10	18,20	81,67	53,73	135,40
2003	13,57	20,23	17,42	82,73	54,30	137,03
2004	12,13	20,11	16,66	80,07	50,58	130,65
2005	11,68	19,98	15,97	75,81	52,93	128,74
2006	13,47	21,81	17,75	80,61	56,03	136,64
2007	12,52	20,37	16,58	80,61	56,03	136,64
2008	11,65	18,93	15,42	86,58	62,56	149,14
Rata-rata	14,05	21,77	18,39	74,86	61,52	136,38

Sumber :
1. Kemiskinan : BPS diolah dari data Susenas
2. Hutang : Bank Indonesia BPS, berbagai terbitan dan tahun terbitan
*3. **Data Kemiskinan tahun 1997 tidak diketemukan di Susenas*

Apakah Negara memiliki kebebasan (nilai) untuk mengkostruksikan konsep kemiskinan dan kesejahteraan yang tidak tergantung pada lembaga keuangan internasional? Apa yang sehari-hari dirasakan oleh masyarakat tenatang hidup sejahtera (*well being*)? Pertanyaan ini akan menjadi pusat perhatian selanjutnya dalam tulisan ini.

Pembangunan : Sebuah Alat Perluasan Pasar

Ketika pembangunan itu telah terinternalisasi dalam kehidupan masyarakat dan menjadi pola budaya, kelihatannya semakin sedikit orang mempertanyakan asal-usul ide pembangunan. Pertanyaannya, ide siapakah sesunguhnya pembangunan itu, apakah pembangunan itu adalah ide murni negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, atau sungguhnya pembangunan itu adalah idenya negara maju, yang jauh lebih dulu berkembang dengan paham kapitalis industrialnya (*industrial capitalism*), yang pada tahap tertentu paham tersebut membutuhkan perluasan pasar (*market expantion*)? Atau ide para elit politik keduanya baik negara maju mapun berkembang. Lalu, apa hubungannya antara pembangunan di Indonesia dengan perluasan pasar negara industri?

Secara historis, kapitalisme industrial yang berkembang sejak Revolusi Industri di Eropa waktu itu, kini perkembangan paham tersebut telah menembus batas-batas negara di seluruh dunia. Ide utama dari paham ini adalah mencetak produksi sebesar-besarnya (*mass production*) melalui teknologi permesinan guna menjawab kebutuhan hidup manusia. Ide tersebut tidak hanya berhenti sampai pada penemuan teknologi baru, memperbaiki organisasi produksi dan memperbaiki hubungan produksi, malainkan juga bagaimana pasar itu diperluas dan dibentuk. Konsekwensi perubahan teknologis kearah permesianan ini mendorong kebangkitan produksi hasil pabrikan, yang selanjutnya

mempengaruhi kehidupan sosial, politik , ekonomi dan budaya (Susetiawan:2000:7) Jika pasar dalam sebuah kawasan telah terpenuhi, sedang proses produksi melalui mesin berjalan terus, maka perluasan pasar merupakan syarat mutlak untuk menghindari kelebihan produksi (*over production*).

Proses produksi berkembang terus dengan logika melingkar. Artinya jika terjadi perubahan teknologi produksi maka perubahan itu juga menuntut perubahan pola konsumsi masyarakat. Sebaliknya, perkembangan pola konsumsi juga mendorong kreativitas perubahan teknologi produksi yang semakin berkembang untuk menciptakan produk produk baru dalam industri manufaktur. Perubahan itu tidak hanya berhenti sampai disini, pasar akan berkembang dengan baik kalau terjadi perubahan sosial ekonomi masyarakat guna menyongsong produk baru. Oleh sebab itu, agar perluasan pasar mampu menembus batas-batas negara di seluruh dunia maka kerja ekonomi saja tidak cukup, melainkan juga dibutuhkan kerja politik, ilmu pengetahuan dan teknologi.

Pada akhirnya kerja politiklah yang menjadi kunci penting dalam perluasan pasar. Tanpa kerja politik pasar sulit diciptakan. Herry Priyono (Wibowo dan Wahono:2003:49) menyebutnya bahwa pasar itu merupakan hubungan sosial bentukan manusia, oleh karenanya membutuhkan tindakan politik. Ini adalah salah satu sisi perbedaan antara pemikiran liberal dan neoliberal. Pemikiran liberal membiarkan pasar bekerja secara bebas, akan tetapi para neoliberalis berpikir bahwa pasar harus diintervensi secara politik, dibentuk dan diarahkan sesuai dengan kepentingan untuk memenangkan persaingan. Negara sasaran perluasan pasar, selain padat penduduknya juga pendapatan per kapita penduduknya rendah seperti negara negara Afrika, Asia dan Amerika Latin. Oleh sebab itu upaya mempengaruhi para pemimpin politik negara berkembang untuk mengikuti prinsip perluasan

pasar negara industri menjadi sangat penting dalam kerja politik.

Pada akhirnya perkembangan model produksi tidak hanya terbatas pada barang industri manufaktur, yang hak-hak patennya seperti hak-hak cipta dan intelektualnya, telah diatur dalam tata dunia internasional, yang mendahului kemajuan negara berkembang di era pembangunannya. Kerja politik berikutnya, uang tidak hanya sekedar berfungsi sebagai alat tukar. Uang telah berdiri sebagai produk, yang layak diperdagangkan sebagaimana produk industri manufaktur (Clark:e:2004:88). Baik produk industri manufaktur maupun uang posisinya telah diatur dalam tata organisasi internasional, yang keberadaannya jauh mendahului majunya negara-negara berkembang itu sendiri. Konstruksi kelembagaan untuk mengatur tata dunia dilakukan melaui oranisasi internasional antara lain seperti WTO (*World Trade Organization*), GATT (*General Agreement on Trade and Tariff*), Bank Dunia (*World Bank*), IMF (*Iternational Monetary Fund*) dan berbagai lembaga lainnya (Tabb:2001:73). Perluasan kontruksi pasar telah dipersiapkan secara matang, bahkan tata ekonomi politik global telah dipersiapkan mengikuti pola perkembangan paham kapitalisme industrial yang berwatak neoliberal.

Sangatlah disadari bahwa perluasan pasar bukan hal yang mudah sebab telah diketahui bahwa pasar yang akan menjadi sasarannya itu sebagian besar penduduknya berpendapatan per kapita rendah, yang sangat tidak mendukung perluasan pasar sebagaimana dikehendaki oleh negara industri maju. Itulah sebabnya pada umumnya pembangunan negara berkembang merupakan gagasan yang bukan lahir dari pemikiran negara-negara berkembang sendiri, akan tetapi pembangunan itu merupakan produk negara industri untuk mendukung perluasan pasar mereka, yang didukung oleh para elit politik negara berkembang yang pro pasar bebas.Pembagunan ekonomi negara

berkembang yang dianggap sebagai obat mujarab untuk menyelesaikan persoalan keterbelakangan, semuanya disponsori oleh negara-negara maju dengan pola pinjaman luar negeri. Institusi keuangan ini telah dipersiapkan oleh lembaga-lembaga keuangan negara-negara maju. Bank Dunia merupakan organisasi ekonomi yang dipercaya oleh negara kaya untuk mempromosikan pembangunan di negara berkembang (Hancock:2005:98).Bukan hanya sponsor finansial saja, ilmu pengetahuan, teknologi sampai dengan ukuran maju dan terbelakang, tradisional dan modern, kaya dan miskin, *welfare* dan *illfare*, dimana ukuran ini tidak lepas dari campurtangan para sponsor. Kalau saja mantan Presiden Soeharto sekarang ini masih ada diantara kita, betapa marahnya dia karena Bapak Pembangunan itu sesungguhnya bukan Soeharto akan tetapi Geoge Sorros dan kawan-kawannya.

Oleh sebab itu, setiap kepemimpinan nasional dalam periode pembangunan, kemungkinan besar tidak akan lepas dari campur tangan para sponsor untuk melapangkan jalannya perluasan pasar. Di tingkat ini, negara, di bawah siapa pun kepemimpinan nasional terpilih, adalah sosok institusi yang tidakberdaya melawan konstruksi pasar yang dibangun oleh paham neoliberal. Dengan demikian semua persoalan masyarakat negara berkembang ditentukan melalui sistem keuangan internasional, dan bukan oleh keadaan regional maupun nasional. Ketika semua aturan ditentukan oleh lembaga keuangan internasional maka lembaga keuangan tersebut akan mengontrol pemberlakuannya dan penyeragamannya secara global tanpa peduli kondisi spesifik masyarakat (Hadar:2004:13) Lembaga keuangan internasional seperti IMF pun menyediakan saran tentang stabilisasi ekonomi namun tidak menunjukkan cara bagaimana ekonomi itu tumbuh dengan baik. Pertumbuhan ekonomi itu membutuhkan stabilisasi untuk mendukung agenda neoliberal tentang privatisasi dan

liberalisi ekonomi di era pembangunan negara berkembang (Stiglitz:2002:169). Tentu, dengan pembangunan yang telah berlangsung di Indonesia hingga sekarang ini, telah banyak terjadi perubahan materiil. Dibandingkan dengan empat puluh tahun silam, kemegahan, kemewahan dan kegemerlapan fasilitas publik yang serba modern dapat disaksikan sekarang ini.

Namun pembangunan telah menciptakan kesenjangan sosial ekonomi semakin lebar, lebih memprehatinkan lagi adalah bahwa barang produksi yang dikonsumsi masyarakat Indonesia pada umumnya adalah barang produksi import. Kalau ada barang kebutuhan yang dapat diproduksi sendiri, bahan bakunya kebanyakan adalah import, mulai dari kebutuhan bahan makanan (kebutuhan primer) sampai kebutuhan sekunder yang lain tergantung pada import. Misalnya salah satu jenis makanan, Mie instan yang terlembagakan (*institutionalized*) pada diri anak-anak sebagai makanan *fast food*, bahan dasarnya adalah gandum, yang tidak ada di Indonesia. Lembaga perguruan tinggi semakin banyak jumlahnya dan fasilitasnya juga semakin bagus, namun eksistensinya lebih banyak mereproduksi ilmu pengetahuan dan teknologi import dari negara maju. Misalnya dibidang pertanian, ilmu dan teknologi macam apa yang dapat diklim sebagai produk dalam negeri, tanpa ketergantunag pada import sehingga produk itu sebagai wujud kedaulatan bangsa Indonesia?. Sejauh penulis ketahui tentang Pembangunan Pertanian di Indonesia, yang praktis dimulai jaman Orba pada tahun 1970 an, sampai saat ini masyarakat belum banyak mengetahui produk baru macam apa yang telah dihasilkan dari pembangunan pertanian selain padi. Kalau dibandingkan dengan negara tetangga seperti Thailand, negeri ini telah mampu menjual kebudayaan produksi pembangunan pertaniannya. Misalnya masyarakat Indonesia sekarang ini tidak asing dengan buah Jambu Bangkok, Durian Bangkok, Kelengkeng Bangkok dll. Bangsa

Indonesia memiliki potensi sumber alam yang sama dengan Thailand, akan tetapi di periode pembangunan potensi itu semakin hilang dan tidak semakin berkembang. Salah satu contohnya adalah padi, yang semula bangsa ini memiliki varietas yang sangat kaya, akan tetapi sekarang ini hampir punah dan posisinya digantikan oleh benih padi produksi hibrida (benih padi yang diproduksi oleh pabrik).

Kemudian, apa yang dapat dipetik dari pelajaran tentang perubahan seperti ini, mungkin saja secara tidak sadar, negara ini telah memasuki arena dimana terjadi kemiskinan konsep tentang pembangunan, yang selalu mereproduksi pembangunan untuk pengentasan kemiskinan secara berulang-ulang, yang tidak pernah akan habis dan tidak pernah mandiri. Kalau tidak dipikirkan secara serius, sepanjang hayat bangsa Indonesia menjadi bangsa yang tergantung, jika tidak pernah berani membongkar kemiskinan konsep pembangunannya. Apa yang telah berlangsung dalam periode pembangunan, ini hanya merupakan sebuah usaha untuk menaikkan daya beli masyarakat guna merespon barang produksi import.

Dengan demikian pembangunan hanya mempersiapkan masyarakat agar mereka dapat merespon pasar produk industrial dari negara maju. Misalnya, saat ini anak-anak jauh lebih suka makan *Pitza Hut,McDonald* dan *Kentucky Fried Chicken (KFC)* dari pada Ayam Goreng mBok Sabar maupun Ny. Suharti. Inilah hubungan relasional antara perluasan pasar barang industri negara maju dengan pembangunan yang berlangsung di Indonesia. Lalu, apa yang diimpikan oleh bangsa ini tentang hidup sejahtera dalam situasi sosial, ekonomi dan politik seperti ini, atau kesejahteraan itu memang sebuah konsep yang utopis? Atau sejahtera itu, kalau orang mampu mengkonsumsi produk import? Berdasarkan pertanyaan ini, penulis akan mencoba memahami perkembangan masyarakat yang sedang berlangsung sekarang ini.

Pembangunan dan Kesejahteraan dalam *Arena Civil Society*

Diskursus tentang kesejahteraan sudah cukup lama, bahkan pada jaman Yunani dan Romawi kuno pun diskursus seperti ini sudah banyak dilakukan oleh para filosof saat itu. Perdebatan tersebut berawal dari keyakinan para cerdik pandai tentang perubahan sosial yang tak pernah berhenti dalam kehidupan manusia. Perdebatan keyakinan tentang perubahan sosial tidak dapat dipisahkan dari pencapaian tujuan hidup yang dianggapnya lebih baik, tentangnya pada umumnya orang menyebutnya dengan sejahtera (*well being*).

Secara umum terdapat dua penjelasan besar tentang perubahan sosial. Pertama, adanya keyakinan bahwa perubahan sosial itu merupakan proses seleksi alam, yang berkembang secara linier dan progresif dari tahap satu ke tahap yang lain. Kedua, perubahan sosial itu akan berlangsung dengan baik dan menjamin semua kepentingan masyarakat kalau ada intervensi, dengan demikian terjadi perkembangan linier dan progressif. Perubahan yang berlangsung atas seleksi alam itu, kalau dibiarkan akan berakibat pada proses dehumanisasi. Baik keyakinan pertama maupun kedua, masing-masing berkembang dengan dinamikanya sendiri yang berbeda satu sama lain terutama tentang penjelasan sebab terjadinya perubahan. Namun pada akhirnya keduanya mencapai titik yang sama, yakni masyarakat itu berkembang melalui proses bertahap menuju perkembangan yang lebih baik.

Pemikiran filosof awal, Heraklitus, menjelaskan bahwa proses perubahan alami itu terjadi secara dialektis. Perubahan merupakan benturan dari unsur-unsur yang berlawanan dalam kehidupan masyarakat, yang pada akhirnya membawa kematangan dalam kehidupan yang lebih baik. Penjelasan interventif diawali dari pemikiran Plato yang menganganken tatanan masyarakat yang

sempurna (utopia). Guna mencapai tujuan itu, intervensi kekuasaan diperlukan untuk mengatur perkembangan yang lebih baik dan manusiawi. Kedua pemikiran ini selanjutnya mewarnai pemikiran-pemikiran berikut tentang perubahan masyarakat yang diharapkan di masa datang. Para pemikir penganut keyakinan perubahan non interventif dapat dibagi menjadi dua. Pendapat pertama, perubahan linier progressif itu terjadi karena kehendak kekuatan alam yang diluar jangkauan manusia. Masyarakat itu selalu berubah secara dinamis, yakni ada, berevolusi menjadi dewasa (matang) lalu hancur dan berikutnya tumbuh lagi seperti perubahan dalam mikro organisme (Medgley:2005:59)

Charles Darwin dan Herbert Spencer (Ritzer: 1983:26, Midgley:2005:61) serta pengikutnya merupakan pemikir yang mempercayai bahwa seleksi alam akan menyisakan masyarakat yang terbaik dan mampu bertahan. Oleh sebab itu usaha intervensi dalam proses perubahan yang dilakukan oleh negara menuju tercapainya kesejahteraan, hal ini justru mengganggu dan melemahkan dan akhirnya menghancurkan masyarakat itu sendiri. Keyakinan Darwin dan Spencer dibangun atas asumsi bahwa masyarakat itu merupakan subyek dari hukum alam. Pendapat kedua, perubahan linier progresif itu bukan semata karena hukum alam seperti bekerjanya mikro organisme, akan tetapi masyarakat itu berubah karena benturan kepentingan. Dasar pemikiran ini lebih menjelaskan pada sebab terjadinya perubahan, yang dibangun oleh sebuah logika dialektis. Seorang Sosiolog Islam Afrika di abad 14, Ibnu Khaldun, ia meyakini bahwa sebab perubahan itu karena aktivitas manusia. Penjelasannya mulai masyarakat nomaden sampai dengan masyarakat menetap, dijelaskan dengan perspektif konflik kepentingan antarsuku. Penjelasan seperti ini juga diulangi oleh para pemikir selanjutnya (Midgley:2005:61)

Georg Hegel dan Karl Marx (Ritzer:1983:15, Brewer:2000:6, Medgley:2005:63) meskipun keduanya

berada dalam logika berpikir yang sama, keduanya memiliki perbedaan penjelasan tentang terjadinya perubahan sosial. Hegel menekankan bahwa sebab perubahan itu adalah benturan perkembangan ide manusia, yang diekspresikan melalui benturan antara tesis dan antitesis yang kemudian menyatu dalam sintesis. Namun antitesis yang dikemukakan oleh Karl Marx untuk membantah pemikiran Hegel adalah sebaliknya Bukanlah benturan ide yang menyebabkan perubahan itu, akan tetapi karena konflik kepentingan materi. Tesis yang diajukannya adalah justru ide itu berubah karena ada perkembangan materi yang berubah (Susetiawan:2000:11).

Adam Smith (Midgley:2005:62, Rapley: 2007:15) merupakan orang yang pertama kali menyatakan bahwa perubahan sosial itu terjadi karena aktivitas ekonomi manusia. Perubahan masyarakat dari masyarakat berburu dan meramu sampai dengan masyarakat maju, yang ditandai oleh industri manufaktur dan perdagangan asing, yang berakibat kepada kesejahteraan manusia, semuanya ini adalah akibat dari aktivitas ekonomi manusia. Perekonomian itu diatur oleh hukum alam sehingga menjadi sistem yang mandiri dan mengatur dirinya sendiri. Pada awal revolusi industri, Smith menentang apa pun ide intervensi pemerintah yang berlebihan terhadap para merkantilis, bagaimana pun intervensi pemerintah harus minimalis, yakni menyediakan layanan yang tidak disediakan oleh pasar.

Tokoh-tokoh ini semua melukiskan perubahan sosial dengan menunjukkan tahap-tahap perkembangannya, meskipun diantara mereka ada perbedaan cara penyampaiannya. Seluruh pemikiran Karl Marx mengkritik sistem ekonomi politik perkembangan kapitalisme liberal dimana basis pertarungan kepentingan materiil ini menghasilkan proses dehumanisasi. Dia hadir justru sebagai bentuk perlawanan dari para pemikir liberalis tentang perubahan sosial. Para pemikir penganut perubahan secara

interventif ini secara tidak langsung merupakan sebuah antitesis terhadap pemikiran liberal. Intervensi pemerintah untuk mendorong perkembangan perekonomian sangat diperlukan. Kerjasama antara para aristokrat dan para bojuasi di Inggris pada awal revolusi industri justru memberikan bantuan kepada para merkantilis untuk mendorong perkembangan ekonomi. Para pemikir intervensionis ini bahkan menganjurkan bahwa pemerintah harus turun tangan untuk mendorong terciptanya kesejahteraan masyarakat. Para pemikir intervensionis, seperti Jean Babtiste Colbert pada abat 17 di Perancis, Alexander Halmiton di Amerika dan Frederich List pada pertengahan abad 19 di Jerman menunjukkan pentingnya intervensi pemerintah dalam membangun perekonomian dan mengangkat kesejahteraan masyarakat. Pada akhirnya intervensi negara juga meliputi bidang sosial untuk mengimbangi intervensi perkembangan ekonomi.

Di akhir abad sembilan belas, Otto von Bismarck mencanangkan asuransi sosial tenaga kerja untuk menjamin kesejahteraan mereka sekaligus untuk mendapat dukungan partai sosialis Jerman. Pemikir intervensionis ini juga berkembang selalu berhadap hadapan dengan para pemikir non intervensionis, John Maynerad Keynes merupakan pemikir neo-klasik yang mendukung pentingnya intervensionis. Pikiran ini menjadi legitimasi adanya negara kesejahteraan (*welfare state*) dan sejumlah intervensi pembangunan di negara berkembang oleh negara maju (Midgley:2005:70).

Negara Kesejahteraan (*welfare state*) merupakan perwujudan para pemikir intervensionis dimana intervensi negara terhadap masyarakat akan membantu perkembangan ekonomi dan kesejahteraan mereka, meskipun ini mendapat kritik dari para neoliberal (Anderson:2002:14). Pikiran mereka tidak menghapus negara kesejahteraan, akan tetapi para pemikir ini menyetujui intervensi negara kepada masyarakat

hanya untuk mereka yang paling miskin (Midgley:2005:62). Meskipun demikian halnya, kemunculan *welfare state* berbeda-beda di setiap negara (Rothstein:2002:3).Perkembangan negara maju berlangsung dengan perdebatan tersendiri tentang kemajuan ekonomi politik dari dua pemikiran di atas. Bagaimana pun hasil perdebatan ini membuahkan hasil perbaikan kesejahteraan masyarakatnya hingga sekarang ini.

Pikiran interventif inilah jiwa dari pemikiran pembangunan yang berlangsung di negara berkembang. Keadaan yang berlangsung di negara berkembang agak berlainan. Intervensi negara dalam perencanaan pembangunan guna meningkatkan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat hasilnya berbeda. Program dan proyek pembangunan dalam kenyatannya lebih menguntungkan para agen pembangunan, baik pemerintah, bisnis maupun orsos, dari pada masyarakat pada umumnya (Tabb:2001:65). Meskipun para neoliberalis ini tidak menyukai intervensi negara secara berlebihan dalam perkembangan masyarakat modern di Eropa dan Amerika, akan tetapi sikap intervisonis para neoliberalis ini lebih banyak dimainkan terhadap negara berkembang, yang membuat negara berkembang semakin ketergantungan dengan pola pembangunan yang disponsorinya melalui pendanaan hutang luar negeri. Bagaimana pun ini semua dilakukan atas dasar kepentingan perluasan pasar produk industrial yang telah diciptakan.

Kebijakan pembangunan di negara berkembang banyak dicampuri agar mengikuti kepentingan mereka, yang dikaitkan dengan kebijakan hutang luar negari. Ada dua skema yang dilakukan untuk mempengaruhi kebijakan pembangunan di negara berkembang, yakni melalui pemberian hutang dan yang lain melalui pendanaan hibah lewat NGOs internasional yang bekerjasama dengan NGOs nasional dan regional. Isu dan program pembangunan negara berkembang disesuaikan dengan konseptualisasi

mereka (Edward:2004:15). Oleh sebab itu pikiran neoliberalis yang menguasai perekonomian dunia dan yang tergabung dalam perusahaan atau korporasi sejagad (*Multi National Corporation dan Trans National Corporation*) mendanai dan sekaligus menentukan konsep pembangunan.

Edelman (2006:1) menyebutkan bahwa pembangunan itu adalah terminologi yang tidak stabil.

> *Is it an Ideal, an immagined future toward which institutions and individual strive? Or is it destructive myth, an insidious, failed chapter in the history of Western Modernity (Escobar 1995) Conventionally "development" may connote improvement in well being, living standards, and opportunities. It may also refer to historical process of commodification, industrialization, modernization, or globalization. It can be a legitimizing strategy for states, and its ambiguity lends itself to discourse of citizen entitlement as well as a state control.*

Setiap orang yang mendefinisikan pembangunan memang cenderung normatif, sesuatu yang diharapkan terhadap perubahan kekinian maupun dimasa depan. Namun jika pembangunan itu mengakibatkan keadaan buruk yang tidak diharapkan, tidak menghasilkan perbaikan masyarakat secara berarti. Demikan juga terjadi pengkutuban hasil pembangunan oleh sebagian kecil warga negara yang kekayaannya melimpah sedang sebagian besar warga negara menikmati sebagian sisa dari apa yang telah dinikmati oleh orang kaya, akankah definisi normatif itu selalu dipuja-puja?

Dalam realitas seperti ini maka orang mengatakan bahwa pembangunan adalah sebuah bentuk eksploitasi milik publik ke dominasi individu atau kelompok tentang hasil pembangunan. Hal yang sama juga bisa dikatakan bahwa pembangunan itu adalah dominjasi Barat atas negara-negara berkembang yang semula adalah daerah koloni mereka. Kalau dulu koloni adalah tempat pengambilan bahan baku,

hasil perkebunan dan berbagai tambang untuk perdagangan internasional, kini keberadaan yang dahulu adalah koloni, negara itu secara yuridis adalah negara merdeka, akan tetapi pada umumnya mereka secara sosiologis tidak merdeka karena kekayaan dan pasarnya sudah dimiliki oleh negara yang mendanai pembangunan negara tersebut. Kebanyakkan konsep pembangunan yang berlangsung di negara berkembang adalah berasal dari konseptualisasi pendonor pembangunan.

Para pemikir generasi kedua tentang teori ketergantungan mengatakan bahwa pembangunan tidak akan membebaskan negara berkembang dari ketergantungan mereka terhadap negara maju. Industrialisasi negara berkembang hanya diraih oleh sebagian kecil negara, itu pun tidak muncul dari pembangunan negara berkembang akan tetapi itu berasal dari negara maju. Ini semua adalah maksud dari perusahaan di negara maju untuk mendapat perlindungan pasar di negara berkembang dengan cara mendapatkan buruh murah atau negara maju akan mengekspor teknologi industri padat modal ke negara berkembang, yang sedikit menciptakan tenaga kerja yang semuanya itu dilakukan oleh orang asing (Rapley:2007:27). Di negara berkembang termasuk Indonesia, pembangunan adalah sebagai sebuah cara, sedang kesejahteraan adalah sebagai tujuan, faktanya telah terbelenggu atau terpasung oleh konstruksi kepentingan yang dibangun oleh negara maju. Siapa pun aktornya dalam masyarakat sipil, negara, bisnis dan orsos tidakberdaya (*powerless*) membangun kreativitas dalam perspektif pemikirannya sendiri. Ini adalah tantangan besar bagi Indosesia sebagai negara berkembang untuk mendapatkan kebebasan mengkonstruksikan sendiri kesejahteraan macam apa yang dipahami oleh masyarakat dan apa yang dibutuhkan, selanjutnya cara macam apa yang seharusnya dilakukan oleh para pihak untuk membangun bangsa sesuai dengan keinginan sendiri.

Kesejahteraan: Antara Konstruksi Organisasi Formal dan Institusi Sosial

Pembangunan, apa pun penjelasan ideologisnya, merupakan sebuah upaya yang dilakukan secara sengaja (*intervention*) dan terencana dalam rangka mendapatkan hasil yang lebih baik dari kondisi kehidupan sebelumnya. Kondisi kehidupan yang lebih baik seperti apa yang diinginkan dalam proses perubahan itu, kata yang tidak pernah absen dari telingga setiap warga negara adalah kehidupan masyarakat yang sejahtera. Oleh sebab itu, perdebatan tentangnya berkembang menjadi perdebatan ideologis tentang bagaimana cara pencapaian perubahan dan hasil dari proses perubahan itu sendiri, yang berhubungan dengan kualitas kehidupan manusia. Kalau perubahan yang diharapkan lebih baik itu adalah sejahtera sebagai sebuah kondisi yang dapat dirasakan oleh masyarakat, pertanyaan tentangnya adalah berdasarkan basis apa hidup sejahtera itu diletakkan, apakah sejahtera itu ditunjukkan oleh basis individu atau basis komunitas, atau bahkan keduanya (Goodin: 1988:363, Fitzpatrick: 2001:11).

Misalnya orang yang secara individual disebut kurang kecukupan dibanding yang lain dalam komunitasnya, bisa saja mereka merasakan hidup sejahtera karena komunitas dimana orang itu hidup menutup secara bersama-sama kekurangan mereka. Saling menjamin antara satu dengan lainnya dalam komunitas bisa mendatangkan perasaan sejahtera. Sebaliknya, orang yang secara individual kecukupan materi sedang komunitas tidak berurusan dengan kehidupannya, selalu tidak tenang karena khawatir kalau hartanya dirampok orang. Ini adalah sebuah kondisi yang menimbulkan perasaan ketidaksejahteraan. Perdebatan tentang kesejahteraan sengaja tidak disampaikan pada bagian ini sebab fukus utama bagian ini hendak menjelaskan tentang dominasi organisasi formal diluar masyarakat

untuk mengkonstruksikan kesejahteraan dari pada institusi kesejahteraan yang berlangsung dalam masyarakat.

Rasa aman sekurangnya menjadi salah satu indikator yang menjadikan seseorang merasa sejahtera hidupnya. Singkat kata, di level mana kesejahteraan itu hendak diletakkan dalam sebuah keputusan politik, apakah hendak diletakkan pada kebijakan masyarakat (*communitarian policy*) atau kebijakan negara (*public and social policy*). Artinya, rasa hidup sejahtera itu hendak dipikirkan atas konseptualisasi masyarakat itu sendiri sesuai dengan lingkungan sekitarnya, atau rasa hidup sejahtera itu ditentukan oleh keputusan politik negara yang idikatornya pun ditentukan oleh negara. Bisa saja terjadi, apa yang dirasakan oleh negara bahwa masyarakat kurang sejahtera oleh karenanya perlu intervensi program dan proyek pembangunan, akan tetapi apa yang dirasakan masyarakat bisa berbeda kebutuhannya. Misalnya masyarakat membutuhkan rasa aman dimana negara diharapkan mampu menjamin ketenteraman, tidak sering terjadi pencurian ternak peliharaannya, akan tetapi intervensi pembangunan justru menawarkan kredit ternak dengan bunga yang rendah. Masyarakat mengartikan sejahtera sangat kualitatif, yakni ada jaminan kemanan untuk mengamankan harta sapi mereka sehingga hidupnya tenang, akan tetapi negara justru sebaliknya, yakni pertambahan ternak sapi mereka yang diperoleh secara kredit sebagai indikasi semakin sejahtera hidup mereka. Sejahtera ditangkap sebagaimana memahami kemiskinan, yang diartikan karena ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan.

Pertanyaannya, apakah ketidaksejahteraan masyarakat itu identik dengan kemiskinan? Kelihatannya ada asumsi menyamakan keduanya, meskipun kemiskinan itu dapat merupakan salah satu indikasi ketidaksejahteraan. Akhir dari semua jawaban ini adalah peningkatan pendapatan perkapita, meskipun indikasi mutakhir tidak hanya dilihat

pendapatan perkapita, melainkan juga terpenuhinya kebutuhan hidup minimum seperti kemampuan mengakses fasilitas kesehatan, pendidikan dan pemenuhan nutrisi.

Guna pemenuhan kebutuhan minimum ini, pada akhirnya masyarakat juga harus memiliki sejumlah uang yang cukup untuk itu. Indikator batas garis kemiskinan yang digunakan secara universal adalah 2 $. Orang yang pendapatannya kurang dari 2$ perhari disebut orang miskin. Kalau ukuran kemiskinan seperti ini digunakan, maka orang berpendapatan rendah di negara maju bisa saja dianggap kaya di negara berkembang. Namun tidaklah demikian bahwa ukuran angka kemiskinan tersebut di atas hanyalah diperuntukkan negara berkembang dan negara belum berkembang. Ilmu pengetahuan telah menempatkan standar ganda dalam pengukuran kemiskinan antara negara maju dan berkembang (Chrossudovsky: 2003:30) Demikian halnya jika ukuran ini digunakan untuk melihat standar pemenuhan kebutuhan hidup per keluarga, ini menjadi sangat problematik. Menstandardisasi pengukuran angka kemiskinan tidaklah mudah, yang semuanya ini membuka ruang perdebatan untuk memahami konsep kemiskinan. Perdebatan itu sekurangnya menempatkan paham tentang kemiskinan absolud (universal standart) dan kemiskinan relative. Kalau kemiskinan absolud dan relative masih menekankan pada ukuran materiil, meskipun pada kemiskinan relative orang miskin diukur dengan cara membandingkan dengan orang, kelompok lain atau orang yang tinggal di wilayah tertentu dengan wilayah lain, namun ada yang meletakkan konsep kemiskinan berdasarkan atas pandangan yang bukan bersifat materiil. Miskin dilihat dari kemampuan kreativitas seseorang atau lembaga untuk melakukan kerja guna pemenuhan kebutuhan hidup, meskipun hal ini tidak harus mengabaikan kebutuhan dasar (Levine and Rizvi:2005:76). Walaupun pendapatan perkapita seseorang itu rendah, dapatkah serta merta mereka dikatakan tidak sejahtera hidupnya?

Kesejahteraan masyarakat, istilah yang sering digunakan dalam terminologi akademik adalah kesejahteraan sosial, mengalami pergeseran dalam pemahaman dan penggunaannya. Kesejahteraan sosial itu menunjuk kondisi kehidupan yang baik, terpenuhinya kebutuhan materi untuk hidup, kebutuhan spiritual (tidak cukup mengaku beragama tetapi wujud nyata dari beragama seperti menghargai sesama), kebutuhan sosial seperti ada tatanan (*order*) yang teratur, konflik dalam kehidupan dapat dikelola, keamanan dapat dijamin, keadilan dapat ditegakkan dimana setiap orang memiliki kedudukan yang sama di depan hukum, tereduksinya kesenjangan sosial ekonomi. Midgley (2005:21) mengkonseptualisasikan dalam tiga ketegori pencapaian tentang kesejahteraan, yakni pertama, sejauh mana masalah sosial itu dapat diatur. Kedua, sejauh mana kebutuhan dapat dipenuhi dan ketiga, sejauh mana kesempatan untuk meningkatkan taraf hidup dapat diperoleh. Semuanya ini bisa diciptakan dalam kehidupan bersama, baik ditingkat keluarga, komunitas maupun masyarakat secara luas.

Tentu, semua ini dapat berbeda di tingkat kehidupan sosial satu dengan lainnya. Indikator ini juga tidak dapat digeneralisasikan. Dalam realitas keseharian, kata kesejahtraan sosial menjadi bergeser penggunaannya, yakni sebagai kegiatan *philantrophy* (amal), program layanan sosial, bantuan publik yang dilakukan pemerintah untuk orang miskin dan terlantar serta program pelayanan sosial dari organisasi sosial yang bersifat formal berbadan hukum. Ketika kesejahteraan sosial bergeser maknanya dari kondisi *well being* ke bentuk program layanan kesejahteraan sosial, lembaga publik menjadi sibuk berurusan membuat program pelayanan. Ketika program selesai dibuat dan diimplementasikan, keuangan bisa dipertenggung jawabkan maka selesailah sudah pekerjaan yang dilakukan berkaitan dengan kesejahteraan sosial.

Konsep kesejahteraan sosial menjadi spesifik dan sempit, yang menjadi klim pekerjaan tertentu dari departemen tertentu pemerintahan di Indonesia, seolah-olah ini telah menjadi urusan Departemen Sosial atau Mekokesra. Dalam UU Kesejahteraan Sosial pasal 4, Negara bertanggung jawab atas penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Dalam pasal 5 ayat 2, penyelenggaraan kesejahteraan sosial itu dipreoritaskan pada kemiskinan, keterlantaran, kecacatan, keterpencilan, ketunaan sosial (penyimpangan perilaku), korban bencana (bukankah yang terakhir ini sudah diatur di UU Penangan Bencana?), korban tindak kekerasan, eksploitasi dan diskriminasi.

Penyelenggaraan kesejahteraan sosial meliputi kegiatan rehabilitasi, jaminan sosial, pemberdayaan sosial dan perlindungan sosial. Semua ini dominasinya sektor public, yang akan memberi legitimasi atau sahnya perencanaan dan program kegiatan. Dalam konteks ini konsep kesejahteraan adalah dominasi keputusan organisasi formal yang dilakukan baik oleh organisasi publik (negara), masyarakat maupun organisasi ekonomi dalam pelayanan kesejahteraan sosial dan bukan sebuah institusi kesejahteraan masyarakat (*communitarian welfare*) yang terpola dalam kehidupan masyarakat itu sendiri.

Welfare pluralism pun menunjuk penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang dilakukan oleh organisasi formal yang tidak hanya terbatas pada organisasi publik melainkan juga organisasi sosial dan ekonomi. Ini semua adalah organisasi penyelenggara program layanan sosial organisasional, yang sering kali berdiri diluar masyarakat yang dilayani. Pada umumnya organisasi itu bukan menunjuk sebuah institusi kesejahteraan masyarakat yang telah lama ada dan terpola di dalam masyarakat itu sendiri. Pendek kata perumusan tentang sejahtera adalah dominasi kepentingan penyelenggaraan layanan bantuan sosial dari luar masyarakat yang dilayani, sedang masyarakat sendiri menempati posisi

subordinat dalam merumuskan apakah dirinya sejahtera atau tidak. Perilaku sejahtera seperti ini lah menjadi solusi system kesejahteraan yang dilakukan oleh organisasi formal, termasuk negara (Schiller:2008:255), yang mampu memberi pelayanan akan tetapi tidak mampu menciptakan kondisi. Pertanyaannya mengapa konseptualisasi hidup sejahtera lebih didominasi oleh organisasi penyelenggara pelayanan sosial? Jawaban atas pertanyaan ini sangat erat kaitannya dengan hubungan relasional para pihak dalam masyarakat sipil (*civil society*), yang keberadaannya di negara berkembang banyak ditentukan oleh dominasi pandangan global yang berbasis pada paham neoliberal.

Oleh sebab itu, menurut hemat penulis, ukuran kuantitatif seperti kemiskinan dan kesejahteraan oleh para pihak merupakan kreasi pikiran penguasa global dalam memfasilitasi program dan proyek pembangunan. Misalnya pemberdayaan (*empowerment)*, gender, justice dll merupakan istilah baru dalam proyek pembangunan, yang tercipta dari rezim pendanaan internasional. Para pihak di negara Indonesia, baik organisasi publik, sosial dan bisnis, dalam arena *civil society* adalah pelaku dan pengimplementasi konsep dan program pembangunan. Konsep kesejahteraan sebagai tujuan akhir pembangunan didominasi oleh organisasi formal, yang fungsinya sebagai pelaksana pelayanan sosial dari gagasan penguasa global. Kelompok masyarakat sebagai sasaran program, tetap saja sebagai obyek, yang kehilangan kedaulatan untuk menempatkan dan menyatakan diri mereka sendiri dikancah ruang pembangunan bangsa.

Negara Indonesia: Kepatuhan terhadap Para "Pebisnis Pembangunan"

Isu kemiskinan (*poverty*), kesejahteraan (*welfare*), demokratisasi, desentralisasi, kesamaan hak laki-laki dan

perempuan (*gender*), pemberdayaan (*empowerment*),keadilan (*justice*), tata kelola (*governance*), kemanusiaan (*humanity*), anti privatisasi dan seterusnya merupakan reaksi dari realitas yang sedang berlangsung di negara berkembang. Pada umumnya negara berkembang semasa membangun menghasilkan pembangunan yang tidak banyak membuahkan kesejahteraan masyarakatnya. Di Indonesia hal ini ditandai dengan tingkat kesenjangan, baik terjadi antarpenduduk maupun antarsektor (Pogge:2002:2, Sumodiningrat :2006 :30-31,).

Kritik NGO internasional terhadap berbagai isu seperi demokratisasi, privatisasi, ketidakadila, ketimpangan, kerusakan lingkungan dan setrusnya di negara berkembang, yang bekerjasama dengan NGO nasional, adalah lebih banyak didanai oleh lembaga-lembaga bantuan internasional seperti USAID, AUSAID, SIDA dst. Ini adalah kaki kiri mereka, sedang kaki kanannya mendanai dengan skema hutang untuk mendorong negara berkembang agar menciptakan pertumbuhan ekonomi melalui pasar bebas, privatisasi, dan exploitasi sumber alam besar-besaran dengan minim pelayanan sosial, sebab besarnya pelayanan sosial identik dengan pemborosan.

Para pelaku ekonomi lebih suka dengan perdagangan import yang menguntungkannya. Mereka kelihatannya tidak berkehendak mendorong kelahiran teknologi dan perkembangan industri lokal yang dirasa tidak banyak untungnya. Dalam posisi ini, para pihak (*stakeholders*) yakni baik negara, NGOs dan pelaku bisnis terasa takberdaya melawan konstruksi neoliberal yang semakin menguasai dunia, atau mungkin saja bahwa mereka adalah bagian dari neoliberalisme (komprador) itu sendiri. Mereka adalah pelaku bukan konseptor kegiatan, yang mengalir dan mengikuti kehendak kepentingan prisip ekonomi politik neoliberal. Ini semua menjadi sangat kuat ketika perguruan tinggi menjustifikasi perilaku pasar bebas, berusaha keras mengikuti arus internasionalisasi, privatisasi pendidikan,

mendapatkan label ISO sebagai derajad kebanggaan tertinggi dari sebuah universitas di Indonesia. Perilaku kebijakan untuk pembangunan bangsa diwarnai oleh aktor yang sangat patuh terhadap prinsip neoliberalisme.

Seluruh investasi negara maju dan pengumpulan dana masyarakat melalui pajak, yang dialokasikan untuk bantuan pembangunan di negara berkembang, mendulang keuntungan yang luar biasa besar dari bisnis pembangunan. Bank dunia dan IMF mendapatkan keuntungan dari bisnis peminjaman, sedang NGO internasional mendapat untung besar dari bisnis bantuan. Di negara berkembang dimana negara itu sedang membangun infrastrukturnya seperti membangun dam, irigasi, jalan raya, pembangunan jembatan, pembangit tenaga listrik, pembangunan rel kereta api, pelabuhan, pangkalan udara, pemberantasan hama, pabrik bibit, pabrik pupuk, bangunan sekolah, hotel, sarana kesehatan, peternakan, pabrik semen, proyek keluarga berencana, pembangunan rumah sakit, perbaikan institusi, perencanaan pembangunan nasional dll, semuanya itu tidak lepas dari bisnis pembangunan mereka yang dikelola oleh Bank Dunia, IMF dan berbagai lembaga keuangan internasional lainnya seperti ODA (*Official Development Assistance*) yang dananya berasal dari kurang lebih 18 negara maju (Hancock:2005:94).

Salah satu contoh, dalam pelaksanaan pembangunan pertanian di negara berkembang, FAO melibatkan diri secara langsung dengan memberikan bantuan tenaga ahli, mengembangkan pendidikan dan pelatihan, mengembangkan dan mempraktekkan teknologi baru di bidang pertanian. Hampir semua lembaga internasional merupakan alatnya kapitalisme neoliberal. Organisasi internasional seperti ini memiliki kuasa yang sering kali membuat negara berkembang tidakberdaya. Mereka melakukan kontrol, jika dibantah maka solidaritas lembaga-lembaga internasional ini segera menghukum pembangkangan mereka. Ketika Amerika

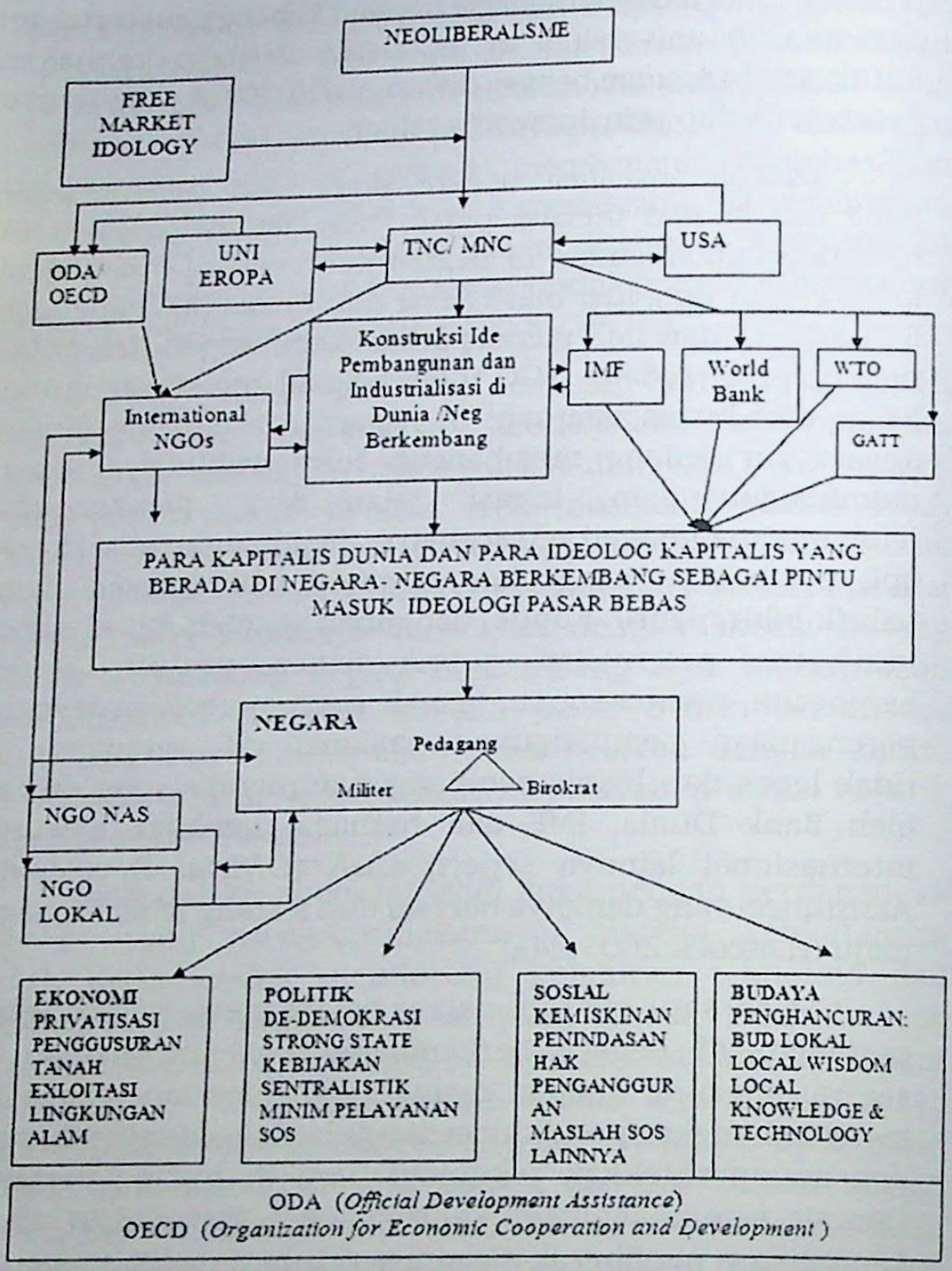


Diagram ini dikreasikan sendiri oleh penulis dengan mengambil bahan dari Yayasan Cindelaras dan hasil pemahaman penulis dari presntasi George Junus Aditjondro saat presentasi bedah buku Dewa Dewa Pencipta Kemiskinan.

Serikat memerintahkan bahwa negara berkembang harus menghapus berbagai subsidi yang berlebihan, meniadakan pembatasan-pembatasan perdagangan maka negara maju lainnya seperti Perancis, Jerman, Jepang dan Italia juga akan meneriakkan suara yang sama. Negara negara ini akan mengikuti kepemimpinan Bank Dunia dan IMF. Jika ada negara berkembang yang menentang kebijakan baru mereka maka keduanya akan melakukan penekanan yang sama. Demikian juga lembaga keuangan lainnya juga akan melakukan tekanan yang sama termasuk negara-negara kaya (Chosssudovsky:2003:103, Hancock : 2005: 93-131,)

Oleh sebab itu, sebagai salah satu contoh, pembangunan pertanian di Indonesia yang dikenal dengan Revolusi Hijau, sejak awal pembangunan itu dimulai telah dikawal oleh FAO, baik secara konseptual maupun teknis. Pembangunan komersialisasi pertanian melalui revolusi hijau itu promosinya adalah meningkatkan produksi, peningkatan pendapatan petani dan kesejahteraan untuk memberantas kemiskinan. Seluruh model produksi lama telah dibongkar, baik mulai dari cara produksi, alat produksi sampai dengan hubungan produksinya. Tidak hanya sebatas pada model produksi, konseptualisasi kemiskinan dan kesejahteraan pun juga bergeser kearah konseptualisasi materiil semata, yang dibimbing oleh para ahli yang didatangkan dari negerinya para "pangeran pebisnis pembangunan" (*the lords of development business*). Pertanyaannya, apa yang telah diperoleh oleh para petani dari usaha pembangunan pertanian yang sudah berlangsung selama hampir empat puluh tahun?

Program pembangunan pertanian dengan Panca Usaha Tani, yakni pengolahan tanah dengan traktor, penggunaan bibit unggul produksi pabrik, pengunaan pupuk unorganik, pemberantasan hama dengan pestisida dan pembangunan irigasi yang menelan biaya sangat besar, biaya ini bukan hanya finansial melainkan juga biaya sosial ekonomi yang

harus dipikul oleh masyarakat. Biaya yang bersifat materiil adalah jelas, semua alat produksi itu adalah alat produksi baru yang diperoleh oleh petani dengan cara membeli. Hal lain yang tidak terasa adalah hilangnya teknologi lokal yang semula dimiliki oleh petani dengan cara membuat sendiri seperti penyemaian bibit dan bukan membeli bibit, baik varietas benih padi yang semula banyak sekali variasinya kini telah lenyap. Kalaupun itu sekarang masih ada, jumlahnya sedikit, yakni benih yang dikembangkan oleh para petani tertentu sebagai reaksi kegagalan pembangunan pertanian tanaman pangan padi.

Benih tanaman selain padi seperti jagung dan kedelai menjadi langka. Benih baru berdatangan dari luar negeri. Pada umumnya petani mengadopsi sistem baru ini dengan beban biaya yang cukup tinggi sebab semua alat produksi itu harus dibeli. Ironisnya, biaya produksi semakin mahal, meski ditunjukkan dengan adanya peningkatan produksi, akan tetapi pendapatan petani juga tidak meningkat. Tanaman pangan padi tidak akan mungkin menguntungkan petani sebab padi harus dipertahankan murah oleh pemerintah untuk memelihara stabilitas politik dan keamanan serta menjaga radikalisasi sosial bagi mereka yang kekurangan makan. Pembangunan pertanian yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan pangan, kini pemenuhan bahan pangan banyak dipenuhi dengan cara import, misalnya bawang putih (90%), susu (70%), kedelai (70%), garam (50%), gula (30%), daging sapi (25%), jagung (10%) beras (3,5%) (Maksum : 2009).

Ironisnya lagi berbagai bahan mentah yang telah diproduksi, selanjutnya diekspor. Kecenderungan untuk mendorong tumbuhnya industri sendiri sangat rendah sebab lebih menguntungkan berdagang dari pada berindustri. Misalnya antara lain minyak sawit, karet, cokelat , minyak bumi, Indonesia memasuki pasar export, namun kebutuhan ban mobil, bensin dsb, Indonesia harus import. Mulai perkebunan sampai tambang potensi exportnya besar,

demikian juga kebutuhan produk industrial dari barang yang siap dikonsumsi diperoleh dengan cara import. Prinsip pencapaian pertumbuhan ekonomi tidaklah mutlak dilakukan dengan cara membuat industri manufaktur sendiri, melalui perdagangan dapat juga memberi kontribusi besar untuk perkembangan ekonomi. Namun ini semuanya lebih banyak menguntungkan para pedagang dari pada masyarakat pada umumnya. Hilangnya kedaulatan semakin tampak jelas bahwa bangsa ini adalah bangsa yang pemimpinnya patuh terhadap para "pangeran" pebisnis pembangunan. Di era pembangunan yang mendorong berkembangnya industri, negara Indonesia tidak menghasilkan para industriawan akan tetapi mencetak lebih banyak para pedagang atau para usahawan instant yang pekerjaannya lebih banyak pemburu rente.

Kini telah mulai berkembang pertanian organik (*organ farming*) yang dilakukan oleh petani. Pertanyaannya, apaka cara pertanian ini merupakan sebuah ide resistensi dari pembangunan pertanian yang tidak menguntungkan petani selama periode pembangunan, atau cara ini juga merupakan ide dari negara maju sebab mereka telah mengembangkan jenis makanan yang tidak banyak tercemar oleh bahan kimia karena tuntutan pasar?.Ini perlu kajian yang lebih dalam. Apa yang diimpikan untuk mendorong lahirnya kembali kedaulatan petani dalam pertanian organic, ternyata tak sepenuhnya ide perlawanan, akan tetapi ide kebutuhan pasar bebas juga. Meskipun itu didorong oleh kehendak pasar akan tetapi prinsip kedaulatan masih terjaga.

Guna membantu meringngankan biaya produksi pertanian pangan, pemerintah telah memberikan subsidi pupuk melalui pabrik pupuk. Subsidi pupuk yang diberikan oleh pemerintah kepada petani juga tidak dinikmati oleh para petani. Para pengusaha perkebunan besar dapat memperoleh pupuk murah dari perusahaan yang seharusnya diberikan kepada petani. Ini lah kesulitan petani, ketika musim tanam tiba, sering kali tidak tersedia pupuk dipasaran dan kalau

toh ada, harganya mahal. Fakta seperti ini menunjukkan bahwa pemerintah bukan mensubsidi petani gurem akan tetapi mensubsidi pengusaha perkebunan besar.

Ini semua bukan hanya persoalan Indonesia, pernyataan Norman Uphoof, Milton J. Esman dan Anirudh Krishna (1998) dalam pengantar buku yang ditulis, yakni *Reasons for Success, Learning from Instructive Experience in Rural Development*,perlu disimak :

> *The majority of failure in rural development project and programs stem not, we are convinced, from any intrinsic incapacity among rural people but rather than from ways that governments, donor and international agencies, and some nongovernmental organizations usually proceed*

Pembangunan sektor industri manufaktur untuk mengangkat pertumbuhan ekonomi dan penyerapan tenaga kerja sebesar besarnya, sebagi konsekwensi komersialisasi pertanian tidak tumbuh dengan baik. Akibat selanjutnya adalah banyak angkatan kerja muda di desa bergeser ke kota dengan demikian bertambahnya pengangguran di kota tidak dapat dielakkan. Kalau dilihat dari angka pengangguran terbuka secara keseluruhan di Indonesia termasuk rendah (8,81%) per tahun. Akan tetapi jika angka pengangguran dilihat juga bagi mereka yang berstatus setengah pengaggur atau mungkin pengagguran musiman maka jumlahnya akan menjadi lebih besar dari itu.

Akibat dari semua ini, solusi utama tentang kesejahteraan materiil dari hasil bekerja di berbagai sektor tidak banyak diperoleh oleh masyarakat. Dari segi ekonomi, sektor usaha yang menawarkan sebanyak banyaknya kesempatan kerja jumlahnya sedikit dibandingkan dengan jumlah penduduk pencari kerja. Kemunculan pekerjaan sektor informal yang semakin banyak adalah akibat dari

Tabel 2
Angka Pengangguran di Indonesia 1999-2008

TAHUN	TOTAL	
	JUMLAH JUTA	%
1999	6,03	6,36%
2000	5,81	6,07%
2001	0,08	8,10%
2002	9,13	9,06%
2003	9,53	9,50%
2004	10,25	10,14%
2005	10,85	10,30%
2006	11,10	10,40%
2007	10,55	9,75%
2008	9,43	8,39%
Rata 10 th terakhir	8,27	8,81%

Sumber : BPS

tidak berkembangnya sektor riil yang diharapkan banyak menampung tenaga kerja. Jika kesejahteraan dan kemiskinan itu semata-mata dilihat dari ukuran materill maka persoalan kemiskinan dan kesejahteraan hanya akan menjadi obyek pembangunan. Proyek pengentasan kemiskinan merupakan bentuk intervensi negara akibat ketidak mampuanya mendorong tumbuhnya sektor industri riil yang bisa menyerap banyak tenaga kerja.

Siapa yang diuntungkan dari kreativitas program pengentasan kemiskinan guna mencapai hidup sejahtera? Program program pembangunan itu dirancang baik indikator keberhasilannya maupun ukurannya ditentukan oleh organisasi formal yang menangani kemiskinan. Sejauh pengamatan penulis, kelihatannya belum ada indikator dan ukuran tentang kemiskinan maupun ukuran tentang kesejahteraan yang didefinisikan menurut masyarakat itu sendiri, lalu diadopsi oleh program pemerintah. Kalau hal itu dilakukan,

ada kemungkinan bisa menggagalkan bisnis pembangunan. Pertanyaan selanjutnya adalah, apa implikasi pembangunan seperti ini? Model pembangunan yang menekankan pencapaian ukuran materiil untuk menentukan kesejahteraan, dengan tidak terasa, telah terinternalisasi dalam kehidupan masyarakat. Membangun masyarakat sama artinya dengan memberikan sesuatu yang bersifat materiil kepada masyarakat, sebuah pendekatan yang sangat bersifat filantrofis.

Seorang pemimpin politik untuk mendapatkan dukungan masyarakat dalam pemilu pun melakukan hal yang sama, yakni mengobral uang (*money politics*) untuk mendapatkan dukungan. *Money politics* seperti ini menunjukkan tidak adanya kepastian hukum yang seringkali memunculkan *political violence*, yang menghambat stabilitas ekonomi (Kerbo:2006:120) Kalau sekarang masyarakat selalu menuntut pembangunan fisik maupun uang terhadap siapa saja yang datang untuk memfasilitasi pembangunan, ini akibat pembangunan yang salah urus dari para pemimpinnya. Selanjutnya, cara pemimpin untuk mendapatkan simpati dari masyarakatnya adalah dengan cara transaksional, setelah transaksi selesai, urusan pemimpin adalah mencari sesuatu untuk dirinya sendiri sebab biaya materiil yang dikeluarkan untuk dipilih oleh rakyat sangat besar jumlahnya. Jika cara ini terinstitusionalisasikan menjadi sebuah kebudayaan, kepemimpinan nasional akan diperoleh dengan cara transaksional materiil. Pada tingkat ini, bangsa Indonesia akan mendapatkan pemimpin nasional yang lebih bersifat pedagang dari pada negarawan.

Kesejahteraan: Sebuah Konstruksi Komunitas

Sebelum sampai pada uraian tentang bagaimana antara negara dan pada umumnya masyarakat untuk memandang kesejahteraan, perlu disimak beberapa contoh negara lain. Dibalik kemajuan sebuah bangsa yang selalu diukur oleh

ukuran yang serba materiil, terutama negara-negara Eropa, Andorra merupakan sebuah negara kecil yang terletak antara Perancis dan Spanyol, sebelah timur pegunungan Pyrenees. Negara ini rara-rata tingkat harapan hidup (*life expectancy*) penduduknya 83.5 tahun dan beberapa dari mereka hidup hingga 90 tahun. Negara ini sudah tujuh abad tidak pernah konflik dengan negara luar dan oleh karenanya tidak memiliki tentara. Penduduknya gemar berolah raga, memelihara udara bersih, makan sedikit daging atau daging yang tak berlemak, banyak makan sayuran, mengkonsumsi minyak zaitun dan memelihara kesehatan yang baik. Barang kali salah satu rahasia hidup adalah tingkat strees yang rendah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa 30% ada factor genetis yang menyebabkan hidup panjang, namun 70% diperkirakan dari gaya hidup (*lifestyle*) mereka. Negara yang dilihat terisolasi dari negara Eropa itu penduduknya sangat damai. Setelah dewasa orang hidup harus berpasangan dan harus menjaganya, memiliki kewajiban membantu satu dengan lainnya, memiliki hak yang sama untuk menjamin ketahanan sosial (Henley:2008: BBC News)

Ini tidak hanya terjadi di satu negara melainkan juga terjadi dalam beberapa masyarakat dibeberapa negara. Di Sardinia Itali, di Okinawa Jepang dan di Loma Linda California AS, adalah contoh dimana terdapat penduduk yang rata-rata hidupnya berumur panjang di atas 80 tahun. Dari beberapa wilayah yang terpisah ini umumnya terdapat kebiasaan yang serupa, meskipun ada perbedaan latar belakang dan keyakinannya. Rata-rata rahasia hidup berumur panjang itu karena gaya hidup mereka. Pada umumnya mereka hidup dengan gaya tradisional, mengutamakan keluarga, ramah dengan orang lain, menghargai antar sesama atau mencintai sesama dan mengutamakan pergaulan dalam kehidupan, selain itu juga tidak pernah menggerutu. Pada umumnya mereka gemar berolahraga dan berkegiatan. Merawat dan memelihara orang tua dalam satu keluarga dan bukan mengirimkannya ke

rumah jompo. Mereka pada umumnya gemar makan sayuran dan buah-buahan dan tidak merokok, bahkan orang Lomba Linda di Kalifornia hidup dengan tidak menyantap daging sapi, kambing dan babi yang dianggap tidak suci menurut Agama Advent Hari Ketujuh. Orang Okinawa, agama menjadi bagian penting meskipun agama yang dianutnya berbeda dengan orang Lomba Linda, yakni berkeyakinan Khong Hu Cu (National Geographic Indonesia : 2005).

Tingginya harapan hidup merupakan salah satu indikasi kesejahteraan. Apa yang dapat dipetik dari pelajaran mengenai masyarakat dibeberapa negara ini? Sejahtera bukan lah satu satunya diukur atas capaian materiil. Kalau dilihat dari apa yang telah dicapai oleh penelitian tentang beberapa masyarakat tersebut di atas, sejahtera juga dipahami secara sosial, psikologis, heigenis, dan terpeliharanya kebugaran tubuh (George: 1995:1). Dari segi sosial, mereka ramah dengan orang lain, mengutamakan keluarga dan menghindari konflik. Meskipun tidak tampak dari cerita di atas, kemungkinan keadilan distributive (*just distribution*) menjadi komponen yang dipertimbangkan juga. Secara psikologis, mereka diikat oleh keyakinan dan tidak menggerutu. Secara heigenis, makanan yang dikonsumsi tidak mengandung unsur lemak tinggi, secara fisik, mereka pada umumnya tidak pernah berhenti berkegiatan dan berolah raga. Orang-orang ini hidup dalam masyarakat, yang tidak terpengaruh oleh kehidupan modern. Kalau disimak, mereka pada umumnya memiliki cara perumusan sejahtera yang amat berbeda dengan ukuran sejahteranya konstruksi modernitas dimana kesejahteraan itu lebih banyak dilihat dari pemenuhan kebutuhan materiil yang dikonstruksikan oleh pasar.

Barangkali rasa sejahtera seperti ini, dilihat dari pandangan masyarakat modern, merupakan cara hidup tradisional sebab banyak hal yang sulit diukur secara kuatitatif sebagaimana pencapaian kesejahteraan

secara individual dengan ukuran materiil. Bagaimana ketenteraman, pemahaman keyakinan hidup, keramahan dan sikap tidak menggerutu dalam kehidupan adalah menjadi bagian perasaan yang terdalam dalam hidup sejahtera. Indikator seperti ini kemungkinan besar terdapat juga dalam masyarakat Indonesia meskipun kehidupan seperti ini adalah bagian yang tersisa dari kehidupan masa lalu. Cara hidup seperti ini sangat lazim dalam masyarakat tradisional di desa, dimana tidak ditandai oleh gaya hidup kelimpahan materiil dan sangat sederhana. Komunitas memegang peranan penting bahwa kesejahteraan seseorang sangat ditentukan oleh bagaimana komunitas mengelola institusi kesejahteraan yang menjamin para anggotanya. Pada masa lalu desa-desa di Jawa memilliki lumbung padi. Lumbung ini menjadi cadangan pangan bagi penduduk desa tatkala paceklik terjadi. Lumbung padi yang dihimpun dari pengumpulan padi setiap penduduk esensinya adalah ketahanan komunitas, yakni kedaulatan pangan (*food sovereignty*) sekaligus adalah ketahanan pangan (*food security*) bagi penduduk desa. Tentu dalam kehidupan bersama, desa selalu memiliki institusi resolusi konflik. Harmoni menjadi bagian yang didambakan untuk memahami kesejahteraan. Saling menjamin antartetangga jika terjadi kesulitan. Konsep Patron-Klien (*pattern client relationships*) dalam konseptualisasi pikiran materiil dan idividalis adalah sebuah bentuk eksploitasi dari patron ke klien, namun institusi seperti ini adalah hubungan yang saling menjamin antara pemilik tanah luas dan tak bertanah (*landless*). James C. Scott (1976:41) mengatakan bahwa keduanya saling memiliki kewajiban moral (*moral obligations*), seperti orang yang numpang tinggal ditanahnya orang kaya "ngindung" memiliki kewajiban moral terhadap yang ditumpangi, demikian sebaliknya.

Di tengah masyarakat Indonesia yang sedang berubah dimana kesejahteraan ditentukan atas ukuran individual

yang ditandai oleh peningkatan pendapatan dan pemilikan, institusi kesejahteraan yang berbasis komunitas (*community welfare*) dalam beberapa hal masih tampak di pedesaan maupun kampung pinggiran kota. Kerangka ini tidak dapat ditangkap oleh kerangka organisasi formal pelayanan kesejahteraan sosial (Narayan:2007:141). Institusi itu antara lain adalah kematian, sakit, hajatan dan berbagai bentuk kegiatan untuk kepentingan bersama yang dipikul secara bersama-sama. Perilaku sosial seperti ini juga diamanatkan oleh agama sebagai kepedulian terhadap kemanusiaan (Barusch:2005:131)

Misalnya kematian, sekarang ini orang mati pun harus bayar ketika hendak dikuburkan. Biaya yang dikeluarkan oleh sanak keluarga mulai dari *bedah bumi* sampai dengan menjamu para pelayat tidak bisa lepas dari biaya ekonomi dari para keluarga. Namun orang yang meninggal tatkala mereka masih hidup telah mengasuransikan hidupnya kepada komunitas dengan cara ikut menyumbang ketika ada tetangganya yang meninggal. Ini lah yang disebut dengan *community insurance* (Banerjee:2006:369). Dalam struktur masyarakat modern yang berbasis kepada kepentingan individu, kegiatan seperti ini ditangkap sebagai kegiatan pemborosan. Orang ketika dilihat dari ukuran materiil adalah miskin namun dalam kehidupan sosialnya masih membagi-bagikan apa yang dimiliki untuk menjamin keberlangsungan komunitas (*shared poverty*). Konsep membagi kemiskinan dikemukakan oleh salah satu Indonesianis, yakni Clifford Geertz yang menyoroti tentang perkembangan masyarakat Indonesia saat memasuki moderniasi dimana perubahan intu ditunjukkan ada perkembangan namun perkembangan itu tidak menunjukkan peningkatan (*involution*). Tentu, kerangka konseptualnya untuk menyebutkan shared poverty terhadap perkembangan masyarakat Indonesia karena ia melihatnya dari cara pandang capitalist *mode of production.*

Keluarga besar yang diikat oleh komunitas masih berlangsung ditengah perkembangan masyarakat yang sudah mulai individualis atas konstruksi kapitalisme. Keluarga besar, dalam pengertian ikatan komunitas ini, merupakan institusi yang membawa masyarakat itu tetap exist, meskipun banyak pihak dalam institusi kesejahteraan modern menganggapnya komunitas itu miskin. Salah satu contoh masyarakat Gunung Kidul, ketika mereka menengok sanak keluarganya atau tetangganya yang sedang menderita sakit dan harus dirawat di rumah sakit, mereka tidak membawa roti, buah buahan atau sejenis makanan lain seperti layaknya orang kota sebagai kepedulian untuk ikut sependeritaan. Mereka satu persatu menyisihkan uangnya untuk diberikan kepada sisakit atau keluarganya. Ini adalah sebuah rasionalitas dimana penderitaan dipikul secara bersama-sama oleh anggota komunitas. Kiranya banyak hal yang ditegakkan oleh komunitas ini sebagai sebuah institusi kesejahteraan.

Bagi anak-anak desa atau kampung biaya pendidikan seringkali juga dibantu oleh keluarga yang mampu. Pada pedagang kecil, kemajuan usaha kalau diukur dari pertambahan akumulasi keuntungan materiil yang diperoleh, barang kali ini tidak akan tampak, sejak dulu berjualan untuk mempertahankan kehidupan hanya-itu itu saja, akan tetapi kemampuan mereka untuk menyekolahkan anak, membiayaai kesehatan, ketika sakit, adalah bentuk akumulasi kapital sosial (*sosial capital*) dan bukan diwujudkan sebagai kapital materiil. Kiranya tidak hanya terjadi di Okinawa, Sardina dan Loma Linda bahwa tingkat harapan hidup masyarakat itu tinggi, melainkan juga sebagian orang-orang desa di Indonesia yang hidupnya panjang karena kesederhanaan gaya hidup masih banyak jumlahnya. Ini perlu kajian sampai seberapa jauh kesederhanaan mereka memberikan kontribusi terhadap *life expectancy*. Mereka adalah orang orang yang hidupnya tidak

terlalu terpengaruh oleh keinginan yang disuguhkan oleh pasar. Sekarang ini, pekerjaan di sektor pertanian diisi oleh para petani yang usianya lanjut. Meskipun demikian, mereka masih mencangkul, merokok walau pun usianya sudah 80 tahun. Sebuah realitas yang perlu diperhatikan, institusi kesejahteraan yang dijamin oleh kominitas itu menyediakan indikator sosial seperti ketenteraman, asuransi sosial, ketahanan sosial dalam keluarga dan komunitas.

Perubahan gaya hidup materiil dan lebih individualis dialami oleh ibu-ibu muda yang memutuskan untuk bekerja sebagai Tenaga Kerja Wanita (TKW). Meskipun rentan perlindungan ketenagakerjaan, ini tidak menyurutkan tekadnya menjadi TKW keluar negeri. Tentu hasil ekonomi yang diperoleh jauh lebih baik dibandingkan dengan bekerja di Indonesia. Kiranya tidak sedikit bagi para ibu yang telah mampu membangun rumahnya. Kepergian kerja dalam waktu lama juga ada biaya sosial yang harus dibayar (*social opportunity cost*), yakni keretakan berumah tangga, perceraian, perselingkuhan ketika para suami ditinggal istri, anak-anak mereka frustrasi dan terjerumus narkoba. Apakah ini sebuah indikasi hidup sejahtera? Kebutuhan materi sudah tentu tidak bisa diabaikan, akan tetapi *well being* bukan satu satunya ukuran materiil, kebutuhan sosial, kebutuhan psikologis, kebutuhan kebugaran fisik menjadi bagian yang terdapat di dalamnya.

Pada umumnya kondisi kehidupan seperti ini dalam masyarakat Indonesia justru menjamin asuransi sosial yang seharusnya dipikul oleh negara. Dapat dibayangkan, seandainya kondisi seperti ini tidak ada, ditengah krisis ekonomi yang berakibat pada rasionalisasi ketenagakerjaan diperusahaan besar, radikalisasi sosial akan mengakibatkan stabilitas sosial politik akan goncang ketika negara tidak mampu mengatasi pemutusan hubungan kerja. Keuntungan terbesar dari kondisi kehidupan masyarakat tradisional yang tersisa masih mampu menjamin sanak keluarga untuk

hidup bersama ketika ada pemutusan hubungan kerja. Meraka pulang ke desa masih disapa dan diterima untuk sementara waktu sebelum mendapat pekerjaan baru. Tentu ini akan sulit di negera maju karena negara harus melakukan intervensi besar-besaran untuk biaya sosial disaat terjadi krisis.

Kebebasan (*freedom*) dan Pencapaian Pembangunan Sosial

Kelihatannya belum banyak orang mendiskusikan pembangunan sekaligus dengan apa yang hendak dicapainya. Sebagaimana dikemukakan di atas, pemikiran konvensional tentang pembangunan tadak melepaskan diri dari identifikasi bahwa pembangunan itu identik dengan pertumbuhan pendapatan nasional broto, muncunya tingkat pendapatan penduduk, tumbuhnya industrialisasi dan teknologi atau modernisasi sosial. Akan tetapi apakah ketika pencapaian pendapatan nasional itu tinggi atau pendapatan masyarakat itu tinggi, hal ini telah identik dengan kesejahteraan bagi masyarakatnya. Bukan berarti semua diatas itu tidak penting, namun ketika realitas sosial menunjukkan sebaliknya kemunkinan kesalahan macam apa yang perlu direfleksi?

Bila kesejahteraan itu adalah tujuan akhir dari perkembangan masyarakat maka pembangunan adalah cara pencapaiannya. Dua kata ini sering dibicarakan secara terpisah, pembangunan lebih menunjuk pada persoalan teknis (instrument) bagaimana mendorong dan memfasilitasi masyarakat agar mereka maju sedang kesejahteraan menjadi terminologi tertentu yang artinya tidak lebih dari kegiatan pelayanan masyarakat sebagaimana di kemukakan di atas. Oleh sebab itu kesejahteraan macam apa yang dikehendaki oleh sebuah komunitas, selanjutnya cara pembangunan macam apa yang dilakukan untuk memfasilitasi mereka.

Ketika keduanya itu tidak menjadi kesatuan logika berfikir maka masing-masing berdiri sendiri sendiri untuk kepentingan praktis. Artinya, pembangunan berdiri sebagai rasionalitas instrumental tanpa mengindahkan nilai (*vaule*) macam apa yang hendak dicapai dan dibutuhkan oleh masyarakat pada umumnya. Demikian pula tentang kesejahteraan, tidak disadarai bahwa keberadaannya sebagai sebuah nilai yang ingin dicapai adalah kehilangan "ruh" sehingga terjebak dalam rasionalitas instrumental juga. Sejahtera seolah sebuah ukuran materiil tentang pencapaian dan mengabaikan pencapaian tujuan non materiil. Sejahtera bukan lagi menunjuk keadaan masyarakat yang mampu memperoleh atau mendapatkan kenikmatan dalam dunia kehidupan baik materiil maupun non materiil menurut dirinya sendiri.

Absennya logika berfikir seperti ini dalam sebuah negara yang sedang membangun membuat negara itu kehilangan eksistensi sebagai sebuah bangsa, sebab pembangunan yang dilakukan tidak terasa adalah sebuah alat kepentingan dari prinsip perluasan pasar dari perkembangan negara maju. Keadaan seperti ini menunjukkan sebagai sebuah pembangunan yang terperangkap (*development trapped*). Disebut terperangkap karena pembangunan itu ternyata menguntungkan orang lain dan bangsa yang sedang membangunan itu tidak lebih sebagai perluasan pasar mereka. Relasi antara pembangunan dan kesejahteraan tidak hanya sekedar hubungan relasional tanpa membawa prinsip nilai yang dijadikan sebagai *guiding perspective* dalam proses perubahan. Amartya Sen (2000) meletakkan kebebasan (*freedom*) sebagai prinsip nilai sebagaimana di kemukakan di atas.

Selanjutnya, Sen menyebutnya agensi atau actor yang mendapat kemerdekaan atau kebebasan itu adalah individu. Kemerdekaan individu (*individual freedom*) adalah sebagai komitmen sosial (*social commitment*) yang menjadi dasar

untuk memahami hubungan antara pembangunan dan kesejahteraan. Perluasan kebebasan individu dilihat sebagai pencapaian tujuan utama, sedang perluasan kebebasan itu dilihat juga sebagai instrument utama pembangunan. Pembangunan itu terdiri dari pemusnahan bermacam-macam tipe ketidakbebasan yang tinggal di sanubari orang (*people*) dengan sedikit pilihan dan minimnya kesempatan untuk melakukan sesuatu. Pemusnahan ketidakbebasan substansial itu adalah konstitutif pembangunan. Hemat penulis kebebasan manusia adalah sebagai nilai pembangunan yang menonjol. Kurangnya kebebasan untuk mencapai kesempatan ekonomi, kebebasan politik, kekuatan sosal termasuk kurangnya pencapaian kesehatan yang baik pendidikan yang baik adalah bentuk kemiskinan pembangunan. Sebagai ilustrasi hubungan antara pendapatan dan kebebasan individual untuk menentukan hidup lebih panjang dan lebih baik. Ini bukan berarti bahwa tingkat GNP yang tinggi pada suatu negara terjadi harapan hidup yang lebih baik ditingkat individu. Misalnya Brasil adalah lebih kaya, yakni dengan GNP tinggi dan pendapatan perkapita individunya juga tinggi dibandingkan dengan negara seperti Sri Langka, Cina dan India, namun negara negara ini bahkan memiliki tingkat harapan hidup yang lebih tinggi dibandingkan di Brasil. Di tingkat ini pendapatan bukan sebagai penentu untuk menentukan *well being*, akan tetapi kebebasan individu itu sendiri untuk menentukan *well being* sehingga tingkat harapan hidup itu tinggi. Pendek kata pembangunan itu adalah pemusnahan ketidakbebasan yang membuat penduduk terbelenggu.

Sen tidak melihat negara, orsos dan pelaku bisnis sebagai actor yang berhubungan langsung dengan kondisi yang membuat mereka tidak bebas dan ketergantungan. Hubungan antara para pihak dalam sebuah negara berkembang dengan negara maju dapat dianalogikan dengan pemikiran ini. Negara berkembang sebagai mana dikemukakan di atas,

jika dilihat dari pembangunan sebagai sebuah kebebasan maka kondisi yang terjadi dalam negara berkembang termasuk Indonesia adalah penuh ketidakbebasan substantive. Oleh sebab itu pembangunan seharusnya merupakan alat untuk pemusnahan terhadap belenggu yang membuat ketidak bebasan. Dengan demikian maka negara itu memiliki kebebasan dalam menentukan dirinya sendiri tidak tergantung pada ketentuan yang dipersyarakatkan oleh konstruksi kepentingan paham neoliberal. Arti penting selanjutnya adalah bahwa pembangunan itu terdiri dari pemusnahan bermacam-macam tipe ketidakbebasan yang tinggal di sanubari actor kelembagaan dengan sedikit pilihan dan minimnya kesempatan untuk melakukan sesuatu. Keberanian memusnahkan konstruksi kehidupan yang didesain oleh paham neoliberalis diganti oleh pembangunan sebagai kebebasan untuk menentukan dirinya sendiri menjadi penting dilakukan agar tidak masuk dalam lingkungan *development trapped.* Pada tingkat ini tujuan pembangunan ekonomi seimbang dengan tujuan sosialnya. Pada posisi ini pembangunan sosial yang berusaha menseimbangkan antara tujuan ekonomi dan sosial harus meletakkan prinsip nilai bahwa pembangunan sebagai sebuah kebebasan.

Wasana Kata

Keterpasungan konsep kesejahteraan masyarakat bukan karena masyarakat tidak memiliki kreativitas untuk merumuskan dan menentukan dirinya sendiri, akan tetapi masyarakat selalu menjadi obyek organisasi formal, baik negara, LSM Internasional dan organisasi bisnis. Potret mereka tentang kemiskinan dan ketidaksejahteraan masyarakat selalu dilihat dari kerangka pemikiran dimana masyarakat negara berkembang dianggap tidak maju secara materiil. Oleh karenanya, berbagai bentuk pelayanan masyarakat dalam program pembangunan adalah dominasi pendefinisian organisasi-organisasi tersebut. Organisasi pemerintah maupun

organisasi sosial dalam penyelenggaraan pelayanan sangat tergantung terhadap rezim pendanaan internasional yang berakibat pada posisi ketergantungan bagi orang yang dilayani maupun yang melayani. Konsep utama tentang jenis, substanisi, pengukuan pelayanan sangat tergantung oleh rezim tersebut. Inilah bentuk ketidakberdayaan dimana paham neoliberal telah menata semuanya ini dalam skala dunia.

Ditengah situasi ketidakberdayaan, ide untuk membangkitkan kembali kekuatan komunitas sangat diperlukan. Membangun institusi sosial (*pattern of social relationship*) yang dianggap mendukung kesejahteraan bagi komunitas menjadi sangat penting artinya untuk pembangunan bangsa, dan bukan menghilangkan institusi tradisional yang berbasis komunitas menjadi berbasis individu. Perlu ada kajian mendalam institusi sosial macam apa yang sekarang ini masih tersisa dan efektif untuk menjamin ketahanan sosial masyarakat termasuk apa yang mereka pikirkan tentang sejahtera, selanjutnya menguatkan kembali cara komunitas untuk menjaga kehidupan bersama. Atas dasar kajian yang mendalam baik pemerintah maupun organisasi non pemerintah seharusnya mampu meyakinkan siapaun rezim pendanaan internasionalnya untuk mengikuti pola pelayanan yang sangat diharapkan oleh masyarakat sesuai dengan konsep yang mereka konstruksikan sendiri menurut basis komunitasnya. Institusi sosial tentang kesejahteraan ini ternyata tidak hanya berlangsung di Indonesia saja melainkan juga di beberapa wilayah negara maju, yang masyarakatnya tidak sepenuhnya mengikuti rasionalitas yang dicetak oleh konseptulaisasi modernitas untuk kepentingan pasar.

Daftar Pustaka

Andersen, Gosta Esping with (Duncan Gallie, Anton Hemerijck and John Myles) (2002),

Why We Need a New Welfare State. OXFORD University Press Inc, New York

_____(1999), *The Three World of Welfare Capitalim*, Polity Press, Cambridge.

Banerjee, Abhijit Vinayak: (Roland Benabou, and Dilip Mookherjee) (2006),

Understanding Poverty, OXFORD University Press Inc, New York

Barusch. Amanda Smith (2003), *Foundation of Social Policy; Social Justice in Human Perspective,* Thomson Brooks/ Cole, Canada.

Brewer, Anthony (2000), *Kajian Kritis, Das Kapital Karl Marx*, teplok Press, cetalkan kedua, Jakarta.

Buettneer, Dan and David McLain (2005), *Rahasia Umur Panjang*, Jurnal National Geographic Indonesia, Vol 1, No 8, PT.Gramedia Percetakan, Jakarta

Chossudovsky, Michel (2003), *The Globalization of Poverty and the New World Order,* Center Research on Globalization (CRG), Montreal, Canada.

Clark, John (2004), *Changing Welfare Changing States; New Direction in Social Policy*, SAGE Publications, London.

Edelman, Marc and Angelique Hangerud.: 2006, *The Anthropology of Development and Globalization; From Classical Political Economy to Contemporary Neoliberalism.* Blackwell Publishing, Malden MA USA, Victoria, Australia

Edwards, Michael. (2007), *Civil Society.* Polity Press in association with Blackwell Publishing Ltd, Malden, MA 02148, USA

Fitzpatrick, Tony (2001), *Welfare Theory: An Introduction,* PALGRAVE, New York.

Goodin, Robert E. (1988), *Reasons For Welfare: The Political Theory of the the Welfare State.* Princeton University Press, New Jersey.

George, Vic and Robert Page (1995), *Modern Thinkers on Welfare*, Prentice Hall, New York.

Gunawan Sumodiningrat. (2006), *Responsi Pemerintah Terhadap Kesenjangan Ekonomi; Studi Empiris Pada Kebijaksanaan dan Program Pembangunan. Dalam Rangka Pemberdayaan Masyarakat di Indonesia.* Penerbit PerPod Jakarta, Jakarta.

Hadar, Ivan A (2004), *Utang, Kemiskinan, dan Globalisasi; Pencarian Solusi Alternatif.* Percetakan Pustaka Jogja Mandiri, Yogyakarta.

Hancock, Graham, (2005), *"Dewa-Dewa" Pencipta Kemiskinan; Kekuasaan, Prestise, dan Korupsi Bisnis Bantuan Internasional,* Penerbit Cindelaras Pustaka Rakyat Cerdas (CPRP), Sleman.

Henley, Paul (2008), *Andorra Longvity,* Recognation of same-sex union in Andora, BBC News, 15 Oktober, Published 12:00 GMT

Kerbo, Harold R. (2005) *World Poverty; Global inequality and the Modern World System.* California Polytechnic State University. California.

Lang, Kevin. (2007), *Poverty and Discrimination* Princeton University Press, Princeton.

Levine, David P and Abu Turab Rizvi. (2005), *Paverty Work Freedom; Political Economy and the Moral Order*, hal.

41 Cambridge University Press, Cambridge.

Maksum, Mohamad (2009), *Kedaulatan Rakyat Tani : Kunci Keadilan, Keberlanjutan dan Kesejahteraan*, Makalah Seminar Hari Bumi ke 29, Satu Nama, Yogyakarta 22 April.

_____(2009), Pagi Impor Sore Impor, Analisis Harian KR, Rabu Pahing 29 April, Yogyakarta

Midgley, James (2005), *Pembangunan Sosial; Perspektif Pembangunan dalam Kesejahteraan Sosial*, Deperta Depag RI, Jakarta.

Narayan, Deepa and Patti Petesch. (2007), *Moving Out of Poverty; Cross-Disciplinary Perspektives on Mobility.* A copublication of the World Bank and Palgrave Macmillan, New York

Pogge, Thomas, (2002), *World Poverty and Human Rights; Cosmopolitan Responsibilities and Reforms.* Polity Press in association with Blackwell Publishing Ltd, Maldon MA USA, Cambridge UK

Repley, John (2007), *Understanding Development*, Theory and Practice in The Third World, United Press of America, Colorado.

Ritzer, George (1983*), Sociological Theory,* Alfred A. Knoff Inc, First Edition, New York USA

Rothstein, Bo and Sven Steinmo. (2002), *Restructuring The Welfare State: Political Institution and Policy Change.* Palgrave MacMillan, New York.

Schiller, Bradley R. (2008), *The Economic of Poverty and Discrimination Tenth* Edition. Pearson Education, Inc, New Jarsey.

Scott Jamaes C (1976) *Moral Ekonomi Petani*, Pergolakan dan Subbsistensi di Asia Tenggara, LP3ES, Jakarta

Sen, Amartya, Development As Freedom, Anchor Books, A division of Random House Inc, New York.

Stiglitz, Yoseph.E. (2002), *Globalization and Its Discontents*, Penguin Groups, London

Susetiawan (2000) *Konflik Sosial,* Kajian Sosiologis Hubungan Buruh, Perusahaan dan Negara di Indonesia, Pustaka Pelajar, Yogyakarta

Tabb, William K (2003) *Tabir Politik Globalisasi,* Percetakan Lafandel Pustaka, Yogyakarta.

Uphoff, Norman, Milton J.Esman dan Anirudh Krishna (1998), *Reason For Success*, Learning From Instructive experiences in rural development, Kumarian Press Inc, West Harford, Connecticut, USA

Wibowo I dan Francis Wahono (ed) (2003) *Neoliberalisme*, Cindelaras Pustaka Rakyat Cerdas, Yogyakarta.

KAJIAN KONTEKSTUAL PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT HAK ULAYAT MASYARAKAT HUKUM ADAT[1]

Oleh: Prof. Dr. Maria S. W. Sumardjono, S.H., MCL., MPA[2]

Pengantar

Ketika berbicara tentang pengakuan, penghormatan, dan perlindungan masyarakat hukum adat, termasuk terhadap hak ulayatnya, secara normatif hal itu diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, khususnya yang terkait dengan pengelolaan sumber daya alam.

Namun demikian, peraturan perundang-undangan terkait sumber daya alam yang terbit setelah UU No. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) ternyata tidak konsisten, bahkan tumpang tindih satu sama lain, sebagaimana tampak dalam matriks Matriks Persandingan 12 (Dua Belas) UU Terkait Penguasaan, Pemanfaatan dan Penggunaan Sumber Daya Alam (lihat Lampiran).

1 Makalah disampaikan pada "Simposium Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat", Universitas Indonesia, Jakarta, 12 Mei 2010.
2 Guru Besar Hukum Agraria dan Kepala Pusat Pengkajian Hukum Pertanahan, Fakultas Hukum UGM

Sebagai dampaknya, pengaturan tentang hak masyarakat hukum adat dalam berbagai peraturan perundang-undangan sumber daya alam tersebut juga tidak selalu sejalan satu sama lain.

Salah satu penyebabnya adalah, kurang dipahaminya konsepsi hubungan antara Negara dengan tanah dalam konteks hukum tanah Nasional. Sesuai dengan Pasal 2 UUPA, yang merupakan perwujudan dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, terdapat 3 (tiga) entitas tanah, yakni tanah Negara, tanah (hak) ulayat dan tanah hak.

Tanah Negara, hubungan penguasaannya disebut hak menguasai (oleh) Negara; kewenangannya bersifat publik. Tanah ulayat, hubungan penguasaanya disebut hak ulayat, subyeknya masyarakat hukum adat, dan kewenangannnya bersifat publik dan keperdataan. Tanah hak, yang dapat dipunyai oleh orang-perorangan atau badan hukum, kewenangannya bersifat keperdataan. Macam-macam hak atas tanah diatur dalam Pasal 16 UUPA.

Sebagai konsekuensi terhadap pemahaman obyektif-rasional tentang konsepsi hubungan antara Negara dengan tanah itu, adalah pengakuan, penghormatan, dan perlindungan oleh Negara terhadap hak masyarakat hukum adat. Apakah hukum positif Indonesia mengakomodasi ketiga hak masyarakat hukum adat itu sesuai dengan prinsip penghormatan hak asasi manusia (HAM), khususnya terhadap masyarakat hukum adat?

Uraian berikut dibagi menjadi dua bagian, bagian pertama menyajikan tentang pengaturan terkait hak ulayat masyarakat hukum adat dalam hukum positif di Indonesia, dan dalam bagian kedua dicoba untuk mengkaji pengakuan, penghormatan, dan perlindungan hak ulayat masyarakat hukum adat secara kontekstual.

I. Pengaturan tentang Hak Masyarakat Hukum Adat/Hak Ulayat dalam Hukum Posifif Indonesia.

A. Umum

1. UUD 1945 Perubahan Kedua (Tahun 2000)
   - Pasal 18 B ayat (2): Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.
   - Pasal 28 I ayat (3): Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.
2. TAP MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.
   - Pasal 4 huruf j: Pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip: mengakui, menghormati dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam.
3. UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM)
   - Pasal 5 ayat (3): Setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat yang rentan berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya.
   - Pasal 6
     (1) Dalam rangka penegakan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi

oleh hukum, masyarakat, dan Pemerintah.

(2) Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman.

4. UU No. 24/2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK)
   - Pasal 51 ayat (1): Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:
     a. perorangan warga negara Indonesia;
     b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
     c. badan hukum publik atau privat; atau
     d. lembaga negara.

5. UU No. 32/2004 tentang Pemerntahan Daerah (UU Pemda)
   - Pasal 1: Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-asul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).
   - Pasal 2 ayat (9): Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI.
   - Pasal 203 ayat (3): Pemilihan kepala desa dalam

kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan yang diakui keberadaannya berlaku ketentuan hukum adat setempat yang ditetapkan dalam Perda dengan berpedoman pada PP.

- Pasal 216 ayat (2): Pemda, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib mengakui dan menghormati hak, asal-usul, dan adat istiadat desa.

6. UU No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua
   - Ketentuan Umum:
     - Masyarakat Adat adalah warga masyarakat asli Papua yang hidup dalam wilayah dan terikat serta tunduk kepada adat tertentu dengan rasa solidaritas yang tinggi di antara para anggotanya.
     - Hukum Adat adalah aturan atau norma tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat hukum adat, mengatur, mengikat dan dipertahankan, serta mempunyai sanksi.
     - Hak Ulayat adalah hak persekutuan yang dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas suatu wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya, yang meliputi hak untuk memanfaatkan tanah, hutan, dan air serta isinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
   - Bab XI Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat.

     ⇒ Pasal 43:

     (1) Pemerintah Provinsi Papua wajib mengakui, menghormati, melindungi, memberdayakan dan mengembangkan hak-hak masyarakat adat dengan berpedoman pada ketentuan peraturan hukum yang berlaku.

(2) Hak-hak masyarakat adat tersebut pada ayat (1) meliputi hak ulayat masyarakat hukum adat dan hak perorangan para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

(3) Pelaksanaan hak ulayat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, dilakukan oleh penguasa adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat, dengan menghormati penguasaan tanah bekas hak ulayat yang diperoleh pihak lain secara sah menurut tatacara dan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

(4) Penyediaan tanah ulayat dan tanah perorangan warga masyarakat hukum adat untuk keperluan apapun, dilakukan melalui musyawarah dengan masyarakat hukum adat dan warga yang bersangkutan untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah yang diperlukan maupun imbalannya. *Prior Informed Consent.*

⇒ Pasal 44: Pemerintah Provinsi berkewajiban melindungi hak kekayaan intelektual orang asli Papua sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

⇒ Pasal 50:

(1) Kekuasaan kehakiman di Provinsi Papua dilaksanakan oleh Badan Peradilan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

(2) Di samping kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui adanya peradilan adat di dalam masyarakat hukum adat tertentu.

⇒ Pasal 51:

(1) Peradilan adat adalah peradilan perdamaian di lingkungan masyarakat hukum adat, yang mempunyai kewenangan memeriksa dan mengadili sengketa perdata adat dan perkara pidana di antara para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan.
(2) Pengadilan adat disusun menurut ketentuan hukum adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan.
(3) Pengadilan adat memeriksa dan mengadili sengketa perdata adat dan perkara pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan hukum adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan.
(4) Dalam hal salah satu pihak yang bersengketa atau yang berperkara berkeberatan atas putusan yang telah diambil oleh pengadilan adat yang memeriksanya sebagaimana dimaksud pada ayat (3), pihak yang berkeberatan tersebut berhak meminta kepada pengadilan tingkat pertama di lingkungan badan peradilan yang berwenang untuk memeriksa dan mengadili ulang sengketa atau perkara yang bersangkutan.
(5) Pengadilan adat tidak berwenang menjatuhkan hukuman pidana penjara atau kurungan.
(6) Putusan pengadilan adat mengenai delik pidana yang perkaranya tidak dimintakan pemeriksaan ulang sebagaimana yang dimaksud pada ayat (4), menjadi putusan akhir dan berkekuatan hukum tetap.
(7) Untuk membebaskan pelaku pidana dari tuntutan pidana menurut ketentuan

hukum pidana yang berlaku, diperlukan pernyataan persetujuan untuk dilaksanakan dari Ketua Pengadilan Negeri yang mewilayahinya yang diperoleh melalui Kepala Kejaksaan Negeri yang bersangkutan dengan tempat terjadinya peristiwa pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (3).

(8) Dalam hal permintaan pernyataan persetujuan untuk dilaksanakan bagi putusan pengadilan adat sebagaimana dimaksud pada ayat (7) ditolak oleh Pengadilan Negeri, maka putusan pengadilan adat sebagaimana dimaksud pada ayat (6) menjadi bahan pertimbangan hukum Pengadilan Negeri dalam memutuskan perkara yang bersangkutan.

B. Dalam dimensi lokal penghormatan dan perlindungan hak-hak masyarakat hukum adat dapat dilihat misalnya pada:

a. Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Sumatera Barat No. 9/2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari yang memuat tentang administrasi pemerintahan nagari dan hubungan antara nagari dengan sumber daya agraria yang terdapat di wilayahnya.[3]

Perda No. 9/2000 ini kemudian diikuti dengan terbitnya berbagai Perda Kabupaten, misalnya Perda Kabupaten Lima Puluh Kota No. 1/2001 dan Perda Kabupaten Agam No. 31/2001 yang mengatur tentang Pemerintahan Nagari.

Bahkan di tingkat Nagari, telah diterbitkan berb-

3 Perda No. 9/2000 ini telah diganti dengan Perda No. 2/2007

agai Peraturan Nagari (Perna), misalnya Perna No. 1/2003 tentang Pemanfaatan Tanah Ulayat Nagari (Nagari Sungai Kamuyang Kabupaten Lima Puluh Kota); Perna No. 1/2002 tentang Teritorial dan Ulayat Nagari Simarosok (Kabupaten Agam).

b. Perda Kabupaten Lebak No. 31/2001 tentang Perlindungan Atas Hak Ulayat Masyarakat Baduy.

c. Perda Kabupaten Nunukan No. 3/2004 tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Perda Kabupaten Nunukan No. 4/2004 tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Lundayeh Kab. Nunukan.

C. Pengaturan tentang Masyarakat Hukum Adat/ Hak Ulayat dalam Peraturan Perundang-undangan terkait Sumber Daya Agraria/Sumber Daya Alam

1. UU No. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agaria (UUPA)
   - Pasal 3: Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 1 dan Pasal 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan lain yang lebih tinggi.

     Pada tahun 1999, Menteri Negara Agraria/Kepala BPN menerbitkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 5/1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

     Peraturan Menteri ini secara eksplisit mengemukakan kriteria masih berlangsungnya hak ulayat masyarakat adat berdasarkan pada

keberadaan masyarakat adat, wilayah dan tatanan hukum adatnya, serta penegasan lebih lanjut dari bentuk pengakuan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 UUPA.

2. UU No. 41/1999 tentang Kehutanan (UU Kehutanan)
   - Pasal 1 huruf f: Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat.
   - Pasal 4 ayat (3): Penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.
   - Pasal 5
     (1) Hutan berdasarkan statusnya terdiri dari:
         a. hutan negara; dan
         b. hutan hak.
     (2) Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dapat berupa hutan adat.
     (3) Pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2); dan hutan adat ditetpkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadannya.
     (4) Apabila dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak ada lagi, maka hak pengelolaan hutan adat kembali kepada Pemerintah.
   - Pasal 34: Pengelolaan kawasan hutan untuk tujuan khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 dapat diberikan kepada:
         a. masyarakat hukum adat;
         b. lembaga pendidikan;

c. lembaga penelitian; dan
d. lembaga sosial dan keagamaan.

- Pasal 37
  (1) Pemanfaatan hutan adat dilakukan oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan, sesuai dengan fungsinya.
  (2) Pemanfaatan hutan adat yang berfungsi lindung dan konservasi dapat dilakukan sepanjang tidak mengganggu fungsinya
- Pasal 67
  (1) Masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berhak:
    a. melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan;
    b. melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan Undang-undang; dan
    c. mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya.
  (2) Pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
  (3) Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

3. UU No. 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (UU Migas)
   - Pasal 34
     (1) Dalam hal Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap akan menggunakan bidang-bidang

tanah hak atau tanah negara di dalam Wilayah Kerjanya, Bada Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang berangkutan wajib terlebih dahulu mengadakan penyelesaian dengan pemegang hak atau pemakai tanah di atas tanah negara, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

(2) Penyelesaian sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan secara musyawarah dan mufakat dengan cara:
   a. jual beli, tukar-menukar, ganti rugi yang layak;
   b. pengakuan atau bentuk penggantian lain kepada pemegang hak atau pemakai tanah di atas tanah negara.

- Penjelasan Pasal 34 ayat (2): Yang dimaksudkan dengan pengakuan dalam ketentuan ini adalah pengakuan atas adanya hak ulayat masyarakat hukum adat di suatu daerah, sehingga penyelesaiannya dapat dilakukan melalui musyawarah dan mufakat berdasarkan hukum adat yang bersangkutan.

4. UU No. 27/2003 tentang Panas Bumi (UU Panas Bumi)
   - Pasal 16 ayat (3) huruf a: kegiatan usaha Panas Bumi tidak dapat dilaksanakan pada tempat pemakaman, tempat yang dianggap suci, tempat umum, sarana dan prasarana umum, cagar alam, cagar budaya serta tanah milik masyarakat adat.

5. UU No. 7/2004 tentang Sumber Daya Air (UU SDAir)
   - Pasal 6

   (1) Penguasaan sumber daya air sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah dengan tetap mengakui hak ulayat masyarakat hukum

adat setempat dan hak yang serupa dengan itu, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan peraturan perundang-undangan.

(2) Hak ulayat masyarakat hukum adat atas sumber daya air sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tetap diakui sepanjang kenyataannya masih ada dan telah dikukuhkan dengan peraturan daerah setempat.

6. UU No. 18/2004 tentang Perkebunan (UU Perkebunan)
   - Pasal 9 ayat (2): Dalam hal tanah yang diperlukan adalah tanah hak ulayat masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada mendahului pemberian hak dimaksud ayat (1) pemohon hak wajib melakukan musyawarah dengan masyarakat adat pemegang hak ulayat dan warga pemegang hak atas tanah yang bersangkutan untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah dan imbalannya.

7. UU No. 31/2004 tentang Perikanan (UU Perikanan)
   - Pasal 6 ayat (2): Pengelolaan perikanan untuk kepentingan penangkapan ikan dan pembudidayaan ikan harus mempertimbangkan hak adat dan/atau kearifan lokal serta memperhatikan peran serta masyarakat.

8. UU No. 38/2004 tentang Jalan (UU Jalan)
   - Pasal 58 ayat (3): Pemegang hak atas tanah, atau pemakai tanah negara, atau masyarakat hukum adat, yang tanahnya diperlukan untuk pembangunan jalan, berhak mendapat ganti kerugian.

9. UU No. 27/2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (UU PWP3K).

- Pasal 1 Angka 33: Masyarakat Adat adalah kelompok Masyarakat Pesisir yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal-usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum.
- Pasal 17
  (1) Hak Pengelolaan Perairan Pesisir (HP3) diberikan dalam luasan dan waktu tertentu.
  (2) Pemberian HP3 sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mempertimbangkan kepentingan kelestarian Ekosistem Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Masyarakat Adat, dan kepentingan nasional serta hak lintas damai bagi kapal asing.
- Pasal 18: HP3 dapat diberikan kepada:
  a. Orang perseorangan warga negara Indonesia;
  b. Badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia; atau
  c. Masyarakat Adat.
- Pasal 21 ayat (4): Persyaratan operasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup kewajiban pemegang HP3 untuk:
  a) memberdayakan Masyarakat sekitar lokasi kegiatan;
  b) mengakui, menghormati, dan melindungi hak-hak Masyarakat Adat dan/atau Masyarakat lokal;
  c) memperhatikan hak Masyarakat untuk mendapatkan akses ke sempadan pantai dan muara sungai; serta
  d) melakukan rehabilitasi sumber daya yang mengalami kerusakan di lokasi HP3.

- Pasal 61
  (1) Pemerintah mengakui, menghormati, dan melindungi hak-hak Masyarakat Adat, Masyarakat Tradisional, dan Kearifan Lokal atas Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang telah dimanfaatkan secara turun-temurun.
  (2) Pengakuan hak-hak Masyarakat Adat, Masyarakat Tradisional, dan Kearifan Lokal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijadikan acuan dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang berkelanjutan.

10. UU No. 30/2009 tentang Ketenagalistrikan (UU Listrik)
    - Pasal 30 ayat (6): Dalam hal tanah yang digunakan pemegang izin usaha penyediaan tenaga listrik terdapat tanah ulayat, penyelesaiannya dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan dengan memperhatikan ketentuan hukum adat setempat.

11. UU No. 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH)
    - Pasal 1 Angka 31: Masyarakat hukum adat adalah kelompok masyarakat yang secara turun temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan lingkungan hidup, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum.
    - Pasal 63
      (1) Dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, Pemerintah bertugas dan berwenang: (huruf j) menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait

dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

(2) Dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, pemerintah provinsi bertugas dan berwenang: (huruf n) menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat provinsi.

(3) Dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, pemerintah kabupaten/kota bertugas dan berwenang: (huruf k) melaksanakan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat kabupaten/kota.

Catatan:

Berbagai peraturan perundang-undangan tersebut di atas menggunakan istilah yang tidak seragam. Misalnya: UUD 1945 menggunakan istilah masyarakat hukum adat dan masyarakat tradisional, UUPA dan peraturan pelaksanaannya, UU Kehutanan, UU HAM, UU MK, UU PPLH, menggunakan istilah masyarakat hukum adat. UU No. 11/1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan yang telah direvisi dengan UU No. 4/2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, dan UU PWP3K menggunakan istilah Masyarakat Adat.

Tanpa bermaksud menafikan pendapat pakar hukum lain, penulis memilih menggunakan definisi masyarakat hukum adat yang dikemukakan oleh Kusumadi Pujosewoyo. Secara teoritis, pengertian masyarakat hukum dan masyarakat hukum adat itu berbeda. Kusumadi Pujosewojo

mengartikan masyarakat hukum sebagai suatu masyarakat yang menetapkan, terikat dan tunduk pada tata hukumnya sendiri. Sedangkan masyarakat hukum adat adalah masyarakat yang timbul secara spontan di wilayah tertentu, yang berdirinya tidak ditetapkan atau diperintahkan oleh penguasa yang lebih tinggi atau penguasa lainnya, dengan rasa solidaritas yang sangat besar diantara para anggota, yang memandang bukan anggota masyarakat sebagai orang luar dan menggunakan wilayahnya sebagai sumber kekayaan yang hanya dapat dimanfaatkan sepenuhnya oleh anggotanya. Pemanfaatannya oleh orang luar harus dengan izin dan pemberian imbalan tertentu, berupa rekognisi dan lain-lain.[4]

Beberapa ciri pokok masyarakat hukum adat adalah: mereka merupakan suatu kelompok manusia, mempunyai kekayaan tersendiri terlepas dari kekayaan perorangan, mempunyai batas wilayah tertentu, dan mempunyai kewenangan tertentu.[5]

Sedangkan untuk definisi masyarakat adat, mengacu pada definisi yang digunakan oleh Myrna Safitri, mengutip pendapat Holleman, maka masyarakat adat didefinisikan sebagai "sebuah komunitas yang hidup bersama dan menguasai suatu wilayah secara turun-temurun dimana mereka mengembangkan aturan/pranata kehidupan yang menyeluruh sebagai refleksi dari nilai-nilai dan kepercayaan yang mereka anut dan kembangkan dari generasi ke generasi."

4 Maria S. W. Sumardjono, 2009, "Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi", cetakan keenam, edisi revisi, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm. 56.
5 Ibid

II. Kajian Kontekstual Pengakuan, Penghormatan, dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat/Hak Ulayat yang Dimuat dalam Tiga Undang-undang.[6]

A. Hak Masyarakat Hukum Adat/Hak Ulayat dalam UU No. 5/1960 (UUPA)

Pengakuan UUPA terhadap masyarakat hukum adat dapat dilihat dalam 2 (dua) bentuk yaitu: pertama, pengakuan terhadap eksistensi masyarakat hukum adat yang menyatakan bahwa masyarakat hukum adat dapat menerima penyerahan pelaksanaan HMN dari Negara (Pasal 2 ayat (4)). Kedua, pengakuan terhadap hak-hak atas tanah mereka, baik hak milik adat perseorangan atau kelompok anggota masyarakat hukum adat, mau pun hak ulayat masyarakat hukum adat sebagai suatu persekutuan (Pasal 3 dan 5). Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah hukum adat (Pasal 5). UUPA mengakui hak ulayat masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada harus sedemikian rupa sehingga harus sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan UU dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi (Pasal 3).

Pengakuan tersebut ditindaklanjuti dengan Ketentuan Konversi atas hak-hak Indonesia (konversi hak-hak adat) seperti yang terdapat pada Pasal II Ketentuan Konversi UUPA, bahwa hak-hak atas tanah

6 Maria S.W. Sumardjono, Nurhasan Ismail, Ernan Rustiadi dan Abdullah Aman Damai, 2009, "Kajian Kritis Undang-undang terkait Penataan Ruang dan Sumber Daya Alam", Laporan Penelitian, Environmental Sector Program (ESP) 2, Kementrian Lingkungan Hidup & DANIDA hlm. 21, 22, 34, 58, dan 59 (dalam proses penerbitan).

yang memberi wewenang mirip dengan hak milik sebagaimana yang diatur Pasal 20 ayat (1) seperti hak *agrarisch eigendom*, milik, yasan, andarbeni, hak atas druwe, hak atas druwe desa, pesini, grand Sultan, *landerijnbezitrecht, altijddurende erfpacht,* hak usaha atas bekas tanah partikelir dan hak-hak lain dengan nama apapun juga yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria, sejak mulai berlakunya UUPA menjadi hak milik. Di samping itu, dalam Pasal VI Ketentuan Konversi juga diatur tentang hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan Hak Pakai dengan nama apapun (bengkok, lungguh, gebruik, dan lain-lain) sejak mulai berlakunya UUPA menjadi Hak Pakai. Kemudian, pemberian hak atas tanah tertentu kepada orang misalnya Hak Guna Usaha (HGU), harus memperhatikan hak ulayat. Jika di lokasi HGU tersebut terdapat hak ulayat masyarakat hukum adat maka pemberian HGU baru bisa dilakukan jika masyarakat hukum adat sudah melepaskan haknya, sehingga tanahnya menjadi tanah Negara. Pelepasan hak ulayat ini dilakukan dengan memberikan recognisi sebagai bentuk pengakuan atas hak ulayat masyarakat hukum adat. "Berhubung dengan disebutnya hak ulayat di dalam UUPA, yang pada hakikatnya berarti pula pengakuan hak itu, maka pada dasarnya hak ulayat itu akan diperhatikan..." (Penjelasan Umum II Angka 3).

Sebagai catatan dapat dikemukakan, bahwa pengakuan hak ulayat dalam Pasal 3 itu adalah pengakuan bersyarat, yakni "sepanjang menurut kepentingan masih ada" dan "sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi".

Kriteria tentang keberadaan hak ulayat masyarakat hukum adat diatur lebih lanjut dalam Permenag/

Ka.BPN 5/1999. Namun demikian masih diperlukan implementasi Pasal 4 ayat (2) dan (3). "Untuk keperluan pertanian dan keperluan lain yang memerlukan HGU/ HP dapat dilakukan masyarakat hukum adat dengan penyerahan penggunaan tanah dalam waktu tertentu."

Implikasinya adalah sebagai berikut :

a. Tanah Ulayat tidak dilepaskan untuk selama-lamanya
b. Jika HGU/HP berakhir atau ditelantarkan tanah ulayat kembali dalam penguasaan masyarakat hukum adat
c. Jangka waktu HGU/HP, perpanjangan dan pembaruan, tidak boleh melebihi jangka waktu penggunaan tanah yang diperoleh dari masyarakat hukum adat.
d. Memungkinkan berlakunya HGU/HP diatas tanah ulayat masyarakat hukum adat.

B. Pengakuan terhadap Masyarakat Hukum Adat dalam UU No. 41/1999 tentang Kehutanan (UUK)

Pengakuan masyarakat hukum adat dalam UUK hanya berupa pengakuan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat dan bukan pengakuan terhadap hak-hak atas tanah mereka. Konsekuensinya, hutan adat tidak diakui sebagai entitas tersendiri, tetapi hutan adat dimasukkan dalam kategori hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat (Pasal 1 huruf (f)). Oleh karena itu, hutan adat dinyatakan sebagai hutan negara yang diserahkan pengelolaannya kepada masyarakat hukum adat (Penjelasan Pasal 5 ayat (1)). Jadi pengakuan terhadap masyarakat hukum adat dan hutan adatnya sangat tergantung kepada "kebaikan hati" Negara untuk bersedia menyerahkan pengelolaannya kepada masyarakat hukum adat. Negara menjelma menjadi pemilik semua hutan, termasuk tanahnya.

Padahal, menurut UUK yang dimaksud dengan hutan adat tersebut sebelumnya disebut hutan ulayat, hutan marga, hutan pertuanan, atau sebutan lainnya.

Sebagai catatan dapat disampaikan bahwa UU ini bersikap mendua, di satu sisi, UU tidak mengakui keberadaan hutan adat (obyek) tetapi di sisi lain mengatur tentang keberadaan masyarakat hukum adat (subyek).[7]

Walaupun demikian, UUK memberikan perhatian khusus terhadap masyarakat hukum adat. Dikatakan bahwa, hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya (Pasal 5 ayat (3)). Demikian juga dengan pembentukan wilayah pengelolaan hutan tingkat unit pengelolaan dilaksanakan dengan mempertimbangkan karakteristik lahan, tipe hutan, fungsi hutan, kondisi daerah aliran sungai, sosial budaya, ekonomi, kelembagaan masyarakat setempat termasuk masyarakat hukum adat dan batas administrasi pemerintahan (Pasal 17 ayat (2)).

Namun, proses pengakuan masyarakat hukum adat dalam UU ini tampaknya dipersulit sehingga terkesan bahwa sebetulnya UUK ini tidak hendak mengakui masyarakat hukum adat dan hutan adatnya. Penetapan status hutan ditentukan sepenuhnya oleh Pemerintah (Menteri Kehutanan). Pasal 5 ayat (3) menyatakan, Pemerintah menetapkan status hutan dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya. Sementara itu, pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat ditetapkan dengan Perda (Pasal 67 ayat (2)). Perda tersebut dibuat berdasarkan suatu penelitian yang membuktikan bahwa masyarakat hukum adat itu masih ada. Penelitian itu

7 Maria S. W. Sumardjono, 2009, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, cetakan kedua, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm. 173.

pun harus dilakukan berdasarkan PP (Pasal 65 ayat (3)). Setelah Perda itu ada barulah Menteri Kehutanan mempertimbangkan untuk menetapkan adanya hutan adat di daerah yang bersangkutan. Bisa saja Menteri tidak berkenan menetapkan hutan adat itu walaupun Perdanya sudah ada, karena kewenangan itu sepenuhnya ada padanya.

Menurut Penjelasan Pasal 67 ayat (1), bahwa masyarakat hukum adat diakui keberadaannya, jika menurut kenyataannya memenuhi unsur antara lain:

a. masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban (rechtsgemeenschap);
b. ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya;
c. ada wilayah hukum adat yang jelas;
d. ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat, yang masih ditaati; dan
e. masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.

Melihat persyaratan tersebut di atas, di lapangan tidak akan mudah untuk menetapkan eksistensi masyarakat hukum adat.[8]

Hak Masyarakat Hukum Adat atau Masyarakat Adat dalam UU No. 27/2007 (UU PWP3K).[9]

UU PWP3K dalam berbagai pasalnya mengakomodasi hak masyarakat adat, Pasal 61 mengakui masyarakat adat tanpa persyaratan. Hal ini merupakan kemajuan dibandingkan dengan pengaturan dalam UU sektoral lain. Namun, pemahaman secara kontekstual menunjukkan hal sebaliknya.

8 Ibid, hlm. 174
9 Maria S. W. Sumardjono, "Komersialisasi Perairan Pesisir", SKH Kompas, 9 September 2009.

Pertama, kesempatan masyarakat adat menjadi subyek Hak Pengelolaan Perairan Pesisir (HP3). Pertanyaannya, apakah masyarakat adat yang telah mempraktikkan kegiatannya selama ini harus mempunyai HP3? Apa manfaat HP3 bagi masyarakat adat? Apakah masyarakat adat memerlukan HP3 mengingat persyaratan teknis, administratif dan operasionalnya tidak mudah dipenuhi? Jika wilayah kegiatan masyarakat adat dimohonkan HP3 oleh pihak lain, siapakah yang dimenangkan?

Pasal 60 menegaskan bahwa, masyarakat adat berhak memperoleh akses terhadap perairan yang ditetapkan sebagai HP3 atau memperoleh kompensasi karena hilangnya akses terhadap sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil (P2K) akibat pemberian HP3 kepada pihak lain. Tampaknya masyarakat adat memang harus mengalah, dengan cara diberikan akses dan/atau kompensasi.

Kedua, pemanfaatan P2K wajib mempunyai HP3. Jika pemanfaatannya telah digunakan masyarakat adat, Pemerintah/Pemerintah Daerah menerbitkan HP3 setelah melakukan musyawarah dengan masyarakat adat. Pertanyaannya, siapa yang melakukan musyawarah, pemohon HP3 dengan masyarakat adat atau Pemerintah/ Pemerintah Daerah dengan masyarakat adat? Apakah masyarakat adat dapat menolak permohonan HP3 tersebut dan apa akibat hukumnya?

Ketiga, ketika wilayah yang diatur oleh adat (sasi, mane'e, panglima laot, dsb) dijadikan kawasan konservasi yang pengelolaannya dilakukan oleh Pemerintah/ Pemerintah Daerah, apakah masyarakat adat masih dapat mempraktikkan hak ulayat lautnya seperti sediakala sesuai pranata adatnya?

Keempat, sejauhmana keleluasaan masyarakat adat melaksanakan kegiatan pengelolaan sumber daya pesisir dan P2K? Pasal 60 ayat (1) huruf c justru menafikan pengakuan

masyarakat adat tanpa syarat tersebut karena menyatakan bahwa masyarakat adat berhak melakukan kegiatan berdasar hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Siapa yang berhak menentukan bahwa hukum adat itu bertentangan atau tidak dengan peraturan perundang-undangan?

Dari hasil kajian terhadap tiga undang-undang tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa meskipun secara tekstual UU No. 41/1999 dan UU No. 27/2007 memuat tentang hak ulayat/hak masyarakat hukum adat/hak masyarakat adat, namun secara kontekstual kedua undang-undang tersebut cenderung menafikan keberadaan hak ulayat/hak masyarakat hukum adat terhadap sumber daya alam.

Pengaturan tentang hak ulayat menurut Permenag Ka. BPN No. 5/1999 yang merupakan peraturan pelaksanaan UUPA pun masih perlu ditindaklanjuti. Jika dipahami bahwa dalam konsepsi hubungan antara Negara dengan tanah terdapat 3 (tiga) entitas tanah, yaitu tanah Negara, tanah (hak) ulayat, dan tanah hak, maka isyarat yang diberikan dalam Pasal 4 ayat (2) dan (3). Permenag Ka. BPN No. 5/1999 itu seharusnya ditindaklanjuti dengan pengaturannya dalam suatu peraturan perundang-undangan tentang kemungkinan diberikannya suatu hak atas tanah di atas tanah ulayat, sepanjang hak ulayat itu masih ada.

Ter (di) abaikannya hak masyarakat hukum adat dalam tatanan empiris, berdampak terhadap terus berlangsungnya konflik-konflik terkait hak masyarakat hukum adat yang terjadi hampir di semua daerah yang masyarakat hukum adatnya masih eksis.[10] Konflik-konflik itu terjadi karena tanah itu merupakan sumber daya alam yang langka, dan tanah ulayat dengan segenap isinya itu merupakan sumber kehidupan dan ruang hidup bagi masyarakat hukum adat. Ketika peraturan perundang-undangan terkait hak masyarakat hukum adat tumpang tindih satu sama lain, dan

10 Maria S. W. Sumardjono, 2009, Op. cit., hlm. 172.

di lapangan terjadi "adu kekuatan" dan perebutan akses terhadap perolehan dan pemanfaatan sumber daya alam yang berada di wilayah masyarakat hukum adat tertentu, maka dapat diduga bahwa masyarakat hukum adat yang posisi tawarnya lebih rendah (karena perbedaan akses politik dan akses modal) dibandingkan pihak lain yang menguasai sumber daya alam yang sama, akan dikalahkan. Bila hal ini tejadi, maka jelas bahwa keadilan untuk menguasai dan memanfaatkan sumber daya alam oleh masyarakat hukum adat itu masih jauh dari harapan.

Rekomendasi

Beberapa hal diusulkan untuk memperoleh perhatian:

Pertama, dalam tataran empiris, tumpang tindih antara berbagai peraturan perundang-undangan sektoral terkait hak masyarakat hukum adat masih akan terus menimbulkan konflik dan ketidakadilan. Terhadap hal tersebut, diperlukan komitmen Pemerintah dan lembaga legislatif untuk melakukan sinkronisasi antar berbagai peraturan perundang-undangan sektoral dengan berlandaskan pada prinsip "hukum sebagai suatu sistem". Dengan demikian hukum yang mengatur tentang sumber daya alam pun harus dilandasi pada suatu sistem. Komitmen Pemerintah dan lembaga legislatif itu perlu didukung oleh kesepakatan instansi sektoral terhadap prinsip-prinsip umum pengelolaan sumber daya alam yang adil dan berkelanjutan.

Tanpa adanya "kebesaran jiwa" seperti ini, peraturan perundang-undangan terkait sumber daya alam tetap akan berjalan sesuai dengan visi dan misi instansi sektoral masing-masing dengan dampak, antara lain ketidakadilan dalam akses terhadap perolehan dan pemanfaatan sumber daya alam, terpinggirkannya hak-hak masyarakat hukum adat, konflik yang tidak berkesudahan antara berbagai pihak dengan posisi tawar yang berbeda, di samping degradasi

sumber daya alam dari segi kualitas maupun kuantitas.

Di samping itu diperlukan kejelasan tentang instansi yang berwenang untuk mengkoordinasikan kebijakan di bidang sumber daya alam dan implementasinya.

Kedua, mendorong diterbitkannya undang-undang terkait dengan hak konstitusional masyarakat hukum adat, di samping juga mendorong diterbitkannya Perda terkait hak ulayat masyarakat hukum adat.

Ketiga, khususnya untuk hukum pertanahan, masih masih ditunggu cetak biru politik hukum pertanahan nasional, semacam "White Paper on Indonesian Land Policy", yang memberikan arah bagi pembangunan hukum pertanahan nasional ke depan dengan mengacu pada: UUD 1945, UUPA, UU 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, UU 17/2007 tentang RPJPN 2005-2025, dan lain-lain.

Yogyakarta, 12 Mei 2010

Daftar Rujukan

A. Artikel, Buku, dan Makalah

1. Safitri, Myrna A., "Masyarakat Adat Indonesia, Pengakuan dan Perlindungan Hak-haknya atas Tanah dan Sumber Daya Alam dalam Kerangka Hukum Nasional", Makalah Lokakarya Pengembangan Kemampuan Hakim-Komisi Yudisial bertema "Penyelesaian Sengketa Tanah Adat dari Perspektif Hukum Adat dan Hukum Nasional", Ambon, 5 April 2010.
2. Sumardjono, Maria S. W., 2009, "Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi", cetakan keenam, edisi revisi, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
3. _____. 2009, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, cetakan kedua, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
4. _____. Nurhasan Ismail, Ernan Rustiadi dan Abdullah Aman Damai, 2009, "Kajian Kritis Undang-undang terkait Penataan Ruang dan Sumber Daya Alam", Laporan Penelitian, Environmental Sector Program (ESP) 2, Kementrian Lingkungan Hidup & DANIDA (dalam proses penerbitan).
5. _____. "Komersialisasi Perairan Pesisir", SKH Kompas, 9 September 2009.

B. Peraturan Perundang-undangan

1. UUD 1945
2. UU No. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria
3. UU No. 11/1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan jo. UU No. 4/2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.
4. UU No. 5/1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya

5. UU No. 23/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup jo. UU No. 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
6. UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia
7. UU No. 41/1999 tentang Kehutanan
8. UU No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua
9. UU No. 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi
10. UU No. 27/2003 tentang Panas Bumi
11. UU No. 24/2003 tentang Mahkamah Konstitusi
12. UU No. 7/2004 tentang Sumber Daya Air
13. UU No. 18/2004 tentang Perkebunan
14. UU No. 31/2004 tentang Perikanan
15. UU No. 32/2004 tentang Pemerntahan Daerah
16. UU No. 38/2004 tentang Jalan
17. UU No. 26/2007 tentang Penataan Ruang
18. UU No. 27/2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil
19. UU No. 18/2008 tentang Pengelolaan Sampah
20. UU No. 30/2009 tentang Ketenagalistrikan
21. TAP MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.
22. Perda Provinsi Sumatera Barat No. 9/2000 jo. Perda No. 2/2007 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari yang memuat tentang administrasi pemerintahan nagari dan hubungan antara nagari dengan sumber daya agraria yang terdapat di wilayahnya.
23. Perda Kabupaten Lima Puluh Kota No. 1/2001 dan Perda Kabupaten Agam No. 31/2001 yang mengatur tentang Pemerintahan Nagari.
24. Perda Kabupaten Lebak No. 31/2001 tentang Perlindungan Atas Hak Ulayat Masyarakat Baduy.

25. Perda Kabupaten Nunukan No. 3/2004 tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Perda Kabupaten Nunukan No. 4/2004 tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Lundayeh Kab. Nunukan.
26. Perna No. 1/2003 tentang Pemanfaatan Tanah Ulayat Nagari (Nagari Sungai Kamuyang Kabupaten Lima Puluh Kota); Perna No. 1/2002 tentang Teritorial dan Ulayat Nagari Simarosok (Kabupaten Agam).

STRATEGI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN AGRARIA

Oleh: Prof. Dr. Robert M.Z. Lawang[1]

I. Pendahuluan : Masalah Pendekatan

Masalah utama disiplin sosiologi dalam menghadapi karut marut masalah pertanahan adalah pendekatan. Pokok permasalahan pertanahan menunjuk pada dua hal yang saling berkaitan : pertama, tanah sebagai sumber (*resources*) yang sangat berharga dari segi ekonomi, politik, budaya dan agama; kedua, aturan (*rules*) yang menjadi pedoman bagi aktor untuk bertindak, yang dalam hal ini berhubungan dengan penguasaan orang atas sumber-sumber yang terkandung dalam tanah itu. Struktur sosial untuk masyarakat yang sumber utamanya untuk hidup adalah tanah seperti orang desa, menempatkan tanah yang dimiliki baik secara komunal maupun pribadi sebagai bagian dari dirinya sendiri, dan aturan-aturan yang ada pada dasarnya berkisar pada hak penguasaan baik secara fisik maupun secara ekonomik (Bdk. Giddens, 1984, 1991). Dalam analisis Van Vollenhoven, struktur sosial masyarakat adat di

1 Koordinator Tim Sosiologi Perdesaan FISIP Universitas Indonesia, 12 Mei 2010.

Indonesia terdiri dari tanah yang dimiliki jauh sebelum ada kolonialisme Belanda dan Pemerintah Indonesia, dan aturan-aturan kepenguasaan atas tanah secara fisik dan ekonomi (Bdk. Termorsheuizen-Arts, 2010).

Dari analisis hukum Termorsheuizen-Arts, M. A. Safitri, T. Moeliono (Safitri dan Moeliono, 2010 atau studi Proyek Indira pada umumnya), masalah pertanahan di Indonesia dari segi hukum masih jauh dari tuntas, termasuk nasib hak ulayat yang diatur melalui Perda tetapi bertabrakan dengan produk hukum lainnya (Bdk. K. Warman, 2010). Dalam perspektif sosiologik (terutama Giddens 1976, 1984), tanah (*resources*) yang tadinya hanya berhubungan dengan norma dan aturan adat, dihadapkan dengan norma dan aturan dari luar, sehingga struktur sosialnya menjadi kacau. Dari satu tanah dan norma/aturan menjadi satu tanah dan banyak norma/aturan. Dalam perkembangan sejarah pertanahan di Indonesia, pertarungan (tepatnya kontestasi) banyak norma/aturan untuk merebut satu tanah, cenderung menjadi sejarah kekalahan dan ketidakberdayaan orang-orang desa. Dalam konteks ini, pendekatan Bourdieu menjadi relevan (Bourdieu, 1984, 1990).

Dapatkah dua pendekatan Giddens dan Bourdieu disatukan? Kontestasi arena (*field contestation*) dalam pandangan Bourdieu dapat diperkuat dengan strukturasi dalam pandangan Giddens. Kedua pendekatan ini sama-sama menginginkan perubahan melalui keterlibatannya yang langsung dalam dunia politik. Orientasi perubahan yang dilakukan Bourdieu terutama memperhatikan orang-orang miskin karena korban Neoliberalisme, sedangkan perhatian Giddens terutama dalam inovasi pengatasan masalah yang ditimbulkan oleh dua isme yang bertentangan satu sama lain selama ini.

Argumentasi yang disusun dalam makalah ini memanfaatkan analisis hukum yang mempunyai implikasi sosiologik, terutama pustaka yang diterbitkan oleh HuMa

(untuk sementara) dan temuan-temuan lapangan yang diperoleh mahasiswa Sosiologi Perdesaan dan staf pengajar yang memang diarahkan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tertentu.

Kedua pendekatan itu digunakan untuk menjawab pertanyaan: Pertama, apa yang terjadi dalam pertarungan ide dan praktek sekitar masalah pertanahan di Indonesia? Kedua, apa implikasi dari pertarungan itu terhadap pelaksanaan kebijakan agraria yang berhubungan dengan PP No.11 tahun 2010? Ketiga, sumbangan pikiran untuk kebaikan bersama. Sebelum ketiga pertanyaan itu dijawab, diberikan penjelasan singkat mengenai konsep-konsep utama dalam judul itu yang terdiri dari: strategi, implementasi dan kebijakar agraria. Penjelasan konsep ini sekaligus membatasi pokok permasalahan yang akan disajikan makalah ini.

II. Penjelasan Konsep

Strategi : Usaha terpadu untuk menerapkan kebijakan agraria seperti yang tercantum dalam PP No.11 tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, khusus Bab VI Pasal 15 ayat (1) apabila salah satu konsekuensi dari pendayagunaan tanah itu adalah perolehan tanah bagi masyarakat sekitar tanah terlantar, seperti terlihat dalam penjelasannya. Strategi ini bersifat spesifik, mengingat hubungan antara pengguna tanah (hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pengelolaan dll.) dan masyarakat sekitarnya sangat berlain-lainan yang tidak dijelaskan di sini. Dalam paparan ini, strategi dibatasi pada pengelolaan tanah untuk kepentingan usaha pertanian skala kecil, sesuai hasil pengamatan lapangan yang dilakukan staf Sosiologi Perdesaan bersama mahasiswa FISIP UI. Strategi menjadi penting agar tanah pembagian yang sangat kecil itu – sekitar 2.000 meter persegi – dapat meningkatkan kesejahteraan mereka dibandingkan sebelumnya. Inti strategi berkisar pada

pertanyaan : bagaimana tanah kecil itu dapat meningkatkan kesejahteraan petani melalui sistem pengelolaan yang efisien dan efektif? Singkatnya : masalah tenurial secara ekonomik, fisik dan hukum (Bdk. M.A. Safitri, 2010). Tenurial secara ekonomik memungkinkan pemilik tanah memperoleh kepastian ekonomi dari usaha tani untuk peningkatan kesejahteraan. Tenurial secara fisik memungkinkan pemilik dapat bekerja tanpa gangguan dari pengguna hak atas tanah sebelumnya (pengusaha) dan/atau sesama petani karena suatu alasan tertentu yang ada di lapangan. Tenurial secara hukum menjamin si pemilik tanah kecil itu merasa adanya kepastian hukum akan haknya atas tanah itu.

Implementasi menunjuk pada: *Pertama*, usaha terpadu dari pemerintah (semua sector terkait), subyek agraria, dan kelompok masyarakat sekitar lainnya yang dapat menjamin hak tenurial ekonomik, fisik dan hukum bagi kepastian petani dalam melakukan usaha sehingga mempunyai dampak positif terhadap peningkatan kesejahteraannya. *Kedua*, usaha pemanfaatan lahan kecil secara langsung oleh petani untuk peningkatan kesejahteraannya dengan kepastian tenurial ekonomik, fisik dan hukum, setelah mereka memperoleh tanah.

Kebijakan agraria menunjuk pada: *Pertama*, kebijakan agraria yang memihak pada petani kecil (dalam hal ini, tanpa mengurangi kebijakan agraria untuk skala besar). *Kedua*, kebijakan yang memungkinkan pelaksanaan tenurial secara berkesinambungan dengan memperhatikan kepastian ekonomik, fisik dan hukum.

Pembatasan permasalahan yang dibahas dalam makalah ini menunjuk pada aspek sosiologik dari permasalahan pertanahan yang tetap mempertimbangkan aspek hukum secara terbatas. *Pertama*, PP No.11 tahun 2010 terutama menyangkut masalah penertiban tanah terlantar yang terkait Hak Milik, HGU, HGB, Hak Pakai dan Hak pengelolaan (Bab II, Pasal 2). Masalah-masalah

ini tidak dibahas di sini. *Kedua*, juga tidak dibahas di sini masalah hukum yang terkait masalah penertiban dan implementasinya seperti yang terdapat dalam PP itu. *Ketiga*, juga tidak dibahas hubungan antara petani dengan semua hak pemanfaatan tanah yang ada dalam PP No.11 tahun 2010. *Keempat*, yang dibahas hanya implikasi sosial yang terkait kepastian tenurial untuk petani kecil dalam bidang pertanian pada umumnya.

Asumsi yang digunakan : *Pertama*, luas lahan yang diterima berukuran kecil : berlaku untuk Jawa dan Bali (*inner islands*). Ada ancaman masuk ke dalam kondisi involutif pertanian (Geertz, 1976). *Kedua*, luas lahan yang diterima cukup besar : berlaku untuk luar Jawa dan Bali (*outer islands*). *Ketiga*, tanah tetap merupakan sumber daya (*resource*) yang bernilai tinggi (Giddens, 1984) yang menarik perhatian banyak orang. Ada kemungkinan munculnya kontestasi tersamar dan terbuka dalam hubungan kelas sosial (Bourdieu, 1984). *Keempat*, kebijakan agraria (PP No.11 tahun 2010) khusus yang dimungkinkan oleh Bab VI Pasal 15 ayat (1) dan penjelasannya menghasilkan keputusan yang bersifat tertutup bagi petani untuk memungkinkan kepastian tenurial dapat dilaksanakan (M.A. Safitri).

III. Kontestasi dan Reproduksi

Apa yang terjadi dalam pertarungan ide dan praktek sekitar masalah pertanahan di Indonesia ? merupakan pertanyaan yang dijawab dalam bagian ini. Berawal dari sebuah pertarungan ide antara dua kekuatan di negeri Belanda : mazhab Leiden dan Utrecht (Termorshuizen-Arts, 2010). Yang terdahulu berpihak pada kepentingan masyarakat adat dengan hak ulayatnya, sedangkan yang kemudian berpihak pada kepentingan kolonial dan pengusaha perkebunan. Masing-masing pihak mempunyai dasar argumentasi yang kuat, dan hasilnya jelas: *Pertama*, struktur sosial masyarakat hukum adat mengalami

keguncangan, karena tanah mereka yang tadinya diatur oleh hanya satu hukum adat, menjadi tanah yang diatur oleh hukum yang lain sehingga mengancam hukum adat, atau diatur oleh hukum adat dan hukum lainnya. Implikasi sosiologik yang muncul dari kondisi ini adalah kekacauan struktural: satu sumber (*resource*) banyak norma/aturan yang masing-masing memastikan haknya atas tanah yang sama itu. *Kedua*, praktek sosial yang berhubungan dengan kolonialisme dan kehidupan sehari-hari masyarakat hukum adat, tidak jelas pengakuannya, terutama karena debat antara kedua mazhab itu belum menghasilkan kepastian, sehingga membiarkan rana (*field*) itu menjadi terbuka. Rana yang terbuka, mengundang kontestasi baru yang nampaknya mereproduksi kontestasi lama (produksi) dalam bentuk baru dengan hasil yang tetap sama: kekacauan struktural. Itulah yang terjadi setelah kemerdekaan.

Kekacauan hukum yang terkait pertanahan saat ini, seperti yang dikemukakan oleh para ahli hukum (M.A. Safitri dan T. Moeliono, 2010) bukan kebetulan. Kalau pada zaman kolonial Hindia-Belanda pertarungan itu muncul dari kebutuhan pemenuhan kebutuhan sehari-hari warga Belanda dengan semua gaya hidup kolonialnya (seperti yang diwakili mazhab Utrecht), saat ini pertarungan yang sama berulang kembali kalau bukan dilanjutkan, dengan aktor yang berlainan tetapi memperlihatkan pola yang sama dengan bahasa yang berlainan. Pertarungan itu pada dasarnya berkisar pada pertanyaan: bagaimana struktur subyektif (Bourdieu menyebutnya habitus) dipertahankan oleh kelas atas, dan sekaligus bagaimana kelas-kelas di bawahnya berusaha untuk mengembangkan habitus melalui usaha pemilikan kapital ekonomi, sosial, budaya dan simbolik. Berikut ini analisis saya tentang struktur kelas sosial kita.

Pertama, sebagian besar institusi kita (pendidikan, kesehatan, hukum, pemerintah, pariwisata dsb.) sudah dikuasai oleh habitus kelas atas yang memilik hampir semua

kapital (ekonomi, budaya, sosial dan simbolik). Inti habitus adalah gaya hidup yang langsung berhubungan dengan tubuh manusia, mulai dari selera makan, pakaian, rekreasi sampai dengan cara berpikir dan bertindak. Semua selera itu "berbicara" pada waktunya di semua pertarungan di semua rana domestik dan publik. Malah tidak sedikit rana-rana dalam masyarakat yang dibiayai negara sekalipun diserbu oleh aktor-aktor dari kelas atas, yang karena kepemilikan kapitalnya memenangkan pertarungan itu. Yang paling dekat dengan kita adalah arena pendidikan, kesehatan, jaringan ekonomi dsb. Siapa kelas atas itu? Pembagian kasarnya kurang lebih sbb :

Kelas sosial berdasarkan pemilikan kapital ekonomi, budaya, sosial dan simbolik	
Atas : pemilikan semua kapital dalam jumlah besar	1. Konglomerat. 2. Sebagian eselon aktif dalam birokrasi 3. Direksi BUMN aktif 4. Profesional tertentu.
Tengah : pemilikan semua kapital dalam jumlah sedang	1. Pengusaha yang berafiliasi dengan konglomerat. 2. Sebagian eselon menengah pemerintahan aktif, kepala biro aktif, dsb. 3. Sebagian mantan eselon pemerintah dan direksi BUMN. 4. Profesional tertentu.
Bawah : pemilikan beberapa kapital dalam jumlah kecil	1. Pengrajin terampil kecil – menengah, petani dengan pemilikan tanah 2 hektar ke atas. 2. Pengrajin setengah terampil
Tanpa kelas : sangat sedikit dan hampir tidak punya	1. Petani dengan pemilikan tanah < 2.000 m^2 2. Petani yang tidak mempunyai tanah 3. Gelandangan

Kedua, hasil dari kontestasi sudah dapat dibayangkan dengan kemenangan kelas atas. Karena struktur masyarakat desa terpuruk dan tercabik (memisahkan sumber dari norma dan aturan), maka yang ikut tercabik adalah kapital ekonomi, kapital budaya, kapital sosial dan kapital simbolik yang tertambat (*embedded*) pada struktur itu. Kalau analisis

hukum sudah memvonis kekalahan orang desa dengan haknya atas tanah, analisis sosiologik juga memperkuat kekalahan itu sampai orang desa tidak punya apa-apa lagi di zaman kemerdekaan ini.

IV. Reproduksi Itu Tetap Terjadi

Untuk tetap konsisten, saya mengulang kembali pertanyaan kedua: *apa implikasi dari pertarungan itu terhadap pelaksanaan kebijakan agrarian yang berhubungan dengan PP No.11 tahun 2010?* Pertarungan atas nama habitus itu belum berakhir. Kebijakan ini bergulir pada saat masyarakat desa sudah tidak punya apa-apa (*resource*) lagi, dan karena itu tidak punya atau hanya sedikit kapital. Pemerintah yang berbelaskasihan pada rakyat kecil mengeluarkan PP tersebut, dan mengharapkan ada perubahan yang terjadi secara kecil-kecilan. Perubahan yang diharapkan itu kembali mendapat ancaman reproduksi habitus kelas atas dan menengah.

Pertama, tanah yang akan dibagikan Pemerintah itu untuk pulau Jawa dan Bali (inner islands) relatif kecil. Mungkin juga untuk daerah-daerah tertentu di luar kedua pulau terpadat itu, tanah menjadi langka karena sudah diserbu oleh kelas menengah ke atas. Kalau tahun 1950-an terjadi involusi di Jawa dan Bali (Geertz, 1976), dengan kepemilikan tanah kecil itu, involusi jilid kedua akan berulang. Pencegahan dampak involusi dengan intensifikasi pertanian mungkin dapat menyelamatkan petani kecil itu.

Kedua, tanah kita sudah rusak karena penggunaan zat kimia. Gambaran yang tepat dari Karl Marx tentang alienasi yang dihadapi petani, terjadi pada zaman kita. *Metabolic rift* adalah alienasi petani kecil di daerah perdesaan karena tanah (*soil*) sudah berubah struktur yang sudah didominasi oleh zat kimia dari daerah perkotaan (Foster, 1999). Alhasil: sudah kecil, rusak lagi.

Ketiga, dalam rangka mempertahankan habitusnya, kelas menengah terus menerus melirik dan membuka pertarungan dengan kelas bawah dengan pola reproduksi proses yang kurang lebih sama. Yang kalah adalah petani di daerah perdesaan. Sebagian dari penguasaan tanah oleh orang kota dikelola dengan cara bagi hasil, tetapi tidak sedikit tanah yang terlantar karena suatu alasan tertentu.

Keempat, yang sangat tragis adalah bahwa melalui habitus yang berkembang pada banyak orang Indonesia, mulai dari kota hingga desa, terjadi proses reproduksi mempertahankan habitus kelas atas dan menengah yang didukung oleh semua orang, bahkan kelas bawah sekalipun. Dengan kata lain, tidak saja saja institusi-institusi strategis yang dikuasai kelas atas dan menengah, melainkan juga habitus orang-orang desa. Dampaknya anti desa tidak saja dilakukan oleh orang luar, melainkan oleh orang desa sendiri (Lawang, 2006).

V. Habitus Alternatif

Sekali lagi, demi konsistensi, saya mengulang kembali peretanyaan ketiga : *sumbangan pikiran untuk kebaikan bersama*. Beberapa pokok pikiran sosiologik perlu dikemukakan di sini.

Pertama, Sosiologi Perdesaan (Sosperdes) tidak anti dengan kebijakan-kebijakan Pemerintah yang memperhatikan skala pembangunan ekonomi makro. Tetapi Sosperdes tidak setuju, kalau kebijakan pembangunan ekonomi makro itu mengabaikan pembangunan ekonomi mikro di daerah perdesaan. Bukti pengembangan ekonomi mikro yang dilakukan pemenang Hadiah Nobel Perdamaian Muhammad Yunus, berdampak pada pembangunan sosial ekonomi pada skala makro (Yunus, 1999), adalah contoh, di mana memperhatikan pembangunan sosial ekonomi pada skala mikro di daerah perdesaan di Indonesia akan

mempunyai dampak tidak saja pembangunan sosial ekonomi politik pada skala nasional, melainkan juga dampak yang tidak ternilai harganya yakni integrasi nasional.

Kedua, kita adalah bagian dari pertarungan itu dengan kecenderungan merepruksi habitus kelas atas, sehingga secara langsung atau tidak langsung kita bagian dari masalah pertanahan itu. Seperti kata ahli sosiologi terkenal di tahun 1960-an, masalah paradigma dalam ilmu pengetahuan, bukan terletak pada teori dan metode penelitian, melainkan pada bagaimana para ahli itu mendefinisikan pokok permasalahan yang ditelitinya (Gouldner, 1970 dan G. Ritzer 1975). Dalam bahasa hukumnya : menggunakan atau memperhatikan hak ulayat sebagai pertimbangan kita dalam mengkonstruksikan hukum sama pentingnya dengan memperhatikan prinsip domein (hak menguasai negara). Itulah habitus seorang cendikiawan, bukan memihak pada salah satunya saja. Kita sudah masuk dalam kecenderungan pada apatisme dan bahkan anti desa.

Ketiga, betapa sulitnya menghilangkan habitus itu dari struktur kepribadian kita. Dalam setiap langkah kita sehari-hari, reproduksi habitus itulah yang terjadi. Karena itu, mencari jalan tengah, seperti yang menjadi kebiasaan sikap pada orang Indonesia, cenderung mereproduksi habitus lama kita. Tanpa mampu merumuskan secara tepat, ada perasaan yang mengharuskan kita untuk menyusun habitus alternatif (Giddens, Bourdieu), yang tidak mengganggu eksistensi kita sebagai NKRI, tetapi juga tetap memberi peluang pada orang desa untuk berkembang sesuai dengan struktur sosialnya dalam perspektif strukturasi (Giddens, 1984). Dalam habitus itu, pasti ada yang hilang, yang kita lepas dengan ihklas untuk masuk pada struktur alternatif, dan kita harus konsisten terus dengan itu dalam menatap masa depan bangsa.

Keempat, apa yang kita sumbangkan untuk petani yang akan memperoleh tanah pembagian Pemerintah

melalui PP No.11 tahun 2010? Dari pengalaman selama ini ada beberapa hal yang harus diperhatikan.

1. Adalah analisis M. A. Safitri yang mengemukakan pentingnya memberi jaminan kepastian tenurial dalam tiga aspek sekaligus: ekonomi, fisik dan hukum (M. A. Safitri, 2010).
   1) Dalam analisis Wahyudi tentang konflik antara petani dan perkebunan yang kontestasinya diikuti oleh Pemerintah (sebagai pemilik BUMN), terjadi reproduksi habitus yang membuat perjuangan untuk mendapat tanah bagi kesejahteraan dan keadilan masyarakat desa itu menjadi mentah. Apa yang terjadi? Tanaman komoditi (coklat, kopi) yang secara tenurial ekonomik pantas untuk diteruskan, justru dibabat habis, karena habitus petani yang masih berkutat pada masalah pangan, menanamnya dengan singkong (Wahyudi, 2005). Di sini terjadi reproduksi habitus dalam suatu pertarungan yang sangat melelahkan, tetapi berakhir dengan kembalinya petani itu pada habitus lama.
   2) Pertarungan yang dijelaskan Wahyudi terjadi antara beberapa aktor (LSM, orang Pemerintah) yang ikut mengambil bagian akhir dari perjuangan itu, sehingga petani hanya mendapat sedikit. Kepastian tenurial dalam bidang ekonomi sangat terbatas karena luasan dan pola tanam, ditambah lagi dengan kepastian fisik keamanan bertenurial karena mendapat gangguan dari masyarakat lain yang menderita banjir akibat penggundulan, dan tidak pastinya tenurial hukum karena pertarungan itu belum selesai.
2. Sosperdes menemukan masalah yang kurang lebih sama di daerah perdesaan. Dalam rangka kerjasama dengan BPN, Sosperdes melakukan pengamatan lapangan dengan kecenderungan berikut (hipotesis) :

1) Dengan habitus yang berkisar pada masalah pangan, calon penerima pembagian tanah melalui kebijakan agraria ini, cenderung untuk memanfaatkan tanah itu dengan tanaman pangan (singkong, ubi, padi ladang dsb.). Apakah tanah sekecil itu dapat meningkatkan kesejahteraan mereka? Jawabnya : tidak.
2) Tetap ada kekahawatiran bahwa tanah yang kecil itu terancam masuk dalam suatu arena baru, yang menyebabkan hak tenurial ekonomi berpinda tangan, walaupun kepastian tenurial hukumnya sudah diberikan BPN. Tetap saja dampak akhirnya adalah kesejahteraan petani kecil tidak tercapai.

3. Dana Pemerintah untuk orang kecil itu cukup banyak. Sebut saja Departemen Sosial, Kementerian Daerah Tertinggal, Depdikbud dengan hibah kompetisinya, *Corporate Social Responsibility* di pelbagai perusahaan swasta nasional dan asing dan BUMN, dan mungkin juga dari BPN, adalah sumber-sumber yang dapat memperkuat aturan dalam pelaksanaan di lapangan. Pemanfaatan sumber-sumber itu akan sangat membantu implementasi kebijakan agraria itu.

4. Potensi perguruan tinggi yang bersembunyi di balik kecenderungan mereproduksi kesenjangan sosial dalam masyarakat, dapat dikembangkan. Bagaimana caranya?
   1) Selain memperhatikan pengembangan teknologi untuk urusan makro, perlu mengembangkan lagi TTG berskala kecil untuk menjamin kepastian tenurial dalam bidang ekonomik dan fisik. TTG sudah berkembang dimana-mana, tidak saja di perguruan tinggi, melainkan juga di luar, baik yang berbasis perguruan tinggi, maupun yang berbasis pendidikan di bawahnya.
   2) Penerapan TTG itu di daeerah perdesaan hanya bisa terjadi kalau ada perubahan di insitusi pendidikan

kita untuk mengarahkan perhatiannya tidak saja ke orang-orang kota, melainkan juga orang-orang desa.

3) Sosperdes FISIP UI sudah mulai dengan usaha kecil-kecilan, tetapi hambatan dari dalam institusi masih mengganjal.

Daftar Pustaka

Bourdieu, Pierre, *Homo Academicus*, 1984. (English Edition), 1990.

Bourdieu, Pierre, *Reproduction in Education, Society and Culture* (Theory, Culture and Society Series), with Jean-Claude Passeron. Sage: 1990.

Bourdieu, Pierre, *Distinction: A Social Critique of the Judgment of Taste,* trans. Richard Nice. Harvard University Press, 1984.

Bourdieu, Pierre, *Language and Symbolic Power.* Harvard University Press 1991.

Foster, John Bellamy, "Marx's Theory of Metabolic Rift: Classical Foundations for Environmental Sociology", dalam *American Journal of Sociology*, Vol.105, No.2 (September 1999).

Giddens, Anthony, *Capitalism and Modern Social Theory, An Analysis of the writings of Marx, Durkheim and Max Weber.* Cambridge : Cambridge University Press, 1971.

Giddens, Anthony, *The Class Structure of the Advanced Societies.* London : Hutchinson, 1973.

Giddens, Anthony, *New Rules of Sociological Method: a Positive Critique of interpretative Sociologies.* London: Hutchinson, 1976.

Giddens, Anthony, *Central problems in Social Theory : Action, Structure and Contradiction in Social Analysis.* London: Macmillan, 1979.

Giddens, Anthony, *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration.* Cambridge, 1984.

Giddens, Anthony, *The Consequences of Modernity.*

Cambridge, 1990.

Giddens, Anthony, *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age.* Cambridge, 1991.

Giddens, Anthony, *The Third Way. The Renewal of Social Democracy.* Cambridge, 1998.

Gouldner, Alvin W., *The Coming Critics of Western Sociology.* New York. Basic Books, Inc, Publisher, 1970.

Lawang, Robert M. Z., *Kapital Sosial dalam Perspektif Sosiologik : Suatu Pengantar.* FISIP Press, 2004.

Lawang, Robert M. Z., *Anti Desa.* Pidato Pengukuhan Guru Besar. UI Press, 2006.

Ritzer, George. Sociology: A Multiple Paradigm Science. Allyn and Bacon, Inc, 1975

Safitri, Myrna A dan Tristam Moeliono (Penyunting), *Hukum Agraria dan Masyarakat di Indonesia.* HuMa, Van Vollenhoven Institute, KITLV – Jakarta, 2010.

Wahyudi, *Formasi dan Struktur Gerakan Sosial Petani.* UMM Press, 2005.

Yunus, Muhammad, *Banker to the Poor.* New York: Public Affair, 1999.

REFORMA AKSES PEMBANGUNAN PEDESAAN DAN PERTANIAN: LANDASAN REKONSTRUKSI KEADILAN PEREKONOMIAN

Oleh: Mochammad Maksum[1]

Pendahuluan

Mengesankan sekali ketika untuk sekian kalinya menyimak ungkapan kemakmuran dan keadilan perekonomian negara agraris yang disampaikan dalam Babad Tanah Jawi (Anonim, 1941) yang kini nyaris tidak lagi terdengar. Ungkapan tentang adil-makmurnya nusantara dalam untaian kalimat *Gemah ripah loh jinawi, tulus kang sarwa tinandur, murah kang sarwa tinuku, tata titi tentrem kerta raharja, kini hanya sesekali terdengar dalam antawacana Sang Dhalang dalam gelar ringgit purwa* di kampus-kampus universitas di Jawa ketika sedang merayakan Dies Natalis.

Untaian ungkapan keadilan dan kesejahteraan dalam *Gemah Ripah Loh Jinawi* sekurang-kurangnya mengamanatkan beberapa hal, antara lain: (i) gerak dan tata niaga yang dinamis, tidak mati & apalagi dimatikan;

1 Guru Besar Sosek Agroindustri TIP, FTP-UGM, Peneliti PSPK-UGM, dan Ketua PBNU 2010-2015..

(ii) kehidupan sosial yang harmonis, saling menghargai, jauh dari segala penindasan dan KKN; (iii) tanah yang subur makmur, *loh tulus kang sarwa tinandur*; dan (iv) barang-barang tersedia dengan murah karena kuatnya produksi dan daya beli publik. Dalam mencermati aneka krisis perekonomian negara agraris berbasis import akibat salah kiblatnya pembangunan beberapa dasawarsa terakhir ini, ajaran tersebut semakin memiliki relevansi.

Gambaran sederhana tersebut memang telah sempurna mensiratkan betapa hebatnya potensi ekonomi sektor pedesaan dan pertanian dalam pembangunan kawasan tempo doeloe, ketika Nusantara ini masih meyakini dirinya sebagai Negara Agraris. Atas dasar keyakinan seperti itulah sektor pedesaan dan pertanian telah dipilih sebagai prioritas pembangunan nasional semenjak proklamasi kemerdekaaan, 17 Agustus 1945. Prioritasi tersebut nyata sekali tersirat dalam gerak langkah keagrariaan yang dicanangkan semenjak masa-masa awal kemerdekan. Kecuali ditopang oleh berbagai bentuk kelembagaan teknis pembangunan pedesaan dan pertanian yang secara politis diposisikan sebagai soal hidup atau mati bangsa (Soekarno, 1952), semangat menempatkan sektor ini sebagai prioritas pembangunan nasional secara substantif-revolusioner semakin serius dirancang melalui dibentuknya Panitia Agraria Jogjakarta, pada tahun 1948.

Orientasi Perekonomian Agraris

Semangat membangun landasan ekonomis negeri agraris ini tidak pernah luntur kendati mengalami berbagai pasang-surut, terutama dalam kaitannya dengan suasana politik pada era kemerdekaan. Amanat kerja Panitia Jogjakarta secara berturut-turut dilanjutkan dengan dibentuknya Panitia Agraria Djakarta, 1951, dan Panitia Soewahjo, 1955, serta diikuti oleh terumuskannya Rancangan Soenarjo, 1958, dan disempurnakan menjadi Rancangan

Soedjarwo, 1960, sebelum pada akhirnya disahkan sebagai Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang lebih dikenal dengan singkatan Undang-Undang Pokok Agraria dan diundangkan dalam Lembaran Negara tahun 1960 no. 104, 24 September 1960 (Harsono, 1968).

Disebutkan lebih lanjut bahwa kepentingan memajukan kesejahteraan rakyat tani pedesaan adalah esensi utama diundangkannya UUPA (Harsono,1968), yang semangat revolusionernya didokumentasikan sebagai konsideran atas terbitnya Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 169/1963 tertanggal 26 Agustus 1963 tentang Penetapan 24 September sebagai Hari Tani, yang menyebutkan:

> Bahwa tanggal 24 September, hari lahirnja Undang-Undang Pokok Agraria merupakan hari kemenangan bagi Rakjat Tani Indonesia, dengan diletakkannja dasar-dasar bagi penjelenggaraan land reform untuk mengkikis habis sisa-sisa imperialisme dalam lapangan pertanahan, agar rakjat tani dapat membebaskan diri dari segala matjam bentuk penghisapan manusia atas manusia dengan beralat tanah, sehingga melempangkan djalan menudju ke arah masjarakat adil dan makmur.

Beberapa hal bisa dijabarkan dari konsideran yang menegaskan sikap politis UUPA. *Pertama*, semangat revolusioner yang anti imperialisme, terutama dalam hal pertanahan, merupakan esensi dasar pemikiran perekonomian nasional untuk mengatasi kolonialisasi pertanahan semenjak penjajahan. *Kedua*, rakyat tani sebagai jutaan subyek ekonomi yang harus mampu membebaskan diri dari eksploitasi ekonomi, sehingga menghindarkan diri dari penghisapan manusia atas manusia. *Ketiga*, land reform adalah sebuah keharusan sebagai instrumen kebijakan utama. *Keempat*, tanah sebagai alat ekonomi menuju keadilan dan kemakmuran.

Butir terakhir ini menegaskan bahwa pemaknaan ekonomis atas pemilikan lahan merupakan satu tuntutan yang tidak terelakkan. Untuk model perekonomian nasional yang agraris, *land reform* tentu merupakan kebutuhan mendasar, *necessary condition*, yang menurut konsideran di atas tidak pernah cukup kecuali memiliki makna ekonomis, melalui reforma akses bagi keadilan dan kemakmuran, yaitu kesempatan pengembangan akses ekonomis lahan yang meliputi pengembangan infrastruktur, kebijakan tata-niaga, subsidi sarana produksi, akses permodalan, pengembangan teknologi usaha tani, penyuluhan, dan lain sebagainya.

Dalam mendampingi pentingnya reforma akses yang teknis sifatnya, dilakukan pula pendekatan kemasyarakatan. Dibentuknya Kementerian Pembangunan Masyarakat yang dipimpin oleh Soegondo Djojopoespito dari Partai Sosialis Indonesia pada era Kabinet Halim, 1950, merupakan realisasi nyata kesungguhan iktikad tersebut. Berbagai bentuk pelembagaan pembangunan masyarakat desa (PMD) dari waktu-ke-waktu telah pula mewarnai tata-kelembagaan keseluruhan konfigurasi politik dari rejim-rejim kepemimpinan nasional (Haryati, 2003). Yang menarik adalah temuan komparatif Haryati yang menyatakan bahwa pembangunan masyarakat desa telah gagal membangun kemandirian dan ketahanan rakyat desa. Kalau pada penggalan pertama usia Bangsa ini kegagalan pembangunan masyarakat desa terbentur pada berbagai persoalan sosial-politik berkenanaan dengan eksistensi sebuah bangsa pasca kemerdekaannya, pada penggalan terakhir kegagalan pembangunan masyarakat justru telah terjadi karena pembangunan itu sendiri yang menempatkan rakyat tani sebagai instrumen, alat pembenar belaka, atas nama pembangunan nasional. Menempatkan rakyat tani-pedesaan sebagai obyekpun menurut Maksum (2005) Negara telah gagal, apalagi menempatkannya menjadi subyek dan perhatian utama pembangunan.

Pedesaan dan pertanian, kendati merupakan dua hal yang sesungguhnya berbeda, dalam tata-pembangunan nasional Indonesia memiliki kemenyatuan sektoral yang nyaris tidak terpisahkan. Dalam relasi pembangunan inilah, pengawinan terminologi pedesaan dan pertanian dimaksudkan untuk menyebut pertanian pedesaan, pertaniannya rakyat tani sebagai jutaan investor gurem sekaligus sebagai subyek dengan segala kedaulatannya. Segmentasi ini sungguh diperlukan karena instrumentalisasi rakyat tani selama ini telah mengakibatkan terjadinya kemerosotan modal sosial sekaligus meninggalkan beban historis monumental: ketergantungan dan ketidakberdayaan, sebagai pembahasaan lain dari kegagalan pembangunan dalam pengembangan kemandirian dan ketahanan rakyat tani di pedesaan yang diungkap oleh Haryati (2003).

Beban Historis Domestik

Sebagai kelanjutan mekanisme pemerintahan nasional, Pemerintahan Reformatif yang dimulai sejak Mei 1998 tentu tidak pernah terlepas dari persoalan pembangunan rejim pemerintahan sebelumnya. Pengembangan sektor pertanian pada era reformasi bukanlah sesuatu yang mudah. Ada beberapa kendala ekonomi-politis yang selama ini secara struktural membatasi akselerasi pembangunan pertanian nasional sebagai pilar perekonomian bangsa (Maksum, 2004). Sekurang-kurangnya ada tiga pembatas struktural utama yang sangat menonjol untuk bisa dilihat sebagai beban sejarah sektor pertanian.

Beban pertama adalah kegagalan implementasi model pembangunan masyarakat dalam pengembangan pedesaan dan pengentasan kemiskinan, meski telah mulai diadopsi sejak terbentuknya Kementerian Pembangunan Masyarakat, 1950. Tanpa menafikan capaian positif yang ditunjukkan, pengembangan pedesaan dalam keseluruhan konfigurasi

politik nasional telah menanamkan ketergantungan dan ketidakberdayaan publik sebagaimana telah disebutkan. Kegagalan ini merupakan beban historis yang tidak mudah direhabilitasi oleh Pemerintahan Reformasi. Kegagalan melakukan adopsi nilai-nilai utama pemberdayaan yang dikemas dalam *participation-creativity-stimulation*, merupakan pelajaran mendasar yang seharusnya dibenahi lebih awal dalam masa pasca Orde Baru.

Selama puluhan tahun, pembangunan nasional dilakukan dengan mengadopsi model pambangunan yang monolitik-sentralistis, menurut terminologi Warsito Utomo (2005) dan sangat otoriter dengan mengandalkan peran Negara sebagai pusat kekuatan ekonomi (Jung, et.al., 2003). Ketika negara ini melakukan reformasi terhadap model pemerintahan menuju desentralisasi dan otonomi daerah, mudah sekali ditengarai adanya gagap kolektif yang terjadi pada segala tingkatan pelaku pembangunan. Desentralisasi diwarnai oleh *euphoria* politik, maraknya politik lokal dan aliran, serta partisipasi-partisipasi publik plintiran. Persoalan sosial-politik, terkait dengan pergeseran model pemerintahan merupakan beban historis kedua bagi anak-anak bangsa yang sudah belasan tahun menggalang reformasi yang tidak kunjung terealisasi karena tidak pernah bertemunya gerakan politik dan kegiatan pembangunan ekonomi menurut asesmen Daoed Joesoef (2007), serta semakin gentayangannya hantu-hantu demokrasi (Piliang, 2007).

Beban ketiga pemerintahan yang secara historis sangat membekas ketika memulai era reformasi adalah kondisi krisis perekonomian bangsa akibat berlebihan mengimani adopsi *the Asian Development Model* yang mengandalkan Negara sebagai kekuatan sentral dalam industrialisasi, sekaligus menempatkan pertanian termarjinalisasi. Dalam kondisi demikian, rehabilitasi sektor pertanian-pedesaan bukanlah sesuatu yang mudah dilakukan, terlebih setelah selama

beberapa dekade pembangunan sektor ini dikesampingkan dengan sempurna kecuali sangat bias beras, *at all cost*, dan setelah Republik ini terjerumus dan terjun bebas, termasuk kelompok negara melarat kurang pangan, *the Low Income Food Deficit Countries* (LIFDCs) menurut klasifikasi FAO (Ismoyowati and Maksum, 2002; Jung, et al., 2003).

Pembangunan pertanian bias-beras ini telah berakibat sangat fatal terhadap pembangunan pertanian pada umumnya dengan beragam akibat, antara lain: (i) orientasi produksinya telah memiskinkan petani; (ii) bias-beras telah menyebabkan tiadanya insentif bagi pengembangan komoditas non-beras; (iii) R&D beras bukan main berkembangnya tetapi tidak ada kemajuan berarti di sektor non-beras; (iv) orientasi produksi beras menyebabkan ketergantungan pada input produksi kimiawi; (v) orientasi produktif beras telah menyalah-artikan pengertian sebenarnya dari ketahanan pangan; (vi stagnasinya diversifikasi pertanian; dan (vii) ketahanan pangan menjadi sangat tergantung beras dan menafikan eksistensi keragaman pangan alternatif yang asli dimiliki bangsa ini (Kuswanto dan Maksum. 1999).

Tentu bukanlah sebuah apologi kalau persoalan kendala historis tersebut diutarakan sehingga bangsa ini harus terpaksa memaklumi kemandegan, sementara Negara boleh berlamban diri dalam membangun pertanian pedesaan dan kesejahteraan rakyat tani. Penyebutannya bukan pula dimaksudkan untuk menepis atau mengecilkan berbagai persoalan lain, di luar tiga kendala dimaksud. Tetapi, pengungkapan ini semata dilakukan guna memperkaya khasanah telaah secara obyektif ketika mengkritisi kinerja pembangunan pedesaan-pertanian pasca Orde Baru pada umumnya, dan Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) khususnya. Lebih jauh lagi, telaah ini dimaksudkan untuk membangun landasan berpijak bagi kebijakan pembangunan pertanian pedesaan dan perekonomian bangsa ke depan menghadapi berbagai keterkejutan global.

Tantangan Global

Ketika menyebut *global shock* dewasa ini, *climate changes* yang ramai dirembug dalam Konferensi Para Pihak ke-13 (COP-13) di Nusa Dua dan dihadiri oleh puluhan ribu peserta berikut sejumlah kesepakatan dan keprihatinan bersama yang dihasilkan, memiliki banyak makna terutama dalam kaitannya dengan sistem pangan global, pertanian dan lingkungan hidup. Perubahan tata klimat global yang diakibatkan oleh kemerosotan mutu sumberdaya alam telah menjadi ancaman pasar pangan dunia. Pergeseran dan ketidakpastian ini telah mengakibatkan menguatnya tekanan pasar pangan yang ditengarai oleh kenaikan harga-harga pangan pokok di dunia. Ini adalah tekanan global pertama, dan jauh hari sebelum dilaksanakannya Konferensi PBB mengenai Perubahan Iklim (UNFCCC) di Nusa Dua, telah diperingatkan oleh banyak pihak bahwa pertanian akan menjadi sektor paling terpukul (Harijono dan Isworo. 2007).

Ancaman kedua bagi sektor pertanian adalah berkembangnya gairah global untuk menggeser kemanfaatan beberapa komoditas pertanian dari fungsi utamanya sebagai pangan menjadi sumber enersi nabati. Suka atau tidak suka, gerakan konversi enersi global ini akan mengakibatkan semakin tajamnya konflik pemanfaatan lahan pertanian. Pengembangan bahan bakar nabati dapat mengancam ketersediaan bahan pangan bagi 230 juta jiwa manusia (Fujita, 2007). Bagi Indonesia yang dewasa ini masih termasuk dalam kategori LIFDCs, konflik agraria seperti ini tentu merupakan persoalan pembangunan yang harus lebih serius dicermati.

Perkembangan politik pertanian pada tingkat global tidak kalah pengaruhnya sebagai ancaman ketiga terhadap persoalan pembangunan pertanian dalam negeri. Ketika gerakan pemikiran global sangat diwarnai oleh wacana *the end of ideology* (Bell, 1960; Fukuyama, 1989; Fukuyama, 1992)

yang kemudian diterjemahkan dalam pragmatisme Blank (1998) dalam tulisan yang sangat berpengaruh sebelum 2001 berjudul *The End of Agriculture in the American Portfolio*, dan apatisme pertanian bagi negara maju sebagaimana dilansir oleh John Ikerd (2001), dimentahkan habis oleh *September bombing*, 2001, yang meluluh-lantakkan dua pencakar langit. Kejadian tersebut telah membuka kesadaran dunia maju akan kerentanan dirinya terhadap terorisme yang senantiasa mengancam keselamatan negara.

Menjadi terasa menggetarkan bagi negara-negara berkembang yang pada umumnya agraris ketika pada akhirnya kesadaran negara-negara maju tersebut ternyata berubah menjadi kewaspadaan domestik mereka tentang segala macam terorisme, termasuk *bio-terrorism* dan kemudian menempatkan urusan pangan sebagai urusan wajib dan sentral bagi ketahanan nasional. Dicontohkan oleh Brown (2003) apa yang terjadi di Amerika Serikat bahwa sebagai proteksi terhadap rawannya sektor pangan dan pertanian dari terorisme yang dirasa semakin mengancam sejak *September bombing* dilakukanlah revolusi kelembagaan enam bulan kemudian dengan membentuk *Department of Homeland Security* (DHS), 2 Juni 2002. Banyak pihak memberikan dukungan terhadap sikap Bush yang melihat DHS ini sebagai upaya sungguh-sungguh proteksi sektor pertanian terutama dalam mengantisipasi *bio-terrorism*.

Alasan yang dilontarkan oleh Presiden Bush dengan DHS tersebut sangatlah sederhana (Dreyfuss, 2004). Dia meyakini sepenuhnya bahwa pertanian dan pangan sangat rentan terhadap sabotase dan terorisme. Pada saat yang sama, dia juga meyakini bahwa *homeland security* yang akan sangat dipengaruhi oleh kinerja sektor pertanian, mempunyai relasi sangat kuat terhadap kesehatan perekonomian bangsa, dan pada gilirannya berpengaruh terhadap *national security*. Kalau Bung Karno (soekarno, 1952) menyebut urusan pertanian adalah soal hidup atau mati, Bush pada

tahun 2004 semakin meyakini bahwa *agricultural and food security* adalah persoalan *national defense and security.*

Kulminasi dari kesungguhan Amerika tersebut ditunjukkan dengan diundangkannya *Homeland Security Presidential Directive* HSPD-9, 30 Januari 2004, oleh The White House (2004). Iktikad dari HSPD-9 ini nampak dalam perihalnya tentang *Defense of United States Agriculture and Food Purpose.* Dijelaskan pula dalam dokumen tersebut bahwa upaya defense ini dilakukan untuk mengantisipi serangan teroris sebagai tujuan utama, meski ada disebut juga kepentingan lain tentang antisipasi terhadap bencana alam dan keadaan darurat lainnya. Lahirnya HSPD-9 ini bisa dimaknai sebagai sebuah fakta lapangan yang sangat berseberangan dengan simplikasi ideologisnya Bell, Fukuyama, Blank, dan sebagainya.

Menguatnya proteksi sektor pertanian negara-negara maju, kecuali merupakan ancaman ketiga, juga secara langsung telah memunculkan ancaman keempat, dalam bentuk politisasi liberalisasi perdagangan dunia dalam kendali WTO menjadi semakin tidak adil. Ketidakadilan liberalisasi perdagangan yang belum selesai ini, masih tetap merupakan ancaman global yang dihadapi negara berkembang. Kegagalan beberapa putaran persidangan WTO untuk meratifikasi tata perdagangan dunia yang draft-nya dipersiapkan oleh negara-negara maju menunjukkan dengan jelas bagaimana negara-negara berkembang anggota WTO tidak bisa menerima proteksi negara maju yang berlebihan terhadap sektor pertanian. Keengganan negara maju untuk menurunkan proteksi pertaniannya adalah jalan buntu.

Kebuntuan rembug pada tingkat WTO dalam persidangan Doha Raound yang didelenggarakan di Geneva, 2008, merupakan kulminasi perlawanan dan tuntutan keadilan yang dilakukan oleh negara-negara berkembang dalam beberapa putaran persidangan semenjak pertamakali diselenggarakan di Doha, 2001. Perlawanan negara

berkembang itu sendiri disuarakan dengan sangat tegas oleh G-4, India, China, Brasil dan Afrika Selatan (Maksum, 2009b; 2009c). Dalam resistensi inilah sikap India disampaikan oleh Kamal Nath, Menteri Perdagangan India dalam kalimat: "*I'm not risking the livelihood of millions of farmers*". Keputusasaan G-8 dalam kebuntuan berbagai putaran persidangan tersebut pada akhirnya menyerahkan pemikiran rancangan konsepsi perdagangan global ini kepada G-20 semenjak pertengahan 2009 (Maksum, 2010a).

Sesat Pikir Kolektif

Pemikiran Blank tentang kiamatnya pertanian (1998) telah menjangkiti para teknokrat Indonesia yang didominasi oleh para ekonomis dalam merencanakan pembangunan Negara. Tidak berbeda dengan Blank, mereka berpikir sangat korporatis dan neoliberalistis. Fenomena seperti ini tentu saja menyesatkan kiblat pembangunan, karena mereka hanya melihat pertanian sebagai fenomena ekonomis dan urusan pilihan belaka, bukan urusan wajib. Yang sesungguhnya terjadi adalah, kalau boleh meminjam judul buku awal 80an, mereka telah gagal memahami *what is in a grain of rice*, yang meliputi urusan hak, sosial-politik, keadilan, kesejahteraan, dsb. Tentu, kata *rice* diadopsi dalam tulisan ini untuk menggambarkan sektor pertanian-pedesaan dalam pengertian seluas-luasnya yang multidimensional.

Tidak bisa disangkal bahwa empat persoalan mendasar yang telah disebutkan, memang merupakan tekanan global terhadap dunia pertanian terutama bagi negara berkembang seperti Indonesia. Walaupun demikian, sungguh menyedihkan mengetahui para petinggi negeri yang gugup, menderita gagap kolektif, membangun pesimisme, dan cenderung *meden-medeni*. Itulah indikasi ketersesatan kolektif. Sementara sebenarnya, pesimisme dalam melihat berbagai ancaman tersebut sangatlah berlebihan, kecuali

bagi mereka yang terlanjur mencintai importasi pangan dengan janji upeti, meski kedaulatan pangan bangsa semakin tergadaikan Maksum (2007a). Pesimisme tersebut muncul dan bersambut dengan sikap para petinggi yang sangat *tawadlu', sami'na wa atho'na*, mengimani 'firman-firman' Bank Dunia yang telah lama dipertuhankan oleh bangsa ini, padahal senantiasa mengamanatkan romantisme pangan murah dengan konsekuensi marjinalisasi pedesaan, pertanian dan rakyat tani.

Tekanan global yang bermuara pada sekurang-kurangnya empat kelompok persoalan yang telah disebutkan memang betul-betul merupakan ancaman ketika tidak disadari bahwa negara ini sebetulnya sudah sekian lama 'bunuh diri' dengan menggantungkan kebutuhan pangan dan pertaniannya terhadap importasi (Maksum 2008; 2009). Dalam kondisi yang demikian segala gejolak global yang berimplikasi semakin sulitnya importasi tentu adalah sebuah ancaman. Berbeda sekali kiranya ketika pola pikir dan perspektifnya dirubah dari posisi raja import beras menjadi perspektif agraris. Dalam posisi kodrati yang agraris inilah seharusnya NKRI memandang beberapa tekanan dunia yang disebutkan sebagai sebuah optimisme baru, bukan lagi sebagai ancaman tetapi sebagai tantangan dan peluang, seperti optimisme tekad keswasembadaan dan anti importasi Presiden SBY dalam Pembukaan Hari Pangan se-Dunia di Pusat Kebudayaan dan Olahraga Way Halim, Bandar Lampung, 5 Desember 2007. Target s asembada lima komoditas strategis, pada tahun 2014 juga merupakan optimisme agraris Presiden sebagai unggulan pembangunan pertanian. Hal ini terakhir diulang Presiden dalam memberikan pengarahan RAKORNAS Dewan Ketahanan Pangan di Jakarta, 24 Mei 2010, meski dalam banyak hal masih penuh dengan problematika pembangunan (Maksum, 2010b).

Importasi dan eksportasi sesungguhnya merupakan hal yang teramat wajar dan bahkan saling menguntungkan

dalam perdagangan internasional. Begitulah dogma konvensional *global trading*. Akan tetapi, nalar kemutlakan keunggulan komparatif yang diperkenalkan oleh Heckscher-Ohlin tahun 1933 dan didasarkan pada format pikir *profit maximizing* ala neoklasis itu, sudah teramat *kadaluwarsa*. Sejak lama pula, berdasarkan data empiris Amerika, 1947 dan 1951, Leontief telah menganulir kemutlakan teorisasi tersebut dengan argumen empiriknya yang terkenal sebagai *Leonthief's Paradox* yang melihat persoalan ini tidak sekedar persoalan finansial. Tidak cukup pula membatasi diri sekedar dengan perspektif ekonomis. Tetapi seharusnya lebih luas lagi, meliputi pula perspektif ekonomi politik, *polytical ecology, welfare economics* dan *justice issues* (Robbins, 2004; Maksum, 2006).

Ilusi finansial masyarakat luas, terutama konsumen, yang dibangun oleh banyak pihak dalam mengukur nilai produk pertanian antar negara dengan *price discrepancy* yang teramat lebar merupakan legitimasi importasi terutama bagi kalangan pengambil keputusan dan dalam banyak hal memperoleh pembenaran para akademisi bayaran, walaupun sebenarnya memiliki implikasi terorisme sektoral yang sangat luas bagi pertanian. Apa yang terjadi dalam industri pangan nasional memberikan ilustrasi yang lengkap bagaimana ilusi publik itu dibangun sedemikian rupa untuk menghasilkan sekumpulan keputusan negara yang memurahkan pangan tetapi justru merugikan keberlanjutan sektor pertanian dalam negerinya sendiri.

Romantisme Beras Murah

Pertengahan Nopember 2005, pengumuman BPS tentang besarnya inflasi bulanan untuk Oktober 2005 yang mencapai 8,7 persen menyusul kenaikan harga BBM sebesar 162% sangat mengejutkan publik. Lebih jauh lagi, para petinggi negara yang mengkhawatirkan terjadinya inflasi

dua digit dalam tahun 2005 mengalami gagap kolektif dan kemudian sederhana sekali, paduan suara pengendalian harga pangan, terutama beras dikumandangkan sebagai satu-satunya solusi. Dalihnya sangat sederhana, daya beli publik yang terbatas. Importasipun dilaksanakan semakin bertubi-tubi dengan segala kontroversi. Amanat Presiden untuk pengendalian inflasi dalam kesempatan pelantikan *reshuffle* kabinet, Desember 2005, diterjemahkan oleh jajaran pejabat perekonomian sebagai restu terhadap modus operandi importasi yang telah diputuskan.

Penghujung 2006 kembali diwarnai oleh firman Bank Dunia akan perlu segera diturunkannya harga beras. Menurut sinyalemen lembaga pelepas uang ini, tingginya harga beras telah menyebabkan tambahan warga miskin hampir 4 juta orang dan pembengkakan angka kemiskinan nasional dari 15,97% menjadi 17,75% antara Maret 2005-Februari 2006. Amanat *akhirus sanah*, akhir tahun 2006 tersebut masih pula ditunjang dramatisasi Bank Dunia tentang angka kemiskinan nasional sebesar 49% kalau dipakai garis kemiskinan US$ 2,-. Itupun masih dibumbui dengan firman akademik BD awal 2007 yang mangamanatkan angka harga eceran tertinggi (HET) beras sebesar Rp 4.000,- per kilogram, dengan tanpa perlu menaikkan harga pembelian pemerintah (HPP) menurut Inpres 13/2005 (Anonim, 2007). Sekilas, fakta kecil ini telah mampu menggambarkan dirinya sebagai penentu utama kebijakan sistem pangan nasional sekaligus bisa dimaknai sebagai *ashbaabul mushibah*, biang kemandegan sektor pangan.

Nampak sekali bagi subsektor pertanian pangan dengan ilustrasi ini, bahwa ada dua fungsi pilar yang dipikul oleh sektor pangan nasional: sebagai produsen pangan murah, dan sebagai pengendali inflasi, meskipun pada hakekatnya persoalan harga dan *inflationary*-nya perekonomian nasional dipicu oleh kenaikan harga BBM. Sementara itu, pada sisi permintaan, rendahnya daya beli

rakyat tani yang dijadikan kambing hitam, sebenarnya adalah akibat kegagalan menciptakan lapangan kerja sehingga pertanian hanya menjadi bemper tenaga kerja. Fungsi bemper ini adalah pilar ketiga. Hobi memurah-murahkan harga beras inipun terdokumentasikan secara legal dan nampak sekali dari proporsionalitas yang tidak sepadan antara HPP beras dengan HPP GKG, Gabah Kering Giling, semenjak diterbitkannya Inpres 13/2005 sampai dengan Inpres 7/2009 tentang Perberasan. Ketidaksepadanan proporsi HPP tersebut bisa dijabarkan dari implikasinya terhadap rendemen perberasan yang sangat tinggi dan mustahil kejadiannya bagi beras kualitas medium. Telaah teknis tentang disproporsionalitas perberasan Inpres bisa disimak dari Tabel 1, Tabel 2 dan Tabel 3.

Tabel 1.
Harga Pembelian Pemerintah (HPP) menurut berbagai Inpres tentang Perberasan (dalam Rupiah/kilogram)

KOMODITAS	INPRES 13/2005	INPRES 3/2007	INPRES 1/2008	INPRES 8/2008	INPRES 7/2009
Gabah Kering Panen	1.730	2.035	2.200	2400	2640
Gabah Kering Giling	2.280	2.600	2.840	3040	3345
Beras	3.550	4.000	4.300	4600	5060

Sumber: berbagai naskah Inpres

Bersarkan Tabel 1, implikasi teknis, utamanya mengenai rendemen penggilingan gabah bisa diperhitungkan dengan sangat mudah, baik dalam kondisi dengan atau tanpa beaya penggilingan dan penanganan. Untuk kasus dengan biaya, nilai netto HPP Beras bisa diperhitungkan dengan mengurangkan besaran biaya terhadap HPP beras menurut Inpres yang bersangkutan yang bisa bervariasi antar waktu dan lokalita. Sementara itu, perhitungan rendemen sebagai implikasi dari beragam Inpres dalam kondisi tidak ada biaya penggilingan dan penanganan disajikan oleh Tabel 2.

Hasil kalkulasi proporsionalitas HPP menunjukkan dengan jelas bahwa dalam kondisi tanpa biaya penggilingan dan penanganan, Inpres 13/2005, 3/2007, 1/2008/ 8/2008, dan 7/2009, memiliki makna bahwa besaran rendemen penggilingan berturut-turut sekitar 64%, 65%, 66%, 65% dan 66%. Untuk berbagai Inpres tersebut nyata sekali bahwa angka rendemen jauh lebih besar dari angka kejamakan yang terjadi dalam realitas lapangan penggilingan. Angka-angka tersebut tidak hanya *over optimistic*, tetapi sekaligus mengandung *impossibility* berdasarkan kajian konfigurasi penggilingan yang dilakukan oleh Departemen Pertanian (2008). Selanjutnya, penyimpangan rendemen akan semakin jauh dan musykil manakala dimasukkan pula biaya penggilingan dan penanganan yang bisa berkisar Rp 200-Rp 400/kilogram. Kalkulasi rendemen pada akhirnya berimplikasi bahwa Inpres 13/2005 sampai Inpres 7/2009 yang harapannya memperbaiki nasib rakyat tani menjadi tidak jelas kemanfaatannya karena 'mengamanatkan' harga beras harus lebih murah dari harga gabahnya, satu kondisi yang tidak pernah terjadi sejak Mahapatih Gadjah Mada masih *sugeng*.

Tabel 2.
Harga Bahan Baku (GKG)/kg beras menurut Inpres tentang Perberasan, berdasarkan tingkat rendemen (dalam Rupiah)

Rendemen (%)	Kg GKG/ Kg Beras	Rp BB (13/05)	Rp BB (3/07)	Rp BB (1/08)	Rp BB (8/08)	Rp BB (7/09)
55	1,8182	4145	4727	5455	5455	6082
60	1,6667	3800	4333	4733	5000	6082
64	1,5625	3562	4063	4544	4688	5227
65	1,5385	3507	4000	4369	4616	5146
66	1,5151	3454	3939	4303	4545	5068

Sumber: perhitungan sederhana analisis rendemen

Tabel 3:
Pengaruh konfigurasi alsin penggilingan padi terhadap rendemen dan kualitas

NO	Konfigurasi Penggilingan Beras	Rendemen (%)	Beras Utuh & Kepala (%)
1	Husker-Polisher	56,72	69,73
2	Cleaner-Husker-Polisher	59,13	73,45
3	Husker-Separator-Polisher	61,52	76,45
4	Cleaner-Husker-Separator-Polisher	64,34	84,52
5	Cleaner-Husker-Separator-Polisher- Grader	64,67	85,07

Sumber: Deptan (2008)

Sofistikasi nalar romantisme beras murah ini dibangun dengan menyatakan bahwa rakyat tani itu *net consumers* (Anonim, 2007). Dalih *net consumers*-nya rakyat tani yang selama ini dibesar-besarkan ternyata dibantah oleh Bustanil Arifin (2007). Romantisme pangan murah itu dibangun over-populistik. Rendahnya daya beli adalah nalar dasar bahwa beras harus dimurah-murahkan. Akibatnya, rakyat tani padi yang umumnya sudah miskin harus ikhlas lebih miskin lagi, menerima harga buah karyanya tetap murah supaya masyarakat yang daya belinya terbatas bisa makan (termasuk dosen, guru besar, mahasiswa, orang kota, tentara, dll.). Sementara itu, sangat jelas bahwa lemahnya daya beli publik diakibatkan oleh kemiskinan rakyat yang menurut KIKIS (2000) dari hasil pemetaan nasionalnya di tujuh vocal points, termasuk pemetaan pada *vocal point* petani sawah yang dilakukan PSPK-UGM bekerjasama dengan PERCIK (Maksum and Sigit, 2001; Maksum, 2004b), bersifat sangat struktural akibat gagalnya program pengentasan kemiskinan.

Adalah sebuah tanda tanya besar, mengapa lemahnya daya beli karena kemiskinan struktural ini tidak diselesaikan melalui pragmatisme fiskal dan *special policy* oleh Negara, tetapi diselesaikan melalui *common policy* yang memurah-

murahkan harga beras sehingga *accessible* bagi siapa saja untuk mewujudkan ketahanan pangannya. Bahaya sekali dogma Bank Dunia yang konsep penanggulangan kemiskinannya tidak didasarkan perbaikan pendapatan, tetapi diwujudkan melalui memurah-murahkan pangan dan melanggar prinsip *indivisibility of human right* yang selama ini disuarakan UNDP (2005).

Pembenaran lain terhadap *import dependency* ini adalah pertimbangan harga dan efisiensi produksi padi yang mengakibatkan importasi lebih murah. Untuk hal ini tentu harus komprehensif dan komparatif mencermatinya karena erat terkait dengan insentif produksi, penekanan bea produksi dan menggairahkannya harga produk. Bahwa importasi lebih murah tentu tidak netral adanya, dan berkait erat dengan beragam persoalan yang menentukan kemurahan tersebut, mulai tingkat mikro di lahan dengan produk teknologinya, sampai tingkat supra makro berhubungan dengan *capital cost*, *export subsidy*, kebijakan perdagangan, kebijakan moneter dan fiskal (Maksum, 2007). Seandainya saja rupiah tidak ditahan dengan dana stabilisasi yang berkisar sekitar tiga kali dana Departemen Pertanian 2005-2007, nilai tukar yang terjadi boleh jadi akan membalik posisi importer menjadi *exporter*. Stabilisasi nilai tukar ini memang nekad dan mengebiri daya saing pangan lokal. Mengatasi krisis finansial global, 2008, Republik ini secara khusus hutang ke Jepang sejumlah US$ 6 milyar. Stabilisasi Rupiah bulan Mei 2010 saja, bahkan telah menyedot devisa US$ 4 Milyar (Antara, 2010). Komparasi komprehensif seperti ini, baik pada tingkat internal maupun external antar-negara, belum pernah dilakukan kecuali komparasi-komparasi instan dan sulapan.

Marjinalisasi Komoditas Non-Beras

Itu yang terjadi pada sub sektor pangan, khususnya beras. Melalui tinjauan beberapa kasus empiris berikutnya (Maksum, 2006) akan bisa disimpulkan bahwa kesemrawutan

subsektor pangan ini cukup mewakili sektor pertanian secara keseluruhan, termasuk peternakan, perikanan, kehutanan, dan keagrariaan. Dampak nilai tukar rupiah yang ditahan semurah-murahnya dengan segala cara misalnya, berakibat semakin mahalnya beaya produksi dan melemahnya daya saing sektor pertanian yang sarat dengan *domestic contents*.

Pengalaman sangat berharga bisa diambil dari industri MOCAF, Modified Cassava Fluor. Ketika harga terigu merangkak naik menjelang eskalasi harga pangan dunia, secara ekonomis MOCAF sangat layak diproduksi, 2007. Kelayakan itulah yang mendorong beberapa daerah, seperti Kabupaten Trenggalek dan lainnya, berusaha investasi demi nilai tambah dan kesejahteraan petani singkong. Harapan yang lebih luas, pemakaian MOCAF akan menjadi substitusi sebagian dari konsumsi tepung terigu yang sangat membebani neraca pangan. Sayangnya Kabinet KIB I melihatnya berbeda. Februari 2008, terigu dinilai KIB terlalu mahal dan dihapuslah BM, bea masuk. Karena dinilai masih kurang memadai untuk penurunan harga terigu, maka dihapuslah pula PPN, dimasukkan dalam kategori DTP, ditanggung pemerintah. Sempurnalah pembunuhan terhadap industri MOCAF nasional. Lebih jauh lagi, paket kebijakan Februari 2008 inipun dilakukan bagi kemudahan BM dan PPN importasi kedele.

Marjinalisasi bidang peternakan juga telah lama terjadi. Penghapusan BUSEP, bukti serap, yaitu kewajiban pabrik susu menampung bahan-baku lokal, telah menyebabkan hancurnya usahatani susu perah (Maksum, 2004c). Dalam kurun waktu reformasi pula telah terjadi importasi daging sapi *gendheng*, import telur busuk dan paha ayam, yang kesemuanya adalah pembunuhan terhadap peternak. Persoalan flu burung yang berkepanjangan telah diantisipasi dengan kebijakan-kebijakan yang sangat tidak populer. Siapa pula yang harus dipersalahkan kalau banyaknya sarjana peternakan dan kedokteran hewan ternyata tidak mampu membendung laju

kepunahan plasma nuthfah, terutama ketika menghadapi importasi daging sapi 2009 yang mencapai 36% (Tabel 1), dalam bentuk sapi bakalan dan daging beku. Tercatat bahwa importasi sapi bakalan pada tahun ini mencapai 650.000 ekor.

Importasi bukanlah satu-satunya malapetaka pertanian dan pedesaan. Meskipun demikian, mengingat luasan dampak dan intensitas implikasinya terhadap akses keadilan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat di negeri agraris melalui pengaruh negatifnya terhadap kemerosotan akses pembangunan pedesaan dan pertanian, maka telaah intensif terhadap importasi pertanian yang gambaran umumnya diwakili oleh beberapa komoditas dalam Tabel 4, perlu memperoleh perhatian seksama. Yang manarik di sebalik angka-angka prosentase importasi tersebut dalam Tabel 4 bukanlah sekedar besaran angkanya yang teramat potensial merusak daya saing produk domestik, akan tetapi krisisnya rasionalitas importasilah yang lebih penting menjadi peringatan bersama.

Tabel 4.
Angka Importasi beberapa Komoditas Strategis, 2009

No.	KOMODITAS	Prosentase Import
1	Gandum dan Terigu	100
2	Bawang Putih	90
3	Susu	70
4	Daging Sapi	36
5	Bibit Ayam Ras	100
6	Kedela	65
7	Gula	40
8	Kacang Tanah	15
9	Jagung	10
10	Garam	70

Sumber: berbagai sumber data.

Kecuali mensiratkan krisis tata niaga dan jebakan pangan import, krisis intelektual merupakan fakta yang lebih memprihatinkan. Jagung misalnya, pada tingkat produksi sungguh sangat menggembirakan karena posisi budidayanya yang telah dekat sekali dengan idealisasi swasembada. Namun demikian, perlu diingat, bahwa posisi hampir swasembada tersebut ternyata memiliki ketergantungan benih, *seed dependency*, yang nyaris 100 persen benih korporasi multinasional. Ketergantungan intelektual berkenaan dengan HAKI perbenihan seperti ini sudah barang tentu merupakan keprihatinan lebih serius dibandingkan dengan sekedar importasi barang konsumsi. Nasib jagung ternyata terjadi pula pada importasi sapi bakalan, importasi bibit ayam ras, dan importasi entah apa lagi.

Sekali lagi perlu ditegaskan bahwa importasi adalah aktifitas tata-niaga biasa yang menguntungkan baik bagi importir dan eksportir. Persoalannya menjadi tanda tanya besar ketika keputusan importasi tersebut berkenaan dengan komoditas strategis yang berkenaan dengan urusan keadilan dan kesejahteraan, dan hanya didasarkan pada sekedar pertimbangan ekonomis, dan apalagi finansial. Ketersesatan pikir akan menjadi-jadi dan melahirkan *moral hazard* yang bukan main bahayanya dalam perekonomian nasional. Guna menguji kepantasan dan ketidakpantasan importasi yang berkenaan dengan banyak komoditas, ada baiknya dijawab dulu beberapa pertanyaan yang dilontarkan dalam Tabel 5.

Tabel 5.
Daftar pertanyaan untuk menguji derajat efektifitas proteksi domestik dan kelayakan pengambilan keputusan untuk importasi

No.	Isu Utama	Pertanyaan: Bagaimana Seandainya
1	Pajak Import	Cukai import terigu, kedele, dsb, kembali dikenakan
2	PPN Importasi	PPN import tidak lagi DTP, ditanggung Pemerintah
3	PPN Bahan Baku	PPN bahan baku domestik dihapus
4	Stimulus Fiskal	Stimulus fiskal 2010: Rp 75.3 trilyun dibatalkan
5	Proteksi Luar Negeri	Proteksi kedele, sapi, susu dsb. Amerika, Australi dll. dihapus
6	Proteksi Domestik	Subsidi petani dan peternak Indonesia ditingkatkan
7	Proteksi Rupiah	Dolar mahal dan rupiah tidak diproteksi berlebihan
8	Teknologi	Peningkatan teknologi pertanian dianggarkan sangat besar
9	Bunga Modal	Negara menyediakan kredit murah bagi usaha tani rakyat

Pertanyaan yang berkenaan dengan kelayakan importasi dan eksportasi yang beberapa diantaranya tertera dalam Tabel 5 menuntut dengan tegas bahwa keputusan importasi menjadi berkeadilan ketika didasarkan atas penilaian komparatif seadil-adilnya terhadap tingkat proteksi efektif, baik di Indonesia maupun negara pengekspor. Tanpa nalar komparatif, bangsa ini akan senantiasa terjebak untuk ke sekian kalinya dalam ulah importasi yang secara finansial menguntungkan karena boleh jadi berkenaan dengan dumping dan *residual products*, tetapi pada saat yang sama membunuh daya saing, semangat usahatani dan keberlanjutan sistem produksi pertanian dan pedesaan pada tingkat domestik.

Apa yang dialami oleh sketor perikanan dan kelautan jauh lebih memprihatinkan. Sektor yang telah lama dianaktirikan dalam pembangunan bangsa bahari ini, sampai sekarang belum diupayakan akses pengembangannya yang berarti, terutama dalam menyehatkan rohani dan jasmani masyarakat. Persoalan-persoalan *over-fishing*, proteksi pas-pasan terhadap nelayan kecil, maraknya trawlers dan kapal ikan asing, lambatnya kapitalisasi, kacaunya distribusi BBM bersubsidi yang tarik-ulur, dsb., menunjukkan betapa lambannya Negara menggenjot kesejahteraan para nelayan negeri bahari untuk memperoleh keadilan dan kesejahteraan. Kerentanan proteksi pulau-pulau kecil atas penjarahan internasional oleh bangsa asing telah pula berdampak pada rawannya kedaulatan terhadap okupasi asing.

Dalam kesempatan diskusi kehutanan, penulis sempat mempertanyakan adanya anomali bahwa benarkah semakin banyak sarjana kehutanan, korupsi sektoral dan kerusakan hutan makin marak? Tentu pertanyaan itu tidak harus dilihat sebagai sinisme atau pesimisme. Akan tetapi harus kita cermati secara hati-hati karena fakta lapangan memang demikian, meski korelasinya mengada-ada. Konservasi kawasan nyaris selalu saja terjadi bersamaan dengan perpanjangan kemelaratan publik. Sementara, *illegal logging* hanya dicermati secara ekonomis dan fisik dengan pendekatan keamanan belaka, padahal kasus ini seharusnya dicermati sebagai persoalan sosiokultural pada kawasan masing-masing. Pada gilirannya, Industri pengolahan dan kerajinan kayu menjadi semakin haram karena bahan baku produksi yang spanyolan.

Banyak lagi *agricultural injustice* terpetakan dalam kajian *Access to Justice* (A2J) yang dilakukan oleh PSPK-UGM (2006) bekerjasama dengan UNDP, yang bisa menambah fakta ketidakadilan pertanian. Dalam kajian A2J di propinsi Maluku, Maluku Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, dan Kalimantan Barat, persoalan *agricultural injustice*

paling menonjol adalah kasus-kasus land dispute yang bisa dikelompokkan dalam: (i) konflik horizontal antar individu petani kecil; (ii) konflik horizontal antar komunitas petani; (iii) konflik pemilikan lahan antara petani setempat dengan pemilik modal; dan (iv) konflik pemilikan lahan yang sifatnya vertikal antara petani, individu atau kelompok, dengan Negara yang kenerja keagrariaannya masih sangat jauh dari harapan UUPA.

Reforma Ganda: Lahan dan Akses

Beberapa ilustrasi empiris yang disampaikan cukup sahih untuk menyimpulkan bahwa itu semua terjadi karena kebijakan pembangunan yang teramat dikotomis, yang menempatkan pertanian, dalam pengertian seluasnya, dengan perhatian yang minimal dan bahkan sekedar menjadi tumbal pembangunan guna memanjakan sektor industri non-pertanian. Fungsionalisasi sektor ini yang bisa disarikan sebagai, antara lain: (i) pengendali inflasi ketika para Pemimpin takut inflasi dua digit, (ii) penyedia bahan baku murah untuk menopang industri, (iii) produsen pangan murah sehingga fakir miskin bisa makan; (iv) penyangga keberlanjutan sistem ketahanan pangan nasional; dan (v) bemper ketenaga-kerjaan ketika Negara tidak mampu menyediakan lapangan kerja memadai, merupakan beberapa fungsi yang secara pragmatis menempatkan pertanian sekedar sebagai sektor pinggiran *vis a vis* sektor industri dengan beragam proteksinya.

Tidak dipungkiri bahwa lahan adalah alat ekonomi utama bagi masyarakat agraris. Meskipun begitu, fakta pembangunan yang tidak adil dan lebih bermakna teror sektoral bagi pertanian dan pedesaan, sebenarnya merupakan kritik tajam terhadap *Land Reform* ketika advokasinya tidak disertai secara simultan dengan *Access Reform.* Realitasnya, lahan sebagai alat ekonomi yang sebenarnya

memiliki keunggulan komparatif menjadi nyaris mubadzir manakala akses pengembangannya untuk merebut daya saing perekonomian berbasis sumberdaya alam domestik ini justru dipasung oleh pemanjaan Negara yang berlebihan terhadap industrialisasi sektor non-agro yang pada umumnya berbasis: teknologi tinggi, modal besar, tenaga terdidik, dan bahan baku asing, yang semuanya harus diimport. Untuk penegakan keadilan dan kesejahteraan rakyat ini pula signifikansi reforma akses bagi pengembangan pertanian.

Kebijakan pembangunan yang hanya meletakkan sektor pertanian sebagai prioritas utama dan leading sector dalam berbagai dokumen legal selama ini, seperti Repelita, GBHN-GBHN, Propenas-Propeda, sampai RPPK, sudah barang tentu merupakan *structural injustice* yang tidak bisa dipahami ketika tidak didukung oleh seperangkat realisasi. Oleh karenanya, cermat sekali kiranya bagi kepemimpinan nasional yang dimulai dari desa dengan janji-janji lapangan kepada rakyat tani, jikalau kembali ke desa, membangun konsistensi antara janji-janji legal dan provokasi dengan kesungguhan realisasi, kalau tidak diinginkan terjadinya pencemaran kinerja kepemimpinan nasional oleh pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab sehingga kinerja tersebut akan memenuhi sindiran Suswono (2007) dari Fraksi PKS-DPR RI, bahwa revitalisasi pertanian menjadi tidak pernah maksimal dan sekedar retorika.

Beberapa fungsionalisasi yang mengindikasikan dikotomi ekonomis dan memperhadapkan secara diametral sektor pertanian-pedesaan-tradisional yang berbasis domestik pada satu sisi dengan sektor industri-perkotaan-moderen yang berbasis import pada sisi yang lain, pada akhirnya menempatkan industri non-pertanian sebagai pihak yang paling diuntung karena pangan murah, tenaga kerja murah, dan dimungkinkannya UMR murah bagi pabrikan sehingga profitabilitas artifisial bisa dibangun semena-mena (Maksum, 2007b), dengan rakyat tani sebagai

the most disadvantaged people (PSPK, 2006). Itupun masih agak memadai kalau saja protected business ini kemudian berubah dari posisi awalnya sebagai infant industry menjadi dewasa dan mampu bersaing ketika disapih. Sayangnya kenyataan berbicara berbeda. Dengan segala proteksi, moneter-fiskal dan sebagainya, industri kedirgantaraan malah mundur banyak langkah, telekomunikasi dijarah Tamasek dan menempatkan Indonesia sebagai users only, pertambangan dan enersi yang main lego konsesi kawasan saja, serta industri elektronika yang menurut Masykur Wiratmo (2003), didominasi oleh kemajuan teknologi adopsi dan jangkrik-an belaka.

Kembali ke Desa

Dengan keniscayaan kelambanan industri non-pertanian yang tidak kunjung dewasa, serta melihat prospek berkembangnya sektor pertanian yang tumbuh spektakuler, dengan sumbangan tertinggi sepanjang sejarah, 1,3% terhadap total pertumbuhan 6,5% dalam kwartal ketiga 2007 (Kompas, 2007b), kendati dihempas dalam euphoria eskalasi harga BBM, dan dalam kondisi sektor ini masih banyak terkekang oleh berbagai kendala struktural yang anti-pertanian, seharusnya para pemimpin bangsa ini dari dahulu menyadari, dan segera melakukan *taubatan nashuha*, tersadar akan salah kiblatnya, setelah bertahun-tahun menganak-tirikan pertanian, dan kemudian menebus dosa dengan membangun kesepakatan baru untuk kembali ke desa, pro-pertanian dan rakyat tani, meyakini kodrat agraris bangsa sebagai anugerah Ilahiyah melalui beragama reforma akses pembangunan pertanian, bukan justru memasung.

Dua tahun lalu, pertanian telah menyelamatkan bangsa ini tidak hanya dalam mendukung pertumbuhan dan ketenagakerjaan sesaat, tetapi pertumbuhan tahunan

yang harapannya bisa mencapai 6,3% untuk 2007 dan secara nyata didukung oleh kemantapan produksi pangan domestik. Tercapainya produksi padi 2007 sebesar 57 juta ton Gabah Kering Giling dengan pertumbuhan 4,76% (Departemen Pertanian, 2007) menunjukkan dengan jelas bahwa swasembada dan anti importasi yang dicanangkan Presiden awal Desember 2007 bukanlah mimpi di siang bolong, walaupun menuntut konsekuensi berat: pupusnya rente-rente importasi bagi petinggi. Keswasembadaan tersebut telah monumental menempatkan bangsa ini dalam swasembada beras sebagai bahan pangan utama, untuk dua tahun terakhir 2008 dan 2009 yang mencapai lebih dari 60 juta ton (Deptan, 2008).

Climate changes yang di Indonesia telah berdampak pada morat-maritnya musim, ternyata membawa berkah bagi bangsa ini dengan peningkatan produksi pangan melalui inisiatif masyarakat lokal di luar Jawa. Ini perlu ditegaskan karena pusat pertumbuhan pangan kali ini ternyata terjadi di luar kawasan pembangunan yang terkonsentrasi di daerah-daerah irigasi di Jawa. Pertumbuhan produksi sebesar 7,8% ditunjukkan oleh daerah-daerah di luar Jawa pada tahun 2007, sementara, Jawa hanya memiliki pertumbuhan 2,24% (Departemen Pertanian, 2007) dengan segala kepiluan lapangan yang didominasi oleh menghilangnya pupuk subsidi, benih subsidi sulapan, dan segala kelambatan. Besar dugaan bahwa kreatifitas lokal masyarakat dalam memanfaatkan musim kemarau yang basah merupakan penyelamat produktifitas pangan bangsa ini.

Lebih jauh lagi, optimisme ini tahun itu juga ditunjukkan oleh peran pertanian sebagai pemasok bahan baku terhadap subsektor pengolahan hasil pertanian yang eksportasinya mencapai nilai US$ 4.4 Milyar dan US$ 5.4 Milyar untuk 2005 dan 2006 (Idris, 2007). Berdasarkan statistika industri nasional, lebih lanjut Fahmi Idris (2007)

menjelaskan bahwa dari kontribusi industri pengolahan non-migas sebesar 27,6% terhadap PDB pada tahun 2006, 7,16% dipersembahkan oleh subsektor industri pengolahan makanan, minuman dan tembakau. Secara berturut-turut, kontribusi paling signifikan dalam pembentukan PDB untuk tahun 2006 dari sektor pengolahan non migas ini didominasi berturut-turut oleh cabang industri makanan, minuman dan tembakau (27,9%), barang kayu dan hasil hutan lainnya (5,8%) dan kertas dan barang cetakan (5,2%). Pertumbuhan subsektor inipun meningkat tajam dari 2,75% pada tahun 2005 menjadi 7,22% untuk 2006. Berbagai gangguan prasarana industrial, diramalkan akan mengganggu pertumbuhan menjadi 7,12% pada tahun 2007.

Optimisme pertanian pangan dan signifikansi kontribusi subsektor pengolahan terhadap PDB dan eksportasi justru sangat meyakinkan dalam kondisi klimat yang tidak menguntungkan dan dalam euphoria melangitnya BBM dewasa ini. Berdasarkan fakta ini mestinya perilaku para introverts yang kelewat pesimistis menghadapi berbagai tekanan global dan melenceng dari optimisme Pimpinan Negara perlu segera dipermak. Terlebih, setelah menyadari bahwa potensi sektor agroindustri yang sangat besar selama ini terjadi dalam kondisi kurang memperoleh dukungan (Prabowo dan Hamzirwan, 2007). Structural adjustment yang sering dilontarkan oleh Maksum (2010a) dengan demikian bisa segera dirumuskan untuk membalik arah kiblat pembangunan Bangsa yang tadinya anti pertanian-pedesaan untuk menjadi kembali ke desa dengan kegiatan utama pertanian-pedesaan, sebagai basis optimisme menatap beragam tekanan global yang semakin ketat sebagai peluang. Sudah barang tentu, dalam kondisi makin ketatnya kompetisi global, pendekatan-pendekatan reforma akses melalui structural adjustment sangat diperlukan guna memacu perjalanan persada kembali ke desa.

Reforma Akses: Sebagai Keharusan

Untuk mengakhiri tulisan ini, kembali diingatkan bahwa keadilan dan kesejahteraan rakyat seharusnya merupakan bagian terpenting dalam pembangunan perekonomian nasional di Republik Agraris Indonesia. Inilah hakekat ideologis yang selama ini nyaris dilupakan dalam berbangsa karena syahwat pembangunan para elite telah terperangkap oleh hingar-bingar perebutan kesempatan dan kekuasaan ekonomis. Untuk membangun kembali ideologisasi kebangsaan yang berkeadilan, tentu khitthah agraris merupakan basis khidmad yang teramat menentukan bagi perjalanan Negara Pancasila ini ke depan.

Reforma Agraria yang meliputi *Land Reform* dan *Access Reform*, merupakan pendekatan yang sangat mendesak untuk dilaksanakan secara simultan oleh Negara, bukan secara parsial dan terpisah, ketika komitmen menempatkan keadilan dan kesejahteraan rakyat negeri agraris sebagai prioritas utama adalah kesungguhan. Tanpa kemenyatuan gerak, maka reforma apapun yang dilakukan seperti selama ini terjadi akan sangat semu dengan efektifitas teramat terbatas.

Reforma akses bagi pengembangan pedesaan dan pertanian sudah waktunya dilakukan dengan serius setelah selama beberapa dekade sampai dengan dekade reformasi ini eksistensi sektor pedesaan dan pertanian dianaktirikan dalam peta perekonomian nasional *vis-a-vis* sektor industri non-pertanian berbasis import yang dimanjakan luar biasa oleh Negara. Uraian singkat yang dipaparkan telah menyimpulkan bahwa pemanjaan sektor industri tersebut ternyata telah gagal total mendewasakan industri non pertanian, kecuali semakin manja dan protektif serta kian tergantung pada stimulus fiskal dan moneter. Sementara itu, pembangunan pedesaan dan pertanian yang menyangga mayoritas warga bangsa justru dianaktirikan, dinafikan keberdaulatannya dan dijadikan tumbal stimulus industrialisasi.

Oleh karena itu, urusan pembangunan pedesaan dan pertanian bukanlah sekedar urusan teknis dan teknologis, melainkan urusan paradigmatik kaitannya dengan pilihan kiblat pembangunan. Untuk membangunnya sungguh diperlukan keberanian merubah kiblat pembangunan nasional dari perekonomian berbasis import ke perekonomian berkeadilan berbasis domestik. Dengan demikian, sungguh diperlukan rekonstruksi kebijakan ekonomi politik nasional melalui rekonstruksi struktural (*structural reconstruction*) dalam hal kebijakan: anggaran, moneter, fiskal, perdagangan dan kebijakan lainnya.

Sudah waktunya Republik ini menyadari bahwa seharusnya pilihan ekonomisnya lebih terkonsentrasi pada sektor ekonomi berbasis domestik dengan keunggulan komparatif yang dimilikinya, yaitu sektor ekonomi berbasis sumberdaya alam setempat, *natural resource-based industry*. Keunggulan kompetitif untuk kelompok sektor ini sudah pasti teramat mudah dikembangkan. Tidak demikian halnya dengan *import-based industry* yang sama sekali tidak didukung oleh keunggulan komparatif, dan semakin ketinggalan keunggulan kompetitifnya serta memasung Negara harus super protektif dan memanjakan bagi kelayakan ekonomisnya.

Memang diperlukan reforma akses melalui rekonstruksi struktural sangat segera bagi perubahan kiblat pembangunan perekonomian nasional yang berkeadilan. Tanpa upaya rekonstruksi total tersebut, niscaya impian membangun keadilan dan kesejahteraan pada khususnya, dan kedaulatan Bangsa Indonesia dalam kancah pergaulan dunia pada umumnya, hanyalah sebuah isapan jempol belaka... *NA'UDZU BILLAH...*

Daftar Pustaka

Anonim. 1941. Babad Tanah Djawi. Kaetjap Wonten ing Nederlan ing taoen Welandi 1941, M. Nijhoff - 's' - Gravenhage.

Anonim. 2007. Issues in Indonesian Rice Policy. WB Draft, Not for Circulation.

Antara. 2010. Cadangan Devisa Indonesia Turun. Situs Antara, 3 Juni 2010. 13:46 WIB.

Bell, Daniel. 1960. The End of Ideology. From the Conclusion. http://www.writing. upenn.edu/ -afilreis/50s/bell-chap13.html.

Blank, Steven C. 1998. The End of Agriculture in the American Portfolio. Quarum Books, 88 Post Road West, Westport, Connecticut, CT 06881.

Brown, Lester R. 2003. Food: A National Security Issue-Chapter 1. A Planet Under Stress. W.W. Norton & Co., NY: 2003. http://www.Earth-policy.org/Books/PB/PBch1 _ss5htm.

Departemen Pertanian. 2007. Produksi Padi dan Palajija: Angka Ramalan (ARAM(III) tahun 2007. Ditjen Tanaman Pangan, Departemen Pertanian, Jakarta, November 2007.

Departemen Pertanian. 2008. Peningkatan Produksi Padi Menuju 2020: MemperkuatKemandirian Pangan dan Peluang Ekdpor. Laporan disampaikan dalam Roundtable Discussion. Jakarta 25 September 2008.

Dreyfuss, Ira. 2004. Bush Orders Food Supply Protection. CBSNEWS, ©MMIV The Associated Press, Washington. http://www.cbsnews.com/stories/2004/02/04/terror/main597948.shtml.

Fujita, Edmundo. 2007. Saat Bahan Pangan untuk Energi. Opini SKH Kompas. Edisi Selasa, 27 November 2007.

Fukuyama, Francis. 1989. The End of History?. The National Interest, Summer Edition, 1989.

----------. 1992. The End of History and the Last Man. By Way of an Introduction. Penguin Publication. http:/www.leaderu.com/ftissues/ft9611/nuchterlein.html.

Harijono, Try dan Brigita Isworo. 2007. Perubahan Iklim: Sektor Pertanian Paling Terpukul. SKH Kompas, edisi Sabtu, 23 Juni 2007.

Harsono, Budi. 1968. Undang-Undang Pokok Agraria: Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya. Penerbit: Djambatan Djakarta. Cetakan kedua, Nopember 1968. Hal. 1-9.

Haryati, Eny. 2003. Pengembangan Masyarakat Desa dan Penanggulangan Kemiskinan. Disertasi Doktor, FISIPOL-UGM. Tidak dipublikasikan. Hal 507.

Idris, Fahmi. 2007. Peningkatan Sektor Industri Pangan sebagai Salah Satu Agenda Utama Departemen Perindustrian di Masa Mendatang. Disampaikan dalam Seminar Nasional Industri Pangan. FTP-UGM, Yogyakarta 15 Desember 2007. 11 hal.

Ikerd, J. 2001. 21st Century Agriculture: The End of American Farm or the New American Farm? Presented at Partnership for Sustaining Agriculture, Woodland. 27-28/3/01.

Ismoyowati, Dyah and Maksum, M. 2002. Civil Society Case Study for Indonesia: Cross Sectoral Partnership in Enhancing Human Security. Proceeding, Third Intellectual Dialogue on Building Asia's Tomorrow. Bangkok. ISEAS and JCIE.

Joesoef, Daoed. 2007. Untuk Apa Reformasi? Opini dalam

SKH Kompas, edisi Kamis, 27 Desember 2007. hal:6

Jung, Ku-Hyun; Anuchat P; M. Maksum; dan T Park. 2003. Civil Society Response to Asian Crisis-Thailand, Indonesia and Korea. IEWS, Yonsei University.

KIKIS. 2000. Agenda Keadilan dan Pemberdayaan Rakyat: Dialog Nasional tentang Kemiskinan Struktural. Laporan Akhir KIKIS,bekerjasama dengan AusAID. Jakarta. Seven focal points are: irrigated agriculture, urban poor, small scale industry, upland agriculture, forest community, labor community and fishery focal point.

Kompas. 2007a. Ekonomi Tumbuh di Luar Perkiraan: Untuk kali pertama, sektor pertanian memberi kontribusi terbesar. SKH Kompas, edisi Jumat, 16 Nopember 2007.

Kompas, 2007b. Bea Masuk Impor Beras Diturunkan. SKH Kompas Edisi Sabtu, 29 Desember 2007.

Kuswanto, Kapti R. and Maksum, M. 1999. The Implication of the Asian Financial Crisis: the Case of the Food and Agriculture Sector of Indonesia. Second Regional Experts' Workshop on Food and Agriculture Policy. Bangkok, 17-19 Agustus 1999.

Maksum, Mochammad. 2004a. Mengkritisi Berbagai Kendala Struktural Sektor Pertanian. Bahan pembahasan dalam Presentasi Menteri Pertanian: Pembangunan Pertanian 2000-2003 sebagai Landasan Kebijakan Pembangunan Pertanian. UGM, 22 Juni 2004.

----------. 2004b. Paradigmatic Change in the Indonesian Irrigation Development Policy Reform in Dissarray. Presented at WWC International Conference on Water and Politics. Marseilles, 26-27 February 2004.

----------. 2004c. Strategi Pengembangan Peternakan Indonesia:

Menuju Keberdayaan Sektoral. Makalah Tunggal Seminar: Pembangunan Peternakan 2005-2009, dalam Peringatan Hari Peternakan dan Kesehatan Hewan. Jakarta, 27 September 2004.

----------. 2005. Pembelaan Negara Terhadap Petani:Utopia atau Dagelan Ekonomi Politik Sepanjang Masa? Makalah Diskusi Terbuka Pembelaan Negara Terhadap Petani. Dewan Pimpinan Pusat Himpunan Alumni IPB. Bogor, 10 Desember 2005.

----------. 2006. Meluruskan Kiblat Pembangunan Pertanian Melalui Revitalisasi Peran Ideologis Ilmu Pengetahuan. Sarasehan dan Simposium: Pancasila sebagai Paradigma Ilmu Pengetahuan dan pembangunan Bangsa. Diselenggarakan oleh UGM di Balai Senat UGM, Yogyakarta, 14-15 Agustus 2006.

----------. 2007. Ekonomi-Politik Pertanian: Dalam Menunjang Kesejahteraan Petani dan Kedaulatan Pangan. Makalah Semiloka Nasional Membangun Kelembagaan Pengelolaan Irigasi Masa Depan: Pengelolaan Irigasi dalam Menunjang Kesejahteraan Petani. Diselenggarakan JKI-Indonesia, Jakarta, 12 April 2007.

----------. 2007. Reformasi Struktural bagi pengembangan Industri Pangan Nasional. Makalah Seminar "Pengembangan Industri Pangan Nasional". Diselenggarakan oleh BEM FTP-UGM, Yogkayarta, 15 Desember 2007.

----------. 2008. Perangkap Pangan Global. SKH Kedaulatan Rakyat, 8 September.

----------. 2009a. Jebakan Impor Pangan. SKH Kedaulatan Rakyat, 29 Agustus 2009.

---------- . 2009b. Doha dan Derita RTM. SKH Kedaulatan Rakyat, 1 Juni 2009.

----------. 2009c. RTM: Antara Moscow-Doha. SKH Kedaulatan Rakyat. 9 Juni 2009.

----------. 2010a. Bedah Desa Dalam AFCTA. SKH Kedaulatan Rakyat. 15 Februari 2010.

----------. 2010b. Mimpi Swasembada Pangan. SKH Kedaulatan Rakyat, 23 April 2010.

----------; Susetiawan; Dyah Ismoyowati; Moh. Syuhada; Abdullah Abbas Idjudin; dan Hano Hanafi. 1999. Transformasi Sosial-Budaya Masyarakat Pedesaan Menuju Masyarakat Agroindustri. Laporan ARM Project-II, No.: PL.420.808.1159/P2KP3.

---------- and Sigit Supadmo Arief. 2002. Paradigmatic Change in the Indonesian Irrigation Development: from Rice-Based to People-Based Policy. In Hussain, I. and Eric Bitonen. Managing Water for the Poor. IWMI Publication.

Piliang, Yasraf Amir. 2007. Hantu-hantu Demokrasi. SKH Kompas, Rabu, 25 Juli 2007.

Prabowo, Hermas E dan Hamzirwan. 2007. Sektor Agroindustri: Potensi Besar, Dukungan Kurang. Opini, SKH Kompas, Selasa, 15 Mei 2007.

Sen, Amartya. 2003. The search for ways and means to guarantee security for every human. Presented at Tokyo Workshop on Human Security. UNC-HS. February 25-26, 2003.

Soekarno. 1952. Soal Hidup Atau Mati. Pidato Presiden dalam acara Peletakan Batu Pertama Gedung Fakultas Pertanian, Bogor. Digandakan oleh PSP3-IPB, 2005.

Suswono. 2007. Bangkitlah Petani-Nelayan Indonesia. Catatan Dakwah Dua Tahun di Parlemen. Bening Publisher, Jakarta: 95-96.

The White House. 2004. Homeland Security Presidential Directive HSPD-9. Issued by Office of the Press Secretary, February 3, 2004.

UNDP. 2005. Programming for Justice: Access for All. Published by UNDP Regional Office, Bangkok, Thailand.

Utomo, Warsito. 2005. Administrasi Publik Indonesia di Era Demokrasi Lokal: Bagaimana Semangat Kompatabilitas Menjiwai Budaya Birokrasi. Pidato Pengkuhan Guru Besar. Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 26 Februari 2005.

Wiratmo, Masykur. 2002. Alih Teknologi dalam Proses Industrialisasi di Indonesia: Studi Kasus pada Industri Elektronika. Disertasi Doktor UGM. Tidak dipublikasikan.

Lampiran

Lampiran 1:

DESA DAN PEMISKINAN

OLEH : SUSETIAWAN
DEPARTEMEN PEMBANGUNAN SOSIAL DAN KESEJAHTERAAN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS GADJAH MADA

LATAR BELAKANG

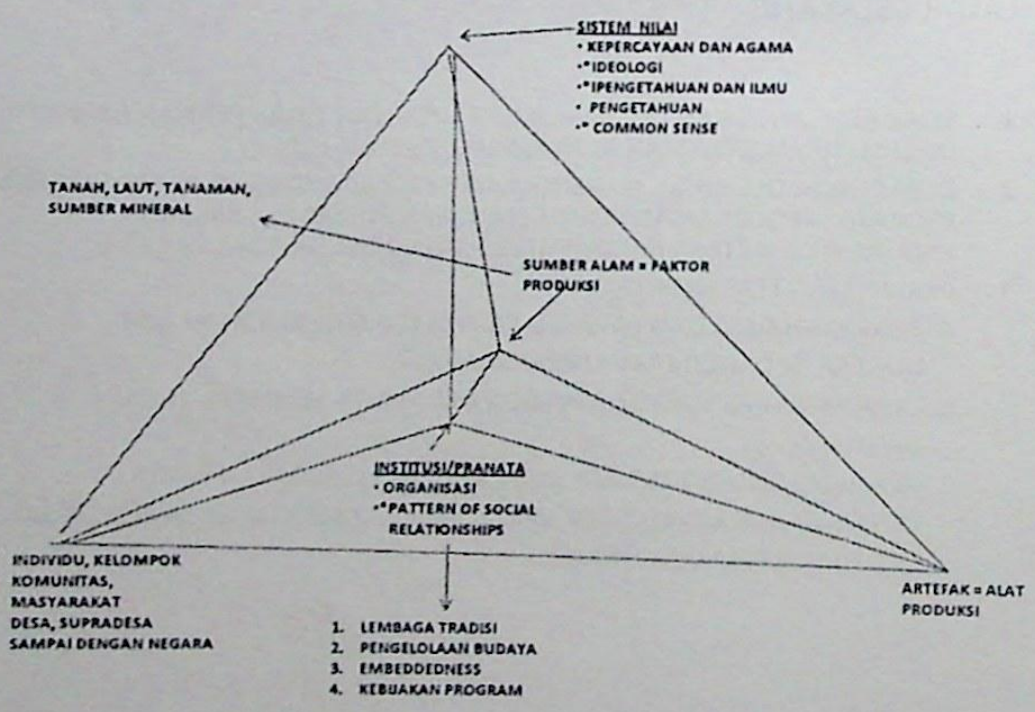
1. SEJAK PEMBANGUNAN DIMULAI, ISU KEMISKINAN TIDAK PERNAH BERHINTI DIPERSOALKAN, DEMIKIAN JUGA KESEJAHTERAAN TABEL 1
2. DESA DIHUNI OLEH JUMLAH PENDUDUK TERBESAR YANG MENJADI SASARAN PROGRAM PENGENTASAN KEMISKINAN. HAMPIR SEMUA SASARAN PROGRAM DEPARTEMEN (KEMENTERIAN) INDONESIA ADALAH DESA
3. PERTANYAAN TENTANGNYA:
   A. BENARKAH DESA DAN MASYARAKATNYA ITU MISKIN ? ATAU KINI MEREKA SEDANG MENUJU PEMISKINAN ?
   B. CARA PANDANG MACAM APA PADA UMUMNYA KEMISKINAN ITU DIPAHAMI ?
   C. APA YANG SEDANG TERJADI SEKARANG INI MERUPAKAN UPAYA PENGENTASAN KEMISKINAN ATAU KOMODIFIKASI KEMISKINAN SEBAGAI LEGITIMASI PEMBANGUNAN?

KARL POLANYI : SEBUAH CARA PANDANG

1. DALAM MASYARAKAT SEDERHANA DENGAN SISTEM EKONOMI BARTER ATAU SISTEM EKONOMI SUBSISTENSI, EKONOMI TIDAK TERPISAH DARI MASYARAT, BAHKAN EKONOMI SEBAGAI PENDUKUNG KEBUTUHAN MASYARAKAT (*EMBEDDED*)

2. DALAM MASYARAKAT KOMPLEKS DENGAN SISTEM EKONOMI KOMERSIAL DIBAWAH *CAPITALIST MODE OF PRODUCTION*, YANG MENEKANKAN MAXIMIZING PROFIT, SISTEM EKONOMI TERPISAH DARI MASYARAKAT (*DISEMBEDDED*). SISTEM EKONOMI BERDIRI SENDIRI, PERKEMBANGAN EKONOMI BELUM TENTU MENCIPTAKAN KESEJAHTERAAN, BAHKAN SERING TERJADI KESENJANGAN, EKSPLOITASI SISTEM EKONOMI TERHADAP KEPENTINGAN MASYARAKAT. MASYARAKAT MENJADI OBYEK PASAR.

DESA: DALAM KERANGKA SISTEM BUDAYA



PERUBAHAN PEMILIKAN DAN PENGUASAAN FAKTOR PRODUKSI

1. MASYARAKAT SEDERHANA : *COMMUNAL PROPERTY RIGHT,* ALAT PRODUKSI DIMILIKI OLEH KOMUNAL TIDAK ADA PERBEDAAN ANTARA INDIVIDU SATU DENGAN LAINNYA. SEMUA PROSES PRODUKSI DIGUNAKAN KEPENTINGAN BERSAMA. DITINGKAT INI TIDAK DIKENAL KONSEP KEMISKINAN
2. MASYARAKAT FEODAL : SEMUA FAKTOR PRODUKSI DIMILIKI DAN DIKUASAI MONARCHI. TATA PEMILIKAN TANAH DIKUASAI OLEH ARISTOKRASI DAN RAKYAT YANG DI *PRIYAYI* KAN (DI JAWA BEKEL). PERBEDAAN MULAI MUNCUL KARENA SUDAH ADA *INDIVIDUAL PROPERTY RIGHT.* PERBEDAAN PUNYA-TIDAK PUNYA/KAYA –MISKIN MUNCUL DALAM MODEL PEMILIKAN INDIVIDU. MESKIPUN ADA YANG TIDAK PUNYA, NAMUN SISTEM KEHIDUPAN SOSIALNYA MASIH DIIKAT OLEH HUBUNGAN PATRON-KLIEN
3. MASYARAKAT KOMPLEKS KOMERSIAL: FAKTOR PRODUKSI DIKUASAI OLEH INDIVDU, YANG KUAT MEMILIKI KONSENTRASI PEMILIKAN ATAU PENGUASAAN. MEREKA YANG TIDAK PUNYA DISEBUT MISKIN KARENA DIANGGAP TIDAK MAMPU MEMENUHI KEBUTUHAN HIDUP. LAHIRLAH PROGRAM NEGARA UNTUK MENGANGKAT ORANG MISKIN DENGAN CARA MERUBAH CARA-CARA PRODUKSI YANG TIDAK MENGIKUTI SISTEM KOMERSIAL

PEMBANGUNAN SEBAGAI CARA PERUBAHAN

1. BAIK IDE, SPONSOR FINANSIAL DAN TEKNOLOGI BUKAN DATANG DARI IDE NEGARA YANG SEDANG MEMBANGUN
2. DARI SEGI IDE : MEMFOTOKOPY HASIL YANG SUDAH JADI DARI PERKEMBANGAN MASYARAKAT MAJU SEBAGAI UKURAN MAJU DAN TIDAK MAJU. SEGALA MACAM BENTUK UKURAN PUN DITENTUKAN MEREKA. PERTUMBUHAN EKONOMI SEBAGAI UKURAN UTAMA
3. DARI SEGI PEMBIAYAAN: JUMLAH TERBESAR PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN DIPEROLEH DARI HUTANG YANG DISPONSORI OLEH NEGARA MAJU. SPONSOR ITU BUKAN TANPA MAKSUD, YAKNI MEREKA SEDANG MELAKUKAN EKSPANSI PASAR, BAIK UANG MAUPUN PRODUK INDUSTRIAL MEREKA.
4. INILAH YANG SAYA SEBUT *DEVELOPMENT TRAPPED,* INDONESIA SUDAH TIDAK MEMILIKI KEDAULATAN. MEMANG ADA KEDAULATAN POLITIK, AKAN TETAPI KEDAULATAN POLITIKNYA HANYA DIGUNAKAN UNTUK MENDUKUNG HILANGNYA KEDAULATAN EKONOMI, TEKNOLOGI DAN BUDAYA BERPRODUKSI, SEMUANYA INI HANYA MENGIKUTI KONSTRUKSI KEINGINAN NEGARA MAJU, YANG IDEOLOGINYA NEO-LIBERAL.

REVOLUSI HIJAU DAN PEMISKINAN PETANI

1. PEMBANGUNAN PERTANIAN IDENTIK DENGAN PEMBANGUNAN PERBERASAN. INI IDE PENGENTASAN KEMISKINAN ATAU INI SEBUAH PEMISKINAN, IDE REVOLUSI HIJAU YANG DIMOTORI OLEH DEPARTEMEN PERTANIAN, TAK UBAHNYA DEPARTEMEN INI IDENTIK DENGAN DEPARTEMEN PERBERASAN, IDE INI SECARA TAK TERASA MALAH MENDORONG PEMISKINAN.
2. DULU DESA DAN MASYARAKATNYA ITU OTONOM, MEMILIKI KEDAULATAN DALAM MENENTUKAN RUMAHTANGGANYA SENDIRI. KAYA PENGETAHUAN DAN TEKNOLOGI, KAYA KREATIVITAS UNTUK MENCIPTAKAN BENIH PADI SENDIRI YANG VARIASINYA BANYAK. TENTU CARA INI SANGAT TIDAK MENDUKUNG EKONOMI POLITIK KOMERSIAL.
3. KINI MEREKA TIDAK LAGI OTONOM, SAIN DAN TEKNOLOGINYA LENYAP, MEREKA TERGANTUNG PRODUK INDUSTRIAL, MULAI PENGOLAHAN TANAH, BENIH, PEMBERANTASAN HAMA DAN PEMUPUKAN. INI SEMUA HARUS DIBELI DENGAN UANG KONTAN SEDANG PENDAPATAN MEREKA TAK MENINGKAT. BELUM ADA CERITA BAHWA HARGA SAPRODI ITU TURUN. KETERGANTUNGAN MEREKA TIDAK HANYA ITU, BENIH JAGUNG DAN KEDELAI PUN IMPORT. DIKEMUDIAN HARI UNGGAS LOKAL PUN AKAN PUNAH KARENA DIANGGAP PENYEBAB FLU BURUNG.
4. PEMILIK TANAH SEMPIT TIDAK MENGUNTUNGKAN, KONSENTRASI PEMILIKAN DAN PENGUASAAN TANAH TIDAK DAPAT DIHINDARKAN . DEMIKIAN PULA ALIH FUNGSI LAHAN DARI PERTANIAN KE NON PERTANIAN, PETANI LAHAN SEMPIT LEBIH SUKA MENJUAL TANAHNYA UNTUK MEMBIAYAI ANAK MASUK PEGAWAI NEGERI, TENTARA DAN MENJADI MAHASISWA AGAR ANAKNYA MENJADI *PRIYAYI*.
5. REVOLUSI HIJAU MENDORONG PEMISKINAN. ARTINYA MENDORONG PROSES MENUJU KEMISKINAN YANG TERDALAM, YAKNI KEHILANGAN KEDAULATAN

HILANGNYA PENDIDIKAN KEPEDESAAN

1. KATA "KATROK" DALAM TAYANGAN EMPAT MATA-MAUPUN BUKAN EMPAT MATA OLEH THUKUL MERUPAKAN PETANDA YANG MEMILIKI MAKNA SIMBOLIK. *NDESO* DIKESANKAN MASYARAKAT TERBELAKANG, BODOH JAUH DARI MODERNITY. INI BENTUK PENDIDIKAN KEMASYARAKATAN KITA.
2. PENDIDIKAN FORMAL KITA PUN SAMA SEKALI TIDAK MENGHARGAI LINGKUNGAN PEDESAAN. ANAK-ANAK DESA DIDIDIK DENGAN KURIKULUM YANG JAUH DARI LINGKUNGAN DIMANA ANAK-ANAK ITU HIDUP. MEREKA HENDAK DICETAK MENJADI SARJANA YANG AKHIRNYA TERALINEASI DARI DESA. KETIKA MEREKA TELAH MEMAKAI SEPATU DAN SERAGAM SEKOLAH YANG TIDAK ADA BEDANYA DENGAN ANAK KOTA, UMUMNYA MEREKA MELIHAT CACING SAJA ENGGAN APA LAGI HARUS MEMBANTU ORANG TUANYA UNTUK KESAWAH DAN MERUMPUT. KENYATAANNYA, AKANKAH MEREKA SEMUANYA BISA BAYAR SEKOLAH MASUK PERGURUAN TINGGI? TERALINEASINYA PEMUDA DESA MEMBUAT MEREKA SUKA BERFIKIR SELEBRITIS DARI PADA BERFIKIR REALISTIS YANG BERBASIS LINGKUNGANNYA.
3. KELAK DIKEMUDIAN HARI ADA DESA DAN ADA SAWAH YANG MISKIN PETANI SEBAB ANAK PETANI TIDAK BERKEHENDAK UNTUK MENJADI PETANI. INI SALAH SIAPA? SIAPA PULA YANG AKAN MEMBUDIDAYAKAN TANAH PERTANIAN? PALING DIJUAL, SIAPA PEMBELINYA? REFORMA AGRARIAN TIDAK SEDERHANA TANPA MEMPERTIMBANGKAN KERAGAMAN KARAKTERISTIK DESA DAN MASYARAKATNYA DI INDONESIA.

JALAN MENUJU PERUBAHAN

1. RUMUSKAN KONSEP KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PEDESAAN YANG BERDAULAT SEHINGGA TIDAK MEMASUKI KEMISKINAN KONSEP PEMBANGUNAN. HARUS ADA KEBERANIAN MELAWAN KONSEP PEMBANGUNAN YANG TERPERANGKAP KERTEGANTUNGAN DARI ORANG ASING DALAM SEGALA HAL.
2. KALAU THAILAND MAMPU MENJUAL PRODUK PEMBANGUNAN DENGAN LEBEL "BANGKOK ATAU THAILAND" MENGAPA INDONESIA TIDAK? BERIKAN OTONOMI MASYARAKAT DESA UNTUK BERKREASI MENGATUR DIRINYA SENDIRI, SEMUA PIHAK YANG BERKEPENTINGAN MEMBANGUN DESA HARUS MENGIKUTI APA YANG TELAH DIRENCANAKAN OLEH KAWASAN PERDESAAN DARI GAGASAN LOKAL YANG SANGAT BERVARIASI. BERIKAN RAMBU, BAIK INISATOR LOKAL MAUPUN INISIATOR LUAR, AGAR MEREKA TIDAK MELENCENG DARI TATANAN. SEHINGGA DENGAN KERAGAMAN ITU MEMUNGKINKAN SATU DENGAN LAINNYA SALING BELAJAR.
3. KEPUTUSAN POLITIK TENTANG PEMBANGUNAN SEPERTI INI AKAN BISA BERLANGSUNG KALAU DIDUKUNG ANGGOTA DPR YANG CERDAS BERKOMITMEN MEMBELA RAKYAT DAN BUKAN MEMBELA UANG, PENEGAK HUKUM YANG KONSISTEN DAN BUKAN PENJUAL KASUS, BIROKRASI PEMERINTAHAN DAN PARA INTELEKTUAL YANG SEHAT PIKIRANNYA DARI PADA SEKEDAR PENJILAT KEPENTINGAN ORANG ASING.

TERIMA KASIH

Lampiran 2:

Lampiran Makalah Kajian Konstekstual Peraturan Perundang-undangan Terkait Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Matriks Persandingan 12 (Dua Belas) UU Terkait Penguasaan, Pemanfaatan dan Penggunaan Sumber Daya Alam*)

Undang-Undang	Tolok Ukur							Kelompok Sumber Daya Alam
	Orientasi (eksploitasi atau konservasi)	Keberpihakan (pro-rakyat atau pro-kapital)	Pengelolaan (sentralistik/ desentralistik, sikap terhadap pluralisme hk) Implementasi Pengelolaan (sektoral, koordinasi, orientasi produksi)	Perlindungan HAM (gender, pengakuan masyarakat hukum adat, penyelesaian sengketa)	Pengaturan Good Governance (partisipasi, transparansi, dan akuntablitas)	Hubungan Orang dan Sumber Daya Alam (hak atau ijin)	Hubungan Negara dan Sumber Daya Alam	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
UU No. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria	Konservasi (Ps 15), nasionalisme (Ps 9 [1], 21 [1])	Pro-rakyat (Ps 2 [3], 7, 11, 13), berfungsi sosial (Ps 6, 8) Anti monopoli swasta (Ps 13[2]) Pembatasan (Ps 7)	Sentralistik (Ps 2 [1] dan Penjelasan), mengakomodasi pluralisme hukum (Ps 3 dan 5) Ada medebewind (Ps 2 [4]) Koordinasi dan intergrasi (Ps 1, 4, 8)	Kesetaraan Gender (Ps 9 [2]) Pengakuan masyarakat hukum adat (Ps 3, 5, II, VI KK), Penyelesaian sengketa (tidak diatur)	Tidak diatur	Hak (Ps 4 dan 16, 20-48)	Hak Menguasai Negara (HMN) (Ps 2) - Tanah Negara - Tanah Ulayat - Tanah Hak	Sumber daya alam meliputi kelompok: a. permukaan bumi dan tubuh bumi di bawahnya serta yang berada dibawah air, b. perairan pedalaman maupun laut, c. ruang angkasa di atas bumi dan air

*) *Maria S.W. Sumardjono, Nurhasan Ismail, Ernan Rustiadi dan Abdullah Aman Damai, 2009, Kajian Kritis Undang-undang terkait Penataan Ruang dan Sumber Daya Alam, , Laporan Penelitian, Environmental Sector Program (ESP) 2, Kementrian Lingkungan Hidup & DANIDA (dalam proses penerbitan).*
1 UU No. 11/1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan telah direvisi dengan UU No. 4/2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
UU No. 11/1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan	Eksploitasi ("Menimbang" Huruf a)	Pro-kapital (Ps 5-12, Pjs Umum Alinea 4)	Sentralistik (Ps 4), kecuali Gol C (Ps 4 [2]), ada Juga medebewind (Ps 4 [3]). Pluralisme hukum (tidak diatur) Sektoral (Ps 4); Orientasi produksi; spesifik.	Tidak diatur	Tidak diatur	Kuasa pertambangan, adalah wewenang yang diberikan kepada badan / perseorangan untuk melaksanakan usaha pertambangan (Ps 2 [i] dll), Perjanjian Karya (Ps 10), Kuasa (Ijin) Pertambangan Rakyat (Ps 2 [n], 11)	Dikuasai dan dipergunakan oleh Negara (Ps 1)	Endapan-endapan alam di daratan maupun di bawah perairan.
UU No. 5/1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya	Konservasi ("Menimbang" Huruf d, Ps 2, 3, 9, dll)	Pro-rakyat ("Menimbang" Huruf a, Ps 3, 7)	Sentralistik (Ps 8, 16, 34 [1]), ada penyerahan urusan dan tugas pembantuan (medebewind) (Ps 38). Pluralism hukum (tidak diatur) Koordinasi ("Menimbang" Huruf f, Ps 4, 9)	Tidak diatur	Partisipasi (Ps 4, 37, Pjs Umum Alinea 3) Transparansi dan akuntabilitas (tidak diatur)	Hak pengusahaan (Ps 34 [3])	Penguasaan oleh Negara (Penjelasan Ps 16 [1])	Unsur-unsur hayati di alam yang terdiri dari sumber daya alam nabati (tumbuhan) dan sumber daya alam hewani (satwa) yang bersama dengan unsur nonhayati di sekitarnya secara kese luruhan membentuk ekosistem
UU No. 23/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup	Konservasi ("Menimbang" Huruf c dan Batang Tubuh pada umumnya)	Pro-rakyat (Penjelasan Umum Angka 4, Ps 8 [1]))	Sentralistik (Ps 8 [1], 9 [1]), kecuali Ps 25. Pluralisme hukum (tidak diatur) Koordinasi, Terpadu ("Menimbang" Huruf b, Ps 9 [2], [3], [4], Pjs Umum Angka 3 dst)	Kesetaraan Gender (tidak diatur) dan Pengakuan masyarakat hukum adat (Ps 9 [1]), Penyelesaian Sengketa, Gugat Perwakilan (Ps 30-39, Pjs Umum)	Penjelasan Umum Angka 4. Partisipasi (Ps 5 [3], 7) Transparansi (Ps 5 [2], 10 [h]) dan Akuntabilitas (Ps 6, 28, 29)	Ijin (Ps 19)	Dikuasai Oleh Negara (Ps 8)	Lingkungan hidup yang meliputi ruang dengan segala isinya.

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
UU No. 41/1999 tentang Kehutanan	Eksploitasi dan Konservasi berimbang ("Menimbang" dan Pjs Umum). Eksploitasi (Ps 23-39) Konservasi (Ps 40-51)	Pro-rakyat di konsiderans ("Menimbang" dan Pjs Umum), tetapi Pro-kapital dlm substansi (Ps 27-32)	Sentralisitik, daerah hanya operasional (Ps 4 [1], [2], 66, Pjs Umum). Pluralisme hukum (tidak diatur) Sektoral (Ps 4, 6, 7, 8, dst. Pjs Umum); orientasi produksi; spesifik.	Kesetaraan Gender (tidak diatur), Pengakuan masyarakat hukum adat (hanya "memperhatikan hak masyarakat hukum adat") hutan adat dimasukkan sbg hutan Negara) (Ps 4 [3], 5, 17 [2], 37,67, Pjs Umum), Penyelesaian Sengketa (Ps 74-76), terdapat gugat perwakilan (Ps 71-73)	Partisipasi, Transparansi, Akuntabilitas (Ps 2, 11 [2], 42 [2], 60 [2], 62, 64, 68-70, Pjs Umum).	Ijin (Ps 26-32, Pjs Umum), ijin pinjam pakai (Ps 38 [2] dan [5]), misal: ijin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu, ijin usaha pemanfaatan hasil hutan bukan kayu, ijin pemungutan hasil hutan kayu, dan ijin pemungutan hasil hutan bukan kayu (Ps 28 [2]).	Dikuasai oleh Negara (HMN) (Ps 4 [1], [2], Pjs Umum); - Hutan Negara - Hutan Hak Dikuasai oleh negara (HMN) yang diselenggarakan oleh Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan (Ps 4). Ada juga "Kepemilikan oleh Pemerintah" (Ps 6 [2] Huruf a)	Kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. Kawasan hutan dikelompokkan sebagai: a. Kawasan lindung b. Kawasan Hutan Produksi
UU No. 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi	Eksploitasi ("Menimbang" Huruf b, c dan e, Ps 3, Pjs Umum Alinea I)	Pro-kapital ("Menimbang" Huruf c dan e, Ps 1 Angka [19], 6, 7, 9, 11-30, 35)	Sentralistik (Ps 4 [2], 12), Pluralisme hukum (tidak diatur) Sektoral (Ps 1 Angka [25], 12, 16, 17, 20 [3], 21 [1], 27 [1]) Orientasi produksi; spesifik.	Kesetaraan Gender (tidak diatur), ada perhatian terhadap hak tanah masyarakat hukum adat (Ps 33 [3] Huruf a. penyelesaian sengketa (tidak diatur)	Tidak transparan (Ps 20)	"Kuasa Pertambangan" (utk pemerintah berupa usaha hulu), adalah wewenang yang diberikan Negara kepada Pemerintah untuk menyelenggarakan kegiatan Eksplorasi dan Eksploitasi (Ps 1 Angka 5). "Ijin Usaha" (IU) (utk orang berupa usaha hilir) (Ps 1 Angka [20], 7, 23, Pjs Umum), misal: IU Pengolahan, IU Pengangkutan,IU Penyimpanan, IU Niaga. Ada juga "Kontrak Kerja Sama (KKS) Kegiatan Hulu" (Ps 1 Angka [19], 6, 11, 44).	Dikuasai oleh negara (HMN) yang diselenggarakan oleh Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan (Ps 4). Ada juga "Kepemilikan oleh Pemerintah" (Ps 6 [2] Huruf a)	a. Cadangan minyak bumi b. Cadangan gas bumi

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
UU No. 27/2003 tentang Panas Bumi	Eksploitasi ("Menimbang" Huruf a, Ps 3, 11 [1], Pjs Umum)	Pro-kapital (Ps 10 [5], 15, 18)	Desentralistik (Ps 4 [2], 6, 7, 9 [1], 21, 24, 25, 27, 30 [6], 31 [1]). Pluralisme Hukum (tidak diatur) Sektoral (Ps 1 Angka [17], 11 [3], 14 [1], 21 [1]). Ada juga koordinasi (Ps [2]); orientasi produksi; spesifik.	Kesetaraan Gender (tidak diatur), ada perhatian terhadap tanah milik masyarakat adat (Ps 16 [3] Huruf a), Penyelesaian sengketa (tidak diatur)	Partisipasi (tidak diatur), Transparansi Tidak diatur(Ps 4 [3]), terbuka untuk wilayah kerja (Ps 8, 9 [1]). Akuntabilitas (tidak diatur)	Ijin Usaha Pertambangan (IUP) Panas Bumi (Ps 1 Angka [8], 11 [3])	Dikuasai oleh Negara ("Menimbang" Huruf a, Ps 4 [1])	Sistem panas bumi. Sumber daya alam yang diliput: a. Energi panas dan/ atau fluida yang ditambang b. Mineral ikutan
UU No. 7/2004 tentang Sumber Daya Air	Konservasi dan eksploitasi ("Menimbang" Huruf b, Ps 1 Angka 7, 8, 18, 19 dan 24, Ps 2, 20-25, Pjs Umum Angka [9] dan 10])	Pro-rakyat ("Menimbang" Huruf a dan d, Ps 3, 5, 26 [2], 29 [3], Pjs Umum Angka [1], [3], [4], [12] dan [15]). Ada fungsi sosial (Ps 4). Ada peluang bagi badan usaha swasta dalam penyediaan air minum (Ps 40 [4] dan [8], 62 [6]). Kecenderungan pro kapital (HGU Air)	Desentralistik ("Menimbang" Huruf d, Ps 15-19, Pjs Umum Angka [1], [6] dan [12]). Pluralisme Hukum (tidak diatur) Koordinasi ("Menimbang" Huruf c, Ps 3, 6 [2], 26 [4], 85-87, Pjs Umum Angka [5], [6], [7], [13] dan [15]). Orientasi produksi; spesifik.	Kesetaraan Gender (tidak diatur) Pengakuan hak ulayat masyarakat hukum adat (Ps 6 [2] dan [3], Pjs Umum Angka 1). Penyelesaian sengketa (Ps 88, 89, Pjs Umum Angka 14)	Partisipasi ("Menimbang" Huruf d, Ps 27 [3] Huruf e, 82-84, Pjs Umum Angka 7), Transparansi (Ps 2, 62 [2], [3] dan [4], 65-69, Pjs Umum Angka 7) dan Akuntabilitas (Ps 2, 90-92, Pjs Umum Angka 7)	Hak: hak guna air, hak guna pakai air, hak guna usaha air (Ps 1 Angka 13, 14 dan 15, Ps 6 [4], 7-10, Pjs Umum Angka [1], [2] dan [3]). Ada juga "Ijin" (Ps 8, Pjs Umum Angka 2)	Dikuasai oleh Negara (Ps 6 [1] Pjs Umum Angka 1)	a. Air (air permukaan, air tanah, air hujan, air laut yang berada di darat) b. Sumber Air c. Daya Air
UU No. 31/2004 tentang Perikanan	Eksploitasi ("Menimbang" Huruf a dan b, Ps 1 Angka 7). Terdapat juga konservasi (Ps 1 Angka [8], 8, 13)	Pro-kapital (Ps 1 Angka [1], 3 Huruf g, 25). Ada perhatian terhadap nelayan kecil yaitu tidak perlu ijin dan kemudahan lainnya (Ps 26 [2], 48 [2], 60-64).	Umumnya Sentralistik. Ada penyerahan urusan dan tugas pembantuan (Ps 65). Sektoral (Ps 7 [1]-[5], 11, 27 [3], 28 [2], 32, 33). Ada perhatian terhadap kearifan tradisi/budaya lokal (Ps 6 [2], 52). Pluralisme Hukum (tidak diatur)	Kesetaraan Gender (tidak diatur). Ada perhatian terhadap hukum adat (Ps 6 [2]). Penyelesaian Sengketa melalui Pengadilan Perikanan (Ps 71-83).	Partisipasi (Ps 6 [2], 67), Transparansi (Ps 2, 47 [2], 54), Akuntabilitas (tidak diatur)	Ijin: Ijin Usaha Perikanan (Ps 1 Angka [16], 26 [1]), Ijin Penangkapan Ikan (Ps 1 Angka [17], 27 [1], [2], 31 [1]), Ijin Kapal Pengangkut Ikan (Ps 1 Angka [18], 28 [1], 31 [2]).	Tidak disebut	Segala jenis organisme yang sebagian atau seluruh siklus hidupnya berada dalam lingkungan perairan.

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
UU No. 26/2007 tentang Penataan Ruang	Konservasi ("Menimbang" Huruf a, Ps 2 Huruf c, 3)	Pro-rakyat (Ps 7 [1]. Pjs Umum Angka 1)	Desentralistik ("Menimbang" Huruf c, Ps 8-11, Pjs Umum Angka 4), tetapi Menteri (Dalam Negeri) mempunyai kewenangan pengawasan (Ps 18). Koordinasi ("Menimbang" Huruf c, Pasal 2 Huruf a, 3, Pjs Umum Angka [4], [9] Huruf a,)	Kesetaraan Gender (tidak diatur), Ada perhatian terhadap masyarakat hukum adat (Pjs Umum Angka [9] Huruf f), Penyelesaian Sengketa (Pjs Umum Angka [9] Huruf g, Ps 67)	Partisipasi ("Menimbang" Huruf d, Pjs Umum Angka [9] Huruf [f], Ps 60 Huruf [d]-[f], 65 [1] dan [2]), Transparansi ("Menimbang" Huruf d, Ps 2 Huruf [e], 60 Huruf [a]), dan Akuntabilitas (Ps 2 Huruf i, Ps 61)	Ijin: Ijin Pemanfaatan Ruang (Ps 1 Angka 32, Ps 37)	Tidak disebutkan secara tegas, tetapi tersirat bahwa Ruang dikuasai oleh negara (Ps 7, Pjs Umum Angka [1]).	Ruang yang meliputi ruang darat, laut, dan udara, termasuk ruang di dalam bumi.
UU No. 27/2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil	Konservasi ("Menimbang" Huruf b, Ps 1 Angka [19 dan 20], 3 Huruf [a], 4 Huruf [a], 22, 23, 28-31). Tersirat juga Eksploitasi ("Menimbang" Huruf b, Ps 1 Angka [9, 18, 30], 16-22)	Pro-rakyat (Ps 1 Angka [1 dan 33], 18 Huruf [c], 21 [4] Huruf [b], 28 [3] Huruf [c], 60, 61). Tetapi dunia usaha (kapital) diutamakan untuk memperoleh Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP-3) (Ps 18 Huruf [a] dan [b]. Pengusaha juga ikut mengajukan usulan penyusunan RSWP-3-K dll (Ps 14 [1])	Desentralistik (Ps 1 Angka [1], 3 Huruf [i], 6 Huruf [a], 50-55). Koordinasi (Ps 1 Angka [1], 6, Pjs Umum Angka 4), tetapi norma standar pengelolaannya diatur dengan Permen Kelautan dan Perikanan (Ps 7 [2]). Pluraslime (Ps 1 Angka [32-35], 21 [4] Huruf [b], 28 [3] Huruf [c], 60 [1] Huruf [c], 61)	Kesetaraan Gender (tidak diatur). Pengakuan hak masyarakat hukum adat, tp berpotensi menafikan (Ps 1 Angka [33], 18 Huruf [c], 21 [4] Huruf [b], 28 [3] Huruf [c], 60, 61, Pjs Umum Angka 1) Penyelesaian sengketa (Ps 64-67)	Partisipasi ("Menimbang" Huruf b, Ps 3 Huruf [g], 4 Huruf [c] dan [d], 14 [2]), Transparansi (Ps 3 Huruf [h], 14 [3], 15 [2] dan [3]), Akuntabilitas (Ps 3 Huruf [j], 15 [4]).	Hak: Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP-3) (Ps 1 Angka [18], 16-22), Pjs Umum Angka 3 Huruf b). HP-3 seharusnya Ijin dan bukan hak. Dikenal juga Ijin Pemanfaatan (Pjs Umum Angka 3 Huruf b)	Dikuasai oleh Negara ("Menimbang" Huruf a)	a. Semua sumber daya (hayati, nonhayati; buatan, dan jasa-jasa lingkungan) yang terdapat di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. b. Batas wilayah: ke arah darat mencakup wilayah administrasi kecamatan dan ke arah laut sejauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai
UU No. 18/2008 tentang Pengelolaan Sampah	Konservasi ("menimbang" Huruf [b] dan [c])	Pro-rakyat ("Menimbang" Huruf [a], [b] dan [c], Ps 4). Tetapi pemerintah bias bermitra dengan badan usaha dalam pengelolaan sampah (Ps 27)	Desentralistik ("Menimbang" Huruf d, Ps 5-10) Koordinasi ("Menimbang" Huruf [c], Ps 6 Huruf [g], 7 Huruf [d], 8 Huruf [c])	Kesetaraan Gender (tidak diatur), Pengakuan masyarakat hukum adat (tidak diatur), Penyelesaian Sengketa (Ps 33-37)	Partisipasi (Ps 11 [1] Huruf [b], 28) Transparansi (Ps 11 [1] Huruf [c]) Akuntabilitas ("Menimbang" Huruf [d], Ps 3)	Ijin: Ijin Pengelolaan Sampah (Ps 17 dan 18)	Tidak disebut	Timbulan sampah yang berasal dari sisa kegiatan sehari-hari manusia dan/ atau proses alam yang berbentuk padat.