

# JURNAL ANALISIS SOSIAL

Vol. 6, No. 2 Juli 2001



## SUMBER DAYA AGRARIA

DIMENSI PENGELOLAAN DAN  
TANTANGAN KELEMBAGAAN

ISSN 1411-0024

# JURNAL ANALISIS SOSIAL

**Vol.6, No.2 Juli 2001**

**Penanggung Jawab** \_\_\_\_\_

Direktur Eksekutif AKATIGA

**Redaksi** \_\_\_\_\_

Sofwan Samandawai  
A. Diana Handayani

**Penyunting Bahasa** \_\_\_\_\_

A. Diana Handayani

**Penata Letak & Perancang Kulit** \_\_\_\_\_

Budiman Pagarnegara

**Alamat Penerbit/Redaksi** \_\_\_\_\_

Jl. Cilamaya 7, Bandung 40115  
Telp.: (022) 4235526  
Faks.: (022) 4260875  
E-Mail: akatiga@indosat.net.id  
Homepage: www.akatiga.or.id

---

ISSN 1411-0024  
Terbit 3 kali setahun  
Sejak 1996

## DAFTAR ISI

<b>Pengantar Editorial</b> _____	<b>v</b>
<b>Editor</b> _____	<b>xv</b>
<b>BAHASAN UTAMA</b>	
<b>Pengelolaan Sumber Daya Agraria: Kelembagaan dan Reforma Agraria</b> _____ <i>Sediono M.P. Tjondronegoro</i>	<b>1</b>
<b>Reforma Agraria Tuntutan Bagi Pemenuhan Hak-hak Asasi Manusia</b> _____ <i>Gunawan Wiradi</i>	<b>11</b>
<b>Kedudukan UUPA 1960 dan Pengelolaan Sumber Daya Agraria di Tengah Kapitalisasi Negara (Politik Kebijakan Hukum Agraria Melanggengkan Ketidakadilan)</b> _____ <i>Subekti Mahanani</i>	<b>21</b>
<b>Pemiskinan Masyarakat Aceh</b> _____ <i>Tabrani Yunis</i>	<b>43</b>
<b>Gerakan dan Keterlibatan Petani Dalam Pengelolaan Sumber Daya Agraria</b> _____ <i>Syaiful Bahari</i>	<b>63</b>
<b>Kearifan Lokal Komunitas Adat Mengelola Sumber Daya Agraria</b> _____ <i>Kusnaka Adimihardja</i>	<b>75</b>
<b>Pembaruan Desa dan Agraria Dalam Konteks Otonomi Daerah</b> _____ <i>R. Yando Zakaria dan Noer Fauzi</i>	<b>89</b>
<b>Gagasan Menuju pada Pengelolaan Sumber Daya Agraria yang Partisipatif dan Berkelanjutan</b> _____ <i>Juni Thamrin</i>	<b>111</b>
<b>METODOLOGI</b>	
<b>Pengumpulan Data Kondisi Agraria Secara Partisipatif: Peluang dan Keterbatasannya</b> _____ <i>Endang Suhendar</i>	<b>135</b>
<b>Review Kertas Kerja Studi Kemiskinan Agraria : 'Pengelolaan Sumber Daya Agraria Tak Berkeadilan'</b> _____ <i>Sofwan Samandawai</i>	<b>147</b>
<b>RESENSI BUKU</b>	
<b>Mastering The Struggle, Struggling The Master</b> _____ <i>Chitra R.S.</i>	<b>159</b>

**SEPUTAR AKATIGA**

**Batas Bahasaku, Batas Duniaku** \_\_\_\_\_ **165**  
*Nina Kania Dewi & Wanda Listiani*

**KEGIATAN AKATIGA** \_\_\_\_\_ **179**

## **DIMENSI PENGELOLAAN SUMBER DAYA AGRARIA DAN TANTANGAN KELEMBAGAAN**

Ketika sumber daya agraria relatif masih berlimpah ruah, manusia memanfaatkannya dengan mudah. Namun, sumber daya agraria ternyata tidak selamanya berlimpah. Manusia terlalu serakah, menuai tanpa menjaga, mengambil tanpa perhitungan. Ketika jumlah manusia bertambah, sumber daya agraria relatif hampir habis, persaingan terjadi. Dalam situasi tersebut, pengaturan atas pemanfaatan sumber daya menjadi sangat penting dilakukan. Setiap kelompok atau setiap orang mempunyai tujuan tertentu untuk memanfaatkan sumber daya agraria. Kepentingan setiap orang atau kelompok yang sangat heterogen untuk memenuhi kebutuhannya akan sumber daya tersebut saling berbenturan, tarik menarik pemilikan, penguasaan dan pemanfaatan sumber daya agraria semakin kencang. Masing-masing mengembangkan cara-cara atau mekanisme sendiri untuk mencapai tujuan tersebut. Kenyataannya persoalan kebutuhan sumber daya agraria melibatkan seluruh lapisan dalam struktur sosial ekonomi dan politik yang lebih besar. Kekuasaan yang sangat besar untuk mengatur berada di tangan pemerintah. Ketika pemerintah pun mulai memainkan peran kekuasaannya, tarik-menarik sumber daya makin kompleks. Apalagi ketika kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan pemerintah membuka jalan masuk bagi kepentingan-kepentingan swasta untuk ikut mengelola dan menggunakan sumber daya agraria.

Pengelolaan tanah dan sumber daya agraria bukan persoalan ekonomi semata, melainkan sangat berkaitan erat dengan isu sosial politik. Konsep pengelolaan sumber daya seringkali menjadi alat kepentingan sosial ekonomi dan politik golongan tertentu. Di Indonesia misalnya, tanah dan sumber daya agraria secara konstitusional dikuasai oleh negara untuk dipergunakan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat, tetapi kenyataannya Hak Menguasai Negara dalam UUPA sebagai perwujudan Pasal 33 UUD 1945 ditafsirkan pemerintah lebih sebagai hak pemerintah atas nama negara untuk

memiliki tanah dan sumber daya agraria secara absolut, yang pada gilirannya menjadi alat akumulasi keuntungan pribadi dengan dalih pemasukan devisa negara. Pengesahan undang-undang yang berkaitan dengan pengelolaan tanah dan sumber daya agraria semisal undang-undang pertambangan, undang-undang kehutanan, bahkan undang-undang penanaman modal dalam dan luar negeri, menyebabkan terjadinya tarik-menarik pengelolaan tanah dan sumber daya agraria yang tajam secara sektoral dan menguntungkan segolongan pihak.

Pendekatan kepentingan pemerintah dan pemilik modal besar, melihat sumber daya agraria sebagai alat akumulasi modal yang dapat dieksploitasi tanpa memperdulikan akibatnya bagi masyarakat. Kekuatan birokrasi formal digabungkan dengan kecanggihan teknologi pemilik modal menjadi sarana eksploitasi sumber daya agraria yang sangat kuat. Sementara masyarakat kecil tidak mampu menahan itu semua. Peminggiran-peminggiran struktural yang terjadi dan dialami masyarakat selama ini secara langsung ataupun tidak langsung dapat menciptakan bentuk-bentuk kemiskinan sosial ekonomi politik yang sangat berkaitan dengan kondisi kesejahteraan masyarakat.

Dorongan reformasi struktur sosial ekonomi politik yang masih sangat kuat memunculkan berbagai pandangan dan tindakan yang membuat wacana pengelolaan sumber daya makin ramai. Dorongan yang cukup kuat dan dominan dalam kaitan dengan pengelolaan sumber daya agraria adalah dorongan untuk mewujudkan sistem pengelolaan dan pemanfaatan yang lebih adil. Dalam kaitan dengan hal tersebut muncul pandangan, bagaimana menciptakan sistem pengelolaan yang adil dan institusi mana yang mampu menjalankan sistem pengelolaan sumber daya agraria secara lebih adil. Salah satu pandangan yang muncul dari banyak pandangan yang ada adalah 'mengembalikan' pengelolaan sumber daya agraria kepada masyarakat –lebih spesifik lagi adalah masyarakat adat. Pada satu sisi, pandangan ini mencoba mengurangi dominasi pemerintah dalam pengelolaan sumber daya agraria. Pandangan ini melihat bahwa masyarakat atau institusi lokal memiliki kearifan untuk mendistribusikan akses dan kontrol sumber daya agraria secara merata kepada seluruh komponen masyarakat.

Padahal banyak catatan justru memperlihatkan bahwa pengelolaan sumber daya agraria masyarakat lokal hanya mengalihkan dominasi dan monopoli pengelolaan dari negara ke level yang lebih rendah –masyarakat. Dalam proses pengalihan tersebut belum terjadi proses pendistribusian pengelolaan sumber daya agraria secara lebih merata kepada komponen-komponen masyarakat. Bersamaan dengan itu, dorongan untuk terus mempertahankan peranan negara dalam proses pengelolaan sumber agraria juga cukup besar. Hal ini diwakili oleh pandangan yang mendorong terjadinya arah perubahan perbaikan UUPA sebagai landasan kebijakan pengelolaan sumber daya agraria. Salah satunya diwujudkan dalam proses penggodokan Rancangan Undang Undang Pertanahan Nasional. Rencana ‘perbaikan’ UUPA menjadi UUPN ini pun memunculkan pertanyaan-pertanyaan mengenai kemungkinan terjadinya reduksi substansi UUPA, misalnya penggunaan istilah agraria yang berubah menjadi pertanahan. Perubahan istilah ini akan mengubah sistem pengelolaan, pemeliharaan dan pemanfaatan sumber daya lebih sempit hanya ke persoalan tanah sementara ruang-ruang sumber daya lain di atas dan di bawah tanah tidak lagi tercakup dalam istilah baru itu. Isu otonomi daerah juga menambah dorongan untuk memunculkan pentingnya wacana tersebut terus dikembangkan. Walaupun kenyataannya sekarang ini terjadi penarikan kembali rencana desentralisasi pengelolaan administrasi pertanahan dari daerah propinsi ke pusat. Hal ini seharusnya juga menjadi perhatian penting dalam konteks otonomi daerah dan implikasinya terhadap pengembalian sistem pengelolaan sumber daya agraria ke tingkat lokal.

Persoalan penting lainnya dalam isu pengelolaan sumber daya agraria adalah persoalan gender atau akses perempuan yang sering ‘terlupakan’. Selama ini pada tataran praktis keterlibatan perempuan tidak terlalu diperhatikan dalam sistem pengelolaan sumber daya agraria padahal dalam banyak kasus perempuan memiliki peran utama. Pada proses pendaftaran tanah misalnya, perempuan seolah tidak memiliki hak pemilikan dan penguasaan yang sama dengan laki-laki. Permasalahan demikian belum tentu bisa dipecahkan jika sistem pengelolaan, penguasaan dan pemanfaatan sumber daya agraria dikembalikan ke bentuk asli lokal. Sangat penting untuk mengkaji apakah benar sistem

pengelolaan sumber daya agraria asli lokal menyertakan perempuan di dalamnya, karena keberagaman etnis yang ada di Indonesia berarti juga keberagaman sistem pengelolaan sumber daya agraria.

Persoalan-persoalan tersebut memerlukan penelaahan komprehensif yang tidak mungkin dibahas secara menyeluruh dalam Jurnal Analisis Sosial ini. Jurnal Analisis Sosial kali ini mencoba mengangkat gagasan-gagasan mengenai bentuk, peran, peluang kelembagaan yang efektif di dalam masyarakat dan strategi pembentukan kelembagaannya yang mungkin dilakukan berbagai pihak yang berkepentingan di dalam pengelolaan sumber daya agraria. Jurnal ini pun sebenarnya bercita-cita untuk mengangkat berbagai tulisan hasil-hasil penelitian yang mendalam mengenai topik tersebut dari para peneliti di bidangnya, tetapi ternyata hal itu belum bisa diwujudkan, sehingga format jurnal kali ini bukanlah jurnal yang ideal. Kesulitan mencari tulisan hasil penelitian yang sesuai dengan isu yang diangkat dalam jurnal mungkin memperlihatkan bahwa sebenarnya belum banyak penelitian yang mendalami persoalan kelembagaan atau institusi pengelolaan sumber daya agraria. Setidaknya jurnal ini memberikan sedikit ruang bagi upaya pengembangan pemikiran-pemikiran konstruktif mengenai kelembagaan dalam sistem pengelolaan sumber daya agraria.

Tampaknya hampir semua penulis mengarahkan titik permasalahan ke tataran hukum dan kebijakan, serta pemerintah sebagai pemegang kekuasaan yang menginterpretasi, menghasilkan produk kebijakan dan menjalankan hukum serta kebijakan tersebut atas kepentingan pertumbuhan ekonomi kapitalis. Sementara persoalan mengenai Reforma Agraria, Otonomi Daerah, partisipasi dan gender tidak disentuh secara mendalam oleh para penulis. Para penulis memang memandang pentingnya persoalan-persoalan tersebut tetapi tidak ada satu pun tulisan yang mengelaborasi sisi ini dari sudut pandang yang lain. Apabila hukum dan kebijakan mulai dari tingkat nasional hingga lokal serta kelembagaan pemerintahnya diubah --peluang partisipasi dibuka-- tentunya perubahan itu akan berdampak besar. Dampak yang paling besar tentunya bagi masyarakat di



tingkat lokal, tetapi apakah sebenarnya yang akan terjadi, kemana arah perubahannya, dan apa yang harus mereka persiapkan dalam kerangka perubahan itu?

Paparan **Sediono MP. Tjondronegoro** di dalam tulisan pertama jurnal ini secara kronologis mengungkapkan bahwa pemerintah, dalam menyelenggarakan program pembangunannya, telah melupakan hal penting, yaitu keseimbangan struktur ekonomi agraris dengan struktur ekonomi industri. Hal ini pula yang dipandang sebagai penyebab timpangnya struktur kepemilikan dan penguasaan tanah yang terjadi hingga sekarang sementara pengawasan yang efektif atas persoalan tersebut tidak ada. Reforma Agraria yang dicita-citakan sebagai upaya memperbaiki kondisi sosial ekonomi politik tidak sempat diwujudkan (hanya sempat berlangsung sesaat) meski UUPA memiliki dorongan ke arah itu. Salah satu masalahnya adalah tidak adanya *political will* dan komitmen yang pasti dari pemerintah, dan yang penting lagi tulisan ini mengakui tidak adanya kelembagaan penunjang yang efektif hingga tingkat lokal. Dari uraian umum itu tampaknya persoalan posisi serta reposisi peran dan fungsi kelembagaan penunjang seperti BPN dan kantor-kantor pertanahan perlu diperjelas terutama di dalam konteks otonomi daerah serta kaitannya dengan cita-cita Reforma Agraria.

Cita-cita Reforma Agraria sebagai upaya untuk menjamin pengaturan sumber daya agraria yang adil selain disebutkan oleh Tjondronegoro, juga dikemukakan oleh beberapa penulis. **Gunawan Wiradi** menyebutkan bahwa Reforma Agraria harus dilakukan karena merupakan realisasi pengakuan atas hak-hak asasi manusia. Kebijakan pembangunan Orba dilihatnya tidak berbasis pada persoalan agraria sehingga menyebabkan marginalisasi rakyat akibat pengingkaran terhadap akses mereka atas sumber daya. Namun Reforma Agraria yang dimaksud bukan sekedar redistribusi kepemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah (*land reform*) tetapi juga seperti yang diungkapkan Tjondronegoro harus dilengkapi dengan perangkat infrastruktur seperti kelembagaan yang menjadi penunjang terciptanya penataan struktur kepemilikan dan penguasaan tanah secara menyeluruh.

Kecilnya akses kelompok-kelompok miskin dalam masyarakat terhadap pemilikan, penguasaan, bahkan pemanfaatan sumber daya agraria menyebabkan distribusi pemilikan dan penguasaan yang tidak seimbang. Pemilikan dan penguasaan tanah dan sumber daya agraria dalam proporsi yang besar diakumulasi oleh para pemilik modal besar. Sementara kelompok-kelompok miskin cenderung hanya menjadi pekerja yang sangat tergantung pada usaha atau lahan milik para pemodal besar tersebut. Lahan sawah di pedesaan banyak dimiliki oleh orang luar desa atau orang dalam desa yang menjadi tuan tanah. Hal yang serupa terjadi pula di desa-desa sekitar hutan dan perkebunan dengan pemberian HPH dan HGU oleh pemerintah kepada para pemilik modal besar yang mempunyai 'kedekatan khusus' dengan orang-orang pemerintahan. Tanah-tanah milik kelompok masyarakat adat dirampas dan berubah menjadi industri-industri komersial milik para pemodal. Kelompok masyarakat yang tinggal di atas tanah tersebut tersingkirkan begitu saja, walaupun penggantian diberikan tetap tidak dapat mengganti keterikatan sosial ekonomi kelompok masyarakat tersebut terhadap tanah mereka. Perubahan elementer semacam itu pastilah akan membawa perubahan yang sangat besar dalam sistem kehidupan mereka secara keseluruhan.

Permasalahan-permasalahan yang berpijak pada sisi 'kegagalan' pengaturan dan pengelolaan yang dilakukan pemerintah Orba dan berlanjut pada era reformasi ini akibat pemerintah telah menyelewengkan konsep Hak Menguasai Negara di dalam UUPA 1960 untuk legitimasi kekuasaannya, dinyatakan pula oleh **Subekti Mahanani**. Unjuk kekuasaan melalui senjata militer menjadi salah satu bentuk pamarjinalan terhadap perjuangan masyarakat dalam mendapatkan sumber daya agraria. Gagasan populis pengelolaan sumber daya agraria dalam UUPA melalui *land reform* menjadi tenggelam. Menurutnya, politik kebijakan hukum agraria melanggengkan ketidakadilan. Perubahan positif tampaknya belum bisa diharapkan akan terjadi karena Rancangan Undang-Undang Pertanahan Nasional yang sedang diolah sebagai revisi UUPA 1960 diduga akan makin menyempitkan konsep agraria menjadi pertanahan, yang menjadi salah satu bentuk 'sesat pikir' politik agraria pemerintah. BPN sebagai lembaga pemerintah yang mengurus persoalan agraria tidak memahami hukum sebagai ekspresi

rasa keadilan rakyat tetapi hanya menegaskan fungsi kontrol hukum negara atas rakyat. Tetapi penulis tidak menyoroti bagaimana sebenarnya sistem pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya agraria oleh kelompok-kelompok orang di tingkat komunitas itu sendiri, karena gambaran sistem pengelolaan dan pemanfaatan di dalam komunitas itu dapat memperlihatkan kepada kita apakah sistem yang berlaku di dalam komunitas itu disebabkan 'kegagalan' pemerintah ataukah sistem itu adalah asli 'milik' komunitas tersebut. Dengan demikian pengertian mengenai keadilan yang dimaksud oleh penulis dapat dipahami secara lebih menyeluruh.

**Tabrani Yunis** memaparkan pemarjinalan masyarakat Aceh dalam mengakses sumber daya agraria. Tulisannya memperlihatkan kondisi pemarjinalan yang sama seperti yang diketengahkan Subekti. Tabrani Yunis juga menyebutkan pihak militer sebagai pihak yang berpengaruh kuat dalam proses pemarjinalan masyarakat lokal. Paparan umum penulis tidak terlalu menyentuh mekanisme yang dikembangkan masyarakat lokal dalam mengelola dan memanfaatkan sumber daya agraria serta kaitannya dengan marjinalisasi yang terjadi.

Tindakan-tindakan pemerintah dalam banyak kasus telah menyebabkan hilangnya alat produksi kelompok tertentu seperti petani yang sangat berkaitan dengan penurunan tingkat kesejahteraan mereka. Hilangnya alat produksi ini dijelaskan oleh **Syaiful Bahari** sebagai pemicu terjadinya gerakan-gerakan petani dalam melakukan perlawanan untuk mengambil alih kembali sumber daya mereka melalui aksi-aksi penggalangan kekuatan massa untuk memaksa pihak-pihak terkait yang dipandang telah merugikan mereka. Selama ini seringkali gerakan petani ini didorong secara politis oleh pihak-pihak tertentu. Kesadaran baru dalam gerakan petani akan pentingnya pengorganisasian dan penguatan diri kelompok petani untuk mengembangkan sistem produksi alternatif, seperti yang diungkapkan penulis mungkin dapat menjadi titik terang ke arah pembentukan kelembagaan yang efektif dalam menangani permasalahan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya agraria.

Sistem produksi alternatif dalam pengelolaan sumber daya agraria pada gerakan petani adalah sudut pandang yang menarik. Pengelolaan sumber daya agraria alternatif ini mengingatkan pada isu mengenai kearifan lokal suatu komunitas mengelola sumber daya agraria mereka misalnya komunitas adat, seperti yang ditampilkan dalam tulisan **Kusnaka Adimihardja**. Di dalam komunitas adat Baduy atau Kasepuhan yang menjadi contoh kasus dalam tulisan tersebut tampak adanya pengaturan kelembagaan berkenaan dengan peran dan perilaku tiap individu serta fungsi dari setiap sumber daya agraria yang ada di komunitas tersebut. Penelaahan sistem pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya agraria oleh komunitas adat bisa menjadi pelajaran berharga untuk mencari bentuk dan strategi yang dapat diterapkan dan berterima serta dapat memperjelas keberadaan komunitas adat menjadi perdebatan seru di dalam wacana UUPA.

Di dalam konteks otonomi daerah, pembaruan desa dipandang sangat penting dalam kaitannya dengan terciptanya peluang pembaruan agraria. **Yando R. Zakaria** dan **Noer Fauzi** menegaskan bahwa berdasarkan UU no. 22/ 1999, desa diakui sebagai kesatuan masyarakat hukum sehingga yang dibutuhkan adalah pengembalian otonomi desa yang akan menghilangkan dualisme kelembagaan desa yang selama ini berlaku. Pengakuan tersebut berarti juga pengakuan terhadap hak komunitas lokal desa di dalam pengaturan dan pengelolaan serta pemanfaatan sumber daya agraria. Penulis mengemukakan bahwa pengembalian otonomi desa mempunyai korelasi positif terhadap sistem pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya agraria di desa. Tulisan yang menarik ini akan semakin tajam apabila penulis juga menjelaskan bagaimana kondisi yang akan terjadi pada masyarakat desa. Hal ini penting karena persoalan cengkeraman struktur pemerintahan Orba yang lalu sudah sangat kuat dan membuat masyarakat desa itu sendiri menjadi terbiasa dengan struktur desa dan sistem pengelolaan sumber daya agraria yang sudah terbentuk masa itu. Sementara itu masyarakat desa beserta mekanisme pengelolaan sumber daya agraria asli lokal sudah luntur atau hilang sama sekali. Pemikiran mengenai apa saja yang akan 'hilang' karena pembaruan desa atau pengembalian otonomi desa itu akan menjadi sangat penting dikemukakan. Dalam

konteks tersebut penting kiranya memikirkan kesiapan masyarakat desa atau lokal sendiri terhadap perubahan yang akan terjadi, kemana arah perubahan tersebut, dan apa saja yang harus dipersiapkan oleh mereka. Perubahan atau pembaruan desa itu akan memiliki implikasi penting terhadap sistem pengelolaan sumber daya di tingkat lokal, serta kelembagaan pengelolaan sumber daya agraria seperti apa yang harus dikembangkan. Sudut pandang pemikiran demikian kiranya akan memberi arah yang jelas untuk membangun sistem pengelolaan sumber daya agraria yang dapat dikatakan adil dan partisipatif.

**Juni Thamrin** mencetuskan gagasan menuju pengelolaan sumber daya agraria yang partisipatif dan berkelanjutan dalam merespons peluang yang tercipta dan yang mungkin diciptakan dalam konteks perubahan kondisi sosial ekonomi politik yang sedang terjadi. Persoalan yang perlu dieksplorasi ('diperbaiki atau ditata kembali') adalah tanggung jawab pemerintah untuk memberikan pelayanan administrasi agraria dan peluang penguatan inisiatif masyarakat. Tulisan Juni Thamrin menawarkan langkah-langkah strategis dan teknis yang melibatkan banyak pihak dalam membangun kesadaran partisipatif, seperti pemerintah, LSM, dan anggota masyarakat lainnya. Membangun kedekatan dan keeratan jaringan sosial dalam suatu kelembagaan yang efektif tampaknya memerlukan proses *trial and error* cukup panjang mengingat masih kuatnya tarik-menarik kepentingan yang ada.

Hal penting berkenaan dengan maraknya permasalahan sumber daya agraria adalah asumsi bahwa secara makro masalah sumber daya agraria tidak didukung dengan informasi-informasi akurat, terutama di tingkat lokal. Dari sisi kepentingan pengumpulan informasi bagi tujuan penyelesaian permasalahan agraria, penting untuk mengetahui metode penelitian yang tepat. Jenis informasi menentukan metode yang digunakan. **Endang Suhendar** menyajikan tulisan mengenai metode penelitian dalam kajian persoalan agraria yang bisa dilakukan berkenaan dengan jenis informasi yang dibutuhkan. Berbagai metode yang ditampilkan penulis sebenarnya bukanlah hal yang baru, tetapi hingga saat ini rasanya belum ada satu metode penelitian yang secara

khusus digunakan dalam penelitian permasalahan agraria dan secara efektif mampu menjelaskan permasalahan penelitian. Pengetahuan mengenai metode ini menjadi sangat penting melihat pembahasan mengenai persoalan atau permasalahan agraria seringkali tidak didasari fakta-fakta mendalam dan menysasar akar permasalahan yang sebenarnya dihadapi.

Seperti telah dikemukakan, persoalan yang belum tampak secara jelas dari tulisan-tulisan tersebut adalah pemikiran mengenai aspek gender dari sistem pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya agraria. Tampaknya persoalan ini masih menjadi permasalahan yang hampir selalu 'terlupakan'. Jelas persoalan gender merupakan pekerjaan rumah semua pihak terkait dan yang mempunyai perhatian terhadap persoalan pengelolaan sumber daya agraria. Beberapa penulis memang menyebutkan keterlibatan perempuan tetapi tidak secara jelas menggambarkan permasalahan yang dialami perempuan dan potensi keterlibatannya serta peluangnya ke depan di dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya agraria.

Kompleksitas persoalan pengelolaan sumber daya agraria memerlukan pemikiran yang seksama di dalam perencanaan dan pelaksanaannya. Berbagai gagasan yang tampil dalam Jurnal kali ini diharapkan dapat memicu berbagai gagasan lain yang lebih strategis dan berterima. Ini semua adalah tantangan yang harus dijawab oleh semua pihak yang menaruh perhatian bagi terselenggaranya pengelolaan sumber daya agraria yang adil dan berkelanjutan.

Redaksi

Sofwan Samandawai

## **DIMENSION OF AGRARIAN RESOURCES MANAGEMENT AND INSTITUTIONAL CHALLENGE**

When agrarian resources were relatively in abundance, men used it freely and carelessly. Unfortunately, agrarian resources are not always available in large quantities. Men have become very greedy, they harvest without maintaining the crops, and they take it without making any calculation. When population grows uncontrollably and agrarian resources are decreasing, competition takes place. Each and every group or individual has particular target to make use of the agrarian resources. In order to meet their needs of such resources, the interest of individual or group, which is heterogeneous, entered into conflict, into proprietorship disputes, the control and utilization of agrarian resources intensified. Each of them develops their own methods or mechanism to attain such objective. In fact, issue of the needs of agrarian resources involves all level of the society in a greater dimension of social, economic and political structure. A very extensive power to control the resources is in the government's hand. When the government started to play its powerful role, the dispute on the resources became more complex. It was deteriorated by the fact that the policies issued by the government have offered an entrance for private interests to involve in the management and the use of the agrarian resources.

Management of land and agrarian resources is not just economic issue; it is also much related to the social and political issues. The concept of resource management often becomes an important means for social, economic and political interest of certain groups. For instance in Indonesia, constitutionally, land and agrarian resources are under the state's control and it is to be used to the largest extent possible for the welfare of the people, but in reality the state's right in Agrarian

Law as the manifestation of the Article 33 of the 1945 Constitution was interpreted by the government more as the state's right to have absolute control over the land and agrarian resources in the name of the state and in turn it will become a means to accumulate personal benefit under the pretext that it is to generate the state's foreign exchange. The ratification of laws relating to the land and agrarian resources law such as mining, forest and even investment legislation, both for domestic and foreign matter, has created intense conflict on the management of land and agrarian resources in some sectors and it has benefited particular parties.

The approach supporting the interest of the government and big capitalists regards agrarian resources as the means to accumulate capital that can be exploited without taking any consideration on its effect to the people at large. The power of the formal bureaucracy and the sophistication of the technology of the capitalists become a very strong means in exploiting agrarian resources. Structural marginalizations occurring in the community and are all along experienced by them both directly or indirectly have the ability to create forms of poverty in social, economic and political dimension which relate closely to the welfare condition of the society.

The still very strong drive of reform in social, economic and political structure has created various perceptions and actions, which make the discussions of the management of resources more vigorous. A quite strong and dominant urge related to the management of agrarian resources is a drive to establish a fairer system of management and utilization. Concerning such matter, there is a view of how to create a fair management system and what institution which is capable of running a system of agrarian resources management more impartially. One of the many existing opinions is the restoration of the management of the agrarian resources to the community – more specifically to the indigenous people. In one side, this opinion tries to reduce the government's domination in the management of the agrarian resources. This opinion considers that local community or institution has wisdom to distribute access and control of the agrarian resources fairly to all the components of the society despite the writings that show that the local management of the agrarian



resources only transfers the domination and monopoly of the management from the state to lower level, i.e. the society. In the transfer process, the process of distributing the agrarian resources management more evenly to the components in the society has yet being realized. At the same time, the urge to maintain the state's role in the process of agrarian resources management is also quite substantial. This is represented by the opinion that encourages the occurrence of Agrarian Law modification as the fundamental of the policies of the agrarian resources management. One of it is in the form of the process of discussing the Plan of the National Land Legislation. The plan to 'modify' the Agrarian Law to Land Legislation has produced questions concerning the possibility of the reduction of the substance of the legislation, for instance the term 'agrarian' is replaced by the term 'land'. The transformation of this term will bring modification in the system of management, maintenance and utilization of resources. It will focus only on the land issue while the other resources found over and under the land are not included anymore in the new term. The issue of regional autonomy has caused more concern about the importance of keeping such discourse to continue developing despite the present situation where the plan of decentralization in managing the land administration from the province to the central government is withdrawn. This should also become a concern in the context of regional autonomy and its implication to the restoration of the system of agrarian resources management to the local level.

Another important thing in the issue of agrarian resources management is the issue of gender or the women's access, which is often 'neglected'. All along, in practice, the involvement of women is not substantial despite their primary role in many cases. For example in the process of land registration, women apparently do not have identical rights of ownership and control to men. Such problem cannot automatically be solved if the system of management, control and utilization of agrarian resources is restored to its original local form. It is very important to analyze whether it is correct that the original local system involve women in it, because

ethnic diversity existing in Indonesia also means the diversity of the system of the agrarian resources management.

Such issues are necessary to be studied comprehensively. Unfortunately, it is quite impossible to discuss such matter comprehensively in the single edition of this journal. In this edition, this journal tries to bring into surface the ideas concerning the form, role and potential of the local community institution and the strategy to build such institution that might be done by various groups, which have some interest in the management of agrarian resources. Actually this journal tries to include various research-based articles written by the respective researchers; unfortunately it is quite unachievable for this edition. This edition's format is not an ideal one. The difficulty to find research-based articles appropriate to the journal's issue might explain that in fact there have yet many researchers, which take a deeper look on the issue of institution of agrarian resources management. At any rate, this journal of social analysis has offered some room for the effort of developing constructive thoughts in the system of agrarian resources management. It seems that almost all of the writers put their focus on the legal and policy level, and the government as the ruler who interpret, produce policy and they enforce the law and policy for the sake of the capitalist's economic growth. Meanwhile the issues of Agrarian Reform, Regional Autonomy, participation and gender are not profoundly discussed by the writers. They do consider the issues as important ones but there is no single article that elaborates this aspect from other point of view. If the legislation and policy ranging from the national level to local level and the government institutions are modified – the chance of participation is offered – , the change will certainly bring great impact. The greatest impact will certainly go to the community at local level, but what will really happen, to where the direction of the change, and what is to be prepared in such transformation?

The description of **Sediono MP. Tjondronegoro** in the first pages of this journal's edition explained in chronology that the government, in implementing its development program, has abandoned an important matter, i.e. the balance of the agrarian economic structure and the industrial economic structure. This was also

the cause, he considered, of the imbalance of the structure of ownership and control of land, which has taken place up to now while an effective control over the problem does not exist. The ideal Agrarian Reform as the effort to improve the social, economic and political condition cannot be realized (only effective for a very short period) although the agrarian law has urged it to such direction. One of the problems is the absence of a political will and the definite commitment from the government, and what is more important this article admitted that there is no effective institution to support up to the local level. From such general description it seems that the issue of position and reposition of the role and function of supporting institutions such as the National Land Agency and the offices of land administration primarily in the context of regional autonomy and its linkage with the aspiration of the Agrarian Reform.

Some writers also discussed the aspiration of the Agrarian Reform as the effort to guarantee the fair management of the agrarian resources, other than Tjondronegoro. **Gunawan Wiradi** said that the Agrarian Reform must be brought about because it is the realization of the recognition of the human rights. The policies of the New Order regime are considered as not based on the agrarian issues and it has caused marginalization of people due to the denial of their access to the resources. But the concerned Agrarian Reform is not merely redistribution of ownership, control and use of land (land reform) but also, as stated by Tjondronegoro, should be followed by sets of infrastructure such as institutions which support the realization of the regulation of ownership and control over the land comprehensively.

The insignificant access of the groups living in poverty to ownership, control and even utilization of agrarian resources has caused the distribution of ownership and control become imbalance. Ownership and control over land and agrarian resources in great proportion are accumulated by the big capitalists. On the other hand, the people living in poverty tend to only work as labors that are very depending on the business or land of the big capitalists. In the peasant communities, the fields are

mostly owned by people outside the community or people inside the community who are the landlords. Similar condition also occurred in the communities around the forests and plantations. The government has offered the right to use the forest and to exploit it for business to the big capitalists who have 'special closeness' with the government officials. The land of the indigenous people has been robbed and it has been changed into commercial industries owned by the capitalists. The community living on the land is marginalized without reason; if there is a compensation it will not be able to substitute the social economic bonds of the community with their land. Such elementary alteration will certainly bring immense change in their life system as a whole.

Such issues which are regarded as 'failure' of the regulation and management brought about by the New Order regime and which continue up to this reform era are also expressed by **Subekti Mahanani** who considers that the government has diverted the concept of state's right of controlling in Agrarian Law of 1960 to legitimate its power. Show of power through military weapons was a form of marginalization against the struggle of the people in accessing agrarian resources. The populist idea of agrarian resources management in Agrarian Law through land reform submerged. According to him, the politics of agrarian law have maintained unfairness. Positive change apparently cannot be expected to happen since the plan of the national land legislation which has been discussed as the revision of the 1960 Agrarian Law is assumed to give more restrictions to the agrarian concept of land, is one form of 'misleading thought' of the government's agrarian politics. National Land Agency as government institution, which takes care of the agrarian matters, does not understand the law as the expression of people's justice; they only affirm the control function of the state law over its people. But the writer did not bring up how actually the system of management and utilization of agrarian resources by the people in the community itself, because the description of system of management and utilization in the community can disclose whether the existing system in the community is caused by the 'failure' of the government or whether the system is originally 'owned' by the community. Thus the meaning of justice indicated by the writer can be understood more comprehensively.

**Thabrani Yunis** described the process of marginalization of the access of the Aceh people to the agrarian resources. His article disclosed that the condition of the similar marginalization suggested by Subekti. Tabrani Yunis mentioned as well that the military has a strong influence in the marginalization process of the local people. The general description of the writer does not fully touch the mechanism developed by local community in the management and utilization of agrarian resources and its relation with the existing marginalization.

The government's actions in many cases have caused the disappearance of production means of certain groups of people such as farmers, which is much related to the decreasing of their welfare condition. The disappearance of their production means was explained by **Syaiful Bahari** as the trigger of the incidence of the peasant movements who fight to take over their resources through mass force actions to press the related institutions who they consider have inflicted a loss to them. The peasant movements are often pushed politically by particular parties. New awareness in the peasant movement about the importance of organizing and self-reinforcing the farmers to develop alternative production system, as explained by the writer, might turn to be a promising sign to the direction of the establishment of effective institution in handling the problems of management and utilization of agrarian resources.

Alternative production system in the management of agrarian resources in peasant movements is an interesting point of view. This alternative management of agrarian resources makes us recall about the issue of local wisdom of a community in managing their agrarian resources, for example the indigenous people, as described in the article of **Kusnaka Adimihardja**. In Baduy community or *Kasepuhan*, as the case in this article, apparently there is an institutional arrangement concerning the role and behavior of the individuals and function of every agrarian resource found in the community. The study of the management and utilization system of agrarian resources of the indigenous community might become a valuable lesson to find forms and strategies that are applicable and acceptable

and it offers explanation to the existence of indigenous people becomes vigorous discussion in the discourse of agrarian legislation.

In the context of regional autonomy, village reform is considered important in the relation of the formation of the potential agrarian reform. **R. Yando Zakaria** and **Noer Fauzi** affirmed that according to the Law no.22 of 1999, village was recognized as a legal unity of people so what is necessary is to restore the village autonomy that will efface the ever-present dualism in their village institutions. Such recognition also means that the rights of the local community at village level to manage and use their agrarian resources are being acknowledged. This interesting article would be more in focus if the writer also explained the condition that might come about to the village community. This is important because the issue of the structure of the New Order regime's control is already very strong and it has made the village community accustomed to the village structure and the system of agrarian resources management already formed at that time. Meanwhile the village community along with the mechanism of local original agrarian resources management has faded or totally lost. The thought of what will be 'lost' because of the village reform or the restoration of village autonomy will be very important to be brought up. In the context it is important to consider the readiness of the village or the local community to the change that will take place, the direction of the change, and what they have to prepare. The change or village reform will have an important implication to the system of resources management at local level, and what kind of institution of agrarian resources management that should be developed. Such point of view will give an obvious track to develop a system of agrarian resources management that can be considered fair and participatory.

**Juni Thamrin** expressed an idea of participatory and sustainable agrarian resources management in responding the possibility which might emerge in the context of social, economic and political change which is now on its way. The issue necessary to be explored ('repaired or rearranged') is the government's accountability to provide services of agrarian resources and opportunity in

strengthening the people's initiatives. Juni Thamrin's article offered strategic and technical measures that involve many parties in building participatory awareness, like the government, NGOs, and other member of the community. Building close and familiar social network in an effective institution apparently has to pass a quite long trial and error process considering the present intense conflict of interest.

An important thing related to the issue of agrarian resources is the assumption that at macrolevel the issue of agrarian resources are not supported by accurate information, primarily at the local level. For the sake of collecting information to settle the agrarian problems, it is important to know the right research method. The type of information will determine the method to be used. **Endang Suhendar** presented an article on research method in agrarian resources studies that can be done relating to the type of the necessary information. Various methods presented by the writer are actually not new, but until present there is yet any research method which is particularly used in the research of agrarian issue and effectively capable of explaining the research issue. Knowledge about this method becomes very important considering that the discussion on the agrarian issue is often not based on deeper and basic facts of the roots of the actual problems.

As mentioned above, an issue which has not been obvious in those articles is the thought about the gender aspect of the management and utilization of agrarian resources. It seems that this issue is still the neglected one. It is clear that the gender issue is a homework for all related parties and those who have concern over the problem of management of agrarian resources. Some writers do mention about the involvement of women but it is not clear enough describing the problems faced by women and its involvement and potential in the future in management and use of agrarian resources.

Complexity of the issue of agrarian resources management needs some careful thoughts in its planning and implementation. Various ideas presented in this edition are expected to pull the trigger of other ideas that must be responded by all parties

who have some concerns in implementing a fair and sustainable management of agrarian resources.

Editor

Sofwan Samandawai



# PENGELOLAAN SUMBER DAYA AGRARIA: KELEMBAGAAN DAN REFORMA AGRARIA

**Sediono M.P. Tjondronegoro<sup>1</sup>**

## U M U M

Bila menengok jauh ke belakang semasa manusia masih sepenuhnya tergantung dari kekayaan alam di lingkungan sekitarnya, asset tanah menjadi sumber kehidupan utama. Oleh karena itu agraria juga diasosiasikan dengan pertanian saja. Kekayaan alam di atas maupun di bawah permukaan bumi belum menjadi sumber kehidupan, hutan masih luas dan berbagai pertambangan belum dikenal. Inilah sebabnya mengapa agraria dipahami sebagai pengertian yang semata-mata mencakup tanah (*land*) dan pemanfaatannya, terutama setelah penduduk tidak lagi berpindah-pindah dan mengembara (*nomadic*), untuk bercocok tanam atau mengelola pertanian.

UUD 1945 negara Republik Indonesia, dalam pasal 33 ayat 3, jelas mengatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam adalah asset utama rakyat Indonesia. Berdasarkan pasal 33 itulah UU Pokok Agraria 1960 mencakup tanah, air, dan kekayaan alam di atas maupun di bawahnya kedalam istilah Agraria. Oleh karena itu, UUPA 5/1960 menjadi UU induk dari kekayaan alam dan sumber daya alam kita.

Pihak yang dulu menguasai tanah adalah suku-suku bangsa (Tribes, Clans, dan lain-lain) untuk wilayah berburu dan setelah menetap untuk pertanian. Kemudian feodalisme muncul dan raja-raja yang menguasai kerajaannya tentu juga menguasai tanah dalam batas wilayah kerajaannya. Petani yang tinggal di wilayah seperti itu menjadi sumber tenaga kerjanya dan

---

<sup>1</sup> Profesor Emiritus Sosiologi Pedesaan IPB dan Ketua Badan Pengurus AKATIGA.

sumber penghasil pangan. Sebaliknya raja yang biasanya merekrut pengawal/prajurit juga memberi perlindungan kepada rakyatnya terhadap perampok dan penyerangan dari luar pada umumnya.

Satu bentuk lain adalah wilayah yang dikuasai gereja dan ditaati petani. Di Eropa pernah terjadi pertentangan antara Gereja dan Negara, setelah “negara bangsa” (Nation State) pada th. 1600, kerajaan-kerajaan dalam perkembangan tersebut kurang berperan dan mulai bersatu membentuk negara. Satu contoh yang jelas di Eropa adalah Perancis setelah revolusi 1789, yang menumbangkan struktur feodal dan mendirikan Republik pertama. Tentu kemudian tanah kerajaan beralih penguasaannya, sebagian kepada pribadi-pribadi, baik borjuis ataupun petani dan sebagian lagi ke negara. Sistem ekonomi kapitalis yang zaman itu juga semakin meluas membenarkan pemilikan pribadi.

### **Kelembagaan Ekonomi dan Agraria**

Bila kita tinjau kembali zaman feodal, kita lihat pertumbuhan awal suatu lembaga yang mencerminkan ketergantungannya dari pejabat/pembantu raja kepadanya. Pejabat yang turut menunjang kekuasaan raja dan struktur feodal diberi sebidang tanah untuk digarap sebagai imbalan atas jasa-jasanya serta kesetiaannya. Konsep ini disebut *apanage*, di Jawa disebut “tanah bengkok”. Secara harfiah dalam bahasa Belanda memang “tanah pejabat” (*ambts gronden*). Dulu, bidang-bidang tanah di Eropa bisa luas hingga beberapa puluh hektar. Namun, tanah *apanage* tetap menjadi milik raja dan tidak dimiliki pejabat. Persis seperti “tanah bengkok” lurah-lurah kita di Jawa.

Zaman dulu memang belum ada sistem ekonomi uang yang meluas di daerah pedesaan, sehingga pajak “dibayar” kaum petani kepada raja dalam bentuk gandum atau hasil bumi lain. Di Eropa Barat di kenal nilai pajak yang setara dengan sepersepuluh dari hasil bumi (*natura*). Sangat menarik adalah perkembangan bagaimana tanah mulai mempunyai arti dalam sistem ekonomi di Eropa. Menurut sejarah, situasi ini berawal di era kaum Physiocrat (menjelang tahun 1700) dengan tokohnya Quesnay yang menganggap tanah sebagai sumber daya utama dalam sistem ekonomi.

Kaum Merkantil sebelumnya (15.. – 1700) mengunggulkan perdagangan antar-negara/daerah. Intinya adalah memperoleh emas melalui perdagangan (tukar menukar) yang sebelum zaman Merkantilisme tidak terbayang bisa terjadi. Mengapa? Karena sejak zaman Yunani Kuno (Plato/Socrates) sekitar 350 S.M perdagangan dianggap pekerjaan hina. Walaupun sering masyarakat Yunani Kuno diacu sebagai pencetus sistem demokrasi antara lain karena sudah ada jenis perwakilan rakyat (*ecclesia*), tetapi masyarakat polis Athena masih mengenal pelapisan sosial yang jelas. Dalam pada itu lapisan bawah terdiri atas pedagang dan pengrajin (*manual labors*). Sampai zaman pertengahan (*middle age*) di Eropa Barat perdagangan dianggap rendah, dan terutama menurut Gereja Katolik menagih bunga yang sering terjadi di dunia perdagangan tidak dibenarkan; tepat seperti riba dalam masyarakat Islam sampai abad ke 21. Ingat gejala Bank Muamalat dalam masyarakat kita sekarang yang mencoba mencari alternatif baru.

Singkatnya sekalipun kaum Merkantilis mengeksport gandum untuk memperoleh emas, tetapi tanah belum terlalu dianggap sebagai “asset ekonomi”. Baru tokoh Physiocrat.F. Quesnay mengancam kaum Merkantilis yang mengunggulkan perdagangan, sehingga melupakan pertanian. Physiocrat menurut literatur dari istilah-istilah Yunani berarti “penguasaan oleh alam”. Dalam sejarah ekonomi, Physiocrat dianggap sebagai “pendiri ilmu ekonomi” maka dapat kita simpulkan bahwa landasan ekonomi terkuat adalah pertanian yang membutuhkan prasyarat ketersediaan tanah.

Postulat ini ternyata dilupakan oleh para ahli ekonomi kita ketika merancang Repelita (1969/70-1973/74) untuk negara agraris Indonesia. Para perancang Repelita terlalu cepat ingin meningkat ke perdagangan dan industri (Merkantilisme ke neo klasik) dengan mengabaikan pembenahan agraria yang dasar-dasarnya sudah dirumuskan dalam UUPA 5/1960.

### **Negara-Bangsa dan Agraria**

Di atas telah dideskripsikan runtuhnya tatanan feodal dan timbulnya negara-bangsa, yang semua berawal dari usaha menguasai tanah. Tidak hanya di Eropa tetapi di Amerika Utara, Amerika Latina, Afrika Selatan, dan Asia tanah menjadi perebutan. Di Amerika Serikat bangsa

Indian terdesak oleh bangsa kulit putih dari Eropa (Perancis, Irlandia, Inggris, Jerman, dan Eropa Timur), sedangkan Amerika Latina lebih dijajah oleh Spanyol dan Portugal. Setelah penjajahan Spanyol dan Portugal berakhir, tumbuh juga negara bangsa yang menguasai tanah. Di Kolombia misalnya 60% dari wilayahnya adalah tanah negara. Demikian pula di negara kita, setelah 1870 dengan Undang-undang Agraria pertama (*Agrarische Wet*) sebagian besar wilayah di dataran rendah--paling tidak di Jawa-- menjadi tanah negara.

Lembaga “Desa perdikan” (merdeka) dan tanah swapraja sudah lama pudar, mungkin sekarang hanya D.I.Yogyakarta yang masih mempunyai tanah swapraja di bawah penguasaan Sri Sultan Hamengkubono X. Di Kesunanan Surakarta yang bukan daerah Istimewa, tanah swapraja sudah sangat menyempit, sejak swapraja dihapus ditahun 1948. Di luar Jawa, yang tidak pernah diadakan registrasi kadastral, bahkan tidak jelas mana batas hak ulayat dan mana tanah negara. Negara beranggapan semua adalah tanah negara selama tidak ada tuntutan dari suku adat setempat atas hak ulayat. Akibatnya, Departemen Kehutanan menguasai 70% dari seluruh wilayah Indonesia. Namun setelah penduduk bertambah dan memerlukan tanah garapan, tuntutan terhadap “tanah negara” bertambah gencar dan peluang konflik tanah bertambah besar pula.

Sudah sejak zaman penjajahan hingga zaman kemerdekaan proses tersebut dipercepat. Sistem ekonomi uang meluas dan menembus ke daerah-daerah yang semula terpencil, sehingga norma/nilai adat semakin melemah. Individualisme, yang tampak dari perilaku petua adat, menebal dan lembaga adat berkurang peranannya. Penyewaan, penyerahan, bahkan penjualan tanah adat semakin banyak dilaporkan karena terjadi tanpa musyawarah terlebih dahulu dengan warga suku lain. Sementara itu sistem pengadilan dan kendali sosial (*sosial control*) juga telah tidak jelas atau sudah tidak efektif lagi.

### **Kelembagaan yang Mengurus Agraria**

Kelembagaan yang menangani agraria dapat dibagi atas tingkat nasional dan lokal yang mengacu ke kecamatan ke bawah. Di Indonesia tampaknya kelembagaan di tingkat nasional saja yang masih agak berperan. Setelah tahun 1965, di tingkat lokal tidak ada apa-apa karena UUPA 5/1960 di peti-es-kan dan *landreform*, dalam arti redistribusi tanah, dihentikan.

Di tingkat nasional lembaga pertanahan yang ditugaskan merumuskan RUU Pokok Agraria, boleh dikatakan adalah panitia negara yang dibentuk di Yogya tahun 1947. Sejak 5 juli 1959 sudah ada Biro Perencanaan dan perundang-undangan yang di kepalai Mr.Sunitro Tjokrowardoyo, di bawah Departemen Agraria yang dipimpin oleh menteri Mr. Sadjarwo. Pada saat itu, urusan dan masalah agraria dianggap demikian penting, demi meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia yang agraris.

Penetapan UU tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dalam “ Dasar-Dasar dan Ketentuan Pokok” Bab I pasal 1 sangat jelas menyatakan bahwa:

1. Seluruh Wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.
2. Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung dalam wilayah Replublik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Y.M.E. adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan Nasional.
3. Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termasuk dalam ayat (2) pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.
4. Dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air.
5. Dalam pengertian air, termasuk baik perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia.
6. Yang dimaksud ruang angkasa ialah ruang di atas bumi dan air tersebut pada ayat (4) dan (5) ini.

Sering dilupakan kata-kata dalam pidato Menteri Agraria Sadjarwo (1961) bahwa: “Maka landasan UUPA ialah hukum adat yang dibersihkan dari unsur-unsur yang bersifat pemerasan, serta mengindahkan unsur-unsur agama”. Dasar-dasar *landreform* yang tercantum dalam UUPA 5/1960 juga bertujuan mengadakan pembagian yang adil dan merata atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah. Akibatnya, pemilikan tanah yang luas (*groot grond bezit*) ditiadakan karena merugikan kepentingan rakyat).

Diakui pula bahwa untuk mengubah struktur ekonomi (dari kapitalis ke sosialisme Indonesia), struktur ekonomi agraris harus seimbang dengan struktur ekonomi industri. Agaknya waktu Pelita I era Orde Baru prinsip dan urutan tahapan tersebut di atas dilupakan, sehingga kelas menengah tumbuh dengan kewiraswastaan yang lemah serta berperilaku terlalu spekulatif. Akibatnya, kita sekarang terjerumus dalam multi-krisis politik-ekonomi dan sosial budaya!

Akibat pembekuan UUPA 5/1960 setelah 1965, sebenarnya tidak banyak lembaga di tingkat nasional dan regional yang mengurus masalah agraria. Memang di bawah Departemen Dalam Negeri ada Direktorat jenderal Agraria yang mengurus registrasi perpajakan tanah (IPEDA), dan di beberapa lokasi dilakukan konsolidasi tanah dan masalah administrasi tanah.

Setelah Pemerintah merasa kesulitan memperoleh tanah guna proyek-proyek pembangunan (1977 dan seterusnya) maka dibentuklah Badan Pertanahan Nasional (1988) sebagai pengganti Ditjen Agraria yang dibubarkan. Walaupun BPN langsung di tempatkan di bawah Sekretariat Negara (lebih dekat ke Presiden) jajaran ke bawah melemah karena personalianya dipinjam dari Departemen Dalam Negeri (ex-Ditjen agraria). BPN ternyata lebih sukar untuk bertindak efektif, pengawasannya juga lemah karena dalam kenyataan Kepala BPN bertanggung jawab kepada Presiden R.I bukan kepada menteri Dalam Negeri lagi atau kepada DPR.

Perlu pula di ketahui bahwa sebagian besar kawasan hutan di Indonesia (70%) adalah daerah Departemen Kehutanan, sehingga Departemen Pertanian hanya berurusan dengan tanah pertanian dan perkebunan. Koordinasi antara Departemen, walaupun ada, juga tidak terlalu efektif.

### **Lembaga Regional dan Lokal**

Kelembagaan yang khusus mengurus agraria ditingkat regional dan lokal juga sebatas Dinas, dulu dibawah Direktorat Jenderal Agraria, Departemen Dalam Negeri.

Perselisihan mengenai tanah dapat diajukan ke pengadilan tingkat kabupaten atau propinsi. Boleh dikatakan sejak abad ke-20 sebenarnya sudah ada usaha melakukan desentralisasi

kekuasaan tingkat desa dalam sistim Pemerintahan Hindia Belanda, tetapi aturan khusus mengenai agraria belum ada. Memang ada keputusan tentang desentralisasi (*Decentralisatie Besluit*, 30 Desember 1904) atau Ordonansi Daerah (*Locale Raden Ordonnantie*, 8 mei 1905) tetapi semua bersifat pemerintahan umum bukan khusus agraria.

Undang-undang no 5/1974 mengenai “Daerah Otonom” atau disebut daerah juga tidak mengandung pasal yang membenarkan pembentukan lembaga-lembaga yang khusus mengatur agraria, kecuali Dinas. Wewenang Daerah semata-mata mengurus rumah tangganya sendiri. Sepertinya ini menunjukkan kemunduran bila dibandingkan dengan UU no 11 dan no 14 tahun 1950 mengenai pembentukan dan lingkungan Propinsi Jawa Barat. Menurut pasal 4 sudah disebut urusan apa saja yang menjadi wewenang Daerah dan di antaranya ada urusan agraria (tanah), urusan pengairan, jalan-jalan dan gedung-gedung, serta urusan pertanian, perikanan, dan koperasi. Namun demikian kelembagaan tetap dalam gugus Pemerintahan.

Ditingkat desa pernah akan di bentuk desapradja (UU no 19 tahun 1965), tetapi setelah pergolakan politik dalam tahun ini juga dikeluarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri no.29/1966 tanggal 15 Oktober 1966 yang menanggukkan pembentukan desapradja sampai ada ketentuan lebih lanjut. Otomatis peraturan pemerintah yang seharusnya dirumuskan serta mengacu ke UU no.19/1965 juga tertunda.

Kita tahu bahwa UU no.19/1965) tersebut sudah diganti oleh Undang-undang no.5/1979 mengenai Pemerintahan Desa. Sejak itu juga kita kenal istilah : desa swakarsa, desa swadaya, dan desa swasembada yang berlaku untuk seluruh Indonesia. Hal ini tampaknya sudah tidak sesuai lagi, karena mengingkari masyarakat adat dengan hak ulayatnya. Sementara ini lembaga-lembaga adat didaerah pedesaan juga mulai rapuh karena UUPA 5/1960 juga sudah dibekukan dan tidak ada peraturan-peraturan khusus mengenai agraria. Musyawarah desa dapat membicarakan berbagai masalah pembangunan, yang berlangsung dalam wadah Lembaga Sosial Desa (LSD). Pada tahun 1980-an malah ada Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD).

Mengenai registrasi tanah pertanian, memang sejak dahulu ada buku tebal huruf C (atau buku Cohier) yang mengandung catatan tentang pemilikan dan perubahan pemilikan tanah. Namun,

sudah lama lurah-lurah tidak mengisi keterangan yang diperlukan sehingga sulit diketahui secara cermat keadaan sesaat tentang perubahan yang terjadi. Banyak kekacauan telah timbul dari keteledoran pamong desa itu.

Ketimpangan penguasaan tanah desa ini mungkin lebih tercermin dalam hasil Sensus Pertanian yang setiap 10 tahun diselenggarakan Badan Pusat Statistik. Yang jelas antara 1983-1993 akumulasi tanah terjadi dan jumlah petani yang menguasai <0,5 Ha bertambah.

### **Kelembagaan dan Cita-cita Reforma Agraria**

Apabila kelembagaan atau institusi diartikan sebagai perwujudan (bisa berbentuk perilaku atau bangunan nyata) norma/nilai yang mendasarinya (pranata) maka perundang-undangan adalah suatu perwujudan. Dalam rangka ini proses perubahan struktur agraria yang ada ke struktur baru yang lebih adil dan mensejahterakan rakyat dapat kita pahami sebagai REFORMA AGRARIA. Oleh karena UUPA 5/1960 cukup lama dipeti-eskan maka lembaga yang lebih operasional, juga belum dibentuk dari tingkat desa sampai tingkat nasional. Ditingkat paling makro/tinggi tadi UUPA 5/1960 yang sudah begitu komprehensif dan disetujui *Founding Fathers* Republik Indonesia sebaiknya diterima sebagai undang-undang induk dan harus diacu UU lain yang lahir setelah 1965. Namun, UU Pokok kehutanan, UU Pengairan, UU Pertambangan, UU Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, UU lingkungan, UU Tata ruang, dan sebagainya tidak mengacu kepada UUPA 5/1960.

Pemikiran dan pengaturan yang begitu teknis atau sektoral menimbulkan banyak kesimpang-siuran dan menciptakan kerumitan yang perlu kita pecahkan. Kerumitan yang sekarang ada dan harus kita pecahkan sudah begitu lanjut, sehingga dirasakan perlu membentuk Departemen Agraria kembali seperti yang ada ditahun 1960. Memang perlu suatu kabinet yang kuat, dalam mana Menteri-menteri yang bersangkutan (Kehutanan, Pertambangan, Pertanian, Lingkungan Hidup, Hankam, dan sebagainya) sefaham dengan Menteri Departemen Agraria dalam melaksanakan Reforma Agraria.

Menurut pengalaman negara-negara yang sudah berhasil melaksanakan Reforma Agraria atau *Landreform* seperti Jepang, Korea, RRC, Taiwan, dan lain-lain bukan hanya tekad politik dan



pelaksanaan terkoordinir yang diperlukan, melainkan juga dukungan dari aparat sipil maupun militer yang bersih. Perancang ekonomi pembangunan juga perlu meyakini bahwa Reforma Agraria yang berhasil mempercepat proses industrialisasi negara secara lebih mandiri. Reforma Agraria memang harus dilaksanakan dalam waktu yang terbatas, walaupun bisa tahunan, tetapi semakin singkat semakin baik. Operasionalisasi kebijaksanaan ini ibarat suatu pembedahan (seperti operasi tubuh manusia).

Tindakan ini jelas tidak nyaman untuk golongan tertentu, terutama tuan tanah besar, tetapi satu-satunya jalan untuk melangkah lebih cepat ke arah industrialisasi dengan cara yang adil. Berjuta-juta petani penggarap akan berperan serta karena mereka merasa dapat memperbaiki nasib mereka. Tidak diingkari bahwa dalam proses reforma Agraria akan timbul konflik, dan karena itu perlu ada lembaga peradilan khusus yang memecahkan konflik di daerah atau Pusat. Dulu memang pernah dibentuk pengadilan *Landreform*, tetapi hidupnya tidak lama!

Reforma Agraria memang juga suatu tindak Pemerintah yang tidak terlepas dari politik, dan karena itu memerlukan dukungan dari organisasi petani yang kuat. Namun demikian, tidak berarti organisasi petani harus mempunyai Ideologi Politik. Hal yang paling mutlak diperlukan adalah organisasi petani yang dapat menjadi "Pressure group" yang kuat, sehingga turut diperhitungkan dalam DPR/MPR dan dikalangan kabinet. Dalam kaitan ini, LSM diharapkan dapat berperan dalam proses advokasi dan penguatan perjuangan kaum tani agar mereka dapat memperbaiki nasibnya.

Gerakan Reforma Agraria tidak perlu dikendalikan di tingkat Nasional, tetapi sesuai UU Otonomi Daerah 22/1999 bisa saja diawali oleh Pemda (Dati I atau II) yang sudah siap. Inilah beberapa langkah yang melalui pembentukan lembaga dapat segera dilakukan, justru guna menghindari anarki di daerah Pedesaan pada umumnya.

**SUMBER ACUAN**

SOEDARGO, R.1962.*Perundang-undangan Agraria* Indonesia. Jilid I. Bandung:N.V. ERESKO

SURIANINGRAT, Bayu. 1981.*Pemerintahan dan Administrasi Desa*. Jakarta: Aksara Baru.

TALIZIDUHUNDRAHA. 1981. *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa*. Jakarta: P.T. Bina Aksara.

TUMA, Elia H. 1965. *Twenty-Six Centuries of Agrarian Reform; A Comparative Analysis*. Berkeley: University of California Press.

ZIMMERMAN, I.J.1953. *Geschiedenis van het Economisch Denken* Den Haag: Uitgeverij Albai.

# REFORMA AGRARIA TUNTUTAN BAGI PEMENUHAN HAK-HAK ASASI MANUSIA<sup>1</sup>

Gunawan Wiradi<sup>2</sup>

## Pendahuluan

Bencana kelaparan dan malnutrisi merupakan *rural phenomenon*. Sekitar 80% manusia lapar di dunia ini tinggal di pedesaan. Bencana kekurangan pangan hampir selalu terjadi di pedesaan, tempat pangan dihasilkan. Inilah ironi peradaban manusia! Meskipun peperangan dan bencana alam kadang turut menjadi sebab terjadinya kekurangan pangan, namun sebagian besar bencana kurang pangan pada dasarnya disebabkan oleh alasan-alasan *buatan manusia* (lihat piere Spitz, 1979). Sebagian besar proses-proses kemasyarakatan yang menjurus kearah pemiskinan dan *marjinalisasi sosial berawal dari pengingkaran terhadap akses rakyat* atas sumber-sumber produktif, terutama tanah.

Perjuangan rakyat bawah, khususnya petani, dalam hal penguasaan tanah tetap berlanjut sebagai ciri utama konflik-konflik politik di berbagai belahan dunia. Setelah berakhir perang dingin akibat runtuhnya negara-negara sosial, maka gagasan-gagasan dan kebijakan-kebijakan liberalisasi, swastanisasi, dan modernisasi menjadi arus pemikiran yang dominan. Namun pada tanggal 17- April –1996, di Brazil bagian utara, yaitu di kota Eldorado dos Carajos, petani dan buruh tani yang tergusur tanahnya oleh “pembangunan” melakukan demo besar-besaran menuntut hak-hak mereka dan menuntut dilaksakannya reforma agraria. Demo ini berakhir dengan banjir darah, karena mereka diberondong peluru aparat negara. Jumlah korbannya 19 orang mati dan lebih dari 60 orang luka parah. Peristiwa mengerikan ini *menjadi kepala berita di berbagai media di dunia*. Berita pembantaian massal ini akhirnya

---

<sup>1</sup> Makalah yang disampaikan dalam “KONFERENSI nasional Pembaruan Agraria sebagai upaya perlindungan dan pemenuhan Hak-hak Azasi Manusia Petani”, diselenggarakan oleh Komnas HAM bekerjasama dengan sejumlah LSM tanggal-17-20 April-2001 di Jakarta.

<sup>2</sup> Anggota Badan Pengurus AKATIGA, Anggota Pengurus Inti Sekretariat Bina Desa Jakarta, Penasihat Konsorsium Pembaruan Agraria.

membuka mata para pakar dunia bahwa reforma agraria pada hakekatnya merupakan persoalan hak-hak asasi manusia (Anonim, *FIAN*, 200).

Bagaimana di Indonesia? Kebijakan “Pembangunan” Orde Baru dari awal memang sudah salah karena tidak meletakkan masalah agraria sebagai basis pembangunan. Ini berbeda dari, misalnya, Jepang, Korea Selatan, Taiwan, Mesir, dan India. Akibatnya, kita semua telah menyaksikan dalam masa lebih dari separoh era kekuasaan Orde Baru, Indonesia diwarnai oleh maraknya kasus-kasus sengketa agraria yang kadang juga memakan korban manusia. Sengketa tanah terjadi di hampir semua wilayah dan menyangkut hampir semua sektor. Berdasarkan laporan Badan Pelaksana Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA, 2000), sekurang-kurangnya terekam 1.742 kasus sengketa tanah di Indonesia yang tersebar di 25 Propinsi. Sengketa itu di ikuti dengan 12 kasus penculikan, 24 kasus pembunuhan, 39 kasus penembakan, 151 kasus teror, 163 kasus penganiayaan, 212 kasus intimidasi, dan 763 kasus penangkapan. Anehnya, kenyataan yang tak bisa dibantah ini ternyata belum cukup membuka mata para elit nasional sekarang ini bahwa agraria adalah masalah mendasar yang harus segera diperhatikan.

### **Beberapa Kondisi Keagrarian Kita**

Seperti telah berulang kali penulis sampaikan dalam berbagai kesempatan, kondisi keagrariaan pada suatu masa, pada hakekatnya merupakan produk dari *bekerjanya empat faktor yang saling berinteraksi*, yaitu: (a) warisan sejarah, (b) dinamika internal, (c) campur tangan pemerintah melalui kebijakan-kebijakannya; dan (d) intervensi pihak luar, seperti perusahaan-perusahaan swasta besar domestik maupun asing, gerakan dari *Transnational Corporation* (TNC), badan-badan penyedia dana, dan lain-lain.

Kita mewarisi sejarah panjang keagrariaan yang telah membentuk wajah struktur agraria yang mempunyai sisi pertanian rakyat dan sistem perkebunan besar. Sedangkan “pengusaha hutan” secara historis merupakan gejala relatif baru (yaitu sejak Orde Baru).

Pemerintah Orde Baru menganbil kebijakan politik ekonomi yang sama sekali bertolak belakang dengan pemerintahan sebelumnya. Orientasi yang menekankan pada: “Berdaulat

dalam politik, berdikari dalam bidang ekonomi, dan berkepribadian dalam kebudayaan serta meletakkan masalah pembaruan agraria sebagai basis pembangunan” telah di ubah total

menjadi: “bertumpu pada yang kuat (*betting on the strong*), mengandalkan bantuan dan utang dari luar negeri serta mengundang modal asing”. Dalam proses selanjutnya, kebijakan-kebijakan Orde Baru makin lama makin menunjukkan ciri khas yang saya sebut sebagai kebijakan “rumah terbuka”. Kebijakan ini ibarat “pucuk dicinta ulam tiba” bagi kekuatan-kekuatan modal internasional. Bagi kepentingan ekspansi “agribis”nya, mereka mengharapkan terbukanya fasilitas-fasilitas penyediaan sumber-sumber agraria, khususnya tanah. Orientasi pembangunan yang menitikberatkan pada pertumbuhan ekonomi seta keterikatan utang telah mendorong pemerintahan Orde Baru untuk memenuhi harapan modal internasional. UUPA-1960 masuk peti-es, kemudian lahirlah Undang-Undang Pokok Kehutanan, Undang-undang Pokok Pertambangan, dan kebijakan-kebijakannya yang menyebabkan tumpang tindih dan simpang siurnya berbagai peraturan/perundangan. Ketika UUPA dikeluarkan lagi dari peti-es pada tahun 1960 -- “nasi sudah jadi bubur”-- justru dipakai secara menyimpang dari semangatnya semula. Atas dasar itu semua maka lahirlah Hak Pengusaha Hutan (HPH), program-program PIR dengan berbagai jenis, konsesi-konsesi penangkapan ikan laut, dan sebagainya yang akhirnya membentuk wajah keagrariaan kita sekarang ini. Bagaimanakah “wajah” tersebut?

Sayangnya, di Indonesia belum ada data keagrariaan yang lengkap, menyeluruh, dan akurat. Yang ada hanyalah gambaran “kasar” dan umum, serta tidak mencangkup semua sektor, sebagai berikut.

*Struktur penguasaan tanah usaha tani tanaman pangan sangat timpang.* Dari hasil Sensus Pertanian 1993, terdapat gambaran bahwa di satu sisi 43% dari jumlah rumah tangga pedesaan adalah rumah tanga tunakisma (*landless*). Di sisi lain, 16% dari rumah tangga pedesaan menguasai 69% dari luas tanah yang tersedia dan 41% rumah tangga menguasai hanya 31% dari luas tanah dari yang tersedia (lihat a.l. Suhendar dan Winarni, 1998).

*Perkebunan.* Menurut data dari Ditjen Perkebunan Dept. Hutbun, tahun 2000, selama 30 tahun terakhir (dari 1968 s/d 1996) luas areal perkebunan secara keseluruhan meningkat dari 4,96 juta ha menjadi 14,67 juta ha dengan perincian sebagai berikut:

	1968 (juta ha)	1998 (juta ha)
Perkebunan Rakyat	4,12	11,7
Perkebunan Besar Swasta	0,4	2,0
Perkebunan Besar Negara	0,44	0,97
Jumlah	4,96	14,67

Pada tahun 1997/1998, jumlah perkebunan besar itu ada 1338 kebun. Dari jumlah tersebut sebanyak 252 kebun merupakan terlantar!

*Kehutanan.* Luas daratan Indonesia adalah  $\pm$  192 juta ha. Dari jumlah itu sekitar 74% merupakan kawasan Hutan. Rinciannya:

Hutan Produksi tetap	33 juta ha
Hutan Produksi Terbatas	31 juta ha
Hutan Lindung	29,5 juta ha
Hutan Konvensi	30,5 juta ha
Hutan suaka Alam dan wisata	19 juta ha
	143 juta ha

Hutan konversi pada tahun 1984 tinggal 8,4 juta ha, karena sebagian besar dikonversi dan digunakan untuk kepentingan nonkehutanan, terutama untuk perkebunan dan transmigran.

Masih tentang kehutanan, data per Desember 1983 menunjukkan areal hutan yang di kuasai oleh kurang lebih 570 pemegang HPH sudah mencapai  $\pm$  62,29 juta ha, 52% dari luas tersebut dikuasai hanya oleh 20 kelompok konglomerat. Selain itu, terdapat  $\pm$  3,8 juta ha yang di kuasai 38 perusahaan pemegang HPHTI, serta 796.254 ha dipakai HPHTI-trans oleh 10 konglomerat. Sedangkan areal yang dikuasai BUMN (Perhutani dan Inhutani) hanya 8,9 juta ha. (lihat Noer Fauzi dalam *Jurnal Analisis Sosial*, Juli 1996:45-47. Data lain yang lebih rinci terdapat di dalamnya).

Demikian sekelumit gambaran “wajah” agraria kita dalam angka. Apa makna data tersebut? Lepas dari akurat atau tidaknya angka-angka itu, setidaknya gambaran tersebut memberikan indikasi kuat tentang proses terjadinya dua gejala, yaitu:

1. Terjadinya *incompatibility* (ketidakserasian, atau ketimpangan) dalam alokasi pengadaan tanah; sementara tanah-tanah pertanian pangan tergusur, areal perkebunan besar justru bertambah. Dominasi modal swasta atas penguasaan tanah telah menggeser kedudukan pemerintah jika dibandingkan dengan 30 tahun sebelumnya.
2. Terjadi pula ketimpangan yang parah dalam hal sebaran penguasaan tanah disektor pangan.

Pengalaman sejarah di berbagai negara membuktikan bahwa sumber utama konflik agraria adalah terjadinya bermacam incompatibilitas (Christodoulou, 1990), terutama berkenaan dengan dua hal di atas. Pengalaman di Indonesia selama Orde Baru juga memberi pelajaran bahwa *dalam situasi konflik itulah terdapat peluang besar yang mengakibatkan terjadinya pelanggaran HAM*. Namun hal sebaliknya pun terjadi, yaitu konflik itu muncul karena sebelumnya telah terjadi pelanggaran HAM. Dalam hubungan ini, beberapa macam pelanggaran dapat disebut antara lain:

- Menggusur tanah pertanian dari rakyat, dengan dalih apapun, tanpa *persetujuan rakyat* apalagi dengan ganti rugi yang tidak layak adalah melanggar “hak untuk memperoleh pangan yang layak” (*the right to adequate food*).

- Mendorong-mendorong petani dengan bujukan apapun agar mereka menjual tanahnya, pada hakekatnya merupakan pelanggaran terhadap HAM petani karena melanggar “hak untuk memberi makan kepada dirinya sendiri” (*the right to feed oneself*).
- Kedua hal tersebut (a dan b) dianggap pelanggaran, karena tanah merupakan sumber bagi “pangan yang layak” dan bagi kemampuan “memberi makan dirinya sendiri”.
- Pengusuran dengan paksa disertai intimidasi dan, apalagi, tindak kekerasan adalah pelanggaran bukan saja terhadap hak asasi petani melainkan juga HAM pada umumnya.
- Kebijakan-kebijakan yang memungkinkan lahirnya klaim atas kawasan hutan dengan asumsi seolah-olah dalam kawasan tersebut tidak ada orang yang hidupnya tergantung dari hutan adalah pelanggaran Ham yang paling mendasar, yaitu hak hidup.

## **REFORMA AGRARIA**

### ***Realisasi Pengakuan Hak-Hak Asasi Manusia***

Perjuangan melawan kemiskinan dan kelaparan bukan saja merupakan kewajiban moral, ataupun sekedar kebijakan arif negara, melainkan (lebih mendasar dari itu) kewajiban negara untuk mewujudkan pengakuan hak-hak asasi manusia. Kewajiban ini secara legal diakui dan didukung oleh mayoritas negara-negara di dunia sebagaimana tercermin dalam dokumen-dokumen hukum internasional. Pasal 25 dari Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia 1948, menyatakan bahwa:

“Setiap orang mempunyai hak untuk memperoleh taraf hidup yang layak bagi kesehatan dan kesejahteraan dirinya dan keluarganya, termasuk pangan, sandang, perumahan dan perawatan kesehatan....dst”.

Dengan diteimanya Deklarasi HAM tersebut di atas, maka lahirlah berturut-turut dua perjanjian internasional:

- (a) Perjanjian tentang Hak-Hak Sipil dan Politik; dan
- (b) Perjanjian tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (HESB), 1996.



HESB sudah diratifikasi oleh lebih dari 140 negara. Bahkan dua negara yang bukan peserta perjanjian (Amerika Serikat dan China) ternyata juga ikut mendukung isi perjanjian itu. Bulan November 1996, di Roma berlangsung pertemuan internasional, *World Food Summit* (WFS) yang di hadiri oleh 186 negara dan lebih dari 450 LSM di Dunia. Deklarasi akhir dari WFS antara lain pengakuan dan pengukuhan kembali komitmen negara-negara peserta terhadap isi HESB.

Pasal 11 ayat 2 dari HESB mengandung pernyataan yang mencerminkan komitmen negara-negara peserta untuk, antara lain, melakukan pembaruan sistem agraria sedemikian rupa sehingga menjamin terwujudnya hak-hak untuk memperoleh pangan yang layak (*the right to adequate food*).

Implikasi dari landasan-landasan hukum tersebut di atas adalah:

- (a) Negara *berkewajiban menghormati* hak memperoleh pangan yang layak, bagi rakyat, dalam keadaan apapun. Ini berarti negara mestinya tidak mengambil langkah politik yang merusak jangkauan (akses) rakyat terhadap sumber-sumber produktif khususnya tanah. Negara harus menghormati hak-hak rakyat atas tanahnya. Penggusuran tanah secara sewenang-wenang tanpa kompensasi yang layak, apalagi dengan intimidasi dan kekerasan, adalah pelanggaran HAM.
- (b) Negara berkewajiban melindungi akses rakyat atas tanahnya dari pengorbanan (*undermine*) pihak ketiga. Kegagalan untuk melaksanakan kewajiban ini merupakan pelanggaran HAM.
- (c) Apabila individu ataupun kelompok-kelompok tidak memiliki akses terhadap tanah (yang berarti tidak memiliki akses terhadap pangan yang layak), maka negara berkewajiban menciptakan akses itu. Inilah relevansi reforma agraria.

Dalam tiga hal tersebut di atas, mungkin ada yang bertanya: “rakyat itu rakyat yang mana?” Telah dijelaskan sebelumnya bahwa landasan-landasan hukum internasional itu dirumuskan dalam rangka memerangi kemiskinan dan kelaparan. Oleh karena itu, langkah pertama yang merupakan kewajiban pemerintah/negara adalah mengidentifikasi siapa atau kelompok mana yang rentan terhadap kerawanan pangan, misalnya, petani tunakisma, buruh tani, para penganggur, baik laki-laki maupun perempuan. Kegagalan untuk mengidentifikasi itu sendiri

sebenarnya sudah merupakan pelanggaran terhadap HAM (*Non identification alone is already a violation of the right to adequate food*).

### **REFORMA AGRARIA HARUS “SUSTAINABLE”**

Meskipun inti reforma agraria adalah *land reform*, namun dari perspektif HAM, reforma agraria itu bukan sekedar redistribusi kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah melainkan harus ditunjang oleh seperangkat infrastruktur agar mereka yang semula tunakisma atau petani gurem itu mampu menjadi pengusaha tani yang mandiri dan tidak terjerumus ke dalam utang. Seperangkat penunjang itu adalah:

- (a) jaminan hukum atas hak yang diberikan
- (b) tersedianya kredit yang terjangkau
- (c) akses terhadap jasa-jasa advokasi
- (d) akses terhadap informasi baru dan teknologi
- (e) pendidikan dan latihan
- (f) akses terhadap bermacam sarana produksi dan bantuan pemasaran.

Seperangkat penunjang tersebut barulah menyangkut hal-hal teknis yang berkaitan erat dengan masalah kelembagaan. Aspek kelembagaan ini harus juga dipersiapkan kerangkanya, terutama kelembagaan yang memberi peluang bagi partisipasi rakyat. Penataan ulang struktur kepemilikan dan penguasaan tanah beserta seluruh paket penunjang tersebut secara lengkap itulah yang dimaksud sebagai “reforma agraria”.

Namun disamping itu, masih ada dua prinsip pokok yang harus diperhatikan agar reforma agraria *sustainable*, yaitu:

- Kebijakan reforma agraria harus mempertimbangkan kelestarian lingkungan. Dalam konteks ini, *techno-farming* merupakan bagian atau subordinat dari *eco-farming*. Tanah yang didistribusikan harus tanah-tanah yang produktif, bukan tanah-tanah marjinal yang hanya bisa produktif untuk jangka pendek dan rawan erosi. Demi hak-hak asasi generasi-generasi yang akan datang, diperlukan konservasi sumber daya-sumber daya produksi pangan, yaitu: tanah,

air, dan keragaman hayati. Inilah kunci ketahanan pertanian, yang berarti ketahanan pangan. Bukan agribisnis!

- Dari aspek sosial-politik, sustainabilitas reforma agraria mensyaratkan dua hal:
  - (a) Dalam berbagai programnya, reforma agraria tidak boleh diskriminatif. Kaum perempuan pedesaan harus dilibatkan peranannya.
  - (b) Perlu diciptakan dan dipertahankan suasana demokratis yang menjamin kebebasan berserikat, dan penguatan organisasi-organisasi tani.

Perlu ditekankan di sini bahwa reforma agraria ideal adalah reforma yang didukung oleh pemerintah dan rakyat. Kewibawaan pemerintah diperlukan justru untuk dapat melaksanakan penegakan hukum yang merakyat. Oleh karena itu, kemauan politik dari pemerintah harus di dorong. Dalam hubungan ini maka proses legislasi menjadi penting. Agar dorongan itu berhasil, diperlukan “dongkrak” dari rakyat. Dongkrak itu akan efektif jika rakyat tani terorganisir secara kokoh. Penguatan organisasi tani menjadi prasyarat bagi terwujudnya reforma agraria yang berhasil.

## **PENUTUP**

Demikianlah, dari uraian sangat ringkas di atas maka jelas bahwa reforma agraria adalah sebuah agenda besar namun mendasar. Oleh karena itu diperlukan kerja sama antara berbagai pihak, khususnya “pihak-pihak yang sudah berpihak pada kepentingan rakyat banyak, terpusat pada petani kecil dan buruh tani....dan pihak-pihak yang mau bersatu dalam perjuangan agar reforma Agraria terwujud menjadi kenyataan“ (Cf. Sayogyo, 2000). Dengan demikian, tiba saatnya bagi berbagai organisasi tani yang telah ada sekarang ini untuk melakukan upaya-upaya guna menyatukan langkah di dalam memperjuangkan dilaksanakannya reforma agraria yang sesuai bagi kepentingan mereka.

**DAFTAR ACUAN**

- Anonim. "Agrarian Reform Human Rights Obligation". Makalah dari FIAN dalam pertemuan Internasional yang diselenggarakan oleh La Via Campesina bekerja sama dengan FIAN, di San Pedro Sula , Honduras, Juli, 2000.
- Christodouou,D.1990. *The Unpromised Land Agrarian Reform and Conflict Worldwide*. London: Zed Books, Ltd London.
- Direktur Jendral Perkebunan. 2000. "Peranan HGU Dalam Pengembangan Perkebunan Besar". Makalah Dalam Lokakarya "Tinjauan Tentang Penguasaan Lahan dan Pola Usaha serta Pemberdayaan BPN dan Pemda Dalam Rangka Partisifikasi Rakyat di Sektor Perkebunan". Kerja sama PKA-LP-IPB dan Ditjen Perkebunan.
- Noerfauzi.1996. "Gue Perlu, Lu Jual Dong". Artikel dalam *Jurnal Analisis Sosial*, no 3, Juli 1996,hal 43-66. Bandung: Yayasan Akatiga.
- Sajogyo. 2000. "Pengantar". Untuk buku G.Wiradi *Reforma Agraria : Perjalanan Yang Belum Berakhir*. Penyunting NOER FAUZI. Yogyakarta: Insist Press, KPA, dan Pustaka pelajar.
- SPITZ , Piere.1979 "Silent Violence : Famine and Inequality". UNRISD. Rome.
- Suhendar, E, dan Budi Wirani. 1998. *Petani dan Konflik Agraria*. Bandung: Yayasan AKATIGA.

# KEDUDUKAN UPA 1960 DAN PENGELOLAAN SUMBER DAYA AGRARIA DI TENGAH KAPITALISASI NEGARA (Politik Kebijakan Hukum Agraria Melanggengkan Ketidakadilan)

**Subekti Mahanani<sup>1</sup>**

*Tidak terbantahkan bahwa tanah merupakan faktor kehidupan yang vital. Tanah tidak hanya merupakan faktor produksi dalam arti ekonomi, tetapi mengandung arti religius. Ini menegaskan betapa pentingnya penguasaan sumber-sumber agraria bagi kehidupan. Oleh karena itu, pemusatan penguasaan sumber-sumber agraria oleh negara, pemodal asing, atau sekelompok elit hanya akan menjauhkan pencapaian cita-cita pengelolaan sumber daya demi kemakmuran rakyat.*

## **Pengantar**

Pengelolaan sumber daya agraria tampaknya menjadi persoalan besar dan memburuk sejak diberlakukannya Repelita I sebagai titik awal pembangunan ekonomi yang menerapkan strategi pertumbuhan ekonomi. Strategi ini membutuhkan investasi dan modal besar melalui investor (domestik atau asing) yang hanya mau menanamkan modalnya jika stabilitas politik terjamin agar investasi mereka aman. Demi stabilitas politik, sejak tahun 1970-an pemerintah melakukan berbagai “tindakan otoritarian” untuk membungkam apa atau siapapun yang menghambat pembangunan. Termasuk membungkam persoalan yang menjadi alat produksi bagi sebagian rakyat Indonesia. Pengendalian ide-ide dan implementasi pembangunan oleh negara akhirnya menempatkan rakyat dalam posisi yang berseberangan dengan negara, baik dalam

---

<sup>1</sup> Staff program Data Base Sengketa Agraria Badan Pelaksana Konsorsium Pembaruan Agraria (BP-KPA), sebuah koalisi dari sejumlah Ornop, Organisasi-organisasi Tani, dan individu-individu dari berbagai daerah di Indonesia yang bertujuan untuk mewujudkan pembaruan agraria di Indonesia. Alamat: Jl. Situ Batu C-9, Buahbatu, Bandung 40265. Telefax: 022-7303386. E-mail: [kpa@kpa.or.id](mailto:kpa@kpa.or.id); [erpan@kpa.or.id](mailto:erpan@kpa.or.id); [linda@kpa.or.id](mailto:linda@kpa.or.id); dan [bekti@kpa.or.id](mailto:bekti@kpa.or.id); Homepage: <http://www.kpa.or.id>

makna sebagai subyek pembangunan maupun sebagai korban pembangunan yang dirancang atau ditetapkan negara.

Indonesia kini di bawah kepemimpinan yang membawa harapan keterbukaan. Semangat demokratisasi, usaha-usaha penegakan hukum, keadilan, dan hak asasi manusia sedikitnya sudah mulai terlihat berjalan. Namun, bila dilihat lebih cermat lagi semua itu belum sepenuhnya berpengaruh terhadap masyarakat pedesaan di Indonesia yang juga harus dilindungi keberadaannya. Reformasi masih menjadi kata sakral, diucapkan disetiap kesempatan tetapi belum menyentuh landasan yang dapat ditangkap dan dirasakan masyarakat pedesaan, khususnya kaum tani yang menggunakan tanah sebagai bagian dari hidupnya.

Tulisan ini hendak memperlihatkan peminggiran atau pemandulan Undang-undang Pokok Agraria 1960 (UUPA 1960) akibat politik agraria yang dianut rezim Orde Baru. Lebih jauh lagi, upaya revisi UUPA 1960 menjadi Undang-undang Pertanahan Nasional (UUPN) yang dilakukan Badan Pertanahan Nasional (BPN) diperkirakan hanya akan melanggengkan persoalan di atas, karena dalam revisi tersebut belum ada upaya mengefektifkan hukum agraria nasional sebagai landasan yang menyeluruh dalam menata ulang penguasaan, penggunaan, serta pemanfaatan tanah dan kekayaan alam yang menyertainya.

Persoalan sumber daya agraria ini harus dilihat sebagai satu kesatuan utuh dan tidak bisa dipisah-pisah menjadi sektor-sektor belaka. Arah politik agraria sekarang ini berada dalam dua kekuatan besar yang saling tarik-menarik, yaitu pertama kekuatan rezim kapitalis-global yang menginginkan soal-soal agraria dipersiapkan masuk ke arena pasar bebas sejagad yang meminimalkan peran (intervensi) negara dalam investasi. Kedua, kekuatan birokrasi dan pengusaha yang masih berusaha mempertahankan mekanisme investasi melalui intervensi negara. Keduanya mempunyai kesamaan mendasar, yaitu **sistem ekonomi kapitalis**.

Tulisan ini juga ingin mengungkapkan bahwa pengelolaan sumber daya alam membutuhkan perangkat hukum yaitu Ketetapan MPR tentang pembaruan agraria yang akan menjadi sumber bagi peraturan perundang-undangan yang akan dikeluarkan pemerintah beserta

perangkatnya. Penguatan perangkat hukum tersebut menjadi suatu hal yang paling mungkin dilakukan sebagai prakondisi pembangunan sosial dan ekonomi bangsa.

### **UUPA & Pengelolaan Sumber Daya Agraria di Tengah Kapitalisasi Negara**

UUPA adalah gagasan tentang politik agraria Indonesia pasca-kolonial yang dirumuskan dalam UU Nomor 5 tahun 1960 tentang pokok-pokok agraria. Artinya, permasalahan ketimpangan hak telah berakar sejak masa kolonial dan sejak masa itu telah diupayakan untuk diselesaikan. Persoalan agraria kemudian berkembang menjadi suatu masalah sangat berat karena meskipun UUPA 1960 menjadi induk dari segala peraturan keagrariaan pada kenyataannya UUPA tidak mampu mengatasi persoalan-persoalan agraria yang muncul kemudian. UUPA 1960 tidak mampu mencegah terjadinya pemusatan penguasaan sumber-sumber agraria oleh negara, pemodal asing, atau sekelompok elit kaya yang mengakibatkan rakyat mendapat tekanan.

Padahal UUPA secara formal diniatkan untuk menjadi undang-undang organik dan induk segala kebijakan di bidang agraria sekaligus implementasi pasal 33 ayat 3 UUD 1945<sup>2</sup>. Muara UUPA adalah menata kembali penguasaan dan pengelolaan sumber daya agraria yang lebih berkeadilan. Lebih jauh lagi adalah menghindarkan rakyat Indonesia dari penghisapan manusia oleh manusia karena struktur yang timpang. Namun, upaya

---

<sup>2</sup> Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 itu sendiri berbunyi : "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Konsep *Negara menguasai* bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya" ini dikenal sebagai konsepsi Hak Menguasai Negara. Dengan demikian, politik agraria

tersebut tidak terselesaikan dengan tuntas. Tidak selesainya pekerjaan tersebut merupakan dampak dari tumbanganya Orde Lama. Setelah 6 tahun UUPA lahir, pemerintah Orde Lama berupaya menjalankan sejumlah amanat yang dikandung UUPA 1960 untuk menyejahterakan dan membebaskan rakyat Indonesia dari penindasan melalui program *Land Reform*<sup>3</sup> sebagai

awalan. Namun, konflik kepentingan atas sumber daya agraria di Indonesia memuncak dalam konflik elit politik yang berujung pada peristiwa 1965-1966 dan jatuhnya Orde Lama.

Rezim Orde Baru, kemudian menyandarkan diri kepada kelompok kapitalis internasional<sup>4</sup> dan mengubah orientasi pembaruan agraria dengan model pembangunanisme. Pembangunanisme itu sendiri dalam prinsipnya adalah pembangunan ekonomi yang tinggi karena didorong oleh masuknya modal ke dalam suatu negara dan stabilitas politik dan keamanan demi terjaminnya pertumbuhan ekonomi tersebut.

Dalam konteks pengelolaan sumber daya, dasar atau cita-cita ideal UUPA adalah mengubah karakter negara kolonial menuju negara nasional yang merdeka serta menghapuskan segala bentuk pengaruh kolonialisme dan feodalisme yang menghambat kemajuan rakyat untuk membawa rakyat kearah keadilan sosial, kemajuan melalui penataan ulang penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria. Namun tujuan ini

---

Indonesia pasca-kolonial, yang diwakili pertama kalinya oleh pasal 33 ayat 3 UUD 1945 dan UUPA 1960, berpusat pada kekuasaan yang besar dari negara terhadap penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria.

<sup>3</sup> Land Reform adalah suatu konsep dan strategi tentang perubahan struktur penguasaan agraria ke arah yang lebih baik bagi penduduk pedesaan, khususnya kaum tani. Adalah penting untuk memahami, bahwa meskipun dengan berbagai bahasa politik dan retorika ideologi, land reform sebenarnya adalah sebuah bahasa sederhana tentang hakekat petani, yaitu petani perlu dan mutlak membutuhkan tanah bagi kehidupannya. Dikarenakan petani adalah sebuah kelompok masyarakat yang besar jumlahnya, berarti strategi ini berbicara mengenai kesejahteraan sebagian besar dari masyarakat (Noer Fauzi, Pengantar Tematik dalam Agenda Land Reform di Indonesia, Andik Haryanto, Bandung, 1998 hal vii). Topik ini juga bisa dibaca dari tulisan Bonnie Setiawan, "Konsep Pembaruan Agraria: Sebuah Tinjauan Umum", dalam *Reformasi Agraria: Perubahan politik, sengketa dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, Dianto Bachriadi, Erpan Faryadi, dan Bonnie Setiawan (ed.) (Jakarta: Lembaga Penerbit FE-UI dan KPA).

<sup>4</sup> Tulisan Yudi Bachrioktora, *Dari Otonomi Daerah ke Otonomi Rakyat: Jalan Menuju Pengakuan Terhadap Hak-hak Atas Sumber-sumber Agraria* dalam Suara Pembaruan Agraria No. 5 edisi khusus, 2000, diterbitkan oleh BP-KPA bekerjasama dengan *Biodiversity Support Program* (BSP) Kemala, mencatat bahwa: "Masuknya modal tersebut dilakukan dalam dua cara, yaitu pertama, pinjaman berupa hutang dari negara-negara yang tergantung dalam sebuah grup keuangan, yang tentunya mempunyai kepentingan ekonomi terhadap Indonesia, maupun dari agen-agen donasi Internasional seperti IMF, World Bank, ADB dan sebagainya. Cara yang kedua adalah melalui investasi asing yang bekerja sama dengan negara membentuk perusahaan-perusahaan patungan (*joint venture*), dengan kata lain pemerintah orde baru menyandarkan dirinya kedalam pelukan kapitalisme global".



diselewengkan dengan menempatkan konsep Hak Menguasai Negara (HMN)<sup>5</sup>. Sebagai kekuasaan tertinggi yang bisa dilekatkan atas tanah, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dijadikan dasar legitimasi berbagai unjuk kekuasaan dalam pengadaan tanah untuk proyek-proyek pembangunan walaupun berisiko hilangnya etika “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Konsepsi Hak Menguasai Negara ini memarginalkan posisi UUPA 1960. Konsepsi ini memberikan keleluasaan kepada negara untuk menguasai seluruh struktur agraria yang berada di wilayah Indonesia. Padahal pengertian HMN dalam UUPA adalah memberi hak kepada negara untuk menguasai tanah sementara kemudian mendistribusikannya sesuai

dengan prinsip-prinsip kepentingan umum dan tidak merugikan rakyat<sup>6</sup>. Namun yang terjadi adalah konsentrasi penguasaan tanah di tangan perusahaan besar yang mempunyai izin dari pemerintah. Konsentrasi ini menimbulkan ketimpangan.

Kebijakan penetrasi modal asing dalam pembangunan yang dikukuhkan dalam perangkat hukum berupa UU Penanaman Modal Asing No. 1 Tahun 1967 menjadi salah satu pintu yang membuka konsentrasi penguasaan tanah pada pihak tertentu. Selanjutnya disusul berbagai kebijakan yang memberikan izin mengeksploitasi sumber daya agraria yang ada di Indonesia<sup>7</sup>, seperti UU pertambangan No. 11 Tahun 1967 dan UU Pokok Kehutanan No. 5 Tahun 1967 tentang Kontrol Karya Pertambangan, Hak Pengusahaan Hutan (HPH), Hak Pemungutan Hasil Hutan (HPHH), dan Hak Guna Usaha (HGU) bagi perkebunan.

---

<sup>5</sup> Konsep Hak Menguasai Negara (HMN) ini sebenarnya dalam UUPA lebih menggambarkan sesuatu yang populistik (kerakyatan). Uraian soal HMN ini bisa dibaca secara mendetail dalam R. Yando Zakaria, *Hak Menguasai Dari Negara: Persoalan Sejarah Yang Harus Diselesaikan*, Kertas Posisi KPA No. 4/1998.

<sup>6</sup> Hak-hak Rakyat atas tanah di Indonesia sebenarnya dijamin secara khusus oleh UUPA 1960 (9:2) yang menyatakan “Tiap-tiap warganegara Indonesia, baik laki-laki atau perempuan mempunyai kesempatan yang sama serta untuk mendapatkan manfaat dan hasilnya baik bagi dirinya sendiri maupun keluarganya”. Bahkan dalam penjelasan UUPA 1960 Bagian II:(6) ditambahkan: “...Dalam pada itu perlu diadakan perlindungan bagi golongan warga negara yang lemah terhadap sesama warga negara yang kuat ekonominya ... yang bermaksud mencegah terjadinya penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas dalam bidang-bidang usaha agraria, hal mana bertentangan dengan asas keadilan sosial yang berperikemanusiaan.”

<sup>7</sup> Sajian berupa kesalahan pemerintah dalam mengintrepetasikan pasal 33 ayat 3 UUD 1945 dan beberapa pemikiran pakar (sosial, ekonomi, politik) tentang gambaran bagaimana sebaiknya mengelola sumber daya alam, lihat buku *Kembalikan Hutan Kepada Rakyat*, LATIN, 1999. Baca juga buku *Kehutanan Indonesia Pasca Soeharto: Reformasi Tanpa Perubahan*, LATIN, 1998. Atau buku *Belunggu IMF dan World Bank: Hambatan Struktural Pembaharuan Kebijakan Pembangunan Kehutanan di Indonesia*,

Selain sektor pertambangan dan kehutanan, program pembangunan Orde Baru mencakup sektor pertanian dan perkebunan. Di sektor ini pemerintah Orde Baru menerapkan sistem Revolusi Hijau di bidang pertanian dan pola Perusahaan Inti rakyat (PIR) untuk agro industri. Revolusi hijau adalah program yang mengubah tatanan tradisional pertanian ke sistem yang lebih modern melalui intensifikasi tanaman pangan, terutama beras, dan pengenalan serta perluasan penggunaan teknik-teknik dan teknologi baru dalam bertani. Revolusi hijau mengharuskan petani menggunakan sarana produksi pertanian yang sudah ditentukan. Sedangkan PIR adalah sistem kontrak usaha tani antara pemilik modal dan petani. Dalam hubungan ini petani menjadi plasma untuk memproduksi hasil pertanian yang sudah ditentukan dalam kontrak<sup>8</sup>. Model PIR juga merambah sektor lain, seperti perikanan bentuk Tambak Inti Rakyat (TIR).

Persoalan lainnya adalah sektor-sektor industri manufaktur, perumahan, atau pariwisata misalnya yang juga membutuhkan tanah sebagai basis aktivitas ekonominya. Ditambah lagi dengan proyek-proyek pembangunan infrastruktur oleh pemerintah seperti waduk yang menyisakan konflik seperti terjadi di Kedung Ombo, Nipah, atau kasus-kasus waduk lainnya.

Ini adalah gambaran kegiatan pembangunan Orde Baru yang menunjukkan sosok makin intensif dan ekstraktif<sup>9</sup>. Demikian maraknya sektor-sektor yang dibutuhkan mengakibatkan munculnya kasus sengketa dan konflik agraria berupa pengusuran,

---

Hariadi Kartodiharjo, LATIN, 1999. Kemudian uraian tentang persoalan pertambangan di Indonesia bisa dilihat dalam buku *Menggugat Ekspansi Industri Pertambangan di Indonesia*, LATIN, 1999.

<sup>8</sup> Ini menjadi masalah, karena hasil akhir yang didapat petani tidak lain adalah menjadi buruh di atas tanahnya sendiri, dan petani kehilangan kontak langsung dengan tanah yang dimilikinya. Sedikit gambaran tentang kondisi petani yang menjalankan program PIR ini bisa dilihat dalam hasil Asesmen Kondisi Buruh dan Petani Kecil Perkebunan di Indonesia *"Dari Neo-Feodalisme ke Neo Liberalisme: Perkebunan Komersial dan Penderitaan Buruh dan Petani Kecil Perkebunan di Indonesia"*, Kerjasama Konsorsium Pembaruan Agraria dengan International Union of Food in Asia Pacific (IUF-Asia Pacific). Bacaan lain yang kaya akan isi dapat dilihat dalam Dianto Bachriadi, *Ketergantungan Petani dan Penetrasi Kapital*, AKATIGA, 1995

<sup>9</sup> Yando R. Zakaria dalam Position Paper KPA No. 5/1998 menyatakan bahwa: "Kegiatan yang dikembangkan negara secara pasti menunjukkan sosok yang makin intensif dan ekstraktif. Dikatakan intensif karena, misalnya, telah terjadi akumulasi dan pertumbuhan (per tahun) investasi, baik modal dalam negeri maupun luar negeri, dalam berbagai sektor kegiatan ekonomi. Peran sektor swasta juga semakin membesar dari waktu ke waktu. Bahkan, untuk memperbesar sektor swasta ini, negara tidak segan-segan menunjukkan keberpihakannya. Dikatakan makin ekstraktif karena sektor kegiatan ekonomipun makin beragam. Boleh dikatakan hampir tidak ada sumber daya alam yang belum tergarap. Bersamaan dengan itu wilayah operasi perusahaan yang menjadi misi pelaksanaan misi pembangunan itupun makin menyebar.

penjarahan. Hak komunitas lokal atas tanah dan wilayah mereka<sup>10</sup> juga tidak diakui, bahkan terjadi kekerasan yang intens dan dalam terhadap kelompok ini<sup>11</sup>.

Berdasarkan inventarisasi yang dilakukan KPA<sup>12</sup>, di seluruh Indonesia telah terjadi sekitar 1.500 kasus sengketa dan konflik struktural yang mencakup luasan lahan sekitar 2.136.603 Hektar dan mengakibatkan tidak kurang dari 236.761 KK menjadi korban. Pada catatan KPA tersebut, terdapat 571 kasus konflik antara negara yang berlawanan langsung dengan rakyat. Negara justru menjadi bagian dari konflik, menjadi lawan rakyat, bukan menjadi penengah atau wasit. Gambaran intensitas jumlah dan jenis sengketa/konflik agraria yang terjadi di 25 propinsi sejak Orde Baru berkuasa dapat dilihat pada *Lampiran 1*.

Pemerintah juga telah melakukan upaya peminggiran secara sistematis dan mengarah pada pemusnahan eksistensi wilayah ulayat yang diatur oleh lembaga adat melalui pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1979 tentang pelaksanaan pemerintah desa untuk mengontrol wilayah yang jauh dari pengawasan pemerintah pusat. Bisa dibayangkan apa yang dialami oleh pemegang hal ulayat ini, belum selesai mereka mendudukan kembali posisi mereka sudah arus mengadopsi UU No. 5 Tahun 1979 untuk mempertajam gerak kontrol pemerintah terhadap komunitas lokal<sup>13</sup>. Artinya, tampak jelas bahwa pemerintah sebagai satu-satunya penyelenggara kekuasaan telah salah memperlakukan dan

---

<sup>10</sup> Kajian yang cukup luas menyangkut posisi masyarakat adat dalam "menggugat" posisi mereka dapat dilihat secara mendalam dalam buku "Menggugat Posisi Masyarakat Adat Terhadap Negara" yang merupakan Prosiding Saresehan Masyarakat Nusantara, Jakarta 15-16 Maret 1999

<sup>11</sup> Berdasarkan inventarisasi yang dilakukan oleh KPA telah terjadi 1500 kasus yang struktural sifatnya. Atau baca juga beberapa kumpulan kasus dalam Kata Pengantar dalam *Pruralisme Hukum Pertanahan: Dan kumpulan Kasus*, Benny K. Harman, Paskah Irianto, Noer Fauzi, Boy Fidro (ed.) (YLBHI: 1995).

<sup>12</sup> Berdasarkan Data Base KPA per 23 Maret 2001. Data ini diperoleh dari pengumpulan berita-berita sengketa dan konflik agraria yang dimuat dalam media massa nasional dan sejumlah dan sejumlah media massa nasional sepanjang tahun 1976-April 2001, dan sejumlah catatan lapangan atau kronologi kasus yang masuk ke Sekretariat KPA. Dengan kata lain, angka ini adalah angka minimal, karena masih sangat mungkin ada kasus yang belum terekam. Proses pengumpulan dan pengolahan data dilakukan dalam suatu sistem database yang dikembangkan oleh KPA dibawah bantuan program penelitian "Land Tenure and Law in Indonesia" yang dijalankan oleh DR Carol Warren dari Murdoch University dan DR Anton Lucas dari Flinders University, Australia.

<sup>13</sup> Uraian yang menarik mengenai masyarakat adat dalam konstelasi negara ini bisa dilihat dilihat dalam Yones K. Pellokila & R. Yando Zakaria: *Doea Uma Batikar Samo: Panduan Bekerja Bersama Masyarakat Adat*, kerjasama Konsorsium Pembaruan Agraria dengan BSP-Kemala, 2001. Atau baca juga gambaran peminggiran masyarakat yang terjadi di Irian Jaya, Sulawesi Tengah, Nusa Tenggara Timur dan Sumatera Utara Maria R. Ruwastuti, "Sesat Pikir" *Politik Hukum Agraria: Membongkar Alas Penguasaan Negara Atas Hak-hak Adat*, INSIST PRESS, KPA dan PUSTAKA PELAJAR, 2000.

memberlakukan pengelolaan sumber daya agraria yang seharusnya bisa bermanfaat bagi seluruh masyarakat Indonesia.

### **Sesat Pikir Politik Agraria Indonesia<sup>14</sup>**

Indonesia saat ini tengah memasuki zaman peralihan politik kekuasaan negara yang ditandai oleh bangkrutnya dominasi kekuasaan rejim Orde Baru di bawah Presiden Jenderal Soeharto. Fungsi-fungsi penopang Orde Baru mulai runtuh, tetapi rezim baru belum memperoleh legitimasi untuk menjalankan sistem kekuasaan negara. Zaman peralihan ini membuka ruang yang sangat besar bagi berbagai golongan masyarakat sipil untuk menunjukkan kekuasaannya melalui berbagai cara.

Dalam konteks perubahan pengelolaan sumber daya Agraria, banyak pihak percaya bahwa kejatuhan tersebut pastinya akan membawa perubahan kebijakan politik Indonesia secara menyeluruh. Ada ruang untuk upaya-upaya yang akan dilakukan oleh pemerintah dan rakyat dalam merombak atau menata kembali lapangan agraria dengan cara menata ulang penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria secara adil. Tanpa perubahan

kekuasaan politik yang mendasar, tidak ada harapan bagi siapapun untuk bisa menyaksikan perubahan seperti diharapkan.

Pada masa peralihan (pemerintahan Habibie) dikeluarkan dua Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang disahkan pada tanggal 4 Mei 1999 dan

---

<sup>14</sup> Bahan ini diinspirasi oleh makalah Noer Fauzi dengan judul: "Sesat Pikir" yang Dapat Melanggengkan Ketidakadilan Agraria: Kritik terhadap Naskah Revisi UUPA versi BPN.

Undang-undang No. 25 Tahun 1999, yang disahkan pada tanggal 19 Mei 1999<sup>15</sup>. Paket Undang-undang ini masih menempatkan negara dalam posisi menguasai; pemerintah pusat memberikan wewenangnya kepada daerah untuk mengelola sumber agraria tertentu sementara sumber daya Agraria yang potensial bagi pendapatan negara masih dikuasai pemerintah pusat<sup>16</sup>.

Lebih jauh lagi belum ada penegasan pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak yang dimiliki komunitas lokal, termasuk komunitas adat sebagai pihak yang paling terkena dampaknya. Paket Undang-undang ini kemudian melahirkan Keppres No. 121 dan 122 Tahun 1999 tentang wewenang penuh pemerintahan daerah untuk memberi izin penanaman modal asing tanpa persetujuan pemerintahan pusat. Kewenangan ini merupakan implementasi otonomi daerah. Dengan dikeluarkannya Keppres tersebut maka jalur birokrasi penanaman modal asing akan semakin pendek. "Sesat pikir" yang dimaksud adalah paket Undang-undang tersebut hanya dipahami dalam kerangka Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dalam konteks ini kapitalis dan feodalis berpadu mesra, atas nama pertumbuhan ekonomi dan peningkatan investasi. Oleh karena itu, paket kebijakan ini akan lebih menguntungkan modal asing (atau paling tidak pemodal lokal) dari pada menguntungkan rakyat banyak.

Jadi sekali lagi peran negara yang besar dalam mengontrol hak-hak rakyat seperti hak politik, ekonomi, sosial dan budaya sehingga masih terjadi ketimpangan akses penguasaan dan

pengelolaan sumber daya agraria karena prinsip Menguasai oleh Negara masih sangat kental.

---

<sup>15</sup> Uraian yang padat dan ringkas soal Otonomi Daerah ini bisa dilihat dalam Noer Fauzi & R. Yando Zakaria, *"Men-siasat-I Otonomi Daerah: Panduan Fasilitasi Pengakuan dan Pemulihan Hak-hak Rakyat"*, Yogyakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria bekerjasama dengan INSIST Press, 2000.

<sup>16</sup> Khusus tentang penerimaan dari sumber daya alam adalah seperti yang tercantum di dalam penjelasan pasal 6 ayat 1 butir a: "Yang dimaksud dengan bagian Daerah dari penerimaan sumber daya alam adalah bagian Daerah dari penerimaan Negara yang berasal pengelolaan sumber daya alam, antara lain, di bidang pertambangan umum, pertambangan minyak dan gas alam, kehutanan, dan perikanan". Dengan demikian pemerintah pusat memberikan wewenangnya kepada daerah untuk mengelola sumber-sumber agraria yang potensial bagi pendapatan negara tetap dikuasai oleh pemerintah pusat. Ini berarti bahwa pemerintah pusat dan daerah mempunyai hak untuk tetap menguasai dan mengelola sumber-sumber agraria dengan mengatasmakan kepentingan ekonomi negara karena adanya konsepsi Hak Menguasai Negara di dalam pasal 33 UUD 1945.

Sejak Kabinet Persatuan Nasional di bawah presiden Gus Dur menjalankan pemerintahan (th.1999), belum ada refromasi yang sesungguhnya dalam penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah serta kekayaan alam yang menyertainya. Para pembuat serta pelaksana hukum dan kebijakan seakan tidak memiliki kepekaan, kesadaran dan *sense of urgency* untuk menyelesaikan soal agraria. Mereka tidak berhasil menemukan strategi yang matang untuk menanganinya. Seiring dengan mulai berseminya demokratisasi politik, banyak pihak berharap dan menunggu-nunggu tindakan pemerintah untuk melakukan perubahan-perubahan mendasar dalam soal penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah serta kekayaan alam. Akibatnya, banyak penduduk yang menjadi korban konflik agraria semakin gencar meng-klaim tanah dan kekayaan alam di wilayahnya yang telah dikuasai dan digunakan perusahaan-perusahaan raksasa. Secara fenomenal, mereka sering menganggap perusahaan dan proyek raksasa yang beroperasi langsung di atas tanah mereka adalah “perampas tanah”. Padahal perusahaan itu mengantongi izin secara legal dari pemerintah pusat. Kondisi ini pada akhirnya menciptakan konflik dan korban-korban baru di kalangan masyarakat<sup>17</sup>. Gambaran jumlah korban dari warga petani yang berusaha merebut kembali lahannya ini bisa dilihat dalam *Lampiran 2* dan *Lampiran 3*.

“Sesat Pikir” lain yang masih terus dilakukan pemerintah adalah upaya BPN dalam bentuk Usulan Revisi UUPA 1960 menjadi UUPN. Di dalam UUPN tidak terdapat pernyataan yang jelas dan tegas akan kehendak mengefektikan UUPA sebagai dasar hukum penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah serta kekayaan alam<sup>18</sup>. Usulan BPN tidak berpijak pada paham “hukum sebagai ekspresi rasa keadilan rakyat” yang melibatkan partisipasi masyarakat, tetapi hanya mempertegas kembali fungsi kontrol hukum negara terhadap masyarakat. Dalam hal ini (i) “guna mencegah terjadinya disintegrasi bangsa...” dan berfungsi

---

<sup>17</sup> Sudah umum diketahui bahwa persengketaan yang pada mulanya sederhana ini pada gilirannya berubah menjadi konflik yang sangat rumit, karena kewenangan dan manajemen yang sentralistik itu penerapannya dikawal oleh mesin birokrasi yang otoriter, praktek manipulasi dan kekerasan terhadap penduduk yang mempertahankan hak asasinya. Sementara lembaga peradilan untuk menyelesaikan persoalan ini biasanya sering berada pada posisi yang sulit untuk dijangkau oleh warga korban.

“sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa dalam Negara Kesatuan RI”; dan (ii) “mengakomodasikan perkembangan pembangunan serta menyongsong era globalisasi”<sup>19</sup>.

Usulan BPN ini tampak hanya melanjutkan cara-cara rezim Orde Baru yang memfungsikan hukum sebagai instrumen pembangunanisme (suatu perwujudan dari kapitalisme global), suatu paham yang jelas ditentang oleh konseptor UUPA 1960. Rezim Orde Baru adalah contoh sempurna tentang penggunaan kekuasaan negara sebagai instrumen yang memfasilitasi perkembangan kapitalisme global. Dalam arus kapitalisme global ini, keamanan hak-hak penduduk lokal atas tanah juga terancam. Kekeliruan para perumus usulan BPN itu adalah menerima posisi UUPA, sebagai posisi marginal dan mereduksi masalah agraria sebagai masalah tanah. BPN mengasumsikan “undang-undang lain” yang mengatur “air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya” dapat diterima begitu saja (*taken for granted*). Padahal, politik sektoralisme perundang-undangan inilah yang nyata-nyata telah memandulkan UUPA 1960<sup>20</sup>.

Kekuasaan negara yang besar dalam usulan BPN ini juga tidak disertai batasan yang jelas. Indikatornya adalah tidak adanya sanksi manakala terjadi penggunaan dan penyalahgunaan yang melebihi kewenangan itu. Hak menguasai negara dalam usulan BPN juga tidak menggambarkan desentralisasi, seperti yang dirumuskan dalam “Hak menguasai negara ini dalam pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada daerah, departemen, masyarakat hukum adat dan badan-badan tertentu”. Bentuk Hak Pengelolaan semata-mata berarti dekonsentrasi, yang tidak lain adalah sentralisasi kewenangan pada pemerintah pusat<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Analisa sederhana pada bagian ini mendasarkan diri sepenuhnya dari “Naskah Revisi UUPA 1960 – Versi Badan Pertanahan Nasional 2001”.

<sup>19</sup> Uraian lebih lengkap mengenai Hak Menguasai Negara ini bisa dilihat dalam Pasal 9 ayat (1) dan diperkuat sebagaimana disebutkan dalam ayat (2), yaitu: “Kewenangan mengatur sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pelaksanaannya dilakukan Pemerintah”.

<sup>20</sup> Contoh sederhana dari sektoralisme ini diperlihatkan dalam pasal 31 ayat (1) yaitu: “Bidang tanah yang berdasarkan Undang-undang yang mengatur tentang Kehutanan merupakan kawasan hutan, dikuasai dengan Hak Pakai Publik oleh Instansi Pemerintah yang berwenang di Bidang kehutanan”, dan masih diberlakukannya aturan mengenai pertambangan sebagai acuan sebagaimana dalam pasal 36 ayat (2) yaitu: “...memerlukan izin sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Pokok-pokok Pertambangan”.

<sup>21</sup> Bisa dilihat dalam pasal tentang Hak Menguasai Negara, pasal 9 ayat (1) huruf (b) yang menyatakan: “Mengatur dan menentukan hubungan-hubungan hukum antara lembaga-lembaga Pemerintah dan Daerah, masyarakat hukum adat, badan-badan hukum dan perseorangan dengan tanah”. Dipertegas dengan adanya pasal 19 tentang Kewenangan di Bidang Pertanahan yang menyatakan: “Dalam rangka memperdayakan daerah dan masyarakat dalam lingkup Kesatuan Republik Indonesia kewenangan pertanahan

Ketidakjelasan lain yang ada dalam usulan BPN menyangkut tanah-tanah yang belum didaftarkan dan “menegarakan” status tanah. Usulan BPN menegaskan bahwa pemerintah “berwenang memberikan suatu hak atas tanah negara; perpanjangan jangka waktu hak, pembaharuan hak, perubahan termasuk pemberian hak di atas hak pengelolaan hak ulayat”. Meskipun, “dalam dalam hal tanah yang dimohon bagian dari tanah ulayat, diperlukan persetujuan dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan”<sup>22</sup>.

Usulan BPN juga tidak mengakomodasi paham kemajemukan hukum dan keberadaan masyarakat adat, tetapi tetap menganut paham sentralisme hukum. Kemajemukan hukum adat yang secara *de facto* ada dan hidup dalam masyarakat telah didominasi bahkan dihancurkan oleh hukum negara yang masih menganut pengakuan bersyarat. Usulan BPN menghilangkan masyarakat adat untuk memperoleh pengakuan atas “tanah-tanah dan kekayaan alamnya dirampas akibat penggunaan dan penyalahgunaan kewenangan pemerintah”<sup>23</sup>.

Terakhir, Usulan BPN ini sama sekali belum memiliki *sense of crisis* mengenai sengketa pengelolaan sumber daya agraria. Sama sekali tidak ada wawasan sengketa yang

---

berdasarkan Pasal 9, pelaksanaannya sebagian dapat diimpahkan kepada Daerah Propinsi, Kabupaten/Kota”. Ini sekaligus menjelaskan bahwa dekonsentrasi masih tetap dalam kerangka sentralisasi, sebab terjadinya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat atau aparatnya untuk melaksanakan wewenang tertentu dilakukan dalam rangka menyelenggarakan urusan Pemerintah Pusat di daerah. Jadi, dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang (dan bukan penyerahan wewenang) sebagai representasi pemerintahan kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan.

<sup>22</sup> Dengan demikian, sama sekali tidak jelas apakah kewenangan berdasar Hak Menguasai Negara ini pemerintah pusat juga menegarakan tanah-tanah yang telah dikuasai, dipergunakan, dimanfaatkan dan dipelihara penduduk namun belum didaftarkan? Sementara itu, konsep “Tanah Negara” masih dipakai dalam rumusan bahwa “(1) Bidang-bidang tanah yang tidak dikuasai dengan suatu hak dikuasai langsung oleh negara dan disebut tanah negara; (2) Hak menguasai dari negara tetap berlangsung secara terbatas selama bidang-bidang tanah yang bersangkutan dikuasai dengan hak-hak tertentu; (3) Kembali menjadi tanah negara penuh setelah hak-hak yang membebaninya hapus”. Uraian ini bisa dilihat dalam Pasal 10 ayat (1). Ini menunjukkan bahwa usulan BPN tersebut tetap menggolongkan Tanah Ulayat sebagai bagian dari Tanah Negara, dimana diatas tanah itu pemerintah berwenang memberikan suatu hak tertentu, meskipun dikenakan syarat “persetujuan dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan”.

<sup>23</sup> Pengakuan bersyarat ini sebagaimana diuraikan dalam Pasal 11 dan Pasal 12, dimana disebutkan: (1) Sepanjang kenyataannya masih ada maka keberadaannya diakui oleh hukum; (2) Kewenangan menetapkan keberadaan hak ulayat dilakukan oleh pemerintah daerah; (3) Hak ulayat tidak dapat lagi dilakukan terhadap bidang-bidang tanah yang sudah dibebani hak dan/atau dibebaskan oleh suatu lembaga pemerintah, pemerintah daerah, badan hukum dan perorangan”. Secara logika, ini berarti masyarakat adat hanya mendapatkan pengakuan keberadaannya pada wilayah sisa, yang mungkin wilayah mereka itu pun masih dianggap sebagai “Tanah/Hutan Negara”. Pengakuan bersyarat ini dapat juga diartikan bahwa pemerintah sekedar mendudukan masyarakat adat sebagai pembena belaka tanpa mengakui sepenuhnya eksistensi Hukum Adat itu sendiri. Disebutkan dalam Pasal 2 dan Pasal 3 yang diringkaskan sebagai berikut: “Hukum tanah nasional tersusun berdasarkan alam pemikiran hukum adat



komprehensif, terutama wawasan mengenai sengketa agraria struktural yang menciptakan krisis legitimasi pemerintah di mata masyarakat korban. Sengketa agraria struktural bermula dari nasionalisasi tanah dan kekayaan alam kepunyaan penduduk oleh negara. Atas dasar

klaim negara tersebut, pemerintah memberikan izin-izin dan hak-hak pemanfaatan tanah untuk perusahaan bermodal besar atau proyek pembangunan, baik milik swasta maupun pemerintah sendiri. Sengketa yang pada mulanya sederhana ini pada gilirannya berubah menjadi konflik yang sangat rumit. Kewenangan dan manajemen yang sangat sentralistik pada pelaksanaannya dikawal mesin birokrasi yang otoriter, praktek-praktek manipulasi, dan kekerasan terhadap penduduk yang mempertahankan hak asasinya. Sementara itu badan peradilan yang disediakan untuk memperkarakan kasus-kasus ini sering tidak terjangkau oleh penduduk korban dan para pembelanya karena masalah geografis dan masalah aksesibilitas<sup>24</sup>.

### **Penutup: Pembaruan Agraria Sebagai Jalan dalam Pengelolaan Sumber Daya Agraria yang Berkeadilan**

Memperhatikan beberapa permasalahan tersebut, sudah waktunya dilakukan koreksi mendasar terhadap politik agraria Orde Baru. Koreksi tersebut harus menempatkan kedaulatan rakyat atas penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria. Secara ideal, koreksi ini meneguhkan visi bahwa kepenguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria harus dijalankan untuk mencapai keadilan sosial di bidang agraria.

Koreksi tidak hanya mencakup sektor-sektor tertentu, seperti otonomi daerah yang pada akhirnya berimbas pada pengelolaan sumber daya agraria atau usulan BPN yang hanya merevisi aspek tanah. Persoalan agraria yang sebenarnya tidak hanya menyangkut

---

mengenai hubungan hukum dengan tanah sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, yang memberikan kemungkinan penguasaan tanah secara perorangan, yang disesuaikan dengan perkembangan kebutuhan masyarakat”.

tanah, tetapi menyangkut tanah sebagai bagian dari sumber daya agraria itu sendiri yang menjadi dasar kehidupan dengan segala kekayaan di dalamnya ataupun di atasnya. Dengan kata lain merombak dan menata struktur agraria ke arah yang lebih merata dan lebih adil sesuai tuntutan rasa keadilan rakyat.

Perombakan yang bisa dipakai sebagai prakondisi pembangunan sosial-ekonomi yang sangat strategis dan punya payung politik hukum dalam perundang-undangan negara kita adalah Ketetapan MPR tentang Pembaruan Agraria. "Pembaruan agraria" yang tidak bisa dipersempit menjadi sekedar persoalan hukum belaka sehingga menjadi "Pembaruan Hukum Agraria", tetapi revisi total terhadap hukum turunannya seperti UU Kehutanan, UU Pertambangan, UU Penanaman Modal Asing, serta UU Konservasi Alam. Artinya, mengubah produk hukum yang mengeksploitasi sumber-sumber agraria demi kepentingan pemodal menjadi bentuk hukum yang memberikan ruang pengakuan terhadap hak-hak rakyat yang telah mengelola tanah dan sumber daya alam yang ada di dalam wilayah yang dieksploitasi. Ketetapan MPR ini bisa dipakai untuk menyelesaikan masalah sosial-ekonomi, ketidakadilan, dan ketimpangan di berbagai sektor dan bidang yang turut melatarbelakangi konflik sosial di Indonesia yang sebenarnya bersumber dari ketidakadilan agraria.

Dalam konteks otonomi daerah, otonomi daerah harus diartikan sebagai ruang bagi kedaulatan rakyat daerah dan komunitas politik, bukan semata-mata dibatasi oleh konsep daerah (*region*) dan entitas etnik-keagamaan. Apabila di masa sentralisasi daerah berikut rakyatnya dieksploitasi, bahkan hilang hak-hak politik, ekonomi, serta budayanya akibat kepentingan ekonomi politik negara melalui prinsip Hak Menguasai Negara atas sumber-sumber agraria maka di era desentralisasi hak-hak tersebut harus dipulihkan. Dengan demikian makna otonomi daerah adalah pengakuan terhadap kedaulatan

---

<sup>24</sup> Uraian persoalan sengketa ini diwakili oleh Pasal 17, dimana masalah ini dirumuskan sebagai persoalan "Masalah atau sengketa yang timbul sebagai akibat adanya perbedaan kepentingan dari dua atau lebih subyek atas bidang tanah tertentu atau hak tertentu baik yang telah maupun yang belum didaftar haknya".

komunitas-komunitas lokal yang ada di daerah-daerah di Indonesia. Implikasinya, keberadaan atas hak-hak yang dimiliki rakyat diakui dan dijamin.

Penempatan pembaruan agraria hanya sebatas Undang-undang adalah kesesatan lain. Merevisi UUPA 1960 sebagai induk berbagai produk hukum tentang pemanfaatan atau penguasaan sumber-sumber agraria di negara ini menjadi UUPN tidaklah tepat. Ketetapan dan undang-undang yang tidak mengakomodir kepentingan rakyat banyak akan tetap menghasilkan kembali sengketa dan konflik agraria yang tak pernah terselesaikan. Di sinilah letak kunci mengapa demikian pentingnya penetapan Pembaruan Agraria.

Pembaruan Agraria juga akan membuka persoalan keterlibatan militer. Ada dua diidi keterlibatan militer di bidang agraria. Pertama, militer sebagai bagian dari penyelesaian konflik. Seperti kita ketahui, banyak konflik tanah ditangani oleh militer; rakyat berhadapan dengan militer. Kedua, militer menjadi bagian dari konflik. Hal ini menyangkut penguasaan mereka atas sumber-sumber agraria yang terselubungi dalam berbagai yayasan-yayasannya dan penguasaan lahan demi fasilitas militer yang mereka perlukan. Semua itu pada akhirnya membuat mereka tetap terlibat guna mempertahankan kepentingannya.

Konsepsi Hak Azasi Manusia (HAM) menjadi bagian sangat penting sebagai perwujudan berjalannya proses demokrasi di tiap-tiap negara. Perampasan, pengambilalihan tanah, pengeksploitasian sumber-sumber agraria yang berada di komunitas lokal yang sifatnya menghancurkan sendi-sendi kehidupan mereka, juga merupakan pelanggaran HAM. Kehancuran tatanan hidup sosial, budaya, serta ekonomi masyarakat di wilayah konsesi pengelolaan sumber-sumber agraria seperti HPH, HGU, HPHTI, Kuasa Pertambangan atau Sarana infrastruktur yang memerlukan lahan adalah pelanggaran HAM. Ketetapan MPR tentang Pembaruan Agraria yang mengakui HAM atas sumber daya agraria akan sia-sia bila tidak didahului oleh Pembaruan Agraria.

Jadi jelaslah bahwa pengelolaan sumber daya agraria melalui pembaruan agraria yang dipayungi oleh payung politik berupa Ketetapan MPR harus memandang penguasaan tanah sebagai alas dari berbagai keragaman sumberdaya alam lain yang memiliki karakteristik dan tipologi yang khas – yang mencakup kehutanan, pertambangan, perikanan, perkebunan, pertanian, pesisir, kelautan dan keanekaragaman hayati – yang harus mendudukan rakyat setempat berdasar latar kebudayaan dan sejarah yang berbeda-beda (Deklarasi Pembaruan Agraria: 23).

## DAFTAR PUSTAKA

- Bachriadi, Dianto; *Ketergantungan Petani dan Penetrasi Kapital*, Bandung : Yayasan AKATIGA, 1995.
- Bachriadi, Dianto, Erpan Faryadi dan Bonnie Setiawan (ed); *Reformasi Agraria : Perubahan Politik, Sengketa dan Agenda Pembaruan di Indonesia*, Jakarta : Lembaga penerbit Fakultas Ekonomi UI, 1997.
- Bachriadi, Dianto dan Noer Fauzi; *Hak Menguasai dari Negara : Persoalan Sejarah Yang Harus Diselesaikan*, Kertas Posisi KPA No. 004/1998.
- Dietz, Ton ; *Pengakuan Hak Atas Sumberdaya Alam; Kontur Geografi Lingkungan Politik*, Yogyakarta: Kerjasama Pustaka Pelajar, INSIST Press dan REMDEC, 1998.
- Fauzi, Noer, dan R. Yando Zakaria; *Men-Siasat-I Otonomi Daerah, panduan Fasilitasi dan Pemulihan Hak-hak rakyat*, Yogyakarta : KPA bekerjasama dengan INSIST Press, 2000.
- Harman,Benny K., Paskah Irianto, Noer Fauzi, Boy Fidro dan Sigit Pranawa (ed.); *Pluralisme Hukum Pertanahan dan kumpulan kasus tanah*, Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 1995.
- Kartodihardjo, Hariadi;*Belenggu IMF dan Worl Bank: Hambatan Struktural Pembaharuan Kebijakan Pembangunan Kehutanan di Indonesia*,Bogor: Latin 1999.
- Muhtaman,Dwi R., Arif Aliadi, dan Sandra Kartika; *Dari Linnaeus Sampai Mosanto; Pembajakan Sumberdaya Hayati*; Editor: Pax Benedanto, Bogor: Pustaka Latin, 1999.
- Munggoro, Dani W, Chalid Muhamad, Dicky Lopulalan dan Pitono Adhi; *Menggugat Ekspansi Industri Pertambangan di Indonesia*, Bogor : Pustaka Latin, 1999.
- Ruwiastuti, Maria. R; *Hak-hak Masyarakat Adat dalam Posisi Hukum Agraria Indonesia*, dalam Dianto Bachriadi et.al. (ed.) *Reformasi Agraria : Perubahan Politik, Sengketa Agraria dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*; Jakarta: KPA dan LP-FEUI, 1977.
- Ruwiastuti, Maria. R; *Sesat Pikir Politik Hukum Agraria*, Yogyakarta : INSIST Press, KPA dan Pustaka Pelajar, 2000

Zakaria, R. Yando, dan Yones K. Pellokila; *Doea Uma Batikar Samo; Panduan Bekerja Bersama Masyarakat Adat*, Bandung: BSP Kemala dan BP-KPA, 2001.

Zakaria, R. Yando; *Kemajemukan Masyarakat Bangsa Indonesia dan Penegakan Hak-hak Masyarakat Adat*, Kertas Posisi KPA No. 005/1998.

----- *Kembalikan Hutan Kepada Rakyat*, Arif Aliadi (ed.), Bogor : Pustaka Latin, 1999.

----- *Kehutanan Indonesia Pasca Soeharto : Reformasi Tanpa Perubahan*, Haryanto (ed.), Bogor: Pustaka Latin, 1998.

----- *Laporan Akhir: Asesmen Pada Kondisi Sosial dan Ekonomi Buruh dan Petani Kecil Perkebunan di Indonesia; Dari Neo-Feodalisme ke Neo-Liberalisme: Perkebunan Komersial dan Penderitaan Buruh dan Petani Kecil Perkebunan di Indonesia*, Bandung : KPA dan IUF- Asia Pacific, 1998

----- *Menggugat Posisi Masyarakat Adat Terhadap Negara*, Prosiding Saresehan Masyarakat Adat Nusantara, Jakarta : Panitia Bersama Saresehan dan Kongres Masyarakat Adat Nusantara 1999 dengan Lembaga Studi Pers dan Pembangunan (LSPP), 1999.

----- *Suara Pembaruan Agraria No. 5 Edisi Khusus; Sendi – Sendi Pembaruan Hukum Agraria, Revisi UUPA 1960*, Bandung: BSP Kemala dan BP-KPA, 2000

*Usulan Ketetapan MPR Republik Indonesia tentang Pembaruan Agraria (Agrarian Reform)*, Bandung : Konsorsium Pembaruan Agraria, 2000.

## **SUDAH TERBIT SERI WORKING PAPER AKATIGA**

### ***Seri Working Paper 02***

*Judul :*

**Laporan Survei Pengeluaran Buruh Cimahi dan Majalaya**

*Penulis :*

**Bisman Agus Ritonga**

*Abstrak :*

Hasil survey pengeluaran buruh di Cimahi dan Majalaya yang dilakukan Akatiga bekerjasama dengan Kelompok Buruh Bandung (KBB) menunjukkan bahwa kondisi social ekonomi dan kondisi kerja buruh pada industry garmen dan tekstil masih buruk. Pendapatan buruh tidak pernah mampu memenuhi kebutuhan ril buruh sehari-hari. Dengan kondisi ini, buruh dipaksa untuk bekerja lebih keras agar dapat memenuhi kebutuhan dan keluarganya.

Kondisi kerja yang buruk berdampak pada berbagai hal, seperti jam kerja buruh yang panjang dan melemahnya pengorganisasia buruh. Hal ini disebabkan tingkat upah yang rendah membuat buruh harus bekerja ekstra (lembur) agar bisa menambah penghasilannya. Konsekuensi logis dari hal tersebut, adalah semakin panjangnya jam kerja buruh di pabrik sehingga mengurangi waktu untuk menata khidupan social diri dan keluarganya.

## PEMISKINAN MASYARAKAT ACEH

Tabrani Yunis<sup>1</sup>

### Gambaran Umum Agraria di Aceh

Daerah Istimewa Aceh yang terletak di ujung barat pulau Sumatera merupakan sebuah propinsi yang memiliki wilayah cukup luas. Terdiri dari 11 kabupaten dan 2 kotamadya, 147 kecamatan dan 5.525 desa dengan luas 5.539.000 ha atau 57.365,57 km<sup>2</sup>. Daerah yang terdiri dari daratan dan kepulauan ini memiliki potensi agraria yang besar. Aceh memiliki 119 pulau, 35 gunung, 73 sungai serta wilayah hutan, pertanian, dan perkebunan yang cukup luas. Wilayah hutannya seluas 3.997.371 ha (69.58%), lahan pertanian 428.561 ha (7.47%), perkebunan besarnya mencapai 190.651 ha (3.23%), areal perkebunan rakyat (small holder estate) 289.419 ha (5.50%). Sementara 57.903 ha (1.01%) merupakan wilayah perikanan darat, 112.653 ha (1.97%) merupakan danau, sungai dan lain-lain, dan 110.862.05 ha sisanya digunakan untuk areal lainnya.

Berdasarkan sensus penduduk tahun 2000, Aceh dihuni oleh 4.010.865 jiwa dengan komposisi 1.998.269 laki-laki dan 2.012.569 perempuan. Kebanyakan penduduk hidup di perdesaan dengan pekerjaan utama sebagai petani. Sayed Mudhahar Ahmad (1992), menggambarkan bahwa dari sudut luas wilayah, jumlah penduduk, serta jenis mata pencaharian, sektor pertanian merupakan pilar utama tata ekonomi masyarakat Aceh. Sumber daya manusia yang potensial adalah petani. Mereka merupakan piranti babon dalam mengelola sumber daya alam. Potensi daerah agraris didukung masyarakat Aceh yang agraris ini dibagi dalam dua zona<sup>2</sup> industri, yaitu zona industri di wilayah Kabupaten Aceh Utara, Aceh Timur dan Pidie, serta zona pertanian di wilayah Aceh Barat, Selatan, Aceh Tengah dan Aceh Tenggara.

---

<sup>1</sup> Direktur Center for Community Development and Education (CCDE) Banda Aceh.

<sup>2</sup> Proses penzonaan ini dilakukan pada masa pemerintahan Gubernur Aceh Prof. Dr. Ibrahim Hasan.



Pembagian zona ini merupakan sebuah kebijakan pemerintah daerah dalam kerangka mengejar target pembangunan.

Dengan luas 5.539.000 ha dan jumlah penduduk hanya 4.010.865 jiwa, idealnya Aceh tidak menghadapi konflik agraria. Lahan yang dapat digarap masyarakat masih cukup luas. Namun, karena dalam persoalan tanah terkandung hak yang harus dipertahankan maka di Aceh terjadi juga konflik agraria yang cukup pelik. Saat ini banyak persoalan agraria muncul ke permukaan. Kasus-kasus agraria yang tadinya dianggap tidak bergaung, belakangan mencuat dengan hebatnya, terutama sejak masyarakat mendapat kesempatan untuk mengungkap kasus-kasus tersebut. Pada umumnya, kasus-kasus ini muncul akibat praktek-praktek penguasaan tanah oleh para pengusaha dan penguasa (pejabat) di tingkat daerah dan nasional di semua sektor.

### **Masyarakat Aceh dan Sumber Daya Agraria**

Tanah bagi masyarakat Aceh, juga masyarakat di daerah lain, adalah sumber kehidupan yang sangat penting. Tanah adalah sumber rezeki, harta berharga yang menjadi asset untuk masa depan. Oleh sebab itu, menggarap tanah menjadi mata pencaharian sebagian besar masyarakat Aceh. Sebagian besar masyarakat Aceh hidup di perdesaan mengerjakan lahan berupa sawah dan ladang serta kebun. Setiap orang atau setiap keluarga memiliki tanah untuk digarap dan diolah sebagai lahan pertanian dan perkebunan. Masyarakat Aceh umumnya menjadi memiliki tanah sendiri. Tanah juga menunjukkan status sosial ekonomi seseorang. Semakin tinggi status sosial seseorang, semakin luas tanah yang dimilikinya. Tanah, oleh masyarakat Aceh dijaga, dirawat, dan dipertahankan dari intervensi orang lain agar dapat diwariskan ke anak cucu. Demi anak cucu, orang Aceh sejak zaman raja-raja mengumpulkan tanah. Baik keturunan raja, maupun rakyat biasa hingga kini masih memiliki sawah, ladang dan kebun yang cukup untuk menghidupi keluarganya. Masyarakat Aceh telah mengelola tanah mereka dengan arif. Adat istiadat Aceh mengatur secara bijaksana penggunaan dan pengelolaan tanah. Oleh karena itu,

hingga awal tahun 1970-an, di Aceh sangat jarang terdengar ada konflik pertanahan. Baru setelah masuknya intervensi pemerintah dan investor, terjadi konflik pertanahan.

Kearifan lokal untuk menjaga dan merawat sumber daya agraria menjadi modal bagi masyarakat Aceh. Mereka tidak melakukan eksploitasi terhadap hutan secara berlebihan karena aturan-aturan adat membatasi kegiatan penebangan kayu di hutan. Kayu

ditebang hanya untuk sekedar mencari nafkah, bukan untuk mengumpulkan kekayaan dan keuntungan besar sebagaimana dilakukan para konglomerat saat ini. Kayu yang akan ditebang diseleksi terlebih dahulu. Pengaturan ini sangat memperhatikan masalah lingkungan, sehingga bencana alam akibat penggundulan hutan, seperti banjir bandang, jarang terjadi di daerah ini.

Sejak zaman kerajaan, masyarakat Aceh menggunakan sumber daya agraria sesuai dengan pola tata guna tanah yang ditetapkan adat. Mereka memiliki hutan lindung maupun hutan adat, tanah ulayat, dan lain-lain. Mereka juga memiliki perkebunan rakyat dan kebun keluarga dalam skala kecil. Sistem pengelolaan lahan pertanian pun diatur menurut adat dan tradisi yang berlaku. Pengaturan pengolahan sawah, ladang, peternakan, perikanan, dan lain-lain juga mengikuti pola yang disepakati bersama. Pola pengelolaan ini telah berlangsung sejak lama dan tidak menimbulkan masalah atau konflik agraria. Keadaan kemudian berubah ketika pemerintah melakukan intervensi besar-besaran terhadap sistem pengelolaan sumber agraria di daerah ini.

Masyarakat Aceh sejak dahulu mengelola lahan sawah, ladang, maupun kebun sendiri dalam skala kecil untuk memenuhi kebutuhan sendiri atau kebutuhan lokal. Sistem pengolahan lahan dijalani secara tradisional dan perlahan berkembang ke penggunaan teknologi modern sejalan dengan kemajuan pembangunan. Namun, mereka tidak melakukan perambahan hutan secara besar-besaran seperti sekarang ini. Di dalam masyarakat Aceh ada kearifan lokal yang mampu mengatur dan mengelola sumber daya agraria secara bijaksana. Dengan demikian, tidak pernah

ada penyerobotan, perampasan, serta bentuk-bentuk sengketa agraria lainnya seperti sekarang ini. Dulu masyarakat Aceh, tidak pernah kekurangan tanah garapan.

### **Praktek-Praktek Penguasaan Tanah dan Konflik Pertanahan**

Keadaan dan tata guna sumber daya agraria berubah pada saat paradigma pembangunan yang menekankan pada pertumbuhan ekonomi tinggi diinisiasi oleh pemerintah pusat. Aggapannya, pertumbuhan ekonomi yang tinggi akan membawa kemakmuran bagi seluruh rakyat. Pemerintah kemudian mengundang investor untuk

menanamkan investasinya di berbagai sektor, termasuk sektor pertanian, kehutanan, dan subsektor perkebunan. Intervensi ini kemudian mengubah seluruh tatanan pola penggunaan sumber agraria di seluruh wilayah di Indoneisa, termasuk di Aceh.

### ***Industrialisasi lahan pertanian dan dampaknya***

Intervensi investor menyebabkan terjadinya alih fungsi lahan dan pemiliknya. Dalam waktu singkat, lahan pertanian diubah menjadi tempat-tempat industri. Tatkala Aceh Utara menjadi wilayah industrialisasi pada tahun 1970-an, lahan-lahan produktif yang dikelola masyarakat berubah kawasan industri. Di daerah ini didirikan industri-industri raksasa, seperti kilang gas Arun LNG, Mobil Oil, PT.Pupuk Iskandar Muda, KKA, dan lain-lain. Proses industrialisasi dimulai dari Cot Girek dengan hadirnya pabrik gula. Perubahan yang semakin radikal terjadi pada saat munculnya industri raksasa kilang gas Arun. Para investor membangun pabrik di atas lahan pertanian dan perikanan yang produktif dengan pemberian ganti rugi yang tidak memuaskan masyarakat. Masyarakat yang terkejut dengan gema industrialisasi tersebut “dipaksa” menerima ganti rugi atas lahan produktif yang mereka kuasai. Mereka kemudian kehilangan lahan pertanian dan perikanan yang sejak lama menjadi sumber kehidupan. Uang ganti rugi sesaat dapat membuat mereka menjadi kaya, namun, setelah uang habis mereka kemudian tidak mempunyai mata pencaharian lagi karena tanahnya sudah beralih tangan.

Di beberapa tempat dilakukan pemukiman kembali (resettlement) tetapi tidak disertai dengan pemahaman budaya masyarakat setempat. Kesalahan fatal pun terjadi, masyarakat nelayan dipindahkan ke wilayah pertanian dan masyarakat petani dipindahkan ke daerah pantai. Akibatnya, mereka tidak dapat melakukan usaha sebagaimana biasanya. Lebih ironis lagi, masyarakat Aceh hanya jadi penonton pertumbuhan industri di wilayahnya. Tenaga mereka tidak terserap sektor industri yang baru tumbuh. Pengangguran kemudian menjadi warna baru Aceh. Akibatnya, desa-desa di sekitar industri justru menjadi desa yang paling miskin di Aceh. Terbukti ketika pemerintah melakukan pendataan desa-desa miskin IDT, Aceh Utara yang menjadi zona industri adalah daerah yang paling miskin.

### ***Eksplorasi Sektor kehutanan***

Kehadiran para investor yang menanamkan modalnya di sektor kehutanan juga ikut mengubah pola penggunaan sumber daya agraria di daerah Aceh. Pemerintah bersama investor menjadikan hutan sebagai sumber devisa yang sangat besar dan potensial bagi negara. Hutan yang sebelumnya dijaga oleh masyarakat secara adat, mulai dieksploitasi secara besar-besaran. Perusahaan-perusahaan yang telah mendapatkan izin Hak Pengusahaan Hutan (HPH) yang berstatus PMDN dan PMA memulai aktivitasnya memabat hutan dengan mesin-mesin modern. Pada awalnya, izin mengeksploitasi hutan diberikan kepada pengusaha di areal seluas 2.001.500 ha. Namun luas areal eksploitasi ini tiap tahun terus bertambah seiring pertambahan jumlah izin HPH yang dikeluarkan pemerintah.

Sektor kehutan di Aceh membawa berkah sangat besar bagi pemerintah. Untuk periode 1996/1997 saja total produksi kayu bulat di Aceh mencapai angka 1.025.471.45, belum lagi hasil dari kayu olahan yang nilainya triliunan rupiah. Namun keuntungan itu hanya dinikmati pemerintah. Rakyat Aceh hanya menuai bencana akibat dari eksploitasi hutan yang dilakukan para pemegang izin HPH. Eksploitasi

hutan di daerah Aceh Selatan misalnya, telah menyebabkan kerusakan lingkungan yang cukup parah. Masyarakat Aceh Selatan, yang umumnya petani, sepanjang tahun tidak pernah luput dari terjangan banjir. Pada bulan Agustus tahun 1998, bencana banjir besar melanda beberapa wilayah di kabupaten Aceh Selatan. Banjir melanda Kecamatan Bakongan, Trumon, Kluet Utara, Kluet Selatan, Samadua, Sawang, Meukek, Labuhan haji, Manggeng, Tangan-tangan dan kecamatan Susoh. Jumlah kerugian masyarakat akibat banjir yang melanda 63 desa tersebut mencapai Rp 7.6 milyar.

Masih di Aceh Selatan, tepatnya di kecamatan Kuala Bate, masyarakat menilai kehadiran HPH di sana telah meimbulkan kerugian. Eksploitasi hutan yang dilakukan perusahaan ini menyebabkan sungai-sungai dangkal hingga kerap meluap di musim hujan dan kekeringan di musim kemarau. Saat musim hujan, air sungai meluap memasuki sawah-sawah dan kebun mereka. Tanaman padi dan lainnya tertimbun Lumpur dan batu-batuan yang terbawa banjir. Petani gagal panen dan puluhan hektar sawah tidak bisa digunakan lagi karena tertimbun batu besar yang tidak mungkin dipindahkan. Banjir juga merusak

sarana dan prasarana ekonomi lainnya seperti jembatan dan jalan yang mengakibatkan kelumpuhan kegiatan ekonomi.

Kehadiran HPH di Aceh juga telah menghilangkan akses dan kontrol masyarakat terhadap hutan. Bahkan perusahaan HPH merampas dan meyerobot tanah milik masyarakat yang sudah digarap bertahun-tahun. Masyarakat kehilangan sumber daya agraria yang mereka miliki sebelumnya. Padahal, sebelum pemerintah melakukan intervensi dan menyerahkan HPH kepada pengusaha, masyarakat dapat memanfaatkan sumber daya hutan sesuai kebutuhannya yang diatur dalam tatanan adat. Setelah ada HPH, masyarakat yang melakukan penebangan secara tradisional dengan alat-alat sangat sederhana, dianggap sebagai pencuri. Sengketa demi sengketa kemudian muncul karena perusahaan melakukan tindakan penyerobotan, perampasan serta pengkaplingan tanah rakyat ke dalam areal HPH. Dalam penyelesaian sengketa, pengusaha selalu menggunakan kekuatan aparat keamanan

untuk menghadapi reaksi masyarakat. Akibatnya, masyarakat selalu jadi korban ketika harus berhadapan dengan tindak kekerasan yang dilakukan aparat keamanan. Kekerasan mewujud mulai dari bentuk teror dan intimidasi, sampai penghilangan nyawa. Dalam ketakutannya, masyarakat dengan sangat terpaksa melepaskan tanahnya dan harus menghadapi risiko kehilangan mata pencaharian. Masyarakat tidak punya kekuatan untuk mempertahankan tanah mereka, karena kalau bersikeras, berarti penjara atau kehilangan nyawa. Masyarakat dikalahkan oleh keberpihakan aparat hukum dan aparat keamanan kepada para pengusaha.

Pada situasi tertentu, tekanan yang dialami petani seringkali menjadi bara, yang dapat membakar emosi. Tindakan pengusaha dan aparat yang melebihi batas kesabaran, membangkitkan dorongan untuk melakukan perlawanan secara radikal seperti terjadi di Aceh Selatan. Perusahaan HPH, PT. Medan Remaja Timber (MRT) yang beroperasi di daerah Trumon Aceh Selatan digugat masyarakat setempat. Massa membakar base camp beserta peralatannya dan sebuah mobil. Perusahaan tersebut dianggap telah menyerobot dan merampas tanah rakyat serta menyebabkan rakyat harus menuai bencana akibat eksploitasi hutan. Bukan itu saja, perusahaan juga melakukan pencurian dengan cara menebang kayu di luar areal lahan mereka serta menunggak dan tidak membayar IHH. Keadaan ini tidak hanya membangkitkan kemarahan massa, tetapi juga

membuat pejabat Bupati ketika itu, Sayed Mudhahar Ahmad, sangat berang terhadap kebijakan pemerintah pusat saat itu (Hasrul Harahap). Beliau mengancam mengundurkan diri sebagai Bupati apabila pemerintah pusat masih memberikan izin kepada HPH untuk mengeksploitasi hutan di daerahnya.

Kelegaan masyarakat baru dirasakan ketika terjadi reformasi. Momentum ini digunakan masyarakat untuk merebut kembali hak-haknya yang telah dirampas bertahun-tahun. Derasnya desakan masyarakat untuk menolak kehadiran HPH di daerah Aceh belakangan ini, menyebabkan Kanwil Dephutbun Daerah Istimewa Aceh mengeluarkan rekomendasi pencabutan izin 7 perusahaan HPH yang beroperasi. Ketujuh perusahaan tersebut adalah: 1) PT Leembah Bakti di Aceh Selatan dengan

lahan garapan seluas 40.000 ha. Perusahaan ini menunggak IHH dan melakukan eksploitasi berlebihan sehingga didenda Rp1.4 milyar; 2) PT. Harga Industri Indonesia di Aceh Selatan dengan areal HPH seluas 100.000 ha yang melakukan penebangan di luar areal mereka sehingga dituntut membayar denda Rp1.1 milyar; 3) PT. Asdal yang juga berlokasi di Aceh Selatan dengan luas areal garapan 50.000 ha yang melakukan kegiatan penebangan di luar areal mereka sehingga harus membayar denda sebesar Rp77.4 juta; 4) PT Alas Helau di Aceh Tengah dengan areal HPH seluas 133.000 ha juga melakukan eksploitasi dan kelebihan produksi sehingga mereka harus membayar denda sebesar Rp2,9 milyar; 5) PT. Cipta Rimba Raya di Aceh Timur yang menguasai areal seluas 85 ribu ha, melakukan tunggakan IHH dan dana Reboisasi sehingga dikenakan denda sebesar Rp48.8 juta; 6) PT. Lamuri Timber di Aceh Barat melakukan kesalahan tidak melaporkan jumlah kayu yang dipakasi sehingga dikenakan denda Rp.25 juta; 7) PT. Magenta Hevayanika yang melakukan pelanggaran penebangan di luar areal dan harus membaayar denda sebesar Rp 61.6 juta. Kanwil dephutbun Aceh juga telah telah mencabut izin terhadap 9 perusahaan Industri Pengolahan Kayu Hulu atau Kilang Kayu (IKH/KK) di Daerah Istimewa Aceh.

### **Perkebunanisasi Lahan Rakyat**

Di sektor perkebunan, kehadiran investor juga telah membawa perubahan besar terhadap pola penggunaan tanah. Sistem perkebunan skala kecil yang tadinya ada dalam masyarakat Aceh diubah menjadi sistem perkebunan besar yang dikelola pemerintah melalui BUMN dengan program Perkebunan Inti rakyat dan plasma, swasta nasional, serta swasta asing yang padat modal dan teknologi. Luas areal perkebunan besar yang dikelola oleh BUMN, PBSN dan PBSA di Aceh menurut data sementara tahun 2000 seluas 194.866 ha. Dengan perincian sebagai berikut:

### **REKAPITULASI LUAS AREAL PERKEBUNAN BESAR DAERAH ISTIMEWA ACEH TAHUN 2000 (sementara)**

No	Komoditi/Status Pemilikan	Komposisi Areal (ha)			Jumlah (ha)
		TBM	TM	TR	
1	Karet				
	BUMN	1.150	11.092	99	12.341
	PBSN	4.419	9.560	1.068	15.047
	PBSA	-	-	-	-
	<b>Jumlah I</b>	<b>5.569</b>	<b>20.652</b>	<b>1.167</b>	<b>27.608</b>
2	Kelapa				
	sawit	8.364	28.913	200	37.477
	BUMN	44.657	60.668	1.966	107.291
	PBSN	4.014	14.782	71	18.867
	PBSA				
	<b>Jumlah II</b>	<b>57.035</b>	<b>104.363</b>	<b>2.237</b>	<b>163.635</b>
3	Kakao				
	BUMN	-	318	-	523
	PBSN	38	3.441	46	3.525
	PBSA	-	-	-	-
	<b>Jumlah III</b>	<b>38</b>	<b>3.759</b>	<b>46</b>	<b>1.591</b>
D.I. Aceh	BUMN	9.514	40.323	299	50.136
	BUMN	49.114	73.669	3.080	125.863
	PBSN	4.014	14.782	71	18.867
	PBSA				
	<b>Seluruhnya</b>	<b>62.642</b>	<b>128.774</b>	<b>3.450</b>	<b>194.866</b>

Sumber : Dinas Perkebunan Daerah istimewa Aceh

Keterangan : TBM (tanaman belum menghasilkan), TM (Tanaman menghasilkan), TR (tanaman rusak)

**REKAPITULASI PERKEMBANGAN AREAL PERKEBUNAN RAKYAT DAERAH  
ISTIMEWA ACEH BERDASARKAN DAERAH TK II/KOTA  
TAHUN 2000(Sementara)**

NO	KOMODITI	LUAS AREAL (Ha)			JUMLAH (Ha)
		TBM	TM	TR	
1	2	3	4	5	6



1	Karet	25.824	53.590	13.017	92.431
2	Kelapa dalam	9.486	99.336	8.122	116.944
3	Kelapa hibrida	1.637	3.340	164	5.141
4	Kelapa sawit	22.889	30.767	2.680	56.336
5	Kopi	11.395	66.966	23.239	101.600
6	Cengkeh	555	13.480	15.019	29.054
7	Pala	1.142	7.343	1.805	10.290
8	Pinang	7.948	22.565	595	31.108
9	Kapuk/Randu	592	4.020	446	5.058
10	Kakao	5.573	11.953	1.108	18.638
11	Jambu mete	49	191	25	265
12	Kemiri	3.153	18.916	1.986	24.055
13	Lada	192	633	83	908
14	Sagu	3.973	6.328	814	11.115
15	Aren	939	4.966	210	6.115
16	Cassiavera	318	184	4	506
17	Gambir	52	188	1	241
18	Nilam	1.753	2.180	-	3.933
19	Tembakau	208	340	-	548
20	Tebu	823	3.209	-	4.032
21	Kunyit	716	697	-	1.413
22	Jahe	591	753	8	1.352
23	Sere wangi	341	1.705	-	2.046
	<b>D.I. Aceh</b>	<b>100.149</b>	<b>535.650</b>	<b>69.326</b>	<b>523.125</b>

**Keterangan : TBM (tanaman belum menghasilkan) TM (tanaman menghasilkan)**

**TR (tanaman rusak)**

Sumber : Dinas perkebunan Aceh

Tabel di atas memperlihatkan pola penggunaan lahan perkebunan oleh pemerintah, pengusaha nasional dan asing, serta perkebunan rakyat. Perkebunan besar cenderung monokultur sementara lahan perkebunan yang dikelola masyarakat cenderung multikultur dan memberikan variasi hasil. Hadirnya perkebunan besar di satu pihak memberi warna bagi perkembangan pembangunan wilayah perkebunan di Aceh serta memberikan kontribusi bagi pemerintah daerah dalam bentuk pajak pendapatan daerah dan peningkatan angka ekspor. Namun di pihak lain, kehadiran perkebunan besar memicu terjadinya konflik akibat praktek-praktek pembebasan tanah yang sangat merugikan masyarakat.

Pada tahun 1974 misalnya, PT.Socfindo mulai menanamkan konflik dengan masyarakat di kecamatan Kuala Aceh Barat. Dengan sehelai surat izin Hak Guna Usaha (HGU) yang dikeluarkan pemerintah, Sucofindo berhasil merampas tanah rakyat seluas 425 ha. Perusahaan perkebunan sawit itu mengajukan HGU kepada pemerintah untuk membuka perkebunan di atas tanah rakyat yang telah mereka kelola sejak tahun zaman Belanda (sejak tahun 1937). Masyarakat Kecamatan Kuala resah karena kehilangan lahan yang masih ditanami padi. Mereka melakukan perlawanan yang berbuntut penangkapan terhadap warga oleh pihak aparat keamanan. Dalam keadaan ketakutan dan trauma, masyarakat terpaksa menerima ganti rugi tanah seharga Rp2000 sampai Rp5000/ha. Merekapun kemudian tergusur dan harus menyewa lahan orang lain selama bertahun-tahun untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Perampasan ini mengubah status mereka dari pemilik tanah menjadi petani penggarap atau buruh tani dengan penghasilan yang tidak mencukupi kebutuhan hidupnya. Penderitaan masyarakat Kecamatan Kuala ini akhirnya memicu perlawanan kolektif. Pada 10 Oktober 1998 pukul 09.00 WIB 800 orang warga desa Pulo le, Blang Baro, Jogya, Purworejo, Ujong Sikuneng, Blang Bintang, dan Ujong Padang, melakukan aksi pematokan batas lahan. Namun, mereka kembali harus berhadapan dengan aparat keamanan dan mengalami tindak kekerasan.

Nasib yang sama juga dialami masyarakat Desa Krueng Seumayam di kecamatan Darul Makmur, Kabupaten Aceh Barat. Sengketa pertanahan di desa ini mulai muncul ketika tahun 1990, PT.Kalista Alam membuka lahan untuk perkebunan sawit di sekitar desa Krueng Seumayam, Sarah Batu, dan Alur Rambot. PT. Kalista Alam mengambil tanah desa dan tanah yang sedang dikelola masyarakat. Masyarakat yang merasa dirugikan kemudian melakukan reaksi dengan melakukan protes dan menyurati pihak DPRD Aceh Barat. Pihak DPRD pun menurunkan tim pansus dan mengakui tanah itu sebagai tanah masyarakat dan mereka berjanji untuk memperjuangkannya. Namun, pada tahun 1991 PT. Kalista Alam kembali menggarap lahan masyarakat setelah memaksa masyarakat menerima ganti rugi untuk biaya penebangan/pembukaan lahan, sementara harga tanah dan tanaman karet, pinang, kapas, durian dan tanaman lainnya yang ada di lahan tersebut tidak dibayar.

Tindakan semena-mena ini dilakukan pihak perusahaan dengan menggunakan kekuasaan dan kekuatan aparat keamanan. Masyarakat yang terintimidasi ini kemudian harus kehilangan lahan tempat mereka mencari nafkah. Pada awal Mei 1999, masyarakat meminta bantuan kepada LBH Banda Aceh untuk memperjuangkan tanah mereka yang dirampas. LBH Banda Aceh bersama SULÖH Aceh kemudian membuat siaran pers tentang hal tersebut serta menyurati DPRD dan perusahaan. Namun upaya-upaya ini kembali membuahkan teror dan intimidasi. Akibatnya, tiga warga desa yang terlibat dalam sengketa terpaksa mengungsi menyelamatkan diri. Tanah yang dirampas juga belum kunjung kembali.

Sengketa-sengketa pertanahan terjadi hampir di seluruh Aceh sejak sistem pengelolaan sumber daya agraria melibatkan pengusah dan pemilik modal asing dan disertai tindak kekerasan. Di Kecamatan Seunagan Aceh Barat, tanah milik petani dirampas oleh PT.Usaha Semesta Jaya dengan berbagai cara, mulai dari tipu daya sampai dengan tindak kekerasan. Di Kuala Bate, Aceh Selatan masyarakat bersengketa dengan pihak PT. Cemerlang Abadi yang juga menyerobot lahan. Aksi-aksi penyerobotan lahan petani atau lahan masyarakat di daerah ini dilakukan dengan berbagai cara, mulai dari cara-cara yang persuasif sampai pada aksi intimidasi dan penghilangan nyawa seseorang. Kehadiran para penanam modal di berbagai sektor di Aceh, yang konon ditujukan untuk meningkatkan tingkat kesejahteraan rakyat, ternyata memunculkan berbagai kasus antara masyarakat dan pihak perusahaan atau pemilik modal.

**Beberapa kasus Tanah di Aceh yang mencuat ke permukaan tahun 1997/1998**

N o	Tempat	Kasus	Korban	Pelaku
1	Lam Asan, Kec. Peukan Bada, Aceh Besar	Penjualan tanah baitulmal seluas 2500 meter	Warga Lam Asan	Pihak Kec. Peukan Bada Aceh besar
2	Paya Keureuleh, Kec. Seulimum, Aceh Besar	Sengketa lahan pengembangan Ternak	Warga paya Keureuleh	PT.Indo Nusa, Indrapuri
3	Paya keureuleh, Kecamatan Seulimum, Aceh Besar	Sengketa lahan seluas 400 meter	Petani dan Peternak	PT.Indonusa, Indrapuri
4	Perlak, kec. Terangon, Aceh Tenggara	Pengambilan lahan pertanian untuk pemukiman transmigran	40 KK	PT.KNB
5	UPT Despot Alue Bujok, Aceh Selatan	Tumpang tindih lahan antara PT.APL dengan UPT Despot	Transmigran	PT. Asdak Prima Lestari (APL)
6	Pante rakyat, Kuala Batee, Aceh Selatan	Pencaplokan tanah rakyat oleh PT.CA	Masyarakat	PT.cemerlang Abadi
7	Singkil, Aceh Singkil	Perampasan tanah HGU perkebunan sawit	Masyarakat	PT.Ubertraco
8	Gosong Telaga, Singkil, Aceh Singkil	Pencaplokan lahan seluas 124 ha	Masyarakat	PT.Perkebunan lembah Bakti (PLB)
9	Paya rehat, Teungku Tinggi Seunebok dalam dan Tanjung Lipat, kec. Bendahara, Aceh Timur	Penyerobotan lahan	Masyarakat	PT.Parasawita
10	UPT IV Blok B. Seureuke, Aceh Utara	Penjualan lahan milik warga kepada PTP IX Cot Girek	Transmigran	Onum Kades, PTP IX Cot Girek
11	Pirsus Krueng Pase, kec. Kuta makmur	Ancaman, pengusiran dan pemaksaan menjual tanah oleh aparat	250 translok	Aparat keamanan
12	Glee dagang, kec.	Ganti rugi tidak	23 pemilik tanah	Panitia pembebasan

	Sawang, Aceh Utara	sesuai dengan kuitansi penjualan		tanah PT.Tirta Putra Pase
13	Keupula, Kec.Muara Tiga, Pidie	Penyerobotan tanah oleh PT Indonusa Indrapuri	Puluhan petani	PT.Indonusa Indrapuri
14	Blang lam Gaca dan Blang Mee, kec. Mila Pidie	Perampasan tanah oleh HTI	300 an petani	HTI

*Sumber : Buletin Taga edisi 2/oktober/1/1998*

### **Dampak Sistem Pengelolaan Sumber Daya**

Kebijakan pembangunan yang dijalankan pemerintah Orde Baru yang mengeksploitasi sumber daya agraria secara besar-besaran dengan mengundang para investor dari dalam dan luar negeri telah melahirkan berbagai dampak sosial. Jargon pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, menjadi legitimasi investor untuk melakukan eksploitasi terhadap sumber daya agraria secara besar dan dalam waktu yang relatif singkat. Pemerintah cenderung melindungi dan memihak kepada para pemodal yang jumlahnya jauh lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah rakyat Indonesia. Di satu sisi, pemerintah ingin mendapatkan sumber ekonomi untuk pembangunan namun kemampuannya lemah. Di sisi lain, pengusaha memiliki sumber dana untuk memnuhi kebutuhan pemerintah. Dengan kekuatan modal dan kekuasaan pemerintah, pengusaha mencari jalan pintas dan menguntungkan. Legitimasi pemerintah ikut menjadi asset bagi mereka untuk melakukan penyerobotan, perampasan, serta pencurian atas hak-hak rakyat yang terjepit. Tindak kekerasan dan eksploitasi sumber daya agraria yang berlebihan menimbulkan konflik sosial yang sangat berat dan sulit diselesaikan hingga kini.

Tidak bisa dipungkiri bahwa kehadiran perusahaan-perusahaan berskala besar di sektor industri dan perkebunan di Aceh turut mepercepat proses pemiskinan rakyat Aceh. Perampasan tanah demi industri, perkebunan, dan pengelolaan hutan, telah menggusur rakyat Aceh dari lahannya sendiri. Petani yang tadinya menjadi pemilik tanah, menjadi petani penggarap atau buruh tani karena lahan yang menjadi sumber

rezeki untuk menopang kehidupan keluarganya telah hilang. Pengelolaan perkebunan melalui sistem PIR juga hanya menjadikan petani sebagai objek pembangunan, bukan sebagai subjek. Sistem PIR lebih banyak memberikan keuntungan kepada perusahaan dari pada petani plasmanya.

Dari perspektif Hak Azasi Manusia (HAM), intervensi pemerintah melalui kebijakan di atas, juga mengandung unsur pelanggaran. Proses perampasan, penyerobotan, pengalihan fungsi lahan dengan paksa disertai tindakan kekerasan adalah pelanggaran HAM. Intimidasi dalam proses pembebasan tanah adalah pelanggaran HAM. Sejumlah

pelanggaran ini kemudian menimbulkan fenomena kehidupan yang penuh tekanan dan ketakutan. Masyarakat tidak berani melawan sehingga mereka terpaksa merelakan tanah yang menjadi sumber kehidupannya. Akibatnya, mereka mengalami penurunan kondisi hidup menjadi lebih miskin dari sebelumnya. Hasil pendataan tentang desa-desa miskin untuk program IDT pada tahun 1993, menunjukkan tingginya tingkat kemiskinan di Aceh. Ironisnya, angka kemiskinan yang paling tinggi justru ada di Aceh Utara yang kaya dengan sumber daya alam. Desa-desa miskin itu justru berada di sekitar kawasan industri.

### **Peta Kemiskinan di Aceh**

Aceh sebagai sebuah daerah yang kaya dengan sumber daya agraria, seharusnya tidak mempunyai angka kemiskinan yang tinggi. Namun kenyataannya, tidak demikian. Berdasarkan data yang dihitung pada Februari 1999 ditambah inflasi yang terjadi pada bulan Maret 1999 sampai dengan Januari 2000, jumlah penduduk miskin di Aceh pada tahun 2000 sekitar 1,35 juta jiwa. Beberapa masalah ditenggarai menjadi penyebab tingginya jumlah penduduk miskin Aceh. Pertama, tentunya berkaitan dengan pengalihfungsian lahan seperti telah diuraikan di atas. Kedua, krisis moneter yang melanda Indonesia pada pertengahan tahun 1997. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Daerah Istimewa Aceh, jumlah penduduk miskin pada tahun 1996 berjumlah 425,6 ribu jiwa atau 10,79% dari total penduduk saat itu yang berjumlah

sekitar 3,95 juta jiwa. Setelah krisis, angka ini meningkat menjadi 1.35 juta jiwa atau 33,24% dari total penduduk. Ketiga, konflik politik di Aceh yang sarat dengan aksi-aksi kekerasan turut menjadi penyebab bertambahnya jumlah penduduk miskin. Konflik di Aceh menyebabkan terjadinya arus pengungsian besar-besaran. Banyak penduduk Aceh yang meninggalkan kampungnya, meninggalkan hartanya, termasuk lahan pertaniannya. Ketika kembali dari pengungsian, harta benda serta lahan pertanian mereka rusak. Mereka tidak punya apa-apa lagi. Tingkat perkembangan angka kemiskinan di Aceh dapat dilihat dari tabel jumlah dan presentase penduduk miskin di bawah ini.

**Table Jumlah dan presentase Penduduk Miskin  
Propinsi daerah Istimewa Aceh tahun 1996-2000**

No	Kabupaten/Kodya	1996			1998		
		Penduduk miskin	Presen	Jumlah penduduk (000)	Penduduk miskin	persen	Jumlah Penduduk (000)
1	2	3	4	5	6	7	8
01	Aceh Selatan	40962	10.85	377.7	154264	39.20	393.5
02	Aceh tenggara	20761	10.61	195.6	94142	46.29	203.4
03	Aceh Timur	73205	10.68	685.4	210920	29.03	726.7
04	Aceh Tengah	24250	10.78	224.9	50667	22.44	225.8
05	Aceh Barat	46970	9.72	483.3	169314	36.32	466.2
06	Aceh Besar	27460	9.74	281.8	105676	36.42	290.1
07	Pidie	50725	11.12	456.3	118942	25.00	475.8
08	Aceh Utara	106673	10.90	979.1	406656	39.37	1032.9
09	Banda Aceh	31907	14.17	225.1	36372	15.52	234.4
10	Sabang	2654	10.70	24.8	7128	29.04	24.5
	<b>Prop. D.I. Aceh</b>	<b>425598</b>	<b>10.79</b>	<b>3934.0</b>	<b>1354081</b>	<b>33.24</b>	<b>4073.3</b>

No	Kabupaten/Kodya	1999	2000
----	-----------------	------	------

o		Penduduk miskin	Presen	Jumlah penduduk (000)	Penduduk miskin	persen	Jumlah Penduduk (000)
1	2	3	4	5	6	7	8
01	Aceh Selatan	62625	16.25	385.4	75262	19.24	391.1
02	Aceh tenggara	31548	16.08	196.2	72094	36.37	198.2
03	Aceh Timur	154601	21.53	717.9	203802	27.87	731.3
04	Aceh Tengah	37128	16.02	231.8	49136	20.86	235.5
05	Aceh Barat	84062	16.62	505.9	145524	28.17	516.7
06	Aceh Besar	47829	16.09	297.2	79074	26.10	303.0
07	Pidie	163124	35.16	464.0	136290	29.03	469.4
08	Aceh Utara	263425	25.83	1019.8	312169	30.05	1038.9
09	Banda Aceh	38403	16.02	239.8	22014	8.92	246.8
10	Sabang	4064	16.04	25.3	6013	23.97	25.1
	<b>Prop. D.I. Aceh</b>	<b>886809</b>	<b>21.72</b>	<b>4083.3</b>	<b>1101368</b>	<b>26.50</b>	<b>4156.0</b>

### Mencari Jalan untuk Petani

Persoalan mendasar yang menyelimuti kehidupan petani dan masyarakat kecil di Aceh bersumber pada persoalan-persoalan pengelolaan agraria. Pemerintah sebagai penguasa mendapat legitimasi dari konstitusi untuk mengelola semua sumber daya yang ada di tanah air, kemudian digunakan secara sewenang-wenang. Kerja sama pemerintah dengan pengusaha atau pemodal yang tadinya ditujukan untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat telah disalahgunakan. Sengketa-sengketa agraria yang terjadi di tanah air dan di Aceh khususnya hingga kini tidak dapat diselesaikan secara adil. Masyarakat telah kehilangan kepercayaan kepada pemerintah. Mereka juga tidak bisa menggantungkan harapan kepada wakil-wakil rakyat yang telah mereka pilih melalui pemilihan umum (pemilu). Kiranya hanya rakyatlah yang harus melakukannya. Untuk mempersiapkan hal itu, diperlukan organisasi-organisasi rakyat yang solid. Diperlukan semacam collective action serta keterlibatan petani dalam melakukan perlawanan terhadap kebijakan pemerintah dalam pengelolaan sumber daya agraria yang merugikan mereka.



Ornop (NGO) bisa berperan lebih aktif bersama organisasi rakyat yang sudah ada di dalam masyarakat untuk memperkuat petani dan organisasinya. Kehadiran Ornop dalam penguatan institusi petani, merupakan sebuah kekuatan baru bagi petani untuk merebut hak-haknya yang hilang. Di Aceh sendiri, beberapa NGO yang memiliki perhatian terhadap masalah agraria dan petani, tergabung di dalam jaringan SULÖH Aceh membentuk konsorsium yang mendorong lahirnya organisasi petani Aceh PERMATA. PERMATA yang beranggotakan petani dari seluruh Aceh ini menjadi sebuah kekuatan untuk mempersiapkan kaum tani menghadapi persoalan-persoalan yang mereka hadapi.

Kiranya, agar gerakan petani bisa muncul dan gaungnya lebih besar, diperlukan keterlibatan banyak pihak yang independen dan committed terhadap persoalan agraria dan petani. Selain NGO, mahasiswa juga dapat memberikan dukungan besar bagi gerakan petani, setidaknya dalam bentuk aksi solidaritas. Seperti pada aksi yang dilancarkan dalam kasus sengketa masyarakat Pante rakyat, Aceh Selatan dengan PT.Cemerlang Abadi pada bulan April 1998 yang lalu. Aksi tersebut melibatkan Forum LSM Aceh, SMPT Unsyiah, YLBHI Jakarta, LBH Medan, mahasiswa PTS dan lain-lain dengan menyampaikan tuntutan kepada pihak perusahaan, Pemda dan DPR serta aksi mogok makan.

Ada sebuah cerita keberhasilan yang mungkin dapat mendorong kita untuk terus bersama memperjuangkan hak-hak petani terhadap sumber daya agraria. Ketika Koperasi Panca Makmur, Peudada, Kabupaten Aceh Jeumpa dengan dukungan militer merampas tanah masyarakat seluas 400 ha lebih untuk dijadikan lahan sawit, sebuah NGO di Aceh utara beserta seorang pengacara yang juga aktivis NGO melakukan pendampingan yang intensif terhadap korban. Dari hasil pendampingan tersebut masyarakat mendapatkan kekuatan untuk melakukan perlawanan. Mereka kemudian berhasil mendapatkan kembali tanahnya yang dirampas. Barangkali, agar kita bisa menyikapi persoalan ketimpangan dalam pengelolaan sumber daya agraria, peran serta Ornop sangat diperlukan untuk memberdayakan petani melalui aktivitas pendampingan yang intensif.

## Referensi

Ahmad . Sayed Mudhahar, 1992. *Ketika pala Mulai Berbunga ( Seraut wajah Aceh Selatan)*. Penerbit Pemda Tk II Aceh Selatan.

Taga, edisi 1/Juni/1998, SULöH Aceh

Taga edisi II/Oktober/1998, SULöH

Badan Pusat Statistik Propinsi daerah Istimewa Aceh.

Dinas perkebunan daerah Istimwa Aceh

Kliping Koran Serambi Indonesia

Suhendar. Endang dan Yohana Budi Winarni. 1997. *Petani dan Konflik Agraria*.  
Akatiga Bandung

Susenas 2000

Aceh dalam angka 2000

# **SUDAH TERBIT SERI WORKING PAPER AKATIGA**

## ***Seri Working Paper 03***

*Judul :*

**Pekerja Anak di Perkebunan Tembakau Jember dan Deli Serdang**

*Penulis :*

**Indrasari Tjandraningsih & Popon Anarita**

*Abstrak :*

Persoalan pekerja anak yang makin luas dan kompleks mengundang pihak-pihak yang peduli untuk melakukan berbagai inisiatif untuk menanggulangnya melalui rangkaian kebijakan maupun program yang bertujuan untuk mencegah dan melindungi anak dari kegiatan kerja. Penyusunan kebijakan atau program mengatasi persoalan pekerja anak selalu didasari oleh cara pandang terhadap persoalan tersebut. Seiring dengan perubahan-perubahan yang terjadi, muncul pula ide-ide dan cara pandang baru dalam menyikapi masalah pekerja anak. Cara pandang lama melihat persoalan pekerja anak dalam kerangka pasar tenaga kerja dan menggunakan acuan masyarakat kelas menengah Barat. Cara pandang yang baru berusaha membangun pemahaman dan gambaran utuh mengenai masalah pekerja anak dengan menggunakan pendekatan kesejahteraan anak dalam kerangka yang kontekstual. Instrumen yang digunakan adalah mengangkat sudut pandang anak-anak dalam menggambarkan persoalan yang mereka hadapi. Penelitian ini menggunakan pendekatan baru tersebut dan menggunakan pendapat anak sebagai acuan analisis dan penyusunan rekomendasi.

Keterlibatan anak-anak dalam kerja perkebunan, khususnya tembakau, memiliki sejarah yang panjang seiring dengan perkembangan industri perkebunan itu sendiri. Beberapa faktor saling terkait dan dalam prosesnya secara bersama-sama mendorong keterlibatan anak-anak dalam kerja tembakau, antara lain sistem/penerapan manajemen produksi perkebunan dan sistem kesejahteraan karyawan serta faktor sosial-kultural dalam lingkungan keluarga dan komunitas perkebunan. Secara sosio-kultural, anak-anak tumbuh dan berkembang di lingkungan masyarakat perkebunan tembakau yang relatif homogen dan terisolir. Dalam lingkungan demikian, kerja tembakau telah tersosialisasikan sejak dini karena sejak mereka lahir lingkungan kerja tembakau menjadi bagian dari kehidupan sehari-hari.

Di Jember, anak-anak terlibat sebagai tenaga kerja individu upahan. Sementara di Deli Serdang, sistem manajemen dan organisasi produksi yang diterapkan di perkebunan memaksa orang tua (karyawan) melibatkan anak-anak sebagai tenaga kerja keluarga yang tidak diupah.

Keterlibatan anak-anak dalam pekerjaan produksi tembakau berdampak secara signifikan terhadap kesejahteraan mereka. Dalam jangka panjang, keterlibatan dalam kerja tembakau berpotensi membahayakan kesehatan dan pendidikan anak-anak. Dalam kasus di Deli serdang, keterlibatan anak memperlihatkan nuansa kerja paksa.

## GERAKAN DAN KETERLIBATAN PETANI DALAM PENGELOLAAN SUMBER DAYA AGRARIA

Syaiful Bahari<sup>1</sup>

Potret gerakan sosial-politik kontemporer Indonesia pada umumnya masih didominasi oleh kajian-kajian di seputar *politik istana* yang lebih menonjolkan kelas menengah kota sebagai pelaku utama perubahan sejarah. Contoh yang paling dekat adalah pada peristiwa-peristiwa di sekitar gerakan reformasi, sebagian besar kajian menempatkan elit politik dan mahasiswa sebagai agen perubahan. Sementara itu, serangkaian aksi-aksi protes petani yang berlangsung di wilayah-wilayah pedesaan, baik sebelum maupun sesudah reformasi, kurang mendapat tempat sebagai wacana sosial-politik. Aksi-aksi petani hanya dipandang sebagai gerakan pinggiran yang kurang memberikan dampak luas bagi proses demokratisasi dan pembentukan *civil society* di Indonesia.

Pemberitaan di media massa terhadap aksi-aksi juga sangat bias kota dan dipandang sebagai aksi-aksi brutal atau anarki. Gerakan petani di beberapa wilayah yang menguasai kembali tanah-tanah perkebunan dan kehutanan dinilai sebagai penjarahan atau pendudukan liar. Petani dikatakan merebut secara paksa lahan yang berdasarkan hukum positif bukanlah haknya. Mereka seringkali dituduh sebagai penyebab kebakaran atau kerusakan hutan. Pihak GPPI dalam laporannya menuding, aksi-aksi penjarahan di areal perkebunan milik mereka telah menimbulkan kerugian sebesar 2,6 triliun. Jumlah tersebut kurang lebih setara dengan investasi kebun kelapa sawit seluas 300.000 Ha (Pakpahan, 2000). Opini ini kemudian *berkembang* seolah-olah aksi-aksi penguasaan tanah oleh petani sebagai tindakan kriminal. Oleh karena itu, stigmatisasi yang diberikan pihak pengadilan kepada para petani umumnya dengan pasal-pasal pencurian kayu atau pengrusakan hak milik orang lain. Di dalam literatur sejarah gerakan sosial, radikalisme pedesaan memang seringkali dikaitkan dengan gerakan perbanditan sosial atau *perkecuan* selama periode kolonialisme.

---

<sup>1</sup> Wakil Direktur Sekretariat Bina Desa.

Berdasarkan data-data yang dipublikasikan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), konflik agraria dan aksi-aksi protes petani sepanjang kurun waktu pemerintahan Orde Baru hingga pemerintahan Gus Dur saat ini jumlahnya mencapai 1.744 kasus. Angka ini belum termasuk kasus-kasus yang luput dari pantauan media massa, Komnas HAM, dan LSM. Data di atas menunjukkan bahwa eskalasi gerakan petani semakin meningkat seiring dengan krisis ekonomi dan politik yang dialami bangsa Indonesia selama empat tahun terakhir ini. Sejarah selalu menunjukkan bahwa gerakan protes petani umumnya menjadi landasan bagi gerakan-gerakan demokrasi di perkotaan. Sepanjang periode abad XVIII hingga abad XIX, pemberontakan petani terbukti menjadi faktor penting dalam semua revolusi sosial yang terjadi di Perancis, Rusia, dan Cina. Tanpa pemberontakan petani, radikalisme perkotaan yang tumbuh di negara-negara agraris dan semi agraris tidak akan mampu menuntaskan transformasi sosial mereka. Kasus revolusi Inggris dan revolusi Jerman pada tahun 1848 yang sebagian besar dipimpin oleh gerakan revolusioner perkotaan pada akhirnya mengalami kegagalan karena lemahnya gerakan petani terhadap kekuasaan kaum aristokrasi-feodal yang menguasai tanah (Bahari, 1999).

Barulah pada pertengahan 1960-an, beberapa karya mengenai petani dan gerakannya mulai dikaitkan dengan proses perubahan dan sistem tata sosial-ekonomi dan politik baik di tingkat nasional maupun dunia. Karya Barrington Moore, James C. Scott, Henry A. Lansberger dan Y.V.G. Alexandrov, serta Samuel L. Popkin, merupakan sebagian pandangan-pandangan baru yang menempatkan kaum tani dalam gerakan-gerakan emansipasi sosial. Di Indonesia, para penulis sejarah sosial pedesaan yang memiliki pandangan teoritis yang sama di antaranya adalah Sartono Kartodirdjo, Onghokham, Djoko Suryo, dan Kuntowijoyo, mereka mengaitkan pemberontakan-pemberontakan petani di Indonesia dengan sistem agraria kolonial sebagai basis konflik dan radikalisasi di pedesaan.

Dari semua studi yang ada, umumnya mencari jawaban yang sama atas pertanyaan mengapa kaum tani yang dianggap sebagai masyarakat tradisional dan berada jauh di wilayah pusat-pusat kekuasaan melakukan pemberontakan atau gerakan-gerakan massif dan tidak terputus sepanjang lintasan sejarah? Apa yang melatar belakangi mereka melakukan gerakan dan

bagaimana cara mereka melakukan aksi-aksinya dari mulai yang kecil-kecil dan sporadis hingga sampai pada pemberontakan skala nasional?

Tulisan ini tidak ingin turut menjawab pertanyaan-pertanyaan mendasar tersebut untuk mengambil kesimpulan umum tentang faktor-faktor utama pemicu gerakan petani dari seluruh periode sejarah. Setiap gerakan petani memiliki corak dan sumber-sumber pemicu tersendiri di masing-masing wilayah, sehingga tidak mungkin melakukan rekonstruksi tipe-tipe gerakan petani menjadi satu wajah. Hal ini juga yang banyak dikritik penganut ilmu-ilmu sosial hermeneutik yang lebih menekankan independensi lokal dan perbandingan di antara faktor-faktor di dalam berbagai gerakan petani. Oleh karena itu, tulisan ini hanya membatasi diri pada gerakan petani selama kurun waktu 80-an hingga sekarang dengan tetap mengaitkan faktor-faktor sejarah yang menjadi pengaruh munculnya gerakan tani periode sekarang.

### **Berbagai Pandangan tentang Gerakan Petani**

Cukup banyak teori yang mencoba menjelaskan latar belakang terjadinya gerakan-gerakan protes petani. Drewes, Wiselius, Cohen Stuart, Brandes, dan Snouck Hurgronje, mewakili pandangan yang melihat gerakan protes petani dari sudut budaya dan motif-motif subyektif yang melatarbelakangi para pelaku gerakan. Tulisan mereka selalu menampilkan tokoh-tokoh gerakan, nilai-nilai atau ajaran-ajaran yang dibawanya, dan bagaimana ajaran-ajaran tersebut ditularkan pada pengikutnya sehingga sampai menimbulkan pemberontakan. Protes-protes sosial atau pemberontakan yang dilakukan petani dikaitkan dengan cita-cita kultural mengenai tatanan masyarakat di masa lampau yang menurut mereka lebih adil, tentram, dan makmur. Cita-cita tersebut tercermin di dalam gerakan mesianisme, milenarisme, atau nativisme yang mengharapkan kedatangan Ratu Adil atau Imam Mahdi. Suatu bentuk eskatologis masyarakat pedesaan yang mengalami beban penderitaan akibat penetrasi sistem kolonialisme untuk mengatasi berbagai persoalan yang dihadapinya.

Di luar faktor ketegangan kultural sebagai pemicu gerakan petani sebagaimana yang dijelaskan di atas, Scott (1981) lebih melihat pemicu gerakan petani dari konteks struktural. Ia menunjuk

faktor struktur agraris yang rapuh dan eksplosif sebagai penyebab utama terjadinya keresahan dan perlawanan kaum tani pedesaan. Perubahan demografi dan ekologi, pengembangan produksi untuk kepentingan pasar, masifnya sistem monokultur, serta intervensi negara yang sangat kuat mengatur pola produksi dan konsumsi, telah menciptakan kerawanan struktural di petani yang umumnya menggantungkan diri pada sistem subsistensi. Derajat eksploitasi juga memegang peranan penting dalam mempercepat munculnya gerakan petani. Jika tekanan eksploitasi mencapai tingkat tertentu atau melebihi batas subsistensi masyarakat pedesaan maka kondisi tersebut sangat memungkinkan meletusnya protes-protes sosial atau pemberontakan petani sebagaimana yang terjadi di dataran Mekong, Burma, dan di sebagian pedesaan Jawa.

Perubahan-perubahan yang sifatnya mendadak atau berupa kejutan-kejutan di bidang ekonomi yang mengacaukan dan merusak pola subsistensi yang telah berlangsung tetap di masyarakat pedesaan seperti kenaikan harga, pajak, bencana alam dan kegagalan panen, juga dapat menjadi faktor yang menimbulkan kemarahan dan frustrasi kaum tani yang kemudian memicu mereka untuk melancarkan gerakan-gerakan radikal di pedesaan. Bagi Scott, apapun bentuk gerakan petani, pada dasarnya merupakan upaya untuk kembali dalam kehidupan yang dapat menjamin adanya keamanan subsistensi yang pernah mereka alami sebelum sistem ekonomi pasar memporakporandakan siklus kehidupannya.

Teori lainnya adalah yang dipakai Landsberger dan Alexandrov (1981). Teori ini mengaitkan gerakan petani dengan perubahan sosial. Mereka menjelaskan bahwa kemerosotan relatif akibat perubahan-perubahan di bidang sosial-ekonomi dapat menjadi pemicu gerakan. Kemerosotan sehubungan dengan status masa lalu atau yang diharapkan sekarang maupun ancaman terhadap di masa depan sehingga menimbulkan kerugian yang terus menerus dan tak terkendali telah menimbulkan berbagai reaksi keputusan dalam kasus berbagai pemberontakan. Esensi sebuah gerakan petani adalah reaksi kolektif terhadap kedudukan dan keadaan yang rendah.

Adanya sudut pandang yang berbeda-beda dalam mencari faktor-faktor penyebab munculnya gerakan petani, menunjukkan bahwa gerakan petani tidak dapat dipahami dengan hanya mengamati salah satu faktor yang menjadi determinan, seperti faktor ekonomi atau faktor politik

semata, tetapi juga harus memperhatikan konfigurasi sosial, lembaga-lembaga sosial, norma-norma dan nilai-nilai, juga sikap ideologis sejauh hal itu membentuk dan mengkonsolidasikan gerakan. Namun, dari semua itu tampaknya para penulis sepakat bahwa perubahan-perubahan struktur dan kebijakan politik agraria memainkan peranan yang besar dalam menciptakan konflik-konflik di wilayah pedesaan.

### **Perubahan Struktur Agraria dan Sumber Pemicu Gerakan**

Potret gerakan petani sepanjang periode 80-an hingga sekarang dapat dikatakan tidak terlampau banyak perbedaan dengan gerakan petani sebelumnya, baik dari sisi akar persoalan penyebab protes sosial atau pemberontakan, bentuk-bentuk dan pola-pola gerakannya, maupun kepemimpinannya.

Pemicu aksi-aksi yang dilakukan petani sejak generasi Kedung Ombo dan Badega –keduanya berlangsung sepanjang pertengahan 1980-an--hingga pascapemerintahan Orde Baru bersumber dan berkaitan erat dengan masalah penguasaan tanah beserta sumber daya alam yang ada di dalamnya. Masalah ini merupakan warisan struktur agraria sejak masa kolonial yang tetap dipertahankan menjadi alas bangunan struktur agraria di tingkat nasional pascakemerdekaan. Pembangunan ekonomi pada periode tersebut –terutama selama pemerintahan Orde Baru-- menempatkan sektor agraria sebagai komoditas. Hal ini tercermin dalam struktur agraria yang masih didominasi oleh sistem perkebunan besar dan industri kehutanan.

Secara geografis, wilayah konflik agraria yang terjadi di Jawa, Sumatera, Kalimantan, dan Sulawesi, sebagian besar berada atau merupakan areal perkebunan dan pengelolaan hutan serta tambang. Di Jawa, wilayah konflik agraria yang cukup masif berada di Jawa Barat dan Jawa Timur serta sebagian di Jawa tengah. Di Sumatera mencakup Sumatera Utara, Sumatera Barat, Jambi, Bengkulu, Sumatera Selatan, dan Lampung. Di Sulawesi, berada di sekitar Sulawesi Selatan dan Sulawesi Utara. Di Kalimantan, sebagian besar konflik berada di areal pengelolaan hutan. Wilayah-wilayah tersebut merupakan salah satu sirkuit modal terbesar setelah wilayah-wilayah kantong industri. Basis konflik yang terjadi melibatkan pihak petani atau



masyarakat adat berhadapan dengan pemilik modal dan negara. Di luar wilayah perkebunan dan kehutanan, ada sebagian wilayah pertanian rakyat yang juga menjadi basis gerakan, namun jumlahnya tidak terlampau besar.

Akar konflik agraria selama kurun waktu Orde Baru bersumber pada strategi pembangunan ekonomi yang berorientasi pada sistem ekonomi kapitalistik. Sistem ekonomi kapitalis memberi peluang lebih besar kepada pihak swasta terutama modal asing untuk mengeksploitasi sumber daya alam dan menjalankan industrialisasi. Strategi ini dianggap dapat menjanjikan hasil-hasil lebih cepat tanpa memerlukan perombakan sistem sosial-ekonomi dengan risiko politik yang tinggi. Sejak awal, pemerintahan Orde Baru menerapkan kebijakan politik pintu terbuka bagi modal asing melalui Undang-undang Penanaman Modal Asing (PMA) pada tahun 1967 diikuti dengan Undang-undang Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) pada tahun 1968. Undang-undang tersebut merupakan undang-undang pertama yang dikeluarkan ketika Orde Baru berkuasa. Dengan demikian, strategi pembangunan yang berorientasi populis ditanggalkan. Beberapa undang-undang yang berisi kebijakan pemerataan dan keadilan, seperti Undang-Undang Pokok Agraria 1960, dianulir atau dipeti-eskan.

Intervensi modal asing maupun domestik ke wilayah-wilayah pedesaan mulai terasa pada periode 1980-an ketika harga minyak bumi sebagai devisa andalan negara merosot tajam akibat krisis minyak dunia. Sepanjang periode tersebut, motor penggerak pertumbuhan ekonomi dialihkan ke industri manufaktur, perkebunan, dan pariwisata. Ketiga sektor ekonomi tersebut memerlukan tanah dalam jumlah besar untuk pembangunan pabrik, lahan perkebunan, dan infrastruktur. Kawasan hutan dijadikan obyek sasaran pengambilalihan tanah, begitu pula tanah-tanah pertanian yang produktif dialihfungsikan menjadi kawasan industri, hotel, atau perumahan mewah. Proses ini kemudian menimbulkan konflik antara masyarakat yang menguasai dan pemilik modal serta pemerintah.

Di beberapa wilayah proses pengambilalihan tanah dilakukan dengan cara-cara kekerasan dan represif. Hal ini menunjukkan bahwa Orde Baru menjalankan sistem ekonomi kapitalistik dibarengi dengan sistem politik otoritarian. Proses akumulasi surplus bersifat primitif seperti ni

merupakan salah satu ciri kapitalisme pinggiran sebagaimana lazimnya berlaku di negara-negara berkembang.

Umumnya aksi-aksi protes petani yang terjadi selama periode 1980 hingga 1990-an lebih disebabkan masuknya modal secara massif di wilayah pedesaan dalam bentuk pengambilalihan lahan secara paksa yang berkolaborasi dengan negara. Penggunaan cara-cara represif pada proses pembebasan tanah menjadi pemicu utama petani melakukan perlawanan. Jarang ditemui aksi-aksi protes petani yang disebabkan jatuhnya harga atau monopoli pasar. Kita kerap menyaksikan merosotnya harga produksi pertanian setiap kali musim panen tetapi tidak sampai menimbulkan kemarahan dan perlawanan petani, baik terhadap negara maupun pedagang besar. Padahal jatuhnya harga produksi pertanian merupakan fenomena umum yang terjadi di pedesaan. Pandangan bahwa gagalnya panen dan jatuhnya harga produksi secara massif sebagaimana digambarkan penganut ekologis tidak otomatis melahirkan perlawanan petani, setidaknya di Indonesia. Demikian juga dengan eksploitasi yang dilakukan pemilik tanah terhadap buruh tani atau petani penggarap, tidak melahirkan konflik terbuka.

Dari sisi lapisan sosial petani yang terlibat dalam gerakan, para petani umumnya berasal dari kalangan pemilik tanah atau penggarap. Mereka sudah menguasai dan mengelola tanah cukup lama meskipun tanah tersebut tidak dapat mencukupi kebutuhannya secara normal, tetapi setidaknya dapat mempertahankan hidup mereka dari kelaparan. Maka ketika tanah yang mereka kuasai diambilalih secara paksa oleh negara atau pemilik modal, mereka kehilangan sumber subsistensi yang menjadi katup pengaman ekonomi rumah tangganya. Bayangan akan terjadinya kemerosotan kedudukan sosial-ekonomi ketingkat yang lebih rendah, menimbulkan kereshan dan mendorong petani melakukan aksi kolektif. Sebagaimana dikatakan Alexandrov bahwa gerakan petani merupakan reaksi kolektif untuk menghadapi ancaman kedudukan yang lebih rendah. Demikian juga yang dituturkan petani Kedung Ombo ketika tanahnya diambil secara paksa untuk pembangunan waduk: *tanah kami memang kecil, tidak cukup memenuhi kebutuhan keluarga yang jumlahnya lima orang, namun tanah tersebut sangat berarti bagi kami, setidaknya hidup kami tidak sampai kelaparan dan melarat*. Istilah *kelaparan* dan *melarat* bagi mereka merupakan status sosial yang paling rendah di desa. Para petani ini umumnya tidak mempunyai tanah dan buruh tani.

Jadi, bukan kemiskinan yang menyebabkan mereka melakukan perlawanan, melainkan hilangnya alat produksi (tanah). Sekalipun tanah itu luasnya kecil, namun dapat mendorong mereka beraksi secara kolektif untuk mempertahankan batas minimal kehidupan mereka. Keadaan sosial-ekonomi petani yang memburuk saja belum dianggap cukup menciptakan prasyarat bagi tumbuhnya gerakan petani. Peristiwa-peristiwa ekonomi yang membuat petani menderita, seperti kegagalan panen atau terserang wabah penyakit mematikan, pada akhirnya secara perlahan-lahan bisa diterima sebagai bagian keadaan normal. Sifat evolutif petani yang terbiasa ditempa oleh kondisi buruk, mampu menyerap perubahan-perubahan yang terjadi di pedesaan dengan menggunakan pelbagai cara untuk mempertahankan tingkat *survival* mereka. Cara-cara ini sering disebut sebagai strategi adaptasi petani dalam menghadapi lingkungan di sekelilingnya. Di antaranya dengan mengambil bentuk intensifikasi kerja, migrasi jangka pendek, mengurangi atau mengubah pola konsumsi, atau memecah keluarga batih menjadi keluarga kecil untuk mengurangi beban mulut yang ditanggung. Gerakan petani baru bisa muncul apabila terjadi peristiwa besar kemerosotan ekonomi yang mengejutkan dan selama periode tersebut terjadi peningkatan eksploitasi yang dilakukan negara dan tuan tanah atau pemilik modal.

### **Gerakan Petani Era 1980-an – Pasca Orde Baru**

Dalam sejarahnya, gerakan petani selalu berkaitan erat dengan upaya penguasaan sumber daya alam, terutama tanah. Kalaupun ada gerakan petani yang menggunakan simbol-simbol agama atau nilai-nilai tradisionalisme, seperti peristiwa Gunung Balak di Lampung yang dihubungkan dengan gerakan fundamentalis Islam, pada dasarnya tetap berkaitan dengan konflik penguasaan tanah antara petani dan perkebunan. Demikian juga dengan pemberontakan-pemberontakan petani pada masa kolonial Belanda yang banyak dipimpin tokoh-tokoh agama dan dikaitkan dengan gerakan mesianisme, milenarisme maupun nativisme, pada dasarnya berakar pada penguasaan tanah.

Gerakan petani mulai tumbuh kembali pada pertengahan 1980-an setelah terputus sejak tahun 1965. Sejak saat itu gerakan petani mengalami kemunduran. Kalaupun ada hanya dalam bentuk perlawanan-perlawanan terbatas dan tersembunyi, seperti penolakan menanam tebu,

penebangan pohon kelapa sawit milik perkebunan, atau mencabuti patok-patok pembatas tanah. Aksinya juga dilakukan sendiri-sendiri tanpa melalui organisasi sehingga dengan mudah dapat dipatahkan lawan dan cepat padam.

Kondisi ini dapat dipahami karena peristiwa nasional 1965 telah meninggalkan trauma mendalam pada masyarakat di pedesaan, khususnya bagi mereka yang tergabung di dalam organisasi-organisasi tani. Ditambah dengan adanya pelarangan dan pembekuan organisasi-organisasi tani oleh pemerintah Orde Baru, kecuali organisasi yang dikontrol langsung pemerintah seperti HKTI. Selama 34 tahun di bawah kekuasaan Orde Baru, petani tidak mempunyai wadah organisasi yang dapat memperjuangkan kepentingan dan aspirasi mereka sendiri. Kalaupun ada hanya organisasi-organisasi yang berorientasi pada pengembangan produksi, seperti koperasi yang ditumbuhkan sesuai dengan strategi pembangunan negara yang mengutamakan pertumbuhan ekonomi. Depolitisasi kaum tani ini dilengkapi dengan revolusi hijau sebagai strategi jalan pintas untuk mencapai pembangunan di sektor pertanian. *Landreform* yang merupakan landasan fundamental bagi pembangunan pedesaan tidak lagi menjadi agenda utama karena dianggap akan menghambat proses kapitalisasi di pedesaan. Lagipula sejarah *landreform* oleh pemerintah Orde Baru selalu dikait-kaitkan dengan PKI. Padahal, dari semua produk hukum yang ada setelah Indonesia merdeka, UUPA 1960 sebagai induk pelaksanaan *landreform* adalah satu-satunya undang-undang yang jelas keberpihakannya membela kepentingan rakyat.

Selama masa Orde Baru ruang politik untuk membangun gerakan di pedesaan sangat terbatas sebagai akibat larangan pendirian organisasi di luar pemerintah dan penerapan politik massa mengambang (*floating mass*). Saat itu banyak aktivis yang tidak mungkin lagi bergerak di organisasi massa atau partai politik mencari alternatif dengan mendirikan organisasi-organisasi sosial-ekonomi yang kegiatannya langsung berada di rakyat. Organisasi ini kemudian dikenal dengan organisasi non pemerintah (Ornop) atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Selama periode 1970 – 1980-an, pada tingkatan praktis, Ornop tetap mengikuti dan menggunakan arus besar pembangunan yang menjadi ideologi Orde Baru. Mereka dapat tetap bergerak di pedesaan melalui kegiatan sosial-ekonomi atau bantuan hukum karena kegiatan ini dianggap paling aman dalam suasana sistem politik otoriter. Kasus-kasus pertanahan yang muncul pada saat itu lebih

banyak diselesaikan melalui jalur hukum. Para petani umumnya meminta bantuan pengacara atau lembaga bantuan hukum seperti LBH untuk menyelesaikan kasusnya. Namun sebagian besar gugatan petani melalui pengadilan tidak ada yang dimenangkan. Semua ini membuat petani kecewa dan frustrasi.

Di luar Ornop, ada kekuatan lain yang juga membangun hubungan dengan petani, yaitu kelompok-kelompok mahasiswa yang mencoba kembali turun ke basis-basis rakyat setelah kekalahan mereka pada tahun 1978. Mereka mengkritik gerakan mahasiswa yang pada saat itu lebih berorientasi pada isu-isu elitis dan terputus dengan massa rakyat. Mereka mulai merespons kasus-kasus penggusuran yang dialami petani. Pada saat itu, kaum tani memperoleh teman baru karena mendapat dukungan dari golongan menengah kota yang memperkenalkan metode-metode perjuangan lain di luar dari jalur hukum dan lobi.

Pada pertengahan 1980-an, perlawanan petani mulai mendapatkan bentuk baru melalui aksi-aksi demonstrasi ke DPR maupun pemerintah didukung mahasiswa dan sebagian Ornop. Para petani belajar cara mengorganisir dan memobilisasi massa dari desa ke kota juga belajar melakukan perundingan dengan pemerintah atau DPR. Arena perjuangan diperluas tidak lagi di tingkat desa, tetapi di tingkat nasional bahkan internasional melalui pembangunan opini publik di media massa. Kasus Kedung Ombo dan Kuto Panjang adalah contoh gerakan petani yang mendapat dukungan luas, baik di tingkat nasional maupun internasional. Mereka kembali memiliki keberanian dan kepercayaan diri untuk berhadapan dengan pemerintah setelah sekian lama berada dalam trauma dan ketakutan.

Bila dilihat sifat dan bentuknya, gerakan-gerakan petani era 1980 – 1990-an masih bersifat sporadis dan kasuistis. Belum ada persambungan isu maupun aksi-aksi antara satu dengan lainnya. Tuntutan mereka umumnya bersifat jangka pendek, seperti ganti rugi atau pindah lokasi. Pendekatan mahasiswa kepada petani lebih banyak mobilisasi daripada pengorganisasian jangka panjang. Ini tercermin ketika tuntutan petani terpenuhi, gerakan surut kembali dan mereka hidup seperti biasa. Mahasiswapun demikian, setelah kasusnya selesai mereka pergi dan mencari kasus lain. Tidak ada keberlanjutan gerakan dari seluruh proses yang dibangun.

Pada akhir tahun 1990-an mulai ada kesadaran baru bahwa untuk membangun gerakan petani yang terus-menerus harus dilakukan sendiri oleh petani. Peranan pihak luar seperti mahasiswa dan Ornop lebih pada kelompok pendukung. Oleh karena itu, pada periode ini gerakan petani memasuki fase pembangunan dan penguatan organisasi tani. Pengorganisasian dan advokasi tidak lagi dilakukan pihak luar, tetapi oleh petani sendiri. Dampaknya, bermunculanlah organisasi-organisasi petani independen, baik di tingkat lokal maupun nasional. Ada kesadaran baru yang cukup kuat berkembang dalam gerakan tani baru ini, yaitu kesadaran untuk tidak hanya menekankan upaya untuk memperoleh kembali tanah-tanah yang dikuasai negara dan modal swasta melalui aksi-aksi demonstrasi dan *reclaiming*, tetapi juga membangun sebuah sistem produksi alternatif. Perspektif baru ini tidak terlepas dari persinggungan petani dengan pihak-pihak luar. Seperti apa jadinya gerakan petani ke depan, masih menjadi pertanyaan. Saat ini masih merupakan titik awal pembangunan gerakan petani, terutama dalam penguasaan sumberdaya alam yang lebih memiliki konsep dan strategi jangka panjang.

**Sumber Bacaan**

Bahari, Sjaiful. 1999. *Transformasi Agraria dan Gerakan Petani di Indonesia*.

Landsberger, Henry A. dan Y.U.G. Alexandrov. 1981. *Pergolakan Petani dan Perubahan Sosial*. Jakarta: CV Rajawali.

Pakpahan, Agus. 2000. *Peranan HGU dalam Pengembangan Perkebunan Besar*. Pusat Kajian Agraria IPB.

Scott, James C. 1981. *Moral Ekonomi Petani*. Jakarta:LP3ES.

# KEARIFAN LOKAL KOMUNITAS ADAT MENGELOLA SUMBER DAYA AGRARIA

Kusnaka Adimihardja<sup>1</sup>

## Pengantar

Bagi masyarakat Indonesia yang hingga kini masih mengandalkan dunia pertanian, tanah merupakan hal yang sangat vital. Tanah tidak hanya merupakan unsur produksi tetapi juga memiliki makna sosiobudaya, politik, dan religius. Banyak penelitian mengungkapkan bahwa berbagai ketegangan dan konflik yang terjadi di berbagai daerah di Indonesia dominan berakar pada masalah yang berhubungan dengan sumber daya agraria.

Berbagai ketegangan dan konflik, baik terbuka maupun tersembunyi, terjadi karena penguasaan lahan terkonsentrasi dalam “genggaman” rezim penguasa, pemodal asing dan nasional, serta sekelompok elite kaya. Konsentrasi penguasaan lahan seperti itu memarjinalkan hak-hak rakyat atas sumber daya alam dan menyebabkan terjadinya kesenjangan dalam meraih cita-cita kolektif bangsa “sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.” *Biang kerok* “penyelewengan” rezim penguasa berasal dari pemahaman terhadap kata-kata “dikuasai negara” yang tersurat dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karenanya, kini saatnya secara sungguh-sungguh melakukan reinterpretasi dan revitalisasi atas pemahaman kata-kata tersebut agar tidak lagi “diselewangkan” rezim penguasa baru. Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Upaya perbaikan perundang-undangan yang mengatur hubungan antara manusia dan tanah di Indonesia harus memiliki semangat reinterpretasi dan revitalisasi atas pemahaman

---

<sup>1</sup> Indonesian Resource Center for Indigenous Knowledge-INRIK Universitas Padjadjaran Bandung.



“dikuasai negara” dalam semangat konstitusi. Perubahan pemahaman tersebut harus dipandang sebagai cara menata kembali bentuk-bentuk penguasaan lahan yang secara sosial sejalan dengan pemahaman “sebesar-besarnya untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.” Upaya menyelesaikan masalah pertanahan secara politik, ekonomi, dan sosial harus menyentuh langsung tatanan penguatan institusi-institusi lokal melalui produk hukum yang obyektif serta menghormati azas pluralisme sosiobudaya masyarakat. Namun, harus tetap inklusif dan menguntungkan semua pihak. Dalam perubahan tersebut harus dibangun suasana “cerah” dan optimisme bagi semua pihak dalam hubungan manusia dengan tanah. Bukan semata-mata menguntungkan mereka yang selama ini termarginalisasi oleh kebijakan pemerintah atas akses dan kontrol penguasaan lahan, melainkan juga bagi para pengusaha dan pemerintah sendiri sebagai agen perencana perubahan sosial, ekonomi dan politik dalam mewujudkan keadilan dan kesejahteraan, serta kesempatan kerja dalam hubungan yang kokoh antara sektor pertanian yang berbasis institusi lokal dan dunia industri modern.

### **Tanah: Akar Konflik**

Hasil berbagai penelitian-penelitian (lih. Kusnaka Adimihardja. 2000: 59-78), terungkap bahwa tanah merupakan unsur yang mendominasi pemicu terjadinya konflik di berbagai daerah. Hal itu terjadi karena sentralisasi penanganan masalah sumber daya alam menyebabkan terjadinya kesenjangan dan ketidakpuasaan dalam hubungan penguasa-rakyat. Hubungan yang bersifat sentralistik dan dikelola melalui sistem komunikasi satu arah menyebabkan terjadinya *social disfunction* dalam berbagai bidang kehidupan.

Pemicu konflik yang spesifik, sangat tergantung pada dominasi permasalahan yang timbul di masing-masing daerah. Di Aceh misalnya, konflik berkepanjangan terjadi antara lain karena eksploitasi sumber daya alam, khususnya migas dan hasil hutan. Masyarakat merasa pembagian keuntungan dari hasil eksploitasi tersebut tidak adil. Selain itu, rendahnya daya serap tenaga kerja lokal untuk eksploitasi menimbulkan anggapan bahwa sumber daya alam yang melimpah itu disedot pemerintah pusat untuk kepentingan Jawa. Di

Kalimantan, konflik sumber daya alam, khususnya tanah terjadi karena pengabaian hak-hak komunitas lokal dalam pembangunan pertambangan dan perkebunan besar serta ganti rugi yang tidak memadai. Di Medan, Deli Serdang, dan Asahan Sumatera Utara konflik tanah muncul karena kurang mempertimbangkan faktor historis. Nasionalisasi lahan perusahaan milik Belanda tidak memperdulikan lagi hubungan yang telah dibangun perusahaan perkebunan Belanda dengan rakyat *tempo* dulu. Pada kasus “tanah tunggu” di areal kebun tembakau misalnya, petani yang merangkap sebagai buruh perkebunan dapat menggarap lahan perkebunan selama masa istirahat tanam tembakau dan penguasaan areal garapan itu dapat diwariskan. Kebiasaan ini diabaikan dalam proses nasionalisasi hingga kini yang kemudian memicu konflik berkepanjangan antara rakyat dan PTPN II, III, IV, perkebunan swasta nasional, dan swasta asing.

Agaknya dimensi konflik sumber daya agraria terjadi karena sistem politik yang sentralistik-otoriter. Perwujudannya tampak dari pola kebijakan pemerintah yang tidak memperhatikan aspirasi yang tumbuh dan berkembang di kalangan masyarakat. Dengan demikian, sumber konflik tersebut bersifat struktural yang berdampak terhadap aspek-aspek kultural. Hal tersebut tampak dari terjadinya konflik di berbagai daerah antara pendatang dan penduduk lokal dalam penguasaan lahan pertanian, tanah timbul, sekitar wilayah Hak Penguasaan Hutan (HPH), hak ulayat, lahan transmigrasi, lahan sekitar pertambangan dan perkebunan, pembebasan lahan untuk pariwisata, dan pemberian Hak Guna Usaha (HGU) bagi tanah adat serta hasil hutan seperti pohon madu, damar, kayu gaharu, gua sarang bulung walet. Kesemua itu bermuara pada hilangnya hak komunitas adat atas penguasaan lahan dan sumber daya agraria yang secara tradisional menjadi milik mereka. Maka terjadilah ketimpangan distribusi lahan dan sumber daya alam lainnya antara para pendatang dan komunitas adat, di beberapa daerah bahkan melibatkan konflik suku dan agama.

Batas kawasan hak adat dan ulayat yang tidak berdasarkan sistem pemetaan modern, juga sering memicu terjadinya konflik di tingkat *grass-roots*, khususnya penduduk lokal dengan para pendatang, seperti kasus Sampit, Palangkaraya, dll. Selain itu, ganti rugi baik tanah maupun budi daya lainnya yang terkena proyek pembangunan masa lalu, dirasakan

masyarakat sangat tidak wajar dibandingkan dengan keuntungan yang diperoleh pemerintah pusat dan para pengusaha yang pada umumnya berasal dari luar daerah. Prosedur atau mekanisme pembebasan dan pemindaan hak atas tanah yang tidak transparan serta tidak mengakomodasikan kepentingan lokal turut menjadi pemicu konflik.

### **Kearifan Lokal: Mengelola Sumber Daya Agraria**

Dengan pemberlakuan otonomi daerah melalui Undang-Undang Pemerintah Daerah No 22/1999, maka Undang-Undang No 5/1979 tentang Pemerintahan Desa dan Undang-Undang No 5/1974 tentang Pemerintahan di Daerah tidak akan berlaku lagi. Kedua perundang-undangan itu telah memporakporandakan eksistensi hak-hak atas penguasaan sumber daya agraria komunitas adat. Namun, masih ada beberapa undang-undang lain yang menghambat pelaksanaan pemberdayaan komunitas adat, selain Undang-Undang Pokok Agraria yang tidak mengakui hak atas kepemilikan adat dalam pengelolaan sumber daya alam dan Undang-Undang Pokok Kehutanan yang mengatur peruntukan lahan kehutanan tanpa memperhatikan hak penguasaan lahan adat.

Perubahan peraturan terhadap pengelolaan sumber daya agraria akan mendorong eksistensi institusi lokal komunitas adat yang lebih kokoh dan jauh lebih efisien dalam peran serta mereka menyelamatkan sumber daya alam dari kehancuran “tangan jahil” orang-orang yang tidak bertanggung jawab. Di kalangan komunitas adat proses eksploitasi sumber daya alam biasanya dilakukan dengan menggunakan sistem pengetahuan dan teknologi yang mempertimbangkan kearifan lokal untuk memelihara kelestarian lingkungan. Hal tersebut biasanya tidak dipahami para pendatang karena bersifat spesifik lokal. Contoh, kebiasaan orang Dayak membakar lahan untuk perladangan yang ditiru para pendatang tetapi tanpa penguasaan teknologi pengendalian api. Akibatnya, terjadilah kebakaran hutan dan biasanya “tudingan” selalu tertuju pada para peladang lokal.

Berbagai penelitian di bidang pengobatan, arsitektur, sistem berladang dan bersawah, model konservasi dan pengelolaan keanekaragaman hayati secara tradisional di berbagai daerah menunjukkan bahwa sistem pengetahuan dan teknologi lokal yang digunakan

komunitas adat berbagai suku bangsa di Indonesia memiliki kesesuaian dengan logika ilmu pengetahuan modern. Namun demikian, perlu disadari bahwa sistem pengetahuan dan teknologi lokal itu jangan dipahami sebagai suatu sistem pengetahuan yang tuntas dan sempurna. Sistem pengetahuan dan teknologi lokal itu harus dipahami sebagai suatu yang dinamis dan berkembang terus sejalan dengan tuntutan kebutuhan manusia. Saat ini pengetahuan yang merupakan kekayaan budaya masyarakat mulai ramai dibicarakan dalam berbagai seminar, lokakarya, dan diskusi di kalangan para ahli dan pemerhati.

Sejak sepuluh tahun terakhir berbagai penelitian dilakukan secara interdisiplin di kalangan universitas, LIPI, BPPT, KLH maupun LSM, dalam upaya mengkaji sejauhmana sistem pengetahuan dan teknologi lokal yang masih “tersisa” karena desakan modernisasi, dapat dimanfaatkan dan didayagunakan untuk mengelola sumber daya alam. Selain itu, perlu pula adanya usaha revitalisasi aspek filosofis kekayaan budaya lokal untuk dikembangkan lagi sebagai model pengelolaan “alternatif” dalam upaya konservasi sumber daya alam demi meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat.

Hasil penelitian di berbagai daerah di Indonesia menunjukkan bahwa sistem pengetahuan yang berakar pada nilai-nilai budaya masih berfungsi sebagai pedoman hidup masyarakat. Sejalan dengan pemahaman tersebut, Bustami Rahman (1999: 151-168) mengemukakan bahwa nilai kultural, *cultural value*, memberi warna terhadap proses diferensiasi agraria di Jawa. Dalam penelitiannya di dua desa dengan karakteristik sosiobudaya masyarakat yang berbeda, yaitu desa abangan dan desa santri di Klaten dan Jombang, ditemukan bahwa polarisasi dan stratifikasi dalam proses diferensiasi agraria bukan karena perubahan ekonomi dan teknologi, melainkan karena pengaruh sistem nilai budaya dan lingkungan sebagai produk sejarah yang panjang. Dalam proses peralihan dan penguasaan lahan, desa abangan cenderung membentuk ke arah polarisasi dan desa santri ke arah stratifikasi.

Kearifan lokal secara dominan masih diwarnai nilai-nilai adat, seperti bagaimana suatu kelompok sosial melakukan prinsip-prinsip konservasi, manajemen, dan eksploitasi sumber daya alam. Hal ini tampak jelas pada perilaku mereka yang memiliki rasa hormat begitu tinggi terhadap lingkungan alam yang menjadi bagian tidak terpisahkan dari kehidupannya.

Dalam melakukan eksploitasi sumber daya alam, sistem pengetahuan dan daya adaptasi penggunaan teknologi akan selalu disesuaikan dengan kondisi lingkungan alam serta sistem distribusi dan pengalokasian hasil eksploitasi tersebut. Pendekatan ini jelas mempererat jalinan kepuasan semua pihak tanpa berlebihan (Nababan, 1995:411).

Perwujudan bentuk kearifan lokal yang merupakan pencerminan sistem pengetahuan yang bersumber pada nilai budaya, memang sudah banyak hilang dari ingatan komunitasnya. Namun demikian, di sebagian kalangan komunitas masih tampak ciri khas khasnya dan masih berfungsi dengan baik sebagai pedoman hidup masyarakat, walaupun sudah tidak lengkap lagi atau telah berakulturasi dengan pengetahuan baru dari luar. Ciri ini tampak jelas pada penelitian Bagong Suyoto (1999: 57-80) tentang “Petani Perempuan Lampung Tengah: Bikin Tereh, dan Panggil Sri Sedono” dan Kusnaka Adimihardja tentang “Pupuhunan. Simbol Kesatuan Makro-Mikrokosmos di kalangan warga *kasepuhan* di Gunung Halimun Jawa Barat” (1998: 41-56). Penelitian Bagong Sunyoto mengungkapkan kepercayaan yang berkembang di kalangan penduduk Lampung keturunan Jawa dalam bentuk ritual sebagai upaya menguasai sumber daya alam sejak masa proses pembenihan padi. Sementara penelitian Kusnaka Adimiharja mengungkapkan ritual warga *Kasepuhan* dalam sistem perladangannya.

Warga *Kasepuhan* di sekitar Gunung Halimun melakukan ritual yang disebut upacara *pupuhunan*. Upaya ini dilaksanakan untuk mengawali kegiatan menanam, *ngaseuk*, panen, dan *mipit*, di ladang. *Pupuhunan* dipandang warga *Kasepuhan* sebagai pusat upacara. Biasanya diletakkan di arah selatan areal perladangan. *Pupuhunan* berfungsi pula sebagai *patokan* atau pusat tempat mulai menanam dan memanen yang dipahami sebagai simbol dari awal dan akhir kehidupan manusia. Upacara tersebut merupakan manifestasi hubungan manusia-lingkungan alam yang serasi. Kelompok warga *Kasepuhan* mengharapkan agar tanaman mereka dilindungi para leluhur dari gangguan hama serta bias panen berhasil dengan memuaskan.

Sistem pertanian berladang juga masih dilakukan beberapa suku lain, seperti suku Baduy di sekitar Gunung Kendeng di Banten Selatan dan suku Wana di Sulawesi Tengah yang masih

melakukan ladang berpindah, sebagaimana diungkapkan Sulaiman Mamar (1999: 83-105) dalam tulisannya, "Sistem Pengetahuan dan Teknologi Suku Bangsa Wana." Kedua suku mengembangkan cara mengelola lahan dalam suatu siklus yang teratur dan tertib. Tahapan pengelolaan lahan diawali pemilihan lahan dengan membuka areal perladangan baru. Lahan perladangan lama dibersihkan semak belukarnya, dibakar, dibersihkan kembali, ditanam hingga dituai. Siklus ini memperhitungkan waktu yang tepat dan teratur sesuai kalender pertanian yang menjadi pedoman penentuan pola tanam dengan jenis tanaman yang beragam.

Bagi penduduk Baduy melanggar siklus dalam tahap-tahap perladangan itu merupakan pantangan berat. Hingga kini ungkapan *gunung teu meunang dilebur, lebak teu meunang dirusak, sasaka teu meunang direumpak*, "gunung tidak boleh dihancurkan, dataran tidak boleh dirusak, dan tanah suci tidak boleh diacak-acak," tetap dipegang teguh. Menurut mereka, melanggar adat, *buyut*, berarti meruntuhkan cita-cita manusia untuk menjadi ratu, menurunkan derajat dan wibawa, kalah dalam peperangan, dan seluruh negeri akan menderita. Dalam ungkapan tersebut sesungguhnya orang Baduy menegaskan tugas sosial mereka di sekitar Gunung Kendeng adalah menjaga kelestarian alam di daerah hulu sebagai sumber air sungai Ciujung dan Cibanten agar suplai air ke daerah hilir tetap terpelihara dengan baik. Pada masa kekuasaan Kerajaan Padjadjaran dan Kesultanan Banten, kedua sungai itu menunjang kejayaan ekonomi dan kesejahteraan rakyat Banten. Kedua sungai menjadi alat transportasi utama hasil bumi penduduk pedalaman. Dengan perahu-perahu hasil bumi diangkut ke pelabuhan dagang Teluk Banten, Pontang, Cikande, Tangerang, di hilir Banten Utara (Kusnaka Adimihardja, 1998:4). Oleh karena itu, sungai Ciujung dan Cibanten (sekitar abad ke-16) harus dijaga kelestariannya karena merupakan sungai yang vital bagi ekonomi rakyat Banten.

Hal yang sama dipegang oleh kalangan orang Dayak di Kalimantan, khususnya Kalimantan Timur (Widjono, 1998:69). Pada suku Dayak, praktek perladangan hanya boleh dilakukan secara adat di wilayah yang disebut *umag taunt*, yakni "hutan persediaan," di kalangan warga *kasepuhan* di sebut *leuweung sampalan* (Kusnaka Adimihardja, 1994: 6). Sedangkan kebun dan kegiatan usaha tani lainnya dapat dilakukan di sekitar *kebon dukuk*, di kalangan

warga *kasepuhan* disebut *reuma*. Sementara kawasan sekitar kampung yang biasanya ditanami pohon buah-buahan atau tanaman keras disebut *simpung munan*, orang Baduy menyebutnya *leuweung kampung*.

Pada penelitian Herwasono Soedjito (1999: 111-128) tentang “Masyarakat Dayak Peladang Berpindah dan Pelestarian Plasma Nutfah, ” terungkap bahwa system berladang yang dilakukan orang Dayak menjadi kegiatan yang dapat membantu melestarikan keanekaragaman plasma nutfah. Petani komunitas Dayak beserta sistem ladang “daur ulangnya” merupakan salah satu komponen ekosistem hutan hujan tropis Kalimantan. Keberadaan dan kelestarian plasma nutfah yang terkait dengan praktek ladang sangat bergantung kepada kehadiran mereka. Manfaat yang dapat dipetik dari kearifan sistem pertanian ladang komunitas adat itu dalam modernisasi pertanian dan swasembada pangan di masa depan adalah mengembangkan sistem pertanian lahan kering “modern” bersifat polikultur bukan monokultur, menetap tidak berpindah-pindah lagi, serta memperhatikan siklus dan kalender bertani komunitas adat. Peralihan model pertanian ladang ke pertanian lahan kering tidak perlu mengubah karakteristik ekosistem lahan kering dan memiliki daya dukung lingkungan keberlanjutan.

Lembaga ekonomi rakyat yang berakar pada nilai budaya, juga mampu mengembangkan sistem distribusi hasil panen yang adil. Orang Baduy dan warga *kasepuhan* mempunyai “lumbung umum.” Pada masa lalu kelembagaan ekonomi lokal itu merupakan logistik pangan yang dikenal luas di Jawa Barat. Saat ini lumbung adat masih dapat dijumpai dan masih berfungsi dengan baik di beberapa daerah di wilayah selatan Jawa Barat. Lumbung desa sebagai lembaga ekonomi desa yang bersifat egaliter itu dikelola bersama masyarakat desa ternyata mampu mencegah munculnya kesenjangan ekonomi, meminimalkan kecemburuan sosial, dan memelihara ketertiban sosial, seperti mencegah pencurian. Pembangunan lumbung desa dengan memanfaatkan sumber daya alam yang tersedia di sekitar desa, dapat dikembangkan secara hati-hati melalui berbagai mekanisme lokal. Lumbung desa sebagai kelembagaan ekonomi komunitas desa, sewajarnya direvitalisasi karena manfaatnya masih relevan dengan pengembangan ekonomi desa sebagai

landasan strategi pengamanan logistik pangan penduduk dalam model pendekatan pembangunan manusia seutuhnya, *sustainable human development*.

Sebagaimana halnya petani Jawa, bagi kalangan petani Bali, air merupakan energi sangat penting dalam mengantarkan keberhasilan pertanian mereka, selain motivasi keagamaan. Signifikansi air dalam pengembangan dunia pertanian di Bali diungkapkan I Made Legawa (1999: 129-149) dalam tulisannya yang berjudul "Subak: Organisasi Sosio-Religius di Bali." Subak sebagai institusi manajemen air bagi petani terintegrasi dalam berbagai aktivitas, baik fisik maupun sosial-ekonomi, ternyata berfungsi pula sebagai saran memelihara ketertiban sosial. Komunitas subak selain terikat pada sistem organisasi juga terikat dalam sistem ritual di sawah dalam suatu ekosistem pura tertentu yang berlaku mulai dari tingkat desa hingga provinsi dalam hubungan sosial yang berlandaskan sistem aturan adat dan agama.

Selama ini kita memahami daerah aliran sungai (DAS) sebagai model pengelolaan air yang dikembangkan secara nasional merujuk pada model yang ada di Amerika Serikat. Hasilnya, dimana-mana orang "berteriak" tidak ada air pada musim kemarau dan kebanjiran ketika musim hujan. Situasi ini terjadi di kota maupun di desa. Karena kualitas dan kuantitas air di Indonesia sudah sangat kritis dan air sangat vital menunjang kehidupan manusia, seyogianya kini ada usaha yang sungguh-sungguh di kalangan para ahli dan pemerintah untuk mulai "menengok" subak dalam memelihara stabilitas suplai air bagi kebutuhan bersama. Mengembangkannya dalam bentuk pengelolaan air modern berdasarkan "semangat" yang terkandung dalam sistem nilai subak dan insititusi-insititusi sosial yang menyangganya. Upaya ini sangat penting dalam membangun model pengelolaan air berbasis keunggulan budaya lokal, selain memperkuat sistem subak itu sendiri karena adanya degradasi pengetahuan adat di kalangan generasi muda Bali. Bukti menunjukkan hingga kini orang Bali tidak pernah kekurangan air di musim kemarau dan tidak kebanjiran di musim hujan.

Bentuk kearifan lokal lain adalah pantangan-pantangan yang berlaku pada satu suku tertentu. Di kalangan komunitas adat seperti di Baduy ada pantangan untuk tidak memanfaatkan sumber daya alam pada waktu tertentu yang disebut *buyut*. Di kalangan



orang Maluku ada kebiasaan tidak memanfaatkan sumber daya alam pada waktu tertentu yang disebut *sasi*. Larangan tersebut dipahami sebagai upaya melestarikan mutu dan populasi sumber daya alam. Kearifan tradisi tersebut merupakan upaya nenek moyang mereka dalam memelihara lingkungan alam berkelanjutan. Kelestarian sumber daya alam yang tercermin dalam aturan *sasi* bagi orang Maluku, dipahami sebagai sistem yang mengatur keharmonisan hubungan antara manusia dan lingkungan alam. Menurut pengetahuan mereka ada empat ekosistem *sasi* yang berlaku di kalangan orang Maluku Tengah, yaitu *sasi* hutan, darat, laut, dan sungai (Kissya, 1993: 1-30).

Di kalangan suku Muyu Irian Jaya kearifan tradisi tampak dari hubungan antar manusia dengan pembangunan daerah. Mereka tahu benar bahwa semak-semak yang dibabat dapat menurunkan kualitas tanah di daerah yang tidak tertutup hutan lebat. Pada bagian tertentu yang ditumbuhi semak belukar, pepohonan di sekitarnya ditebang untuk kebun baru. Batang-batang pohon yang telah ditebang dibiarkan tumpang-tindih tidak beraturan, tidak dibakar, dan dedaunannya dibiarkan membusuk. Cara berkebun seperti inilah yang dilakukan orang Muyu untuk menanam pisang, ubi kayu, keladi, dan ubi jalar, selain tanaman keras, seperti ketapang, sukun, dan kenari (School, 1997:112).

## **Penutup**

Strategi pengelolaan sumber daya alam yang bersifat makro selama ini seyogianya beralih ke model pengelolaan yang bersifat mikro dengan mempertimbangkan keragaman budaya masyarakat. Program pengelolaan sumber daya alam yang mengabaikan nilai budaya lokal boleh jadi dilakukan karena adanya mitos pembangunan yang dipersepsikan sebagai perubahan yang seolah-olah harus “mencabut” nilai-nilai tradisi diganti dengan nilai baru dari luar yang sesungguhnya asing bagi masyarakat. Nilai-nilai baru yang lebih “modern” tersebut, menurut pandangan para perencana dan pengambil keputusan pembangunan saat itu, dipahami sebagai unsur pendorong kemajuan. Itulah sebabnya, semua hal yang berbau tradisi dianggap kuno, *jumud*, dan terbelakang.

Pendekatan mikro dalam pengelolaan sumber daya alam harus mengakomodasikan keragaman budaya, *bhineka tunggal ika* dalam bingkai negara kesatuan Indonesia sejalan dengan konsep pemberdayaan masyarakat dalam agenda otonomi daerah. Dengan kata lain, strategi pengelolaan sumber daya manusia seyogianya mempertimbangkan dan menghargai sistem pengetahuan yang terkandung dalam nilai-nilai budaya masyarakat, walaupun tidak semua unsur dalam budaya lokal harus diakomodasikan. Komunitas adat sebagai lapisan *grass roots* dengan dukungan sistem pengetahuannya terbukti cukup *kenyal* dan *lentur* meghadapi berbagai tantangan hidup. Mereka tetap *survival* dengan sangat mengagumkan melalui proses adaptasi yang terus-menerus selama berabad-abad dengan lingkungan tempat mereka hidup.

**Sumber Bacaan:**

- Adimihardja, Kusnaka. 2000. "Potensi Konflik Sosial di Berbagai Daerah di Indonesia." Dalam *Transformasi. Pusaran Arus Pemikiran Menuju Indonesia Baru* 1 (2): 59-63; 76-78.
- 1999. "Pupuhunan: Simbol Kesatuan Makro-Mikrokosmos di Kalangan Warga Kasepuhan di Gunung Halimun Jawa Barat." dalam Kusnaka Adimihardja (ed). *Petani. Merajut Tradisi Era Globalisasi*. Bandung: Humaniora Utama Press.
- 1994. *Sistem Pengetahuan dan Teknologi Rakyat: Subsistensi dan Pembangunan Berwawasan Lingkungan di Kalangan Masyarakat Sunda di Jawa Barat*. Bandung: Ilham Jaya.
- 1992. *Kasepuhan: Yang Tumbuh di atas yang Luruh. Pengelolaan Lingkungan secara Tradisional di Kawasan Gunung Halimun Jawa Barat*. Bandung: Tarsito.
- Indrowuryanto. 1999. "Pranata Mangsa dalam Aktivitas Pertanian di Jawa. dalam Kusnaka Adimihardja (ed). *Petani. Merajut Tradisi Era Globalisasi*. Bandung: Humaniora Utama Press.
- Kissya, Eliza. 1993. *Sasi Aman Haru-Ukui*. Jakarta: Yayasan Sejati.
- Legawa, I Made. 1999. "Subak: Organisasi Sosio-Religius di Bali." dalam Kusnaka Adimihardja (ed). *Petani. Merajut Tradisi Era Globalisasi*. Bandung: Humaniora Utama Press.
- Nababan. A. 1995. "Kearifan Tradisional dan Pelestarian Lingkungan Hidup di Indonesia." dalam *Analisis*. 24 (6) hlm. 421-435.
- Rahman, Bustami. 1999. "Nilai Kultural dan diferensiasi Agraria di Pedesaan Jawa." dalam Kusnaka Adimihardja (ed). *Petani. Merajut Tradisi Era Globalisasi*. Bandung: Humaniora Utama Press.
- Savitri Dyah dan Carolina. 1999. "Respon Masyarakat Dani Balim Terhadap Pengenalan ide Baru." dalam Kusnaka Adimihardja (ed). *Petani. Merajut Tradisi Era Globalisasi*. Bandung: Humaniora Utama Press.
- School, J.W. 1997. *Kebudayaan dan Perubahan Suku Muyu dalam Arus Modernisasi Irian Jaya*. Jakarta: PT. Gramedia.
- Sunyoto, Bagong. 1999. "Petani Perempuan Lampung Tengah: Bikin Tereh dan Panggil Sri Sedono. dalam Kusnaka Adimihardja (ed). *Petani. Merajut Tradisi Era Globalisasi*. Bandung: Humaniora Utama Press.

Soedjito, Herwasono. 1996. *Masyarakat Dayak: Peladang Berpindah dan Pelestarian Plasma Nutfah*. Jakarta: KONPHALINDO.

Widjono, AMZ Roedy Haryo. 1998. *Masyarakat Dayak Menatap Hari Esok*. Jakarta: PT Gramedia.

Winarto, Yunita T. 1999. "Dari Paket Teknologi ke Prinsi Ekologi: Perubahan Pengetahuan Petani tentang Pengendalian Hama." dalam Kusnaka Adimihardja (ed). *Petani. Merajut Tradisi Era Globalisasi*. Bandung: Humaniora Utama Press.

## **SUDAH TERBIT SERI WORKING PAPER AKATIGA**

### ***Seri Working Paper 04***

*Judul :*

**STUDI DAMPAK PELAKSANAAN PROGRAM IP PADI 300: Studi Kasus Desa Mlilir dan Tungu, Kec. Gubug, Kab. Grobongan, Jawa Tengah**

*Penulis :*

**Bisman Agus Ritonga**

*Abstrak :*

Program IP Padi 300 telah menunjukkan bahwa keuntungan sesaat sering membutuhkan petani. Kondisi petani saat pelaksanaan IP Padi 300 memang sulit. Kekuatan jaringan birokrasi serta insentif yang diberikan pemerintah membuat petani sulit menolak Program IP Padi 300. Kasus IP Padi 300 dapat dijadikan contoh program yang menguntungkan petani dalam jangka pendek namun merugikan dalam jangka panjang. Kasus-kasus serupa (tanam padi tiga kali selama setahun dan penggunaan tablet urea) juga menimbulkan kerugian bagi petani.

Penanaman IP Padi 300 yang ternyata menyebabkan kegagalan panen pada musim tanam berikutnya berdampak besar pada ekonomi rumah tangga petani. Petani kehilangan sumber pendapatannya. Bahkan di Desa Mlilir dan Tugu, selama tahun 1999 terjadi dua hingga tiga kali gagal panen. Kegagalan panen tersebut diakibatkan oleh kondisi tanah yang lembek dan asam sehingga sulit dan bahkan tidak bisa diolah. Kondisi tanah yang lembek dan asam menunjukkan bahwa tanah mempunyai kapasitas (ambang batas) penggunaannya secara terus menerus. Eksploitasi tanah yang berlebihan menyebabkan semakin rendahnya daya dukung tanah untuk kegiatan pertanian.

Untuk menanggulangi kehilangan pendapatan rumah tangga, petani melakukan pinjam meminjam atau hutang kepada tetangga, saudara, dan kepada pemilik tanah. Selain itu, petani melakukan kerja serabutan dan mendapatkan kiriman dari TKW. Sedangkan untuk mengembalikan kesuburan tanah, petani kembali pada pola tanam baku yang berlaku di Desa Mlilir dan Tungu, yaitu padi-padi-palawija. Baru setelah satu tahun berselang (akhir 1999) di kedua desa panen normal kembali dan petani memperoleh pendapatan dari hasil pertaniannya.

## PEMBARUAN DESA DAN AGRARIA DALAM KONTEKS OTONOMI DAERAH<sup>1</sup>

**R. Yando Zakaria<sup>2</sup> dan Noer Fauzi<sup>3</sup>**

*..... pemerintahan merupakan sebuah pertunjukan tentang pengelolaan sumber-sumber alam, orang, barang, dan uang, dengan para pengelola negara sebagai pemain panggungnya dan rakyat sebagai pengamat dan pembayar karcis pertunjukan. Partisipasi rakyat, paling jauh, adalah sebagai komentator atau kritikus pertunjukan. Ajakan pembaruan cara dan agenda pemerintahan dengan demikian bersifat mudah-mudahan, penuh harap pada para pengelola negara yang baru serta pada ketentuan-ketentuan yang dihasilkannya; sebuah koor nyaring dari bawah panggung tentang reformasi, yang tetap takzim pada akar kata itu: perintah.*

*Pengurusan merupakan suatu konsep tandingan yang sangat akrab bagi penutur bahasa Indonesia, dan mengacu kepada konsep pokok yang lebih jitu: urus. Setelah sejarah membuktikan kegagalan dari pengelolaan perubahan tanpa-rakyat selama tiga puluh tahun, penggantian orang, perombakan dekorasi panggung dan atau skenario baru saja mengandung risiko kegagalan yang sama, selama rakyat sendiri tidak aktif dan tidak berkesungguhan mengurus apa yang menjadi persyaratan kehidupannya.<sup>4</sup>*

Salah satu semangat jaman (*zeitgeist*) yang menjadi salah satu agenda reorganisasi Negara Kesatuan Republik Indonesia saat ini tertuang dalam kata “otonomi”, yang berarti mengatur rumah tangga sendiri. Kata otonomi didampingkan dengan kata “daerah”. Dengan otonomi daerah ada kehendak memperbaharui hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah dari pola hubungan yang titik tekannya pada dekonsentrasi dan *medebewind* menjadi desentralisasi. Berbeda dengan dekonsentrasi dan *medebewind* yang merupakan ekspresi dari sentralisasi pembuatan kebijakan, dengan desentralisasi jarak antara rakyat dan pembuat

---

<sup>1</sup> Tulsan ini adalah penyempurnaan dari dokumen yang merupakan hasil olahan dari diskusi-diskusi yang berlangsung dalam sejumlah acara “Pelatihan Pemimpin Lokal dalam Konteks Otonomi Daerah” yang diselenggarakan oleh Badan Pelaksana Konsorsium Pembaruan Agraria (BP-KPA) sepanjang tahun 2000-2001 dan disampaikan pada acara “Evaluasi dan Rencana Tindak Lanjut Pendalaman Pelatihan Partisipatif tentang Otonomi Daerah untuk Pembentuk Kebijakan Daerah Kabupaten”, yang diselenggarakan pada 9 s/d 11 April 2001”, Jakarta, Wisma PKBI.

<sup>2</sup> Praktisi Antropologi, *volunteer* pada Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) dan Institute for Social Transformation (INSIST), Yogyakarta.

<sup>3</sup> Ketua Badan Pelaksana Konsorsium Pembaruan Agraria (BP-KPA) 1998-2001.

<sup>4</sup> Hendro Sangkoyo, *Pemenuhan Syarat-syarat Sosial dan Ekologis sebagai Agenda Pokok Pengurusan Masyarakat dan Wilayah*, Kertas Posisi Konsorsium Pembaruan Agraria NO. 8/2000.

kebijakan (*policy makers*) menjadi lebih dekat sehingga diharapkan kebijakan-kebijakan yang dihasilkan akan lebih sesuai dengan hajat hidup rakyat. Lebih jauh lagi, diharapkan semakin terbuka akses rakyat dalam pembuatan kebijakan. Pemahaman tentang pentingnya desentralisasi, sebagaimana dimaksud dalam uraian di atas telah menjadi wacana umum, yang secara formal ditandai oleh adanya TAP MPR RI Nomor XV/MPR/1998, UU 22/1999 hingga PP No. 25/2000.

Desentralisasi didudukkan sebagai formula yang dipertentangkan dengan sentralisasi kewenangan yang diwujudkan melalui pola dekonsentrasi dan *medebewind*. Sebagaimana dikemukakan Cornelis Lay<sup>5</sup>, model pengelolaan politik dan pemerintahan yang *hypercentralistic* di era reformasi kehilangan kapasitasnya karena mudahnya kemampuan dua instrumen penegaknya, yaitu *politics of sticks* dan *politics of carrot*. Hancurnya basis material negara akibat krisis ekonomi berkepanjangan dan KKN menyebabkan pusat kehilangan sumber daya finansial (material) untuk membeli dan mempertahankan loyalitas dan kepatuhan daerah kepada Jakarta. Sebuah syarat yang sejak sekian lama mudah dipenuhi Orde Baru justru karena kuatnya topangan penghasilan dari eksplorasi dan eksploitasi sumber daya alam dan utang luar negeri. Dengan demikian operasionalisasi *politics of carrot* menjadi mustahil

diwujudkan.

Sementara itu, pengungkapan aneka *pathology* yang melekat dalam militer membuat tentara sebagai instrumen *politics of sticks* kehilangan landasan moral,

	Asas	Sifat Pemberian Kewenangan	Perbedaan Kewenangan pada Pemerintah		
			Pusat	Propinsi	Kabupaten/Kota
1	Desen-tralisasi	Penyerahan	Pengawasan Pengendalian Pertanggung-jawaban umum	Kordinasi Pengawasan	Kebijakan Perencanaan Pelaksanaan Pembiayaan (kecuali gaji pegawai)
2	Dekon-sentrasi	Pelimpahan	Kebijakan Perencanaan Pembiayaan Pengawasan	Kordinasi	Menunjang Melengkapi
3	Pem-bantuan ( <i>medebewind</i> )	Pengikut-se rtiaan	Kebijakan Perencanaan Pelaksanaan Pembiayaan Pengawasan	Kordinasi	(membantu) pelaksanaan

Diadopsi dari Ateng Syafruddin, dalam Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, LP3ES, 1998, hal. 94

<sup>5</sup> Cornelis Lay, "Pemberdayaan Lembaga-lembaga Legislatif Daerah dalam rangka Otonomi Daerah", dalam *WACANA*, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif, Edisi 5 Tahun II, th. 2000. Yogyakarta: Institute for Social Transformation/INSIST

politis, dan legitimasi untuk berfungsi sebagai kekuatan pemaksa kepatuhan dan loyalitas daerah. Bahkan, berbagai penyimpangan tentara terutama yang berkaitan dengan pelanggaran HAM telah menjadi energi pembenar bagi kuatnya penentangan terhadap otoritas Jakarta.

Apa yang didis-kusikan di atas sebenarnya merupakan salah satu agenda reorganisasi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Agenda itu telah menjadi pilihan yang tidak mungkin dicabut kembali dan tidak bisa mundur (*point of no return*) meskipun konjungtur politik (di pemerintah pusat maupun daerah) saat ini belum menjanjikan iklim perubahan yang lebih mendasar.

Tulisan ini mengasumsikan keberlangsungan Negara Republik Indonesia akan ditentukan oleh kemampuan Negara menata ulang hubungannya dengan komunitas. Negara tidak akan bertahan – tanpa tindakan-tindakan politik represif -- jika tidak didukung oleh komunitas yang hidup. Makalah ini adalah suatu undangan pada suatu cara pikir interaksi antara Negara dan Masyarakat yang menggantikan cara pikir *state centered approach* (yang berpusat pada Negara) dan *society centered approach* (yang bepusat pada komunitas).

Yang diperlukan sekarang adalah -- di satu pihak -- mengubah sosok negara tak lebih sebagai suatu sistem pengurusan dan administrasi kehidupan bersama yang lentur sejalan dengan mandat yang diberikan rakyat. Hal ini hanya bisa terjadi manakala ada suatu kesadaran atas kekeliruan praktek Negara akibat 'sesat pikir' tentang (konsep) Negara itu sendiri. Dalam perjalanan pengalaman Indonesia praktek tersebut menjadi sosok yang semakin menjauh dari jangkauan komunitas. Di pihak lain, mengubah masyarakat yang menempatkan diri hanya sebagai objek perbuatan-perbuatan negara. Yang diperlukan adalah fasilitasi agar terwujud otonomi dari masyarakat sendiri untuk menentukan jenis kelembagaan yang mereka perlukan, yang merupakan jaminan bagi keberlangsungan dan kemajuan kehidupannya.

### **Kewenangan Pemerintahan versus Hak Bawaan Komunitas**



Wacana otonomi daerah yang dominan saat ini berangkat dari suatu asumsi bahwa pemegang kewenangan – bahkan pemegang hak – untuk mengatur rumah tangga sendiri adalah pemerintahan. Desentralisasi adalah penyerahan hak dan kewenangan dari pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah. Pembuat UU 22/99 mendudukletakkan pemerintahan daerah Kabupaten sebagai *locus* otonomi.

Dalam wacana politik-hukum, dikenal dua macam konsep hak berdasarkan asal usulnya, yakni hak bawaan dan hak berian. Dengan menggunakan dua pembedaan ini, maka otonomi daerah yang dibicarakan banyak orang adalah otonomi yang bersifat berian. Oleh karena itu, wacananya bergeser dari hak menjadi wewenang (*authority*). Kewenangan selalu merupakan pemberian, yang harus dipertanggungjawabkan. Selain itu, konsep urusan rumah tangga daerah diganti dengan konsep kepentingan masyarakat. Dengan demikian, otonomi daerah merupakan kewenangan pemerintahan daerah untuk mengatur kepentingan masyarakat di daerah.

Berbeda dengan hak berian, hak bawaan telah tumbuh berkembang dan terpelihara dalam suatu kelembagaan (*institution*) yang mengurus urusan rumah tangga sendiri. Dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, konsep hak bawaan inilah yang melekat pada “daerah yang bersifat istimewa” yang memiliki “hak-hak asal-usul” seperti tercantum dalam Berita Republik Indonesia, II, 7, hal. 45 – 48; Penjelasan hal. 51 – 56, khususnya Bab VI, yang berjudul Pemerintahan Daerah, Pasal 18:

*“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem Pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”<sup>6</sup>.*

---

<sup>6</sup> Kutipan-kutipan tentang Undang-Undang Dasar 1945 bersumber dari dokumen/buku yang berjudul *Tiga Undang-Undang Dasar: UUD RI 1945, Konstitusi RIS, UUD Sementara RI*, yang dihimpun dan diterbitkan oleh Penerbit Ghalia Indonesia, Cetakan keenam, 1995.

Pada Penjelasan UUD 1945, khususnya dalam bagian Penjelasan Sepasal Demi Sepasal, untuk Bab VI, Pasal 18 ini diberikan catatan sebagai berikut:

*“I. Oleh karena Negara Indonesia itu suatu “eenheistaat”, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat “Staat” juga.*

*Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi, dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil.*

*Daerah-daerah yang bersifat outonoom (streek dan locale rechtsgemeenschappen) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang.*

*Di daerah-daerah yang bersifat outonoom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.*

*II. Dalam teritorir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 “Zelfbesturende landschappen” dan “Volksgemeenschappen”, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.*

*Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut”.*

Pasal 18 UUD 1945 yang berkaitan dengan ‘hak-hak asal-usul’ ini telah diamandemen pada tahun 2000 oleh Sidang Umum MPR dan diubah menjadi Pasal 18 B BAB VI PEMERINTAHAN DAERAH, yang berbunyi:

*(1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur oleh Undang-undang*

*(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.*

Selain itu, kedudukan hak-hak asal-usul juga terkait dengan pasal 28-I BAB X-A HAK ASASI MANUSIA, yang berbunyi:

(3) *Identitas dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.*

### **Perkara Desa**

Arena yang menunjukkan ketegangan antara hak berian yang dipegang pemerintahan daerah dan hak bawaan terletak pada apa yang oleh UU 22/1999 disebut sebagai “desa atau yang diberi nama lain”. Pembuat Undang-undang No. 22/1999 sangat menyadari bahwa

Undang-undang No.5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa telah menimbulkan banyak masalah yang menguatkan ketegangan antara negara dan komunitas. Konsep desa (dan kelurahan) yang tercantum dalam UU Pemerintahan Desa No. 5/1979 memaksa pemerintahan daerah di luar Jawa mengubah struktur pemerintahan desa yang telah ada guna menyesuaikan dengan amanat UUPD 1979. Karena yang tercantum dalam undang-undang ini adalah ‘desa’ maka pemerintah daerah menghilangkan kesatuan masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang dianggap tidak menggunakan kata ‘desa’, seperti *Nagari* di Minangkabau, *Dusun* dan *Marga* di Palembang, *Gampong* di Aceh, *Huta*, *Sosor* dan *Lumban* di Mandailing, *Kuta* di Karo, *Jorong* di Sumatera Barat, *Negeri* di Sulawesi Utara dan Maluku, *Kampung* di Kalimantan, Sulawesi Tengah, dan Sulawesi Selatan, *Temukung* di Nusa Tenggara Barat, *Yo* di Sentani Irian Jaya, dan sebagainya. Seterusnya, kesatuan masyarakat hukum tidak hanya secara formal berganti nama menjadi desa, tetapi secara operasional harus segera memenuhi segala syarat yang ditentukan oleh UU No. 5/1979. Upaya ini oleh Pemerintah Daerah di luar Jawa dan Madura dilakukan melalui program penataan kembali desa atau *regrouping desa* untuk menuju ‘Desa Orde Baru’.

Birokratisasi desa ke dalam sistem Pemerintahan Nasional di Republik Indonesia telah menghasilkan kerusakan kebudayaan yang sulit dipulihkan.<sup>7</sup> Dalam strategi birokratisasi itu --meski 'otonomi desa' disinggung-singgung dan Pasal 18 UUD 1945 menjadi konsiderans UUPD No. 5/1979 tentang Pemerintahan Desa-- desa tidak hanya diubah statusnya dari 'masyarakat hukum' menjadi 'sekumpulan orang yang tinggal bersama', tetapi juga dicangkok dengan apa yang kemudian disebut sebagai Pemerintahan Desa sebagai 'satuan administratif pemerintahan'. Sistem pengurusan (*governance system*) yang ada di desa digantikan dengan sistem pemerintahan (*government system*) yang baru dan sama sekali asing bagi warga desa.

Padahal ada perbedaan alas kebudayaan (*cultural base*) yang amat besar antara desa sebagai suatu 'persekutuan sosial' dan desa sebagai 'satuan administrasi pemerintahan'. Kebudayaan yang hidup dalam desa bukan hanya tidak dapat dikembangkan oleh Pemerintahan Desa, melainkan lebih dari itu, perwujudan strategi transplantasi telah memandulkan motor

pembaruan kebudayaan dari dalam desa itu sendiri. Ketegangan antara proses-proses Negara dengan proses-proses komunitas yang berkepanjangan ini pada gilirannya memutus jalur integrasi psiko-politik komunitas-komunitas yang tergolong *old societies* ke dalam *new state*.

Oleh karena itu, sesuai dengan semangat Pasal 18 UUD 1945, melalui pemberlakuan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, desa dikembalikan 'statusnya' sebagai suatu 'persekutuan sosial'. Dalam bagian Menimbang butir e. disebutkan:

*"Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan di Desa (Lembaran Negara Tahun 1979 Nomor 56, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3153) yang menyeragamkan nama, bentuk, susunan, dan kedudukan pemerintahan desa, tidak sesuai dengan jiwa Undang-undang Dasar 1945 (garis bawah, pen.) dan perlunya mengakui serta menghormati hak asal-usul Daerah yang bersifat istimewa sehingga perlu diganti"*.

---

<sup>7</sup> Rangkuman pandangan berbagai pihak, termasuk penulis sendiri, periksalah R. Yando Zakaria, *Abih Tandeh, Masyarakat Desa di Bawah Orde Baru*. Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 2000.

Dipandang dari kepentingan komunitas, pernyataan legal itu merupakan koreksi yang tepat dan aspiratif, meski rumusannya telah 'dilunakkan'. Menurut hemat kami, kata yang lebih tepat untuk menghubungkan UU Pemerintahan Desa dengan jiwa UUD 1945 bukanlah kata 'tidak sesuai', melainkan 'pelanggaran'<sup>8</sup>. Frasa 'tidak sesuai' membangun citra adanya ketidaksengajaan. Padahal yang sesungguhnya terjadi adalah hasil dari suatu 'sesat pikir'<sup>9</sup>. Frasa 'pelanggaran' akan bercitra sebaliknya<sup>10</sup>; mengundang pertanggungjawaban secara hukum dan politik untuk memulihkan kondisi korban-korban dan mendidik kembali pemegang kekuasaan Negara ini agar tidak mudah melakukan pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia melalui pembuatan dan pemberlakuan peraturan perundangan-undangan.

Barangkali, baru kali inilah ada sebuah undang-undang di sebuah negara yang dinyatakan oleh undang-undangnya yang lain sebagai undang-undang yang tidak sesuai dengan konstitusi

negara itu. Lepas dari masalah ini, pertanyaan pokok kita adalah apakah ketentuan-ketentuan yang menyangkut *Desa* dan Pemerintahan *Desa* sebagaimana yang terkandung pada UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah yang baru itu mampu memulihkan dampak yang telah diderita *Desa* selama ini?

Pada hakikatnya pembuat UU 22/1999 ingin merehabilitasi kedudukan dan peranan "Desa". Idenya ingin mendudukan kembali *Desa* atau yang disebut dengan nama lain di tempat lain terpisah dari jenjang pemerintahan. Diakui dalam sistem pemerintahan nasional sebagai kesatuan masyarakat yang dihormati mempunyai hak asal-usul dan istiadat setempat. Dalam Bab 1, Ketentuan Umum, Pasal 1, butir o. dinyatakan bahwa

---

<sup>8</sup> Misalnya, sekedar contoh, lihat Zakaria, "Kembalikan Kedaulatan Masyarakat Adat", *Jurnal Wacana No. 2/1999*, Yogyakarta: Institute for Social Tranformation/INSIST, yang dipublikasikan sebelum UU No. 22/1999 muncul.

<sup>9</sup> Pada mulanya, kata 'sesat pikir' dipakai oleh Noer Fauzi untuk menerangkan sebab terjadinya bencana bagi masyarakat-masyarakat adat yang tanah-tanah dan sumberdaya alamnya di-negara-kan, lalu di atas konsep 'tanah negara' itu, pemerintah pusat memberikan hak-hak pemanfaatan untuk badan-badan usaha skala raksasa. Lihat, Maria Rita Ruwiasuti, *Sesat Pikir Politik Hukum Agraria, Membongkar Alas Penguasaan Negara terhadap Masyarakat Adat*, Noer Fauzi (Peny.), Yogyakarta: KPA bekerjasama dengan Insist Press dan Pustaka Pelajar, 2000.

<sup>10</sup> Tentang hal ini periksalah Zakaria, *op.cit.*, 2000, khususnya Bab III.

*Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di daerah kabupaten.*

Jadi, secara langsung pembuat UUPD No. 22/1999 ingin memulihkan demokrasi di tingkat terendah dan menghendaki unsur-unsur pokok demokrasi ada di Desa, seperti Badan Perwakilan Desa, yang berfungsi sebagai parlemen. Namun, UUPD No. 22/1999 menyerahkan penyelesaian ketegangan itu kepada pemerintahan daerah, pengaturan desa akan ditetapkan melalui Peraturan Daerah masing-masing. Diatur pula bahwa masing-masing peraturan daerah wajib mengakui dan menghormati hak asal-usul desa tersebut.

Pasal 93 UUPD No.22/1999 hanya menyebutkan:

- (1) Desa dapat dibentuk, dihapus dan/atau digabung dengan memperhatikan asal-usulnya atas prakarsa masyarakat dengan persetujuan Pemerintah Daerah Kabupaten dan DPRD.*
- (2) Pembentukan, penghapusan dan/atau penggabungan Desa sebagaimana dimaksud ayat (i), ditetapkan dalam Peraturan Daerah.*

Dalam Penjelasan, Umum, angka 9 dinyatakan:

- 1. Desa berdasarkan undang-undang ini adalah Desa atau yang disebut dengan nama lain sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa, sebagaimana dimaksud dalam penjelasan pasal 18 Undang-undang Dasar 1945. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat.*

2. *Penyelenggaraan pemerintahan Desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan sehingga Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala Desa bertanggungjawab pada Badan Perwakilan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas itu kepada Bupati.*
3. *Desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda, dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut di pengadilan. Untuk itu, Kepala Desa mempunyai wewenang untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan.*
4. *Sebagai perwujudan demokrasi, di Desa dibentuk Badan Perwakilan Desa atau sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di Desa yang bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga legislasi dan pengawasan dalam hal pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan Keputusan Kepala Desa.*
5. *Di Desa dibentuk lembaga kemasyarakatan Desa lainnya sesuai dengan kebutuhan Desa. Lembaga dimaksud merupakan mitra Pemerintahan Desa dalam rangka pemberdayaan masyarakat Desa.*
6. *Desa memiliki sumber pembiayaan berupa pendapatan Desa, bantuan Pemerintah dan Pemerintah Daerah, pendapatan lain-lain yang sah, sumbangan pihak ketiga dan pinjaman Desa.*
7. *Berdasarkan hak asal-usul Desa yang bersangkutan, Kepala Desa mempunyai wewenang untuk mendamaikan perkara/sengketa dari para warganya.*
8. *Dalam upaya meningkatkan dan mempercepat pelayanan kepada masyarakat yang bercirikan perkotaan dibentuk Kelurahan sebagai unit Pemerintahan Kelurahan yang berada di dalam Daerah Kabupaten dan/atau Daerah Kota.*

Dengan demikian, prospek pembebasan “Desa” dari birokratisasi atau prospek perwujudan “Otonomi ‘Desa’” masih bergantung pada dinamika pembentukan kebijakan di pemerintahan daerah Kabupaten masing-masing. Lebih-lebih lagi, Pasal 99 merumuskan kewenangan desa mencakup:

- a. *kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa;*

- b. *kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah; dan*
- c. *Tugas Pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan/atau Pemerintah Kabupaten.*

Sekali lagi, menjadi jelas sekali bahwa ada ketentuan hukum negara yang melanjutkan ketegangan antara hak bawaan yang “tumbuh dari bawah” dan kewenangan yang “berasal dari atas”. Sesungguhnya, ketegangan inilah yang secara tidak disadari hendak dipelihara. Di satu pihak dikehendaki Desa mempunyai hak asal-usul, namun di pihak lain UU baru ini masih menempatkan pemerintahan desa sebagai kepanjangan birokrasi pemerintahan. Pandangan ini terlihat jelas dari pengaturan *desa* yang dimasukkan ke dalam undang-undang seperti terlihat pada bagian Penjelasan, Umum, Pemerintahan Desa, butir (2) yang menyebutkan bahwa:

*Penyelenggaraan Pemerintahan Desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala Desa bertanggung jawab pada Badan Perwakilan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas tersebut kepada Bupati.*

Tidak terpisahnya *desa* dari sistem birokrasi pemerintahan juga terlihat jelas dalam Pasal 98 ayat (1) yang menyatakan bahwa “Kepala desa dilantik oleh Bupati atau pejabat lain yang ditunjuk”; dan pasal 99 yang mengatur hal ihwal “kewenangan desa”, serta pasal 103 ayat (2) yang menyatakan bahwa “Pemberhentian Kepala Desa, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan oleh Bupati atas usul Badan Perwakilan Desa”. Birokratisasi *desa* atau yang disebut dengan nama lain di daerah lain semakin jelas wujudnya dengan dikeluarkannya Kepmendagri No. 64/1999 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa, yang dikeluarkan tidak lama setelah UU No. 22/1999 dikeluarkan. Kepmendagri yang dikeluarkan Mendagri semasa dijabat Jenderal Sarwan Hamid dengan jelas mendudukan “Desa” sebagai arena penaklukan

“hak bawaan” yang dipegang kelembagaan rakyat dengan “hak berian” atau kewenangan yang dipegang pemerintahan.



## Perkara Agraria

Selain pada soal desa, ketegangan antara “hak bawaan” versus “hak berian” ini juga terletak pada soal agraria dengan inti persoalan (i) siapa yang berhak *menguasai* tanah dan sumber daya alam di wilayah desa; (ii) siapa yang berhak *memanfaatkan* tanah dan sumber daya alam di wilayah desa; dan (iii) siapa yang berhak *mengambil keputusan atas penguasaan dan pemanfaatan* tanah dan sumberdaya alam di wilayah desa<sup>11</sup>

Dalam soal agraria, selama Indonesia di bawah rejim Orde Baru telah terjadi negaraisasi tanah dan sumber daya alam milik komunitas dan di atas tanah yang diberi nama “Tanah Negara”. Pemerintah (pusat) mempergunakan Hak Menguasai dari Negara (HMN)<sup>12</sup> yang dimilikinya untuk memberikan hak-hak pemanfaatan (*use rights*) seperti Hak Pengusahaan Hutan, Hak Guna Usaha, Kuasa Pertambangan dan lain-lainnya, kepada badan-badan usaha berskala raksasa.

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) 1960 memang memberi kewenangan yang sangat luas kepada Negara melalui Hak Menguasai Negara (Juga berbagai perundangan lainnya, seperti Ketentuan Pokok Pertambangan UU No. 11/1967 dan Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan UU No. 5/1967 yang kemudian diubah menjadi UU Kehutanan 41/99 dengan sejumlah variasi perumusan). Seperti yang dinyatakan dalam Pasal 2 UUPA 1960:

*Ayat (1) : Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam*

---

<sup>11</sup> Lihat lebih jauh pada: Tom Dietz, *Entitlements of Natural Resource, Countiurs of Political Environtmental Geography*, Utrecht: International Books, 1996, yang telah diterjemahkan oleh Roem Topatimasang dan diterbitkan sebagai Ton Dietz, *Pengakuan Hak atas Sumberdaya Alam*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Insist Press dan Remdec, 1998.

<sup>12</sup> Lihat: Noer Fauzi dan Dianto Bachriadi, “Hak Menguasai Negara, Persoalan Yang Harus Diselesaikan”, yang dimuat dalam Konsorsium Pembaruan Agraria, *Usulan Revisi UUPA, Menuju Kedaulatan Rakyat atas Sumber-sumber Agraria*, Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria bekerjasama dengan Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), 1999.

yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi seluruh rakyat Indonesia.

Ayat (2) : Hak Menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, ruang angkasa.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang - orang dan perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Ayat (3) : Wewenang yang bersumber pada Hak Menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mendapat sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara Hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur.

Ayat (4) : Hak Menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Rezim Orde Baru sungguh-sungguh memegang teguh dan melaksanakan apa yang menjadi pikiran salah seorang konseptor UU No. 5/1960 atau yang lebih dikenal dengan nama UUPA, bahwa<sup>13</sup>

“... oleh karena suku-suku bangsa dan masyarakat-masyarakat hukum adat tidak mandiri lagi, tetapi sudah merupakan bagian dari satu bangsa Indonesia di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka wewenang berdasarkan hak ulayat yang berhubungan dengan hak-hak atas tanah, yang dahulu mutlak berada di tangan kepala suku/masyarakat hukum adat/desa sebagai penguasa tertinggi dalam wilayahnya ... dengan sendirinya beralih kepada pemerintah pusat sebagai penguasa tertinggi, pemegang hak menguasai/ulayat wilayah Negara.

Pada prakteknya, hal ini menimbulkan sengketa agraria; pertentangan klaim antara pemerintah (pusat) yang menganggap lokasi tertentu adalah “Tanah Negara” beserta badan-badan usaha (dari pusat) yang memperoleh hak pemanfaatan tertentu di atas “Tanah Negara” tersebut dan masyarakat setempat yang secara turun-temurun (bahkan sebelum NKRI direncanakan berdiri) telah memanfaatkan tanah dan sumber daya alam tersebut. Sengketa agraria ini merupakan warisan yang tak terselesaikan dan diperkirakan telah mencapai puluhan ribu kasus berkaitan dengan eksploitasi sumber daya hutan alam, hutan tanaman industri, hutan jati, tanah, kawasan konservasi, perkebunan dan lain-lain. Semua konflik itu adalah konsekuensi dari model pembangunan yang dominan dipraktekkan sepanjang Orde Baru. Model yang bertumpu pada pengadaan tanah dan eksploitasi sumber daya alam skala besar dan bertujuan menyediakan alas serta alasan bagi perwujudan proyek-proyek, baik yang dijalankan oleh instansi dan perusahaan milik pemerintah sendiri maupun perusahaan milik swasta.

Secara fenomenal, penduduk-penduduk yang merasa diperlakukan tidak adil atau terganggu rasa keadilannya dalam sengketa-sengketa tersebut telah mengekspresikannya dalam berbagai tindakan protes. Wujudnya tidak hanya berupa ekspresi dari ketidakpuasan, tetapi eskalasinya sudah sampai pada bentuk yang meluluhlantakkan dasar-dasar legitimasi pembangunan itu sendiri, di antaranya pengambilan kembali tanah, penghancuran wujud fisik proyek-proyek, pengusiran pegawai-pegawai proyek, dll. Ketika rasa senasib dan sepenenderitaan penduduk telah sampai pada suatu pengorganisasian dan advokasi yang mengarah pada tuntutan pengakuan, perlindungan dan penghormatan bahkan pemulihan hak-haknya atas tanah dan sumber daya alam, maka tidak ada jalan lain kecuali melakukan perubahan kebijakan pemerintah pusat dan daerah. Pada konteks ini, pemerintahan daerah dituntut untuk berkreasi agar ketegangannya dengan komunitas bisa diselesaikan. Pemerintah daerah bisa mempergunakan jiwa dasar desentralisasi yang mendekatkan akses rakyat untuk ikut membentuk kebijakan pemerintahan. Dengan demikian jelas sekali ada tuntutan pada pemerintahan (terutama pemerintahan daerah) untuk mengelola kekuasaannya agar tidak

---

<sup>13</sup> Iman Soetiknjo, *Politik Agraria Nasional*, Yogyakarta: Penerbit UGM, 1990, hal. 49-50.

menghancurkan kawasan hidup komunitas-komunitas yang pada gilirannya memutus jalur transformasi ke-Indonesia-an dari komunitas-komunitas yang telah bertumbuh-kembang dengan hak asal-usulnya.

### **Arena dan Agenda Pembaruan**

Lingkungan ekonomi-politik-kebudayaan saat ini tengah berubah secara drastis sejak tumbangnya rezim Soeharto tahun 1998. Dulu, bentuk reaksi utama rakyat perdesaan dan para pembelanya adalah protes melalui berbagai ekspresi (ekspresi legal, ekspresi sosial, hingga ekspresi intelektual) menghadapi pemerintah pusat dan para kaki-tangannya di daerah. Kini dibutuhkan berbagai cara yang jauh lebih banyak lagi. Apabila hanya mengandalkan cara-cara 'lama' dalam konteks yang baru akan membuat kita menjadi mandul menghadapi tantangan-tantangan baru yang datang.

Jadi, berbagai agenda reorganisasi negara akan menemui jalan buntu manakala para pengurus negara, baik di pemerintahan pusat maupun daerah, gagal merumuskan ketentuan-ketentuan baru. Penggunaan ketentuan-ketentuan lama justru akan melestarikan dan melanjutkan ketegangan antara hak-hak bawaan komunitas-komunitas untuk mengatur dirinya sendiri dan kewenangan dipegang pemerintahan. Ketentuan-ketentuan lama dirumuskan tidak melalui perdebatan publik yang menjangkau kampung atau komunitas sebagai salah satu pelaku utama perubahan. Selama ini komunitas dibungkam dan ditinggalkan dalam proses perumusan ketentuan tentang eksploitasi sumber-sumber alam. Hal ini merupakan tantangan nyata mengingat struktur ekonomi-politik makro di Indonesia saat ini merupakan penerusan dari kolonialisme terdahulu. Kepentingan modal nasional dan internasional mengeksploitasi sumber daya alam dan menghasilkan sampah-sampah juga kehancuran ekosistem beserta sistem

sosial-budayanya yang ditanggung oleh komunitas-komunitas yang hidup di seputar kawasan yang dieksploitasi<sup>14</sup>.

Konsekuensi dari diteruskannya ketentuan-ketentuan lama yang lampau ini amat jelas dan sederhana, yakni: rencana-rencana perluasan investasi pertambangan, perikanan, perkebunan, dan perikanan, di samping menjanjikan perluasan basis pajak dan penghasilan bagi pemerintah pusat maupun daerah, sudah pasti berbenturan dengan tuntutan komunitas untuk memulihkan kembali kedaulatannya atas ruang-hidup, basis-penghidupan, dan rencana

perubahannya sendiri. Pada jangka waktu dua tahun terakhir, kepemimpinan Negara dan para manajer Negara paska rejim Soeharto pun tidak cukup melakukan intervensi fiskal, keuangan, dan hukum untuk menjawab tuntutan rakyat akan penegakan keadilan serta kebutuhan pemulihan kerusakan kawasan hidup masyarakat beserta kerusakan sosial yang menyertainya. Tema pemulihan ini pun luput dalam negosiasi-negosiasi perencanaan perolehan dana maupun alokasi penggunaan dana oleh kelembagaan negara. Pun dalam negosiasi-negosiasi dengan lembaga keuangan multilateral.

Keterlambatan mengagendakan kompensasi dan pemulihan ini ternyata ikut mendorong tindakan kolektif rakyat untuk merebut kembali apa-apa yang dalam kurun tiga puluh tahun terakhir dirampas darinya. Tindakan kolektif ini diwarnai provokasi dan pengacauan terencana dan terorganisasi untuk memperluas bentrokan antar-golongan sehingga mengganggu pemusatan perhatian rakyat pada persoalan yang lebih utama. Jadi tidaklah mengherankan kalau sampai detik ini wajah lokal Indonesia masih babak belur. Di sana sini terjadi perkelahian sengit baik antarwarga atau warga dan pemerintah. Kondisi ini terjadi karena kebijakan negara tidak dibangun atas dasar sosial budaya yang nyata dan banyak juga kebijakan yang dibuat bukan untuk mencapai cita-cita kemerdekaan yang sesungguhnya, melainkan sekedar melanggengkan posisi pemegang kekuasaan semata.

---

<sup>14</sup> Lihat, Noer Fauzi, *Petani dan Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*, Yogyakarta,

Pemerintah dituntut melakukan perubahan kebijakan. Hal yang perlu dilakukan adalah Pertama, perubahan hukum dan kebijakan Nasional. UU No. 22/1999 harus direvisi secara mendasar, seperti yang dimandatkan oleh TAP MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah yang berbunyi:

*Revisi dimaksud dilakukan sebagai upaya penyesuaian terhadap pasal 18 Undang-undang Dasar 1945, termasuk pemberian otonomi bertingkat terhadap propinsi, kabupaten/kota, desa/nagari/marga, dan sebagainya.*

Dalam UU No. 22/1999, *Desa* belum dinyatakan secara eksplisit memiliki otonomi penuh. Pengakuan otonomi *desa* baru setengah hati, kalau tidak mau mengatakannya sekedar

basa-basi. UU No. 22/1999 baru mengatur masalah Pemerintahan (Nasional) oleh Pemerintahan Desa, khususnya oleh Kepala Desa dan Badan Perwakilan Desa. Jadi bukan penyelenggaraan Pemerintahan Nasional oleh *desa* itu sendiri. Karenanya, Pemerintahan Desa di *desa* merupakan subsistem dalam sistem Pemerintahan Nasional. Dengan demikian dualisme intitusi di *desa* masih dilanjutkan, masing-masing adalah Pemerintahan Desa dan *desa* itu sendiri, sebagaimana yang terjadi pada masa-masa sebelum ini.

Pengaturan tentang Pemerintahan Desa di *desa* sebagaimana diatur dalam UU No. 22/1999 tidak menyelesaikan konflik penguasaan dan pemanfaatan tanah di *desa*, yang menjadi salah satu penyebab ketegangan antara negara – *desa* (komunitas) selama ini. Hak penguasaan dan pemanfaatan tanah ini, atau yang kemudian disebut *hak ulayat*, melekat pada badan hukum yang disebut *desa* itu sendiri. Oleh karena itu pula *desa* dapat disebut sebagai 'kesatuan masyarakat hukum' yang sekarang sudah tercantum/ diakui kembali dalam UU No. 22/1999. Dengan demikian, yang dibutuhkan adalah pengembalian otonomi *desa* seutuhnya (termasuk haknya sebagai subjek hukum dari hak ulayat). Pengakuan *desa* sebagai badan yang menerima kewenangan penyelenggaraan Pemerintahan Nasional hanyalah salah satu dari

sekian kebutuhan yang harus dipenuhi dalam otonomi penuh tersebut. Hanya dengan cara demikianlah ketegangan antara negara – *desa* dapat diselesaikan. Dengan cara demikian pula dualisme yang terjadi di *desa* selama ini, dan telah merugikan warga *desa*, dapat diselesaikan/dihilangkan. Dengan pemberian otonomi penuh itulah akan tercipta komunitas yang sehat dan hidup, yang dibutuhkan bagi kelangsungan keberadaan Negara ini di masa-masa yang akan datang.

Untuk menghindarkan masalah buruk yang pernah timbul selama ini, sistem administrasi Negara harus berhenti sebelum masuk dalam *Desa*, sebab alas keberadaan *desa* tidak bisa cocok dengan logika-logika administrasi formal Negara. Setelah itu, biarkanlah mekanisme-mekanisme *Desa* berjalan sebagaimana adanya. Jika diperlukan, bisa menggunakan mediator, seperti posisi *jaro pamarentah* pada masyarakat Baduy di Banten Selatan, Jawa Barat.

Selanjutnya, berbagai sengketa agraria dewasa ini yang terjadi akibat pemberian hak-hak baru oleh pemerintah pusat (Hak Guna Usaha, Hak Pengusahaan Hutan, Kontrak Karya Pertambangan, dll) memang harus terlebih dulu diselesaikan oleh badan-badan pemerintahan pusat. Meskipun sekarang ini adalah jaman Otonomi Daerah, pada soal sengketa agraria pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan atas perizinan yang telah diberikan pemerintah pusat sampai berakhirnya perizinan tersebut, sebagaimana dimaksud oleh Peraturan Pemerintah No. 25 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom, Bab IV Pasal 8 yang berbunyi:

*Perizinan dan perjanjian kerja sama Pemerintah dengan pihak ketiga berdasarkan kewenangan Pemerintah sebelum ditetapkan Peraturan Pemerintah ini, dinyatakan tetap berlaku sampai berakhirnya perizinan dan perjanjian kerja sama.*

Bekerja di arena kebijakan pemerintah pusat semakin penting karena berbagai undang-undang keagrariaan masih berkarakter etatistik, sentralistik, ambivalen, dan sektoral. Terkecuali UUPA

Nomor 5 tahun 1960, karakter berbagai undang-undang sektoral sangat jelas anti pada penguasaan tanah untuk komunitas lokal. Terlebih-lebih berbagai peraturan pemerintah (*government regulation*) yang diproduksi departemen-departemen sektoral keagrariaan (sekarang: Badan Pertanahan Nasional, Departemen Kehutanan, Pertanian dan Perkebunan, dan Departemen Pertambangan) semasa Orde Baru.

Kedua, perubahan kebijakan pemerintahan daerah. Penyerahan kewenangan ke pemerintahan daerah tanpa kendali langsung dari rakyat mengandung implikasi bahwa “segala penyakit yang tadinya ada di pemerintah pusat beralih ke pemerintahan daerah” atau ketidakmampuan pemerintahan daerah untuk menjalankan wewenang yang dilimpahkan. Jadi, pokok soalnya terletak pada bagaimana perpolitikan pemerintahan daerah dapat melayani kepentingan-kepentingan rakyat, bukannya justru atas nama reformasi dan otonomi daerah, terjadi penguatan eksploitasi, penindasan, dan penaklukan masyarakat pedesaan oleh elit politik yang baru.

Hal pokok yang harus terlebih dulu diatur dalam kebijakan pemerintahan daerah adalah tata penguasaan dan penggunaan tanah dan sumber daya alam yang menyertainya. Kekeliruan pokok dari manajemen perubahan selama ini adalah tidak memisahkan wilayah kelola rakyat dan ruang permainan negara serta bisnis. Walhasil, terjadi penghancuran wilayah kelola rakyat sehingga rakyat lokal tidak memiliki ruang belajar yang memadai. Dengan pembesaran wilayah kelola rakyat, mau tidak mau akan terjadi koeksistensi dengan wilayah permainan badan usaha milik negara maupun bisnis. Adapun untuk wilayah-wilayah yang saat ini dilekati konflik klaim, harus ada mekanisme penyelesaiannya melalui deliniasi yang mantap (menggaris kembali batas-batas fisik yang juga merupakan batas-batas hak).

Ketiga, pemberdayaan lembaga dan organisasi lokal, termasuk “Desa” (atau yang disebut dengan nama lain).<sup>15</sup> Untuk itu perlu fasilitasi agar terwujud otonomi dari masyarakat sendiri

---

<sup>15</sup> Secara legal-prosedural, UUPD Nomor 22 Tahun 1999 mendelegasikan pengaturan mengenai apa yang disebut “Desa” pada pemerintahan daerah kabupaten, namun secara kontekstual belum ada jaminan



untuk menentukan jenis kelembagaan yang mereka perlukan dalam rangka mengukuhkan hak-hak asal usul yang merupakan jaminan bagi keberlangsungan dan kemajuan kehidupannya. Setidaknya fasilitasi dalam hal (i) sistem penguasaan dan pemanfaatan tanah dan sumberdaya alam yang telah dimilikinya; (ii) Sistem produksi, konsumsi dan distribusi yang bersesuaian dengan kebudayaan setempat; (iii) Sistem norma - hukum adat yang mengatur keseharian kehidupan, dan (iv) Sistem reproduksi sosial yang mengatur regenerasi ('tongkat estafet') kebudayaan pada generasi berikutnya.

Di setiap masyarakat selalu ada napas kehidupan yang dikembangkan melalui berbagai 'coba dan salah' (*trial and error*) untuk menjalankan makhluk masyarakat dengan berbagai sistem-sistem yang bekerja di dalamnya. Manakala sistem lokal yang adaptif diintervensi dengan sistem dari luar maka akan terjadi kelumpuhan seluruh sistem sebagaimana yang terjadi selama 30 tahun terakhir ini. Sifat *top down*, memaksa, dan mengabaikan realitas sosial budaya lokal menyebabkan membusuknya sistem-sistem pengetahuan dan kecakapan lokal. Masyarakat tercabut dari akar sosial, budaya, ekonomi dan politik lokal, dan berubah menjadi

budak-budak sistem eksternal yang dipaksakan (ini merupakan salah satu logika globalisasi: menghancurkan sistem-sistem lokal dan menggantikannya dengan sistem global sehingga mempermudah ekspansi pasar dan penghisapan sumber daya lokal). Otoritas lokal telah dirampas. Tanggung jawab lokal pada akhirnya juga hilang. Kapasitas lokal juga dikikis habis dan digantikan dengan pendekatan-pendekatan paternalistik dan perintah.

Komunitas lokal harus diberi otoritas sendiri yang memungkinkan mereka mendiskusikan di atas meja dan di ruang-ruang belajar tentang sumber daya yang dimiliki untuk membangun masa depan yang dicita-citakan bersama. Dengan otoritas yang diembannya masyarakat sendirilah yang niscaya mempunyai tanggung jawab atas segala tindakan-tindakan yang dilakukan. Untuk mendorong keberhasilan itu semua kapasitas lokal perlu ditumbuhkan, baik

---

bahwa elit-elit pemerintahan daerah (baik pemerintah daerah dan DPRD) memiliki informasi tentang dampak dari penyeragaman desa yang diberlakukan semenjak tahun 1979, dan lebih-lebih lagi, memiliki argumen tentang pentingnya masyarakat memiliki sistem pemerintahannya sendiri yang terlepas dari birokrasi negara dan sikap pro pada otonomi masyarakat untuk mengurus dirinya sendiri.

melalui pemberdayaan ekonomi yang berbasis sumberdaya lokal, penyelenggaraan pendidikan rakyat yang sesuai dengan kehidupan lokal dan membangun kerja sama antar-masyarakat.

## Daftar Pustaka

- Lay, Cornelis, "Pemberdayaan Lembaga-lembaga Legislatif Daerah dalam rangka Otonomi Daerah", dalam WACANA, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif, Edisi 5 Tahun II, th. 2000. Yogyakarta; Institute for Social Transformation/INSIST.
- Sangkoyo, Hendro. *Pemenuhan Syarat-syarat Sosial dan Ekologis sebagai Agenda Pokok Pengurusan Masyarakat dan Wilayah*, Kertas Posisi Konsorsium Pembaruan Agraria NO. 8/2000.
- Soetiknjo, Iman. 1990. *Politik Agraria Nasional*, Yogyakarta: Penerbit UGM. Hal. 49-50.
- Tiga Undang-undang Dasar*, UUD RI 1945, Konstitusi RIS, UUD Sementara RI, 1995. Dihimpun dan diterbitkan oleh Penerbit Ghalia Indonesia, Cetakan keenam.
- Ruwiastuti, Maria Rita. 2000. *Sesat Pikir Politik Hukum Agraria, (Membongkat Alas Penguasaan Negara terhadap Masyarakat Adat*, Noer Fauzi (Peny.), Yogyakarta: KPA bekerja sama dengan Insist Press dan Pustaka Pelajar.
- Fauzi, Noer. 2000. *Petani dan Penguasa: Dinamika perjalanan Politik Agraria Indonesia*, Yogyakarta, Konsorsium Pembaruan Agraria, Insist Press bekerja sama dengan Pustaka Pelajar.
- Fauzi, Noer. Dan Dianto Bachriadi. 1999. "Hak Menguasai Negara, Persoalan Yang Harus Diselesaikan", dalam Konsorsium Pembaruan Agraria, Usulan Revisi UUPA, *Menuju Kedaulan Rakyat atas Sumber-sumber Agraria*, Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria bekerjasama dengan Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN).

Zakaria, R. Yando. 1999. "*Kembalikan kedaulatan Masyarakat Adat*", dalam Jurnal Wacana No. 2/1999, Yogyakarta: Institute for Social Transformation/INSIST.

-----, 2000. *Abih Tandeh, Masyarakat Desa di Bawah Orde Baru*. Jakarta: ELSAM.

Dietz, Tom. 1996. *Entitlements of Natural Resources, Countiurs of Political Environmental Geography*, Utrech: International Books. Yang telah diterjemahkan oleh Roem Topatimasang dan diterbitkan sebagai Ton Dietz 1998. *Pengakuan Hak atas Sumberdaya Alam*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Insist Press dan Remdec.

## **SUDAH TERBIT SERI WORKING PAPER AKATIGA**

### ***Seri Working Paper 05***

*Judul :*

**Survei Tingkat Partisipasi Buruh Perempuan Unit Kerja Serikat Pekerja Tekstil, Sandang, dan Kulit (SP-TSK) Sub Sektor Garmen di Jawa Barat dan DKI Jakarta**

*Penulis :*

**Bisman Agus Ritonga**

*Abstrak :*

Hasil survei tingkat partisipasi buruh perempuan Serikat Pekerja –Tekstil Sandang dan Kulit (SP-TSK) pada subsektor garmen yang dilakukan Akatiga bekerja sama dengan Dewan Pertimbangan Nasional SP-TSK Divisi Gerakan Wanita Dan Perlindungan Pekerja Anak menunjukkan bahwa tingkat partisipasi buruh perempuan pada kegiatan serikat buruh di tingkat pabrik masih rendah. Namun, hal ini tidak serta merta menghilangkan persoalan perempuan dalam hubungan industrial di tingkat pabrik. Walaupun sebagian besar hak normatif buruh perempuan sudah terakomodasi-seperti cuti haid, cuti melahirkan, cuti hamil, persamaan upah, dll- namun, buruh masih sulit untuk mendapatkan hak tersebut. Apalagi untuk hak-hak yang bersifat non-normatif, seperti uang makan, transport, izin menyusui, tempat penitipan anak, dll, masih jarang terakomodasi

Berdasarkan status perkawinannya, buruh yang sudah menikah memiliki kendala lebih besar untuk aktif di serikat buruh dibandingkan dengan buruh lajang atau janda. Buruh yang sudah menikah harus meminta izin kepada pasangannya dan mempunyai tanggungjawab domestik yang kerap menyita waktunya. Sedangkan buruh lajang yang umumnya pendatang lebih bebas untuk aktif dalam serikat buruh. Pola pengelolaan serikat buruh yang tidak memperhatikan kendala domestik perempuan juga menyebabkan berkurangnya akses perempuan untuk terlibat pada kegiatan dan pengambilan keputusan dalam serikat buruh.

Buruh perempuan masih menganggap aktif dalam serikat buruh bermanfaat, namun, partisipasinya masih rendah. Buruh perempuan masih *menggantungkan* persoalannya kepada pengurus serikat buruh yang *notabene* laki-laki. Seperti diungkapkan diatas bahwa faktor struktural perempuan yaitu peran domestik dan sistem reproduksi perempuan serta adanya intimidasi mempengaruhi tingkat partisipasi buruh perempuan dalam serikat buruh.

## **GAGASAN MENUJU PADA PENGELOLAAN SUMBER DAYA AGRARIA YANG PARTISIPATIF DAN BERKELANJUTAN**

**Juni Thamrin<sup>1</sup>**

### **Konteks Persoalan**

Pembangunan dan berbagai upaya transformasi sosial yang bertujuan mendorong kesejahteraan rakyat tidak akan berhasil dengan baik apabila struktur relasi kekuasaan dalam pengelolaan dan pemilikan sumber daya agraria tidak tertata secara adil. Dimensi keadilan dalam hal ini mencakup aspek pemerataan penguasaan dan pengelolaan serta rehabilitasi sumber-sumber agraria sendiri agar dapat menjamin keberlanjutan produksinya.

Di Indonesia, potret dan struktur penguasaan tanah misalnya berada dalam situasi yang semakin timpang disertai meningkatnya konflik antar-aktor yang mengklaim mempunyai hak terhadap penguasaan sumber-sumber agraria tersebut. Dalam lima dekade terakhir, fenomena sengketa sumber daya agraria muncul ke permukaan dengan beragam bentuk, baik sengketa antara pemerintah dan masyarakat, masyarakat dan investor, pemerintah dan pemerintah maupun sengketa horizontal di antara masyarakat itu sendiri. Sengketa tersebut muncul sebagai akibat pembebasan tanah untuk kepentingan pembangunan infrastruktur, industri, perumahan, pariwisata, areal pertahanan militer, maupun perkebunan skala besar.

Di luar Jawa sengketa sumber daya agraria sebagian besar terjadi antara masyarakat adat

---

<sup>1</sup> Penulis adalah anggota Badan Pengurus AKATIGA, Sekretaris Jaringan Indonesian Partnership on Local Governance Initiatives (IPGI) dan Konsultan beberapa institusi yang bergerak dalam isu pembangunan wilayah, sumber daya agraria, dan pemberdayaan masyarakat.

yang mempertahankan hak adat atas sumber daya agraria mereka dan pemilik modal besar yang mendapatkan konsesi berupa perusahaan hutan, pertambangan, dan pengembangan agribisnis dengan pola Perkebunan Inti Rakyat (PIR) atau derivasinya. Gejala *reclaiming* tanah oleh masyarakat terhadap unit dan aset-aset produktif yang telah dibangun di atasnya, telah terjadi di hampir seluruh wilayah Indonesia. Untuk sebagian investor gejala tersebut membuat mereka takut berusaha di sektor-sektor yang berkaitan dengan sumber daya agraria.

Permasalahan kritis yang muncul dari persoalan tarik-menarik sumber daya tersebut di antaranya adalah makin kecilnya akses dan kontrol masyarakat golongan ekonomi lemah terhadap pemilikan, penguasaan, bahkan pemanfaatannya. Pemilikan dan penguasaan sumber daya agraria dalam proporsi yang besar telah diakumulasi para pemilik modal besar, sementara masyarakat golongan ekonomi lemah cenderung hanya menjadi pekerja yang sangat tergantung pada usaha atau lahan yang dimiliki para pemilik modal besar tersebut. Bahkan, gejala petani tuna kisma semakin besar proporsinya terutama di pulau Jawa. Dalam komunitas petani, lahan sawah banyak dimiliki orang luar komunitas atau orang dalam komunitas yang hanya berperan sebagai tuan tanah. Hal serupa terjadi pula di komunitas sekitar hutan dan perkebunan. Hak Pengusahaan Hutan (HPH) dan Hak Guna Usaha (HGU) diberikan pemerintah kepada para pemilik modal besar yang mempunyai 'kedekatan khusus' dengan orang-orang pemerintahan. Sumber daya agraria yang dimiliki kelompok masyarakat adat dirampas dan diubah menjadi industri-industri komersial milik pemodal. Kelompok masyarakat yang tinggal di atas sumber daya agraria tersebut tersingkirkan begitu saja. Walaupun ada penggantian tidak dapat mengganti keterikatan sosial ekonomi kelompok masyarakat tersebut terhadap sumber daya agraria mereka. Perubahan elementer semacam itu ternyata berdampak besar dalam tata kehidupan mereka secara keseluruhan.

Persoalan pengelolaan sumber daya agraria sebenarnya memiliki dimensi yang lebih luas lagi. Persoalan tersebut menjadi semakin rumit karena tarik-menarik pengelolaan sumber daya agraria terjadi tidak hanya di tingkat regional dan nasional, tetapi terjadi juga pada

tingkat komunitas. Komunitas masyarakat tidak bisa dilihat sebagai kelompok masyarakat yang homogen. Berbagai kepentingan individual anggota komunitas saling silang memperebutkan sumber daya agraria.

Munculnya berbagai kasus sengketa atas sumber daya agraria juga tidak dapat dilepaskan dari konteks kebijakan pemerintah (Orde Baru, pada saat itu) yang banyak bersifat adhock, inkonsisten, dan ambilavelen antara satu kebijakan dan kebijakan lainnya. Struktur hukum yang mengatur sumber daya agraria menjadi tumpang tindih. Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA 5/1960) yang awalnya merupakan payung hukum bagi kebijakan sumber daya agraria di Indonesia menjadi tidak berfungsi karena pada masa pemerintahan Orde Baru UU tersebut dibuat mandul dengan cara tidak dibuat peraturan pelaksanaannya. Bahkan, dalam prakteknya kemudian UUPA dijadikan “kambing hitam” dan “dipersalahkan” karena dianggap tidak *up-to-date* dan tidak bisa berfungsi secara normal sehingga harus direvisi. Gagasan mengganti UUPA dengan alasan revisi ini, sedang dimainkan oleh BPN pusat dengan dorongan biaya dari pihak USAID.

Pada masa pemerintahan Orde Baru yang di pimpin Soeharto telah diterbitkan cukup banyak UU sektoral yang mengatur komersialisasi sumber-sumber agraria. UU Sektoral tersebut secara substansial bertentangan ‘jiwanya’ dengan UUPA. Jadi secara bersamaan telah dikonstruksikan bangunan hukum baru yang berfungsi sebagai ‘buldoser’ eksploitasi sumber-sumber agraria, sementara UUPA tetap di biarkan hidup tanpa eksistensi dan kekuatan. UU sektoral tersebut antara lain UU Pokok Kehutanan No. 5/1967 yang diperbarui dengan UU Kehutanan No 41/1991 dan diperbarui lagi tahun 1999, UU Pokok Pertambangan No 11/1967, UU Pertambangan Minyak dan Gas Bumi No.8/1971, UU Transmigrasi No 3/1972 kemudian diperbarui pada tahun 1984 dan diperbarui lagi dengan UU No 15/1997, UU Pengairan No. 11/1974, UU pemerintahan desa No. 5/1975, UU Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup N0 4/1982 di perbarui kembali menjadi UU No. 23/1997, UU Rumah Susun No.16/1985, UU Konservasi Sumberdaya Alam dan Ekosistem No. 5/1990, dan terakhir UU Penataan Ruang No. 24/1992. Selain itu,



pasangan UU Pemerintahan Daerah (otonomi) No. 22/1999 dan UU Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah No. 25/1999, telah ikut memperumit masalah pengelolaan agraria karena terjadi tarik menarik wewenang pengelolaan dan pemanfaatannya antara pemerintah pusat dan daerah.

Seluruh undang-undang tersebut mempunyai posisi yang sama dan menjadikan sumber daya agraria sebagai objek. Benturan di lapangan tidak dapat dihindarkan, masing-masing pihak dapat menggunakan sandaran hukum dan penafsiran yang berbeda atas UU yang menguntungkan posisinya sendiri, terutama apabila terjadi konflik atas penguasaan dan pengelolaan sumber daya agraria yang sama. Perbedaan antar-undang-undang tersebut di atas tidak hanya dapat memberikan peluang pada perbedaan interpretasi para birokrat, tetapi juga secara substansial tidak integratif. UU penataan ruang No. 24/1992 misalnya ternyata tidak mengintegrasikan sektor pertanian, lingkungan hidup, kehutanan, dan kelautan.

Faktor kebijakan lain yang membuat konfigurasi kebijakan sumber daya agraria bertambah kompleks adalah rujukan kebijakan sumber daya agraria tidak lagi pada undang-undang di atas tetapi lebih banyak pada kebijakan yang lebih rendah berupa Surat Keputusan Menteri, Surat Edaran, maupun Peraturan Pemerintah yang kerap tumpang tindih dan inkonsisten satu dengan lainnya. Lebih dari 70% peraturan pertanahan di Indonesia lebih merujuk pada surat-surat keputusan menteri, edaran kepala BPN, dan sejenisnya. Contoh, antara tahun 1996 sampai tahun 2000 di bidang pertanahan saja telah diterbitkan lebih dari 15 jenis peraturan perundangan baru berupa surat edaran, keputusan menteri, dan peraturan pemerintah lainnya.

Mekanisme izin lokasi misalnya, yang dikeluarkan pemerintah daerah (gubernur dan bupati/walikota) dengan sandaran keputusan Menteri Dalam Negeri/kepala BPN No. 2/1999, ternyata merupakan salah satu titik rawan konflik pertanahan yang bersifat masal belakangan ini. Izin lokasi, yang secara normatif seharusnya tidak bertentangan dengan rencana tata ruang daerah, ternyata sangat mudah diperjualbelikan. Bahkan ijin lokasi

dapat dikeluarkan untuk lokasi yang sebenarnya tidak dibenarkan dalam tata ruang sebagai daerah hunian. Kasus Bandung Utara dan Bogor-Puncak-Ciajur (Bopuncur) misalnya merupakan contoh konkrit. Wilayah yang merupakan daerah resapan air (*water sheet*) bagi jutaan manusia di kota Bandung, Bogor, Jakarta dan sekitarnya itu telah “disulap” menjadi daerah hunian mewah dan dibangun tanpa izin. Pihak swasta ataupun perorangan yang telah mendapatkan izin lokasi melalui cara KKN, dengan mudah memperlakukan sumber agraria itu sebagai objek spekulasi ekonomi. Dalam kondisi tersebut, lahan tidak menjadi produktif dan hanya dijadikan bahan spekulasi untuk mendongkrak harga jualnya. Satu-dua contoh perumahan mewah dibangun di atas lahan tersebut, sisanya dibiarkan menjadi tanah untuk diperjualbelikan secara spekulatif. Mekanisme seperti itulah yang mendorong terjadinya krisis ekonomi makro di negeri ini. Akibat lainnya adalah terjadinya penggusuran massal masyarakat yang telah tinggal cukup lama atau telah mengelola lahan tersebut secara produktif sebelumnya. Izin lokasi sebagai salah satu dasar bagi sistem alokasi dan pengadaan tanah ternyata tidak berlaku di atas sumberdaya agraria yang diklaim sebagai lahan kehutanan.

Pihak Departemen Kehutanan sendiri, sebagai wakil pemerintah merasa paling berkuasa untuk mengontrol dan menetapkan peruntukan sumber daya agraria, air, dan udara di lingkungan hutan, yang dilindungi oleh undang-undang pokok kehutanan. Pada tingkat implementasi undang-undang tersebut terdapat dua persoalan besar yang memberikan andil bagi konflik agraria selama ini. *Pertama*, penetapan wilayah hutan terutama di luar Jawa dilakukan secara arbiter dan sepihak. Sistem kadastral sumber daya agraria yang seharusnya menyajikan gambaran detail tentang persil penguasaan sumber daya agraria, belum ada di luar Jawa. *Kedua*, sumber daya agraria hutan yang telah dikonversikan menjadi lahan perkebunan, pertanian, transmigrasi, dan pemukiman penduduk, masih sering diklaim sebagai sumber daya agraria hutan negara. Cara pendefinisian sumber daya agraria negara seperti ini, selain menimbulkan banyak persoalan dan konflik seringkali tidak disertai informasi kadasteral dan administrasi sumber daya agraria yang memadai. Adanya dualisme sumber daya agraria hutan dan non-hutan dengan perbedaan perlakuan dan penanganan administrasi sumber daya agraria, memberikan kontribusi

terhadap konflik sumber daya agraria yang berkepanjangan.

Melihat persoalan-persoalan di atas, maka perlu dilakukan reformasi kebijakan-kebijakan sumber daya agraria di Indonesia, terutama yang menyangkut penataan ulang akses dan kontrol rakyat atas sumber daya agrariannya. Termasuk di dalamnya penataan institusi dan mekanisme lokal yang dapat mengakomodasi kepentingan dan aspirasi masyarakat setempat. Reformasi kebijakan sumber daya agraria setidaknya dapat mencakup sistem dan kebijakan-kebijakan sumber daya agraria yang lebih baik agar dapat: (1) menjamin kepastian hukum, rasa aman, dan pengakuan terhadap hak-hak rakyat atas sumber daya agraria termasuk hak masyarakat adat; (2) mendorong terciptanya kegiatan ekonomis produktif yang optimal melalui mekanisme distribusi sumber daya produktif yang relatif merata (berkeadilan); (3) mendorong terjadinya efisiensi pengelolaan aset sumber daya agraria agar lebih produktif; (4) membantu menciptakan kesempatan kerja baru dan penghapusan kemiskinan, serta (5) mencegah meledaknya kerusuhan bahkan revolusi sosial yang destruktif.

### **Lokus Sumber Konflik Agraria Yang Sering Berulang**

Menurut catatan Wakil Kepala BPN dalam dengar pendapat dengan DPR-RI tentang masalah pertanahan, diidentifikasi delapan kategori persoalan pengaduan kasus-kasus konflik agraria yang selalu muncul sebagai bentuk sengketa di berbagai wilayah di Indonesia, yaitu:

- (1) Masalah-masalah yang berkaitan dengan tanah-tanah perkebunan, antara lain: (a) proses ganti rugi yang belum tuntas disertai tindakan intimidasi; (b) pengambilalihan tanah garapan rakyat yang telah dikelola lebih dari 20 tahun untuk lahan perkebunan; (c) perbedaan luas hasil ukur dengan HGU yang dimiliki perkebunan; (d) perkebunan berada di atas tanah ulayat atau marga atau tanah warisan.
- (2) Masalah permohonan hak atas tanah yang berkaitan dengan klaim kawasan hutan, terutama yang secara fisik sudah tidak berfungsi sebagai hutan lagi.
- (3) Masalah sengketa atas keputusan pengadilan, antara lain terdiri dari: (a) tidak diterimanya

- keputusan pengadilan oleh pihak yang bersengketa; (b) keputusan pengadilan yang tidak dapat dieksekusi karena status penguasaan dan kepemilikannya sudah berubah; (c) keputusan pengadilan menimbulkan akibat hukum yang berbeda terhadap status objek perkara yang sama; (d) adanya permohonan tertentu berdasarkan keputusan pengadilan yang belum mempunyai kekuatan hukum tetap.
- (4) Masalah sengketa batas dan pendaftaran tanah serta tumpang tindih sertifikat di atas tanah yang sama.
  - (5) Masalah *reclining* dan pendudukan kembali tanah yang telah dibebaskan oleh pengembang perumahan karena ganti rugi yang dimanipulasi.
  - (6) Masalah pertanahan atas klaim tanah ulayat/adat
  - (7) Masalah yang berkaitan dengan mekanisme tukar-menukar tanah, terutama tanah bengkok yang telah menjadi tanah kelurahan.
  - (8) Masalah-masalah lain yang tidak dapat dikategorikan dalam 7 kategori di atas, misalnya penyalahgunaan ijin lokasi.

### **Sumber Daya Agraria Dalam *Setting* Otonomi Daerah: Pengurusan Sumber Daya Agraria Gaya Baru atau Pemberdayaan Rakyat ?**

Implementasi UU Otonomi daerah pada Januari 2001, ternyata memunculkan keraguan dan kekhawatiran berbagai pihak tentang nasib kelompok marginal yang akan makin terpuruk dan tidak mendapatkan perhatian yang memadai dari pemerintah daerah. Jargon ekonomi rakyat lebih cenderung dijadikan konsumsi politik lokal daripada secara sungguh-sungguh dimasukkan sebagai kerangka kebijakan daerah. Di beberapa daerah yang pemerintah daerahnya mempunyai kemampuan memformulasi kebijakan, masalah sumber daya agraria dan pemanfaatannya lebih diarahkan untuk mengundang investasi ke daerah bersangkutan.

Otonomi daerah ditafsirkan secara berbeda oleh berbagai pihak, gejala yang jelas adalah muncul beberapa friksi antar-elit lokal, misalnya di beberapa daerah terjadi konflik kepentingan antara Gubernur dan Bupati atau antara pihak eksekutif dan legislatif. Bahkan ketegangan horizontal di masyarakat dalam memperebutkan akses ke sumber daya agraria dan sumber daya alam cukup memprihatinkan. Otonomi daerah tidak secara

otomatis memberikan akses dan kontrol bagi masyarakat marginal terhadap sumber daya alamnya. Otonomi memberikan distribusi power yang lebih besar bagi elit di daerah sehingga yang paling berkepentingan untuk segera dilaksanakan otonomi daerah memang elit daerah itu.

Di beberapa daerah muncul gejala eksploitasi sumber daya alam yang berlebihan untuk peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kondisi itu diwarnai oleh kepentingan elite lokal secara langsung. Peningkatan PAD ternyata mempunyai konsekuensi signifikan atas peningkatan gaji anggota legislatif dan insentif bagi para eksekutif daerah dalam jangka pendek. Tidak mengherankan apabila cara-cara ini sangat populer diambil di berbagai wilayah atas nama otonomi daerah. Akibatnya terjadi konflik yang semakin intensif dan multiaktor, terutama antara masyarakat adat, pendatang, dan perusahaan yang ada di daerah. Pemerintah daerah memang ada yang menyadari bahwa sumber daya alam/sumber daya agraria juga harus dimanfaatkan seluas-luasnya untuk kesejahteraan rakyat, tetapi belum ditemukan pendekatan dan instrumen yang tepat dan memadai untuk menyelenggarakan pengelolaan sumber daya alam agar tujuan kesejahteraan rakyat tercapai, berkelanjutan, dan dapat dikontrol oleh rakyat.

Di Kalimantan Selatan, Walhi Kalsel mencatat bahwa beberapa pemerintah daerah sudah mulai melakukan “lelang” atas konsesi HPH baru atas nama rakyat setempat, kemudian diberikan kepada pemodal lokal. Ternyata pihak yang ada di belakang pemodal lokal adalah pemodal besar yang menjadi pemain lama. Izin konsesi sampai 100 Ha per HPH sudah banyak disebarkan guna mendapatkan dana segar investasi di wilayah tersebut. Di kabupaten Kutai Kertanegara, hal serupa ternyata lebih intensif lagi di berikan. Seorang nara sumber menyatakan sudah lebih dari 622 izin HPH gaya baru di bawah 100 ha telah diluncurkan pada cukung-cukong lokal. Yang mengkhawatirkan adalah ‘lelang’ sumber daya alam dan sumber daya agraria seperti ini ternyata tidak diikuti dengan perencanaan dan *data base* yang memadai.

Gejala yang agak merata di dapatkan adalah pemerintah daerah ternyata kurang begitu peka melihat *power-relations* antar-aktor dan tidak terlalu tajam mendefinisikan stratifikasi sosial masyarakat di wilayahnya dikaitkan pemberian prioritas pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam yang baru. Di wilayah yang menjadi tempat kegiatan pendampingan NGO, masalah ini dapat dengan cepat di sadari. Akan tetapi, di banyak wilayah lain hal tersebut tidak terlalu dipedulikan. Akibatnya, elit daerah mendapatkan peluang baru untuk menguasai sumber-sumber agraria di wilayah tersebut menggantikan penguasa lama yang melakukan kolusi dengan penguasa dari pusat. Di Banjarmasin misalnya, kolusi terjadi tidak hanya pada distribusi konsesi pengelolaan hutan yang baru, tetapi melibatkan mafia pencurian kayu glondongan dari hutan ke pelabuhan yang melibatkan banyak aktor. Kayu curian tersebut dimasukkan dalam kontainer yang sangat rapi. Bahkan ketika tertangkap, kayu-kayu itu dengan mudahnya menghilang dari pelabuhan.

Persoalan kemerosotan kualitas sumber daya alam akibat *open akses* karena praktek-praktek eksploitasi sumber agraria yang baru semakin intensif dan meluas. Gejala ini semakin nyata dengan adanya *reclining* sumber daya —sumber daya agraria perkebunan dan sumber daya produktif lainnya yang seharusnya dikelola secara bijaksana. Perambahan bantaran sungai dan pengambilan kayu yang sebenarnya dilarang karena dapat menimbulkan erosi dan kerusakan lingkungan terjadi di berbagai tempat, seperti di sungai Siak. Perusahaan membuang limbah tanpa malu-malu karena pemda dianggap tidak mempunyai wibawa yang cukup untuk mengatur hal-hal demikian. Dalam pemanfaatan sumber daya alam seperti hutan, semangat otonomi daerah yang berlebihan yang diekspresikan dengan cara mengeksploitasi sumber-sumber daya alam di wilayah tersebut secara optimal, ternyata dapat menimbulkan degradasi cukup serius apabila tidak diambil langkah-langkah bersama untuk menjaga kelestariannya.

### **Pengakuan Atas Hak-hak Masyarakat Adat dan Proses Demokratisasi Lokal**

Salah satu isu yang selalu muncul dalam berbagai forum diskusi tentang penguasaan sumber-sumber agraria adalah bagaimana kerangka hukum positif dapat memberikan akomodasi yang memadai atas proses pengakuan hak-hak adat di daerah bersangkutan. Tekanan agar pemerintah daerah memberikan pengakuan hak bagi masyarakat adat semakin kuat. Secara nasional dan internasional, tekanan dan kampanye untuk segera mengakui hak-hak masyarakat adat sudah semakin terbuka. Secara retorik, banyak pemerintah daerah yang kemudian mengakui keberadaan hak masyarakat adat atas sumber daya agraria dan sumber daya alam. Namun, pengakuan tersebut belum diikuti bukti yang cukup konkrit, misalnya dengan penerbitan perda khusus tentang pengakuan hak-hak masyarakat adat di wilayah yang bersangkutan.

Kearifan tradisional masyarakat adat telah banyak dibuktikan melalui serangkaian penelitian ilmiah yang dilakukan oleh antropolog maupun kerja-kerja yang telah dijalankan oleh para aktivis NGO. Dalam dimensi sejarah, kearifan adat terbukti membantu menghindarkan warga dari berbagai problema bencana alam akibat eksploitasi sumber-sumber agraria secara berlebihan. Persoalannya adalah institusi masyarakat adat yang telah “dimatikan” secara sistematis oleh undang-undang pemerintahan desa yang diberlakukan secara massal selama pemerintahan Orde Baru, telah membuat sebagian masyarakat adat kehilangan pengetahuan dan kebiasaan adat yang sangat bijaksana. Tampaknya upaya untuk revitalisasi masyarakat adat dan hak-haknya atas sumber daya agraria memerlukan langkah-langkah yang lebih panjang.

Di Kupang ada contoh yang cukup menarik. Pemda berhasil membangun kesepakatan untuk membuat panitia *ad hoc* di tingkat kabupaten untuk melakukan upaya penguatan dan revitalisasi institusi adat sehingga mereka mendapat akses lebih luas untuk mengelola lingkungan dan sumber daya alam setempat. Namun, panitia *ad hoc* tersebut tidak dapat bekerja secara optimal karena wewenang yang sangat terbatas bahkan tidak mempunyai anggaran memadai. Beberapa lini dalam pemerintahan daerah tersebut, khususnya di

kalangan BPN daerah, masih sulit menerima keberadaan masyarakat adat, khususnya terhadap klaim mereka atas sumber daya agraria adatnya. Klaim sumber daya agraria adat di mata beberapa aparat pemerintah daerah sering dianggap tidak masuk akal, klaimnya terlalu luas, dan mengada-ada. Bahkan ada yang menuding masyarakat adat memanfaatkan situasi reformasi untuk mencoba mempersoalkan dan meminta uang pada perusahaan-perusahaan pemegang lisensi kehutanan. Di beberapa daerah upaya *recliming* dari kelompok masyarakat adat dilakukan dengan cara melakukan pendudukan dan perusakan tanaman perkebunan. Mereka dituduh oleh beberapa pihak melakukan aksi sepihak dengan memanfaatkan momentum reformasi. Beberapa pengamat lokal juga menyatakan apabila situasi *chaos* dan anarkis seperti ini tidak bisa diatasi, maka kehancuran ekonomi yang dapat menyeret masyarakat akan segera terjadi.

Upaya revitalisasi hak adat atas sumber agrariannya bukan tidak ada yang tidak berhasil. Kawan-kawan di Kalimantan Barat di beberapa daerah ternyata berhasil mendorong kelompok masyarakat adat melakukan upaya pemetaan tanah-tanah mereka secara partisipatif. Para fasilitator dari Yayasan Pancur Kasih dan Jaringan Pemetaan Partisipatif, mengadakan pelatihan pemetaan dari kampung ke kampung dan mendorong kreasi masyarakat adat untuk membuat peta wilayah adat mereka. Upaya tersebut membuahkan pengakuan formal dari pemerintah daerah dan hasil kerja mereka ditempatkan pada peta kadastaral daerah.

Namun demikian, keberhasilan ini tidak berarti bahwa tidak ada masalah dalam upaya revitalisasi masyarakat adat atas sumber daya agrariannya. Beberapa pengamat masyarakat adat mengakui tidak seluruh komunitas adat mempunyai struktur yang egaliter dan demokratis. Hak-hak istimewa tetua-tetua adat seringkali digunakan sebagai salah satu cara untuk melepaskan hak adat mereka atas sumber daya agrariannya demi mendapatkan sedikit imbalan material. Salah satu masalah cukup sulit yang sedang dijalankan oleh beberapa penggiat masalah adat adalah mendemokratisasikan institusi lokal dan adat.



### **Langkah-langkah Strategis Dalam Pengelolaan Sumber Daya Agraria**

Untuk mendiskusikan langkah-langkah strategis dalam pengelolaan sumber daya agraria, setidaknya ada dua sisi yang dapat dieksplorasi lebih jauh, yaitu sisi tanggung jawab pemerintah untuk memberikan pelayanan administrasi agraria yang baik dan sisi penguatan inisiatif masyarakat.

#### ***Mendorong Pemerintah Pemberikan Pelayanan Prima***

Banyak pihak menyatakan bahwa informasi pertanahan saat ini masih sangat tertutup dan sulit diakses oleh seluruh masyarakat. Kondisi seperti itu sudah sangat sulit diterima dalam kondisi reformasi sekarang serta menyulitkan Indonesia untuk cepat keluar dari krisis ekonomi dan politik. Persoalan ketertutupan itulah yang menjadi 'komoditas' dan sumber korupsi yang banyak dimainkan oleh orang-orang tertentu yang mempunyai akses dan kontrol ke sumber-sumber informasi agraria. Pada aspek pelayanan informasi dan administrasi agraria banyak pihak berharap terjadi peningkatan pelayanan birokrasi yang cepat, mudah, dan murah untuk masyarakat terhadap aspek-aspek administrasi pertanahan.

Jenis informasi pertanahan yang menurut banyak pihak harus segera dibuat menjadi sangat transparan dan menjadi *public domain* adalah: (1) informasi mengenai *pemilikan dan penguasaan tanah* yang perlu didukung oleh keterbukaan informasi mengenai peta kadastral di setiap daerah serta revitalisasi buku tanah desa (semacam latter A, B, C). Revitalisasi dan *up-dating* informasi kepemilikan dan penguasaan tanah di desa-desa menjadi sangat penting, terutama untuk menghindari kepemilikan tanah *absentee* serta tidak membiarkan tanah menjadi sumber spekulasi; (2) informasi mengenai proses pemberian hak-hak atas tanah seperti HGU atau Hak Guna Bangun (HGB) bagi investor dari luar daerah, batas waktu berlaku, dan informasi tentang HGU/HGB yang akan segera berakhir masa berlakunya; (3) informasi mengenai alokasi peruntukan lahan (tata ruang dan tata guna tanah) yang proses penentuannya harus bersifat terbuka dan partisipatif; (4)

informasi tentang transaksi tanah serta syarat-syarat yang menyertainya; dan (5) informasi mengenai rencana proyek-proyek besar baik untuk pembangunan sarana fisik seperti jalan, fasilitas umum, maupun proyek ekonomi lain yang membutuhkan tanah seperti perkebunan, lapangan golf, perumahan dan industrial *estates*.

Khusus untuk proyek-proyek yang membutuhkan lahan dan akan melibatkan lebih dari 20 orang pemilik/penguasa tanah di wilayah tersebut, rencana proyek harus dibicarakan dan mendapat persetujuan warga yang potensial terkena proyek. Mitos akan merajalelanya spekulasi tanah apabila informasi menjadi sangat terbuka, menjadi sangat tidak rasional karena semua orang mempunyai informasi yang sama, semua orang bisa menjadi spekulasi sehingga tidak akan ada lagi spekulasi.

Menurut banyak pihak, keterbukaan tentang masalah pertanahan sebetulnya menguntungkan pemerintah daerah untuk menarik pajak (PBB), mengetahui secara persis alokasi tanah yang produktif dan tidak produktif, mengurangi ketagangan dan konflik pertanahan, serta dapat dijadikan alat yang paling tepat untuk merencanakan dan mengembangkan strategi pembangunan daerah. Pencegahan dini terhadap konflik pertanahan yang didukung oleh keterbukaan informasi tentang hak-hak penguasaan dan kepemilikan yang didapat melalui cara-cara yang sah dan baik, sebenarnya merupakan langkah strategis.

Suatu contoh proses pelayanan administrasi pertanahan yang relatif baik telah dijalankan di kabupaten Gianyar Bali. Melalui pelayanan terpadu, pemohon mengajukan sertifikasi atas tanahnya melalui mekanisme yang sangat jelas, termasuk persyaratan yang harus dimiliki pemohon, biaya administrasi yang diperlukan untuk proses tersebut, dan batas waktu proses maksimal 15 hari. Setelah itu sertifikat akan langsung diserahkan kepada pihak pemohon. Ternyata sistem ini dijalankan dibawah kepemimpinan Bupati yang cukup bersih, bewibawa dan kredibel sehingga dapat mendorong peningkatan perekonomian kabupaten dan kepastian hukum hak-hak warga atas tanah-tanah yang mereka miliki. Atas landasan tersebut, pihak pemda juga dapat menarik pajak yang memadai untuk kas

daerah mereka.

Kembali dengan contoh kabupaten Gianyar, pemda juga menyediakan beberapa alternatif mekanisme keterbukaan dan penyampaian keluhan warga. Upaya ini ternyata dapat memperkecil konflik atas penguasaan sumber agraria. Pemda Gianyar memberikan informasi atas pelayanan administrasi bagi legalisasi penguasaan sumber-sumber agraria sekaligus memberikan saluran bagi keluhan yang dirasakan warganya.

Penyediaan kotak pos tertentu dan respons jawaban pihak pemerintah yang diberikan melalui siaran radio (kontak pendengar) dan pengumuman terbuka di papan pengumuman di unit pelayanan teknis adalah sebagian dari upaya yang dijalankan di Gianyar. Jam-jam pengaduan dan loket-loket pengaduan dibuka pada jam kerja. Respons atas pengaduan dilakukan melalui siaran radio dan tatap muka secara berkala oleh Bupati dengan warganya. Pihak Pemda Kabupaten Gianjar juga bekerja sama dengan pihak pengelola koran lokal untuk membuka ruang pengaduan dan tanya jawab atas persoalan-persoalan yang dihadapi warga Gianyar. Hasilnya cukup baik, oplah koran lokal meningkat karena warga Gianjar memerlukan informasi dan respons yang diberikan oleh pemda kabupaten melalui surat kabar. Pihak Bupati sendiri memberikan porsi tugas yang memadai untuk setiap unit pemerintahan di bawah jajarannya untuk segera menanggapi keluhan warga. Apabila ternyata ada unit yang tidak merespons keluhan maka pejabat unit yang bersangkutan akan terkena sanksi cukup berat.

Di Gianyar, selain disediakan saluran untuk menampung keluhan warga juga dijalankan program penerangan dan penyuluhan publik setiap hari melalui unit-unit mobil penerangan yang berkeliling ke daerah secara reguler. Petugas menjelaskan program apa saja yang sedang dijalankan pemerintah kabupaten dan urusan apa saja yang sudah diselesaikan di unit pelayanan terpadu. Mereka mempunyai delapan unit mobil penerangan yang mempunyai jadwal berkeliling ke seluruh pelosok pedesaan di Gianyar. Para petugas di mobil keliling ini juga menyampaikan dokumen-dokumen yang telah diselesaikan, seperti sertifikat tanah, akte kelahiran, KTP, dan surat-surat perijinan lainnya kepada seluruh

warga di tempat tinggal mereka masing-masing. Pada saat bersamaan, warga yang mempunyai keluhan juga dapat menyampaikan keluhannya kepada petugas keliling.

### ***Gerakan Massal Pemetaan Sumber Daya Agraria Secara Partisipatif***

Pemetaan dan pengakuan tanah adat/ulayat/komunal sangat penting, mendesak dan strategis, khususnya bagi mereka yang tinggal di luar Jawa. Program ini perlu mendapat dukungan terutama bila ada keinginan kuat dari kalangan masyarakat adatnya dan keterbukaan dari pemerintah daerah untuk menerima dan mengukuhkan hasil pemetaan kedalam sistem pertanahan dan peta kadastral yang ada di wilayah.

Program nasional yang bersifat serentak untuk menjalankan proses pemetaan partisipatif, dilakukan sesuai dengan situasi lokal, dan di bawah kontrol otonom daerah adalah langkah strategis untuk memperjelas status penguasaan dan kepemilikan tanah. Keterbukaan informasi pertanahan ini menurut beberapa pihak seharusnya bisa dimulai dengan diumumkannya status HGU yang akan berakhir dan dibuka peta kadastral pada publik di wilayah tersebut. Pemetaan tanah adat atau tanah komunal yang dilakukan secara partisipatif yang melibatkan masyarakat komunitas bersangkutan (termasuk pihak-pihak yang berbatasan) sangat penting dan strategis untuk segera dijalankan dan mendapatkan pengakuan formal dari pihak negara atas hasil dimunculkannya. Tanah adat dan atau tanah komunal harus mendapatkan pengakuan serta perlindungan yang sama dengan tanah hak milik yang bersertifikat.

Dalam pandangan beberapa organisasi petani di Sumatera Utara, persepsi terhadap tanah adat tidak dapat disamakan, khususnya bagi mereka yang menjadi pengambil kebijakan publik karena sistemnya berbeda-beda. Di Sumatera Utara saja ada beberapa sistem adat seperti Batak Karo, Melayu, Mandailing, Asahan, yang hidup berdampingan dalam wilayah yang relatif sama. Untuk dapat mendorong proses pemetaan sumber daya agraria milik adat perlu dibangun dialog-dialog yang luas terlebih dahulu baik secara intern adat maupun dialog antar-adat yang wilayahnya berbatasan. Hal tersebut mutlak

dijalankan untuk menghindari terjadinya konflik horizontal di antara kelompok masyarakat adat.

Proses dialog prakegiatan pemetaan partisipatif terhadap tanah-tanah adat, menjadi sangat krusial untuk difasilitasi oleh lembaga-lembaga pendamping yang independen, prosesnya harus dilakukan berulang-ulang dan tidak sekali jadi. Proses tersebut dijalankan sampai masyarakat adat berhasil menemukan kesepakatan-kesepakatan bersama tentang berbagai hal yang diperlukan untuk menjalankan kegiatan pemetaan partisipatif. Pengalaman eksperimen serupa yang telah dilakukan oleh kawan-kawan di Kalbar, dan di Krui Lampung Barat dapat dijadikan contoh pembelajaran yang cukup baik tentang proses pemetaan tanah adat/ulayat secara partisipatif. Proses yang serupa tetapi telah dilembagakan dapat dipelajari juga dari teman-teman di Philippina. Asian Forest Network (AFN) dan Environmental Studies for Social Change (ESSC) di Manila banyak membantu membuat peta satelit atas hasil-hasil pemetaan adat secara partisipatif di beberapa daerah di Luzon Utara (Codierra) dan daerah-daerah lain yang kemudian mendapat pengakuan resmi dari negara.

Ada beberapa persyaratan yang perlu dijalankan dalam proses pemetaan tanah adat/ulayat ataupun tanah komunal masyarakat, yaitu: (1) proses-proses menuju pemetaan harus bersifat terbuka; (2) partisipatif, yaitu melibatkan semua stakeholder yang berkepentingan, khususnya mereka yang mengklaim wilayah yang sama atau berbatasan; (3) harus dijalankan dalam format timbal baik yang mendorong proses demokratisasi bagi institusi adat yang bersangkutan; (4) hasil dan prosesnya senantiasa disosialisasikan kembali dan diperjuangkan untuk mendapatkan pengakuan dari negara.

Proses penghargaan terhadap inisiatif lokal dan hak adat tidak terpaku pada *output oriented*, tetapi harus difokuskan pada sejauh mana upaya inisiatif tersebut dapat menjamin proses-proses dialog bersama masyarakat adat dibangun dan digelar di berbagai kesempatan. Proses duduk bersama dilakukan sampai pada satu titik menghasilkan kesepakatan. Kesepakatan tersebut kemudian dikukuhkan dalam bentuk

peraturan negara (diberbagai tingkatan, termasuk pengakuan terhadap batas-batas wilayah mereka). Konsultasi dengan masyarakat adat sangat mutlak dijalankan sebelum program-program dilaksanakan. Hal yang sangat penting untuk dicatat adalah pengakuan harus benar-benar substansial yang diikuti tindakan dan program nyata secara simultan, bukan sekedar proforma.

Sebagai suatu proses, pemetaan tanah adat/ulayat/komunal dapat dipandang pula sebagai langkah membangun proses demokratisasi di tingkat lokal/komunitas adat. Proses ini harus dilalui dalam berbagai tahapan yang melibatkan seluruh komunitas adat. Hasilnya, berupa pengakuan dan penghargaan atas hak-hak adat yang dapat digunakan sebagai sarana bernegosiasi secara menyeluruh dengan pihak eksternal. Langkah-langkah yang dapat direkam dari beberapa pengalaman dan pengamatan dalam membantu proses pemetaan tanah adat/komunal/ulayat adalah sebagai berikut:

- (1) Proses pendampingan kelompok-kelompok adat yang ingin membuktikan hak-hak adatnya melalui serangkaian fasilitasi dan dialog tentang arti penting pembuktian hak-hak adat atas tanah dalam sistem pertanahan yang ada.
- (2) Proses sosialisasi dengan seluruh komponen pendukung adat bersangkutan, tidak hanya terbatas pada elit adat bersangkutan.
- (3) Pelatihan pemetaan dan penggunaan alat-alat pemetaan serta identifikasi legenda yang penting untuk penentuan batas.
- (4) Mendiskusikan batas tanah adat dengan mengundang pihak adat yang mempunyai batas langsung dengan tanah adat yang sedang melakukan usaha pemetaan.
- (5) Validasi hasil pemetaan adat dengan mengundang aktor-aktor signifikan dari kalangan adat itu sendiri, pihak adat tetangga, dan pihak pemerintah desa/wilayah.
- (6) Melakukan sosialisasi hasil kepada masyarakat luas, apabila dirasa perlu hasilnya diumumkan melalui media cetak setempat untuk mendapatkan tanggapan, khususnya dari mereka yang merasa mempunyai klaim atas wilayah tersebut. Proses ini harus diberi waktu yang cukup, misalnya 2-3 bulan sebelum mendapatkan pengesahan dari kepala wilayah setempat (Bupati dan Gubernur).
- (7) Advokasi untuk mendapatkan pengakuan formal atas peta yang telah dihasilkan dari

- otoritas pemerintahan daerah bersangkutan (propinsi, kabupaten, kecamatan dan desa).
- (8) Mencari dukungan pihak independen untuk membantu mendorong perubahan kebijakan pertanahan daerah dan nasional agar memberikan akomodasi dan perlindungan serta pengakuan formal yang memadai. Setidaknya pengakuan dan perlindungan dari Bupati. Sangat ideal apabila hasil pemetaan dapat dikukuhkan DPRD sebagai salah satu produk perda mereka.

### ***Mencari Alternatif Penyelesaian Sengketa Agraria***

Upaya untuk menyelesaikan sengketa-sengketa agraria hanya dapat dilakukan apabila ada komitmen kuat dari pemerintah daerah untuk menyelesaikan atau mencari jalan keluar atas konflik-konflik agraria di masa lalu. Komitmen tersebut harus secara eksplisit ditunjukkan oleh kepala pemerintah daerah. Bukti dan tanda-tanda penyelesaian konflik agraria antara lain ditunjukkan dengan membuka dan menyediakan sarana yang memadai berupa forum-forum dialog untuk mencari cara penyelesaian konflik-konflik yang berkepanjangan. Agenda dalam dialog harus disepakati oleh pihak-pihak yang bersengketa termasuk aturan pembicaraan yang akan dilakukan. Sebelum datang ke forum-forum pembicaraan, perlu dilakukan pendekatan kepada pihak-pihak yang bersengketa secara terpisah. Tujuannya untuk menggali kemungkinan damai yang dapat ditawarkan masing-masing pihak dan respons alternatif mereka apabila tawaran tidak dapat dipenuhi. Dalam dialog sebaiknya pemda mengundang mediator yang netral dan tidak terlibat dalam sengketa yang dibicarakan, termasuk tidak dipengaruhi oleh pandangan salah satu pihak yang sedang bersengketa.

Indikator lain dari keinginan pemda atau pemimpin daerah untuk menyelesaikan konflik-konflik agraria yang masih mengganjal di wilayah tersebut adalah memperlakukan pihak-pihak yang bersengketa secara setara dan membangun situasi kesetaraan di antara pihak yang bersengketa. Di Sumatera Utara ada kasus pemda dan legislatif justru menutup diri untuk menyelesaikan konflik di wilayahnya. Ketika ada warga yang mengadukan kasus sengketa pertanahan mereka justru mengunci pintu dan seluruh anggota legislatif meninggalkan kantor. Namun, mereka dapat menerima perwakilan salah

satu investor di salah satu rumah makan sambil makan siang bersama. Perlakuan yang tidak setara seperti itu tidak akan membuahkan penyelesaian konflik secara adil di luar mekanisme pengadilan.

Upaya-upaya masing-masing pihak, terutama pemerintah daerah untuk menyelesaikan konflik agraria adalah membangun kepercayaan. Agenda-agenda yang telah disepakati dalam beberapa etape pembicaraan/dialog hendaknya diwujudkan secara nyata, bukan sekedar janji-janji kosong. Masing-masing pihak hendaknya dapat mematuhi komitmen bersama yang telah dibuat melalui rangkaian dialog yang telah disepakati bersama. Pemda hendaknya bersikap sebagai “wasit” yang harus mengawasi perjalanan komitmen yang telah dibangun tersebut. Dalam rangka mencari jalan keluar bagi sengketa agraria, hasil-hasil kesepakatan yang telah dicapai oleh para pihak hendaknya di ketahui publik, sebagai mekanisme kontrol agar salah satu pihak tidak melakukan pelanggaran kesepakatan. Dalam hal mendorong penyelesaian konflik melalui cara-cara alternatif di luar pengadilan, masing-masing pihak harus meninggalkan cara-cara kekerasan untuk mendesak kepentingan sendiri-sendiri.

Dialog yang produktif dan potensial menghasilkan solusi pemecahan yang relatif memuaskan semua pihak yang bersengketa, memerlukan prasyarat sebagai berikut:

- (1) Ada pemimpin yang dapat dipercaya dan dapat diterima oleh pihak-pihak yang bersengketa. Termasuk mempunyai kapasitas sebagai mediator yang baik. Sebaiknya dipilih orang yang mempunyai pengalaman menyelesaikan sengketa-sengketa pertanahan skala kecil.
- (2) Pembicaraan dan agenda-agendanya dimulai dengan mencari kesepakatan tentang hal-hal kecil dan teknis terlebih dahulu. Baru kemudian berkembang ke hal-hal pokok sengketa.
- (3) Para pihak yang sedang bersengketa diminta menjalankan komitmen yang telah disepakati bersama dalam pertemuan/dialog. Kesepakatan itu kemudian diusahakan mendapatkan pengakuan dari pengadilan atau pihak-pihak pemerintah daerah setempat.
- (4) Para pihak yang mencari jalan keluar atas konflik-konflik tersebut hendaknya mempunyai



akses yang sama terhadap data dan informasi pertanahan, terutama data yang ada di pihak BPN daerah.

- (5) Pihak yang biasanya lemah, yaitu masyarakat miskin atau masyarakat adat hendaknya mendapatkan pendampingan hukum terlebih dahulu dari pihak-pihak independen dan mempunyai perhatian terhadap masalah ini.
- (6) Keputusan yang diambil bersama hendaknya dipandang sebagai keputusan final oleh masing-masing pihak yang bersengketa.
- (7) Hasil kesepakatan yang telah dicapai, terutama yang menyangkut kasus sengketa agraria yang berdimensi massal dan luas hendaknya dijadikan dokumen publik yang diumumkan secara luas dalam komunitas atau wilayah bersangkutan.

Dalam sengketa agraria yang berskala besar di daerah tertentu, proses penyelesaiannya harus melibatkan partisipasi publik, setidaknya warga di sekitar wilayah yang bersengketa. Ada tiga arena yang perlu mendapatkan perhatian publik, yaitu:

- (1) Proses menuju pencarian jalan keluar atau proses dialog yang dijalankan. Upaya ini harus memperhatikan kesertaan pihak-pihak yang bersengketa lengkap dengan argumen yang mereka kemukakan. Proses dialog yang sehat dan produktif dapat dijadikan bahan pembelajaran bagi publik.
- (2) Kesepakatan-kesepakatan yang dihasilkan dari dialog tersebut perlu mendapatkan perhatian publik agar secara sosial mendapat legitimasi. Sekalipun tidak selalu perlu mempunyai ketetapan hukum.
- (3) Memonitor pelaksanaan keputusan-keputusan yang telah disepakati dalam dialog tersebut dan menghormati/menjalankan keputusan secara konsisten. Publik akan menilai pihak mana saja yang tidak dapat menjalankan komitmen yang telah dihasilkan bersama dalam dialog-dialog tersebut.

Proses dialog yang produktif dan baik dalam rangka mencari penyelesaian konflik agraria harus bersifat *win-win solution* (masing-masing pihak sama-sama merasakan keadilan dan bersedia memberikan komitmen untuk melakukan kesepakatan) dan dilakukan dengan cara negosiasi yang demokratis. Proses dialog yang baik ini apabila dijalankan secara konsekuen dapat menjadi alat demokratisasi di tingkat lokal. Pemda yang

mempunyai komitmen untuk menyelesaikan konflik pertanahan perlu didukung secara optimal oleh pihak yang mempunyai kepedulian terhadap isu ini.

### ***Melibatkan Rakyat Dalam Proses-Proses Perencanaan Pembangunan***

Dalam paradigma baru untuk menjamin agar sesedikit terjadi konflik agraria dan agar manfaat pembangunan dapat dirasakan sebesar-besarnya bagi kepentingan rakyat maka harus ada perubahan mendasar dalam manajemen pembangunan. Keterlibatan rakyat dalam semua siklus dan tahapan pembangunan menjadi sangat penting. Termasuk di antaranya penentuan lokasi proyek yang memerlukan tanah harus dilakukan secara terbuka (transparan), partisipatif, dan harus sesuai dengan perencanaan tata ruang yang sudah ditetapkan oleh peraturan daerah.

Proses pelibatan rakyat dalam kasus pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan harus didahului dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- (1) Kesesuaian dengan perda tata ruang daerah yang mengatur peruntukan lahan dan ruang secara partisipatif, transparan, dan dikukuhkan oleh peraturan daerah sehingga menjadi dokumen publik.
- (2) Dialog pendahuluan dengan pemaparan rencana dari pihak yang memerlukan lahan dan penawaran berbagai bentuk kompensasi, seperti proses pemukiman kembali, aspek pemindahan, dan pemantauan dampak. Dalam dialog tersebut tidak boleh ada intimidasi ataupun ancaman/tekanan terhadap warga yang potensial terkena proyek.
- (3) Pihak yang memerlukan lahan terlebih dahulu harus mengadakan survey sosial ekonomi yang lengkap (terutama bila akan menyebabkan lebih dari 20 keluarga terkena proyek) untuk mengetahui kondisi sosial-ekonomi dan budaya masyarakat sebelum proyek dimulai. Pada prinsipnya tingkat kehidupan sosial, ekonomi dan budaya rakyat yang terkena proyek tidak boleh lebih rendah dari kualitas hidup sebelum proyek datang.
- (4) Sosialisasi terhadap rakyat mengenai jaminan-jamian yang akan diberikan oleh pelaksana proyek dan informasi relevan yang berkaitan dengan kegunaan proyek, termasuk

dampak-dampak yang akan muncul apabila proyek akan dilaksanakan dan arti penting proyek tersebut. Aspek keterbukaan informasi harus dikedepankan. Informasi tentang proyek harus diletakkan di tempat yang mudah dibaca warga.

- (5) Panitia pengadaan lahan harus juga diisi oleh rakyat yang terkena proyek, minimum 30% dari seluruh anggota panitia. Dalam praktek yang lama panitia pengadaan tanah yang lebih dikenal sebagai panitia 9 dan hampir seluruhnya terdiri dari kalangan birokrasi. Untuk saat sekarang, komposisi panitia pengadaan tanah harus terdiri dari unsur: birokrasi, akademisi, NGOs, wakil masyarakat adat, dan wakil dari warga yang potensial terkena proyek. Panitia ini tidak bisa bergerak sebelum mendapatkan input hasil survey sosial ekonomi dan telah mendapatkan persetujuan dari calon warga yang akan terkena proyek.

### **Penutup : Diperlukan Peningkatan Kapasitas dan Teknik Partisipatoris**

Agar gagasan ke arah pengeloaan sumber-sumber agraria yang partisipatif dan berkelanjutan dapat di wujudkan maka mekanisme *partnership* dari seluruh aktor yang terlibat di dalamnya sangat perlu dikembangkan. Mekansime tersebut mengandung pengertian adanya kesetaraan dan kapasitas untuk membangun pendekatan partisipatoris secara bersamaan. Di sisi lain upaya untuk membangun kembali modal sosial masyarakat menjadi agenda yang sangat penting. Upaya untuk menumbuhkan kembali mekanisme gotong royong yang diisi dengan muatan lokal yang baru, merupakan modal sosial yang penting.

Perlu selalu ada dialog bersama yang mengembangkan demokrasi di tingkat lokal dan selalu bergerak secara intensif mengembangkan partisipasi. Yang terpenting sekarang, bagaimana pemerintah daerah menciptakan iklim yang kondusif baru kemudian partisipasi akan tumbuh berkembang mengikuti. Jangan sampai kasus di Semarang terulang di daerah lain, ada Perda tentang pemerintahan desa yang disahkan tanpa melibatkan masyarakat.

Representasi kelompok marginal bisa masuk dalam pengambilan keputusan. Harus ada kuota wakil dari kelompok marginal. Komunitas-komunitas fungsional yang ada harus

membuat etika bagi kelompoknya. Kredibilitas dan kepercayaan dirangkai dengan model jaringan, komunikasi, dan etika di antara LSM sendiri menjadi penting. Direktori LSM dan sektor kerjanya disebarakan secara terbuka, agar LSM dapat dikontrol oleh masyarakat.

## **SUDAH TERBIT SERI WORKING PAPER AKATIGA**

### ***Seri Working Paper 06***

*Judul :*

**Studi Model Pembiayaan BMT dan Dampaknya Bagi Pengusaha Kecil**

**Kasus Studi : BMT Dampungan Yayasan Peramu Bogor**

*Penulis :*

**Nurul Widyaningrum**

*Abstrak :*

Perkembangan institusi keuangan syariah di Indonesia cukup pesat belakangan ini. Untuk keuangan mikro, bentuk institusi yang tumbuh pesat belakangan ini adalah Baitul Maal wat Tamwil. Kendati demikian, perkembangan tersebut masih sedikit menyerap pengusaha kecil. Ada sejumlah BMT yang tumbuh dan berkembang dengan baik, tetapi banyak pula yang mati. Hal ini menimbulkan pertanyaan sejauh mana respons masyarakat, dalam hal ini pengusaha kecil, terhadap institusi keuangan syariah umumnya dan BMT khususnya. Pertanyaan lain yang menarik adalah bagaimana dampak kegiatan finansial BMT terhadap nasabahnya, mengingat BMT beroperasi dengan sistem bagi hasil yang secara teoritis dianggap lebih menguntungkan dibandingkan dengan sistem konvensional.

Studi ini menunjukkan bahwa asumsi yang sering dipakai dalam pendirian institusi keuangan syariah, yaitu mayoritas masyarakat beragama Islam, tidak terlalu tepat. Bagi nasabah sebuah institusi keuangan, kecepatan pelayanan dan kemudahan prosedur lebih menjadi pertimbangan dibandingkan dengan semata-mata alasan keagamaan. Pendirian dan perkembangan sebuah institusi keuangan syariah tetap harus diimbangi dengan pelayanan yang baik.

Sementara dari sisi dampak, ditemukan bahwa kegiatan BMT terutama berperan dalam menjaga stabilitas usaha, membantu mitranya dalam hal diversifikasi usaha, dan membukakan akses terhadap sumber modal lain. Pada level rumah tangga, BMT terutama berperan dalam hal menjaga pendapatan serta menambah sumber pendapatan lain bagi mitranya melalui diversifikasi usaha. Dengan kemudahan prosedur dan persyaratannya, BMT telah mengurangi halangan bagi pengusaha kecil untuk mengakses sumber modal. Seperti sering diungkapkan, kemudahan akses terhadap sumber modal merupakan permasalahan bagi UKM, bukan kredit murah.

---

# PENGUMPULAN DATA KONDISI AGRARIA SECARA PARTISIPATIF: PELUANG DAN KETERBATASANNYA

Endang Suhendar<sup>1</sup>

## Pengantar

Dalam dasawarsa terakhir ini dan terutama pada saat terjadinya krisis ekonomi pada pertengahan tahun 1997 (hingga saat ini), isu tentang perlunya dilakukan reforma agraria<sup>2</sup> terus mengemuka. Pentingnya dilakukan reforma agraria ini tidak hanya didorong oleh rumitnya kondisi agraria yang di antaranya ditandai dengan maraknya konflik agraria, timpangnya struktur pemilikan dan penguasaan tanah, serta kemiskinan agraria yang semakin kronis, tetapi juga didorong oleh adanya fakta pada saat krisis ekonomi, rumah tangga pedesaan yang menguasai tanah relatif memiliki daya tahan lebih tinggi dibandingkan dengan rumah tangga yang tidak menguasai tanah. Bahkan di beberapa daerah, rumah tangga pedesaan yang menguasai tanah dan menanam komoditas ekspor memiliki kesempatan lebih besar untuk mengeruk keuntungan pada masa krisis. Ada beberapa alasan mengapa reforma agraria harus dilakukan dalam upaya mengatasi persoalan kemiskinan agraria dan dampak dari krisis ekonomi di antaranya: *pertama*, sektor pertanian relatif lebih independen terhadap pengaruh fluktuasi nilai dollar (valuta asing) dibandingkan dengan sektor lain; *kedua*, sektor pertanian sebagai penyedia kebutuhan pokok masyarakat banyak sudah seharusnya menjadi prioritas pembangunan; *ketiga*, sektor pertanian dianggap sebagai katup pengaman yang mampu menyerap tenaga kerja yang terlempar dari sektor industri; *keempat*, pengembangan sektor pertanian dapat mengurangi impor produk pertanian; *kelima*, pendapatan ekspor dari sektor pertanian memiliki nilai tinggi karena biaya produksinya lebih murah akibat

---

<sup>1</sup> Peneliti AKATIGA, Direktur Bidang Advokasi.

penggunaan sumber daya lokal (Sunderlin, W. 1999, sebagaimana dikutip oleh Jacky Hicks, 1999).

Pentingnya melakukan reforma agraria sebagai salah satu solusi mengatasi persoalan kemiskinan agraria, ternyata tidak mudah diterjemahkan secara praktis. Dari pengalaman negara-negara yang berhasil melakukan penataan struktur agraria, dapat dipelajari bahwa proses penataan struktur agraria selain memerlukan kekuatan politik pemerintah yang solid (bahkan militer) juga memerlukan informasi memadai menyangkut persoalan dan potensi agraria itu sendiri. Tanpa informasi memadai, agenda reforma agraria hanya akan menjadi slogan politis yang sangat sulit direalisasikan. Pada sisi lain, perkembangan sosial-politik yang terjadi selama ini (juga perkembangan metodologi) menuntut adanya partisipasi masyarakat dalam proses pelaksanaan reforma agraria. Dalam hal ini, pelaksanaan reforma agraria tidak bisa sepenuhnya menggunakan kewenangan dan kekuatan politik pemerintah semata, tetapi juga perlu melibatkan masyarakat atau pihak-pihak yang terkait dengan pelaksanaan reforma agraria. Oleh karena itu pula maka proses identifikasi masalah, penggalian potensi, serta identifikasi model reforma agraria selayaknya dilakukan secara partisipatif. Terlebih lagi dalam konteks otonomi daerah, kewenangan pelaksanaan *landreform* menjadi kewenangan daerah sehingga keterlibatan masyarakat sejak awal perlu mendapat penekanan serius.

Tulisan ini lebih bertujuan mengajak pembaca berdiskusi mengidentifikasi informasi apa yang dibutuhkan bagi pelaksanaan agenda reforma agraria dan metode apa yang dianggap tepat untuk memperoleh informasi tersebut. Pemaparan gagasan dalam tulisan ini tidak sepenuhnya didasarkan pada pengalaman lapangan, tetapi dikumpulkan dari berbagai tulisan<sup>3</sup>. Oleh karena itu, beberapa usulan metode yang dikemukakan dapat dan masih perlu diujicobakan di lapangan, dikembangkan, dimodifikasi, digabungkan satu dengan yang lain untuk efisiensi dan efektifitas pengumpulan data.

---

<sup>2</sup> Dalam tulisan ini istilah reforma agraria (*agrarian reform*) seringkali digunakan dengan pengertian yang sama dengan *landreform* (redistribusi tanah).

<sup>3</sup> Sebagian gagasan dari tulisan ini merupakan pengembangan dari hasil lokakarya "Metodologi Penelitian Agraria" yang diselenggarakan bersama antara Yayasan Akatiga, Pusat Kajian Agraria – IPB, dan P3PK – UGM, pada tanggal 13-15 September 2000, dan "Panduan untuk Pengumpulan Data Profil Desa" yang disusun oleh Gunawan Wiradi.

## Informasi yang Perlu Digali dan Teknik Pengumpulan Data yang dapat Digunakan

Berbeda dengan proses perumusan kebijakan reforma agraria yang sangat memerlukan informasi bersifat makro<sup>4</sup>, komprehensif dan akurat, maka pelaksanaan reforma agraria di lapangan sangat memerlukan informasi mikro. Informasi pada level mikro ini akan menentukan bentuk reforma agraria yang paling tepat untuk mengatasi permasalahan agraria di suatu daerah tertentu. Pengumpulan data pada level mikro memungkinkan atau memberi peluang adanya partisipasi masyarakat dalam seluruh prosesnya. Untuk itu, diharapkan masyarakat dapat mengikuti proses belajar (*social learning processes*) mengidentifikasi persoalan dan potensi agraria secara partisipatif. Diharapkan pula, dari proses pemahaman bersama tersebut dapat dibangun kesadaran bersama terhadap masalah yang dihadapi dan keinginan untuk mengatasinya secara bersama.

Berikut ini akan dikemukakan beberapa informasi yang perlu digali dan metode atau teknik yang mungkin dapat dikembangkan di daerah tertentu. Pendekatan partisipatif dalam pengumpulan data ini akan sangat tepat digunakan pada level mikro, terutama pada level komunitas atau lokal. Berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah, pengertian lokal dapat ditarik sampai ke level kabupaten atau kota.

### ***Pola Penggunaan Tanah (Tata Guna Tanah dan Sumber Daya).***

Pola penggunaan tanah merujuk pada bagaimana sekelompok masyarakat menggunakan atau mengalokasikan tanah atau sumber daya agraria untuk memenuhi kebutuhan kelompok. Pola ini akan berbeda antara kelompok masyarakat yang satu dan kelompok yang lain. Namun, secara umum pola ini akan berkaitan dengan alokasi tanah untuk berbagai kepentingan seperti pemukiman, pertanian, ladang, hutan, sarana dan prasarana, dan lain-lain. Mengapa kita perlu mengetahui pola penggunaan tanah? Pola ini berkaitan erat dengan perbandingan antara penggunaan lahan untuk satu kebutuhan dan kebutuhan lain, misalnya kebutuhan tanah untuk nonpertanian dan pertanian di suatu daerah. Pola penggunaan tanah yang seimbang antara berbagai kebutuhan di satu daerah

---

<sup>4</sup> Informasi ini dikumpulkan baik melalui sensus (pertanian) yang dilakukan secara nasional maupun melalui survey.



akan mencerminkan kearifan masyarakat mengelola sumber dayanya. Demikian pula sebaliknya, pola penggunaan tanah yang tidak seimbang merupakan cerminan masalah yang sedang dihadapi masyarakat tersebut.

Metode yang dapat digunakan di antaranya *resources mapping* (pemetaan sumber daya). Tujuan penerapan metode ini adalah memperoleh informasi tentang sumber daya yang sangat penting bagi masyarakat, distribusinya, akses, dan penggunaannya. Penerapan metode ini dapat dilakukan dengan tahapan: *pertama*, identifikasi partisipan atau *key informan* dengan berbagai karakteristiknya di lokasi penelitian; *kedua*, deskripsikan tujuan dan lingkup pemetaan yang akan dilakukan; *ketiga*, identifikasi sumber daya yang akan dipetakan; *keempat* gambarkan keberadaan sumber daya tersebut dalam peta dan berikan keterangan yang rinci tentang sumber daya tersebut, *kelima*, konsultasikan hasil pemetaan tersebut kepada masyarakat luas untuk memperoleh tanggapan dan kemudian diperbaiki. Hasil pemetaan ini akan sangat berguna terutama bagi masyarakat setempat untuk membuat perencanaan kegiatan.

### ***Pola Pemilikan dan Penguasaan Tanah***

Pola pemilikan tanah merujuk pada cara seseorang atau sebuah rumah tangga pedesaan memiliki atau mendapatkan tanah, apakah melalui pola waris, jual beli, hibah atau cara lain misalnya berdasarkan aturan adat. Sedangkan pola penguasaan tanah merujuk pada cara seseorang atau rumah tangga pertanian menguasai atau mengusahakan tanah, apakah ia mengusahakan tanah milik sendiri atau mengusahakan tanah milik orang lain melalui cara sewa, bagi hasil, dan lain-lain. Dalam hal ini perlu pula dikemukakan bagaimana mekanisme atau institusi yang mengatur sistem pemilikan dan atau penguasaan tanah tersebut; perkembangannya dari waktu ke waktu; pola-pola relasi dalam pemilikan dan penguasaan tanah; kecenderungan fragmentasi tanah, dan hal-hal lain yang dianggap perlu.

Metode pengumpulan data yang dapat digunakan di antaranya *semi structured interview* yaitu menggali informasi berdasarkan pertanyaan-pertanyaan yang telah disiapkan

sebelumnya. Dalam metode ini pewawancara juga dapat mengembangkan pertanyaan-pertanyaan lain pada saat wawancara dilakukan, mem-*probe* jawaban-jawaban dari responden dan menggali berbagai pengalaman-pengalaman responden khususnya yang berkaitan dengan kepemilikan dan penguasaan tanah. Beberapa tahapan yang dapat dilakukan di antaranya, *pertama*, menyusun daftar pertanyaan bersama informan kunci; *kedua*, konsultasikan daftar pertanyaan tersebut kepada masyarakat untuk memperoleh tanggapan; *ketiga*, lakukan pengumpulan data secara bersama; *keempat*, bahas informasi yang dikumpulkan dengan masyarakat dan cek informasi tersebut dengan fakta di lapangan.

### ***Penggunaan Sumber Daya Agraria Secara Bersama (Komunal)***

Di banyak daerah di Indonesia dikenal tanah atau sumber daya agraria lainnya yang digunakan atau dimanfaatkan bersama dengan mekanisme tertentu yang disepakati. Pola penggunaan dan mekanismenya akan sangat berbeda antara satu masyarakat dan masyarakat lainnya. Dari potret pola penggunaan tanah kita akan memperoleh gambaran tentang pola-pola penggunaan dan penguasaan sumber daya secara bersama dan institusi yang mengaturnya, serta konflik-konflik yang muncul dari penggunaan tanah tersebut. Selain itu, dapat juga diketahui seberapa jauh institusi ini memberikan manfaat kepada masyarakat banyak dan seberapa jauh mekanisme yang ada efektif mengatasi kemiskinan agraria atau justru institusi ini semakin mempertajam ketimpangan karena digunakan oleh kelompok elit tertentu saja.

Memahami hal ini dapat dilakukan dengan menggunakan metode *Focus Group Discussion* (FGD) dan atau *stakeholders analysis* yaitu mengidentifikasi karakteristik individu atau kelompok masyarakat dan hubungan mereka dengan sumber daya yang ada. FGD adalah diskusi yang dilakukan dengan peserta terbatas, sekitar 8 orang dan dipilih berdasarkan latar belakang peserta yang relevan dengan isu yang akan diteliti. Tujuannya adalah memperoleh informasi, membangun konsensus, dan mengklarifikasikan informasi yang berbeda dari berbagai sumber. FGD dapat dilakukan dengan cara: *pertama*, diskusikan dengan masyarakat tentang topik diskusi (dalam hal ini pola penggunaan tanah

atau sumber daya lainnya (hutan) secara bersama) dan tujuan diskusi; *kedua*, tentukan peserta diskusi berdasarkan kriteria tertentu yang dianggap relevan dengan topik tersebut. Diskusikan dengan masyarakat siapa-siapa saja yang dapat dilibatkan dalam diskusi tersebut dan atas dasar kriteria apa mereka dilibatkan; *ketiga*, lakukan persiapan dan selenggarakan diskusi. Pada saat diskusi perlu dilakukan pencatatan atas proses yang sedang berlangsung.

*Stakeholders analysis* adalah suatu metode untuk memahami karakteristik individu (laki-laki atau perempuan), kelompok, atau organisasi (laki-laki atau perempuan) dan kepentingan-kepentingannya serta hubungan di antara mereka, berkaitan dengan sumber daya. Beberapa tahapan yang dapat dilakukan dalam *stakeholder analysis* di antaranya: *pertama*, identifikasi sumber daya apa saja yang digunakan bersama; *kedua*, identifikasi pihak-pihak yang berkepentingan, terlibat, dan terpengaruh oleh penggunaan sumber daya bersama tersebut; *ketiga*, susun matriks *stakeholder analysis* yang memuat identifikasi stakeholders yang terpengaruh baik secara langsung dan tidak langsung, baik positif dan negatif; *kelima*, gambarkan hubungan-hubungan di antara stakeholders. Dari hasil analisis ini kita dapat mengetahui pihak-pihak yang berkepentingan baik yang diuntungkan maupun dirugikan dalam penggunaan sumber daya secara bersama dan mengetahui pihak-pihak mana yang akan menyetujui atau menolak reforma agrarian.

### ***Tingkat Kecukupan Penguasaan Tanah (Sumber Daya Agraria)***

Informasi ini diperlukan untuk mengetahui berapa luas tanah minimal yang diperlukan oleh sebuah rumah tangga dalam upaya memenuhi kebutuhan pangan atau kebutuhan rumah tangga lainnya. Informasi ini berguna—terutama bila reform dilakukan— untuk memperhitungkan luas tanah yang selayaknya didistribusikan kepada sebuah rumah tangga agar mereka mampu memenuhi kebutuhan pangannya.

Selain dapat menggunakan *semi structured interview* atau beberapa metode penelitian konvensional lainnya, informasi ini dapat dikumpulkan dengan metode *family food analysis* yaitu metode untuk memperoleh informasi tentang keragaman pangan, sumber

pemenuhan pangan, alokasi pengeluaran untuk pangan, *food security*, dan kebutuhan nonpangan lainnya yang dikaitkan dengan kecukupan penguasaan tanah atau sumber daya lainnya. Penerapan metode ini dapat dilakukan dengan tahapan: *pertama*, klasifikasikan masyarakat dalam status sosial ekonomi dari yang terkaya hingga termiskin. Klasifikasi harus dilakukan bersama-sama masyarakat; *kedua*, identifikasi kebiasaan, kebutuhan pangan, dan informasi lainnya untuk setiap kelompok; *ketiga*, analisis kaitan antara kecukupan pangan dan kecukupan sumber daya. Dengan menganalisis kebutuhan pangan, minimal akan diketahui berapa luas tanah minimal yang diperlukan oleh sebuah rumah tangga di lokasi tersebut agar mereka dapat memenuhi kebutuhan pangannya.

### ***Pola Pendapatan Keluarga***

Pola pendapatan keluarga merujuk pada cara perolehan pendapatan pada sebuah rumah tangga pedesaan; apakah sepenuhnya berasal dari sektor pertanian, apakah sebagian besar dari sektor pertanian dan sisanya dari sektor nonpertanian atau sebaliknya. Dalam hal ini, kita mencoba mengidentifikasi jenis-jenis pekerjaan yang dominan dilakukan di lokasi tersebut khususnya yang berkaitan dengan keagrariaan dan siapa mengerjakan apa pada saat kapan. Pekerjaan yang dimaksud dapat dilakukan baik oleh laki-laki, perempuan, anak laki-laki, dan anak perempuan. Kita juga dapat membandingkan bagaimana pola pendapatan rumah tangga petani tunakisma, petani bertanah sempit, petani bertanah sedang, dan petani bertanah luas. Metode yang dapat digunakan di antaranya *semi structured interview* (lihat penjelasan sebelumnya).

### ***Distribusi Pemilikan dan Penguasaan Tanah (Termasuk Proses, Penyebab Ketimpangan, dan Masalah)***

Distribusi pemilikan dan penguasaan tanah menggambarkan sebaran pemilikan atau penguasaan tanah di antara kelas-kelas agraris. Distribusi pemilikan merujuk pada struktur pemilikan tanah, apakah tanah (khususnya pertanian) dimiliki secara merata di antara rumah tangga pertanian atau sebagian besar dimiliki oleh sejumlah kecil rumah tangga pedesaan. Sementara distribusi penguasaan tanah merujuk pada bagaimana

tanah dikuasai atau dikelola, apakah tanah pertanian dikuasai secara merata di antara rumah tangga pedesaan atau terkonsentrasi pada sekelompok kecil rumah tangga pedesaan. Tujuan dari deskripsi ini adalah melihat tingkat ketimpangan struktur pemilikan atau penguasaan tanah di lokasi tersebut. Gambaran secara umum tentang distribusi pemilikan dan penguasaan tanah di Indonesia atau secara khusus di Jawa menunjukkan ketimpangan yang cukup tajam. Di satu sisi ada sekelompok kecil rumah tangga pedesaan menguasai sebagian besar tanah pertanian dan di sisi lain ada sebagian besar rumah tangga pedesaan menguasai sebagian kecil tanah pertanian. Perlu dikemukakan bahwa ketimpangan struktur pemilikan dan penguasaan tanah seringkali merupakan cerminan dari ketimpangan struktur politik dan ekonomi di lokasi tersebut.

Salah satu metode yang dapat digunakan untuk mengetahui distribusi tanah adalah *community-based survey* atau jika memungkinkan sensus. *Community-based survey* memungkinkan anggota masyarakat terlibat dalam pengumpulan informasi tentang distribusi pemilikan atau penguasaan tanah dengan bantuan fasilitator. Tujuan penerapan metode ini adalah untuk memperoleh data yang mengindikasikan sesuatu dan menggeneralisasikannya untuk seluruh komunitas (populasi). Metode ini dapat dilakukan dengan tahapan: *pertama*, identifikasi data yang ingin diperoleh (apakah distribusi pemilikan, penguasaan, atau kedua-duanya) dan menyusun daftar pertanyaan bersama beberapa anggota masyarakat; *kedua*, konsultasikan daftar pertanyaan yang telah disusun kepada masyarakat yang lebih luas; *ketiga*, membangun tim dan lakukan survey oleh tim yang terdiri dari anggota masyarakat; *keempat*, pengolahan data dengan masyarakat; *kelima*, analisis data distribusi dan ketimpangan antar-kelompok sosial ekonomi tersebut. Metode ini dapat dilengkapi dengan *semi structured interview*.

### ***Pola Pembagian Kerja***

Menjelaskan siapa yang melakukan tahapan pekerjaan tertentu, menurut jenis kelamin, umur, suku, agama, dan lain-lain baik di dalam rumah tangga petani maupun komunitas. Misalnya untuk jenis pekerjaan mencangkul sawah atau memanen, siapa anggota keluarga yang terlibat dalam pekerjaan tersebut (suami, istri, anak laki-laki atau anak

perempuan) dan siapa di luar keluarga (buruh) yang dilibatkan. Dalam pengertian yang lebih luas, pola pembagian kerja ini berkaitan juga dengan penguasaan dan tanggung jawab terhadap sumber daya, penguasaan dan tanggung jawab dalam hal proses produksi, penguasaan hasil produksi, dan penilaian kerja. Pengumpulan informasi ini dapat dilakukan dengan menggunakan *semi structured interview*.

### ***Organisasi dan Hubungan Produksi (Termasuk Pemasaran Hasil Produksi)***

Menjelaskan bagaimana proses atau tahapan produksi agraris mulai dari input hingga output produksi dan bagaimana hal itu dilakukan, baik yang mencakup pembagian kerja maupun penggunaan tenaga kerja, serta hubungan pemasarannya. Dengan demikian akan tergambar pihak-pihak yang menguasai mata rantai (diuntungkan) dan pihak yang dirugikan dalam hubungan produksi agraris tersebut. Gambaran ini sangat penting mengingat selama ini seringkali petani yang dirugikan dalam hubungan produksi agraris. Pengumpulan informasi ini dapat dilakukan dengan metode *semi structured interview*.

### ***Identifikasi Masalah-Masalah Agraria yang Muncul***

Identifikasi dapat dilakukan dengan menggunakan metode *problem ranking/analisis* atau menggunakan metode *problem tree*. *Problem ranking* membantu kita memperoleh gambaran tentang masalah-masalah agraria yang penting menurut versi masyarakat dan urutan prioritasnya. Tahapan yang dapat dilakukan dalam metode ini yaitu: *pertama*, identifikasi stakeholders dan lakukan pertemuan; *kedua*, identifikasi persoalan secara bersama misalnya pemilikan tanah, penguasaan tanah, lapangan kerja, *food security*, dll, dan tuliskan dalam kertas metaplan; *ketiga*, tentukan kriteria pe-ranking-an, atas dasar apa sebuah masalah memiliki ranking tinggi atau rendah; *keempat*, tentukan urutan problem dengan cara memberikan skor tinggi untuk masalah yang krusial dan seterusnya hingga masalah yang skornya rendah; *kelima*, analisis hasil pe-ranking-an dan cek lagi apakah perankingan tersebut sudah sesuai dengan masalah sebenarnya di lokasi

tersebut; *keenam*, susun prioritas masalah dan jika sudah siap dapat disusun agenda pemecahan masalah.

Hampir sama dengan *problem ranking*, dalam metode *problem tree* kita dapat mengidentifikasi masalah-masalah agraria yang penting di lokasi langsung ke akar masalahnya (mencari sebab dan akibat atas suatu masalah tertentu). Tahapan yang dapat dilakukan yaitu: *pertama*, identifikasi stakeholders dan selenggarakan pertemuan; *kedua*, partisipan menentukan masalah pokok yang mereka hadapi bersama; *ketiga*, setelah menyepakati masalah yang penting, dilanjutkan dengan menentukan akar masalah (penyebab masalah) dan mengidentifikasi dampak yang muncul; *keempat*, mintalah kepada partisipan untuk mengecek kembali pohon permasalahan yang dihasilkan. Masalah agraria tidak hanya disebabkan atau berdampak terhadap masalah agraria, tetapi dapat disebabkan dan berdampak terhadap masalah lain. Kelebihan metode ini adalah kita dapat memperoleh gambaran struktur masalah agraria dan kaitannya antara masalah yang satu dan yang lain.

### ***Mengidentifikasi Bentuk-Bentuk Penyelesaian Bersama dan Mengidentifikasi “Agrarian Reform Beneficiaries”***

Setelah kita berhasil mengidentifikasi masalah-masalah dan potensi-potensi yang ada, maka kita dapat mencoba mengidentifikasi bentuk-bentuk pemecahan masalah secara partisipatif. Bahkan, jika disepakati perlunya melakukan perubahan (*reform*) perlu pula diidentifikasi lebih jelas tentang pihak-pihak yang diuntungkan dari perubahan tersebut. Identifikasi ini dapat dilakukan dengan menggunakan metode *focus group discussion*.

### **Catatan Akhir**

Praktek penggunaan metode dan teknik-teknik pengumpulan data tersebut tidaklah harus terpisah antara kebutuhan informasi yang satu dan kebutuhan informasi lainnya. Pengelompokan informasi lebih ditujukan agar kita menyadari akan perlunya informasi-informasi tersebut. Untuk kepentingan kemudahan dan efektivitas pengumpulan

data, beberapa informasi dapat dikumpulkan bersamaan atau sekaligus. Demikian juga informasi yang dibutuhkan dapat ditambah atau dikurangi sesuai kebutuhan untuk keperluan apa kita mengumpulkan data kondisi agraria tersebut. Hal yang perlu digarisbawahi adalah pendekatan partisipatif memerlukan waktu yang lebih lama dan biaya lebih besar. Oleh karena itu, untuk mengidari risiko lebih besar ada beberapa hal yang perlu diperhatikan: a) tim peneliti perlu memahami berbagai kekuatan dan kelemahan dari berbagai metode partisipatif; b) lebih sensitif terhadap dinamika dan hubungan yang terjadi di antara stakeholders; c) melibatkan institusi lokal dalam proses disain, implementasi dan evaluasi program penelitian; d) partisipasi mensyaratkan fleksibilitas, kreativitas, dan responsif terhadap kepentingan stakeholders dan oleh karenanya, tim peneliti harus memiliki kemampuan menyesuaikan diri dengan perkembangan di lapangan.

Terlepas dari berbagai kelebihan dan keterbatasan dari pendekatan partisipatif tersebut, memulai memahami masalah agraria dan mencari gagasan pemecahan masalah agraria secara partisipatif merupakan suatu tantangan yang harus dihadapi. Gagasan reforma agraria dapat diterapkan sejalan dengan kondisi riil, potensi yang ada, dan kemungkinan pemecahan masalah yang disepakati oleh seluruh stakeholders yang berkaitan dengan masalah agraria.



**Sumber:**

International Institute of Rural Reconsturction (IIRR). 1999. *Participatory Method in Community-based Coastal resources Management*, Volume 1, 2, 3, Manila: IIRR.

Gunawan Wiradi, *Panduan Untuk Pengumpulan Data Profil Desa*, tidak dipublikasikan

Hillary Sims feldstein dan Janice Jiggins (Ed).1994. *Tools for the Filed: Methodologies Handbook for Gender Analysis in Agriculture*. Kumarian Press.

Jacky Hicks. 1999. *Land Reform In Indonesia: Theoretical Perspectives*. Bahan diskusi di Yayasan Akatiga, 1999.

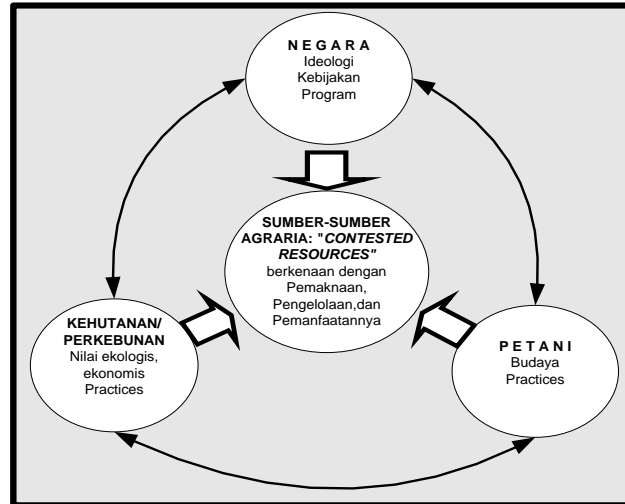
# **Review Kertas Kerja Studi Kemiskinan Agraria : 'Pengelolaan Sumber Daya Agraria Tak Berkeadilan'**

**Sofwan Samandawai<sup>1</sup>**

Pada akhir tahun 2000, AKATIGA bersama Kelompok Studi dan Pengembangan Institusi (KSPI) melakukan penelitian tentang kemiskinan agraria. Penelitian ini bertujuan menggambarkan pemaknaan dan dinamika yang terjadi di dalam relasi pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya agraria khususnya tanah, antara negara, sektor kehutanan dan perkebunan, dan petani pedesaan. Penelaahan terhadap pelaku-pelaku yang terlibat, proses-proses interaksi yang terjadi, dan relasi kuasa yang ada di antara mereka, diharapkan dapat memperlihatkan persoalan ketimpangan pemilikan dan penguasaan tanah di kawasan perkebunan dan kawasan konservasi kehutanan melalui penelitian mendalam di lokasi Kawasan Cagar Alam Gunung Simpang dan Desa Sukamanah di kawasan Perkebunan Agrabinta Kabupaten Cianjur.

Dalam penelitian ini, permasalahan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya agraria khususnya tanah, dilihat berdasarkan pandangan bahwa paradigma pembangunan Orde Baru yang menekankan pendekatan ekonomi kapitalistik menargetkan pemupukan keuntungan tanpa memperhatikan kepentingan masyarakat lokal, telah menimbulkan dampak serius terutama bagi masyarakat lokal. Sumber daya agraria khususnya tanah menjadi sumber perebutan dan tarik-menarik (*contested resouces*) antar-para pelaku dengan berbagai kepentingan. Kebijakan agraria yang berkaitan dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya agraria yang dikeluarkan pemerintah sejak diundangkannya UUPA 1960 memperlihatkan kondisi tersebut. Kebijakan-kebijakan sektoral dan 'restu' pemerintah terhadap para pemodal swasta telah menimbulkan sistem pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya agraria yang merugikan masyarakat. Akses masyarakat lokal terhadap pemilikan, penguasaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria menjadi kecil karena distribusi pemilikan dan penguasaan tanah tidak seimbang. Isu ini telah lama diperbincangkan dalam persoalan agraria. Upaya mengaitkan persoalan penguatan masyarakat sipil menjadi nilai lebih dari penelitian yang cukup mendalam ini. Penguatan masyarkat

sipil di dalam masyarakat local dipandang dapat mengimbangi praktek-praktek pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya agraria yang lebih condong pada kepentingan pemerintah dan pemodal swasta.



Sumber daya agraria sebagai contested resources

Praktek-praktek sistem pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya agraria melalui pengembangan perkebunan dan kawasan lindung atau konservasi seringkali berlangsung sepihak dan mengabaikan kepentingan para petani pedesaan. Padahal, para petani yang hidup di daerah tersebut memiliki kebutuhan pangan dan papan yang biasanya dapat dipenuhi dari sumber daya agraria yang telah beralih fungsi menjadi perkebunan atau kawasan lindung. Kondisi ini diistilahkan peneliti sebagai 'Kemiskinan Agraria'. Hanya saja tidak ditemukan secara jelas pengertian 'Kemiskinan Agraria' yng dimaksud peneliti. Pengertian kemiskinan agraria disampaikan melalui ciri-ciri utama kemiskinan yang lebih umum. Ciri-ciri tersebut adalah kerentanan ekonomi karena ketiadaan pekerjaan, ketiadaan sumber pendapatan, ketiadaan alat produksi, turunnya tingkat kesejahteraan karena degradasi lingkungan, dan terbatasnya akses pada sumber-sumber pelayanan umum dan sumber daya lainnya. Ciri-ciri ini kemudian diterjemahkan sebagai kerentanan politik kelompok miskin ketika berhadapan dengan negara dan pemegang kekuasaan lainnya dalam masyarakat.

\*

Pada kasus Perkebunan Agrabinta, masalah akses terhadap tanah dan timbulnya konflik

<sup>1</sup> Peneliti AKATIGA

perebutan pemilikan, penguasaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria terjadi akibat pemberian HGU kepada perusahaan perkebunan serta program Perkebunan Inti Rakyat (PIR). Faktor produksi petani tercerabut karena kedua kegiatan tersebut. Kenyataan ini menyeret petani ke dalam arena konflik vertikal (antara petani dan pihak perusahaan perkebunan) dan konflik horisontal (antara sesama petani).

Konflik vertikal bermula ketika terjadi klaim PTPN VIII Agrabinta atas tanah-tanah garapan petani lokal. Pihak perkebunan menganggap tanah tersebut bagian dari tanah perkebunan. Sementara masyarakat lokal sudah menguasai tanah yang mereka garap itu secara turun-temurun dan lokasinya berada di luar batas areal perkebunan. Sebagian besar masyarakat sudah memiliki bukti kepemilikan tanah berupa *blanko cap singa dan Letter C*. Namun, mereka kehilangan bukti tersebut karena pemerintah desa mengambilnya untuk proses sertifikasi yang tak kunjung selesai. Sengketa yang belum berakhir ini mengakibatkan sebagian besar masyarakat terusir dari tanah tempat mereka hidup. Pengusiran pada tahun 1982 yang melibatkan pemerintah desa, anggota Hansip, anggota ABRI dan Kepolisian meyakinkan masyarakat bahwa pemerintah bertanggungjawab atas konflik yang terjadi. Isu stigma BTI/PKI juga dimunculkan pemerintah terhadap orang-orang atau petani yang dianggap tidak menuruti aturan yang ditetapkan.

Konflik horizontal terjadi antara petani penggarap awal yang tanahnya diambil untuk proyek PIR dan petani peserta PIR yang menguasai tanah kemudian. Konflik juga terjadi antar-petani peserta PIR yang harus bertukar (paksa) tanah garapan. Tindakan kolusi dan nepotisme juga mewarnai proyek ini karena ternyata peserta PIR bukan hanya petani melainkan juga orang-orang yang memiliki 'kedekatan khusus' dengan panitia pelaksana program/pemerintah lokal. Praktek penyewaan tanah cadangan perkebunan kepada orang-orang dari luar desa dan pelaksanaan program PIR tanpa memperhitungkan daya tampung lahan dan kepentingan petani yang sudah menetap di lokasi program, makin memperluas konflik.

Konflik juga cenderung mengarah ke tindakan kekerasan, seperti aksi-aksi penyerobotan atau pendudukan tanah-tanah PIR, pencurian dan perusakan tanaman, perusakan bangunan perkebunan, perkelahian, hingga ancaman pembunuhan dan pengerahan kekuatan massa. Di dalam masyarakat bermunculan berbagai organisasi yang pro dan kontra terhadap permasalahan yang ada sehingga konflik menjadi rumit karena kecurigaan terhadap kepentingan antar-orang dan antar-kelompok makin tinggi.

Kepentingan dan Pemanfaatan Sumber Daya Agraria oleh Stakeholders utama Pada  
Kasus Perkebunan Agrabinta

Stakeholders	Sumber Daya Agraria			Kepentingan	Pemanfaatan/Fungsi
	Tanah	Air	Hutan		
Petani	→	→	→	pemenuhan kebutuhan dasar	Tanah untuk perumahan, pekarangan , pertanian sawah dan kebun, serta padang penggembalaan Sungai : untuk pengairan sawah, MCK, dan pengambilan ikan Hutan : untuk pertanian (tumpang sari) dan pengambilan kayu bakar.
PTPN VIII Agrabinta	→	X	X	nilai lebih	Perkebunan kaet, kelapa hibrida, dan Coklat.
Perhutani	→	X	→	nilai lebih	Hutan produksi kayu jati dan mahoni
TNI-AURI	→	X	X	Hankam	Latihan militer, penyewaan tanah untuk pertanian dan padang penggembalaan

Faktor-faktor Pendorong Relasi *Antarstakeholders*  
 Pada Kasus Perkebunan Agrabinta

	Perkebunan dan Petani		Perhutani dan Petani		TNI-AURI dan Petani	
<b>Pemaknaan atas Tanah</b>	Sumber daya untuk kepentingan akumulasi modal  Dasar hak penguasaan dan pemilikan tanah yang sah adalah dokumen atau surat resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah	Sumber daya untuk memenuhi kebutuhan dasar  (1) Dasar hak penguasaan dan pemilikan tanah yang sah adalah dokumen/surat resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah  (2) Dasar hak penguasaan dan pemilikan tanah yang sah adalah latar belakang sejarah pembukaan dan penggarapan atas tanah	Sumber daya untuk kepentingan akumulasi modal  Dasar hak penguasaan dan pemilikan tanah yang sah adalah dokumen atau surat resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah	Idem	Sumber daya untuk kepentingan hankam dan ekonomi  Dasar hak penguasaan dan pemilikan tanah yang sah adalah dokumen atau surat resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah	Idem
<b>Latar Belakang Sejarah Relasi</b>	Kepentingan untuk menggunakan dan memanfaatkan tanah-tanah masyarakat yang secara hukum merupakan tanah perkebunan	Kepentingan untuk menggunakan dan memanfaatkan tanah-tanah yang dikuasai perkebunan, yang secara historis merupakan tanah hasil bukaan dan milik masyarakat	Kepentingan untuk meningkatkan proses produksi perhutani dengan mendayagunakan potensi masyarakat petani	Kepentingan untuk memenuhi kebutuhan akan sumber daya tanah	Kepentingan untuk mendayagunakan sumber daya tanah	Kepentingan untuk memenuhi kebutuhan akan sumber daya tanah
<b>Motif dan Kepentingan</b>	Untuk meningkatkan surplus	Untuk memenuhi kebutuhan dasar	Untuk menekan biaya produksi dan meningkatkan surplus	Untuk memenuhi kebutuhan dasar	Memanfaatkan peluang untuk mendapatkan keuntungan ekonomi	Untuk memenuhi kebutuhan dasar

Sumber : Akatiga-KSPI, 2001.

Pada kasus di kawasan Cagar Alam Gunung Simpang, konflik berlangsung ketika wilayah tersebut ditetapkan menjadi kawasan cagar alam. Konflik vertikal terjadi antara petani dan pihak kehutanan berkaitan dengan persoalan tata batas kawasan pertanian dan cagar alam serta penggarapan lahan cagar alam dan pemanfaatan sumber daya yang ada di kawasan tersebut. Seperti juga pada kasus di perkebunan, masyarakat lokal telah tinggal dan menguasai lahan pertanian secara turun-temurun sebelum kawasan tersebut ditetapkan sebagai cagar alam. Rasio tanah dan manusia yang tidak lagi sebanding menyebabkan pembukaan lahan pertanian baru di kawasan itu sulit dihindarkan. Sementara konflik horizontal antar-anggota masyarakat terjadi karena persoalan persediaan air karena sebagian petani menggarap lahan di daerah sumber mata air. Penetapan kawasan sebagai cagar alam menyebabkan masyarakat tidak bisa lagi memanfaatkan sumber daya hutan untuk pemenuhan kebutuhan dasar mereka seperti yang biasa mereka lakukan sebelumnya. Namun, justru karena untuk pemenuhan kebutuhan, kegiatan yang dianggap sebagai perambahan kawasan seperti pembukaan sawah di kawasan, pengambilan flora, fauna dan lainnya tetap dilakukan. Ancaman hukuman berat terhadap pelanggar tidak terlalu digubris karena ternyata ada pihak-pihak tertentu yang 'dapat bekerja sama' memanfaatkan peluang-peluang untuk 'memanfaatkan' sumber daya tersebut.

Pada kedua kasus tidak ditemukan penjelasan mendalam mengenai peran perempuan. Sekilas tampak gambaran bahwa pada kasus kawasan cagar alam, perempuan cenderung hanya terlibat dalam proses produksi. Padahal mereka memiliki hak dan kewajiban yang sama dengan laki-laki di dalam kepemilikan, penguasaan, dan pemanfaatan sumber daya agrarian. Pada kasus perkebunan, tercatat ada perempuan yang terlibat dalam upaya mengungkapkan fakta mengenai hak atas tanah dan peristiwa pengusiran yang menyebabkan dirinya dan keluarganya kehilangan modal produksi pertanian. Pelibatan perempuan pada kasus perkebunan tampak jadi sangat menarik, karena perempuan pada kasus tersebut dapat terlibat aktif memperjuangkan hak atas tanahnya. Namun demikian, jumlahnya tidak banyak.

*Kepentingan dan Pemanfaatan Sumber Daya Agraria oleh Stakeholders Utama pada  
Kasus Kawasan Cagar Alam Gunung Simpang*

Stakeholders	Sumber Agraria			Kepentingan	Pemanfaatan/Fungsi
	Tanah	Air	Hutan		
Petani/ masyarakat	√	√	√	Pemenuhan kebutuhan dasar	<i>Tanah:</i> untuk perumahan, pekarangan, pertanian (sawah dan ladang) dan padang penggembalaan <i>Sungai:</i> untuk pengairan sawah, MCK dan pengambilan ikan <i>Hutan:</i> untuk lahan pertanian, penyedia bahan bangunan dan pengambilan kayu bakar
Kehutanan/BKSDA	√	√	√	Menjaga Kelestarian	hutan itu merupakan hutan cagar alam, yang berfungsi sebagai pelestarian dan pengawetan sumber daya hayati dan ekosistemnya
Pemerintah	√	√	√	Sumber PAD	Menambah sumber pendapatan asli daerah, dan menjaga kelangsungan hidup masyarakat
LSM (Mitra Simpang Tilu)	√	√	√	Menjalankan Program	Sebagai sarana penelitian dan program pelestarian cagar alam dengan pengelolaan yang kolaboratif dan partisipatif

Sumber: Akatiga-KSPI, 2001



Pluralisme Pemahaman, Sikap dan Tanggapan Petani terhadap  
Kawasan Cagar Alam Gunung Simpang

Status Petani	Pemahaman atas Masalah	Sikap	Tanggapan dan Tindakan
Petani Penggarap	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Masalah inti sengketa tanah hutan adalah terjadinya penentuan tata batas kawasan cagar alam secara sepihak oleh pihak kehutanan, karena itu kepentingan utama petani adalah mengeluarkan lahan garapannya dari kawasan cagar alam</li> <li>2. Masalah inti adalah karena kebijakan kehutanan yang melarang adanya akses ke dalam kawasan, karena itu akses petani untuk memenuhi kebutuhannya jadi terhalang</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menentang pihak pihak kehutanan dan tetap menggarap lahan pertaniannya. Dan meminta lahan garapannya untuk dikeluarkan dari dalam kawasan cagar alam</li> <li>2. Melakukan pengambilan kayu secara sembunyi-sembunyi dan sebagian secara terang-terangan, dan juga membuka lahan garapan baru</li> <li>3. Menyogok pihak petugas kehutanan apabila ketangkap basah mengambil kayu dari dalam kawasan dan memberi uang untuk mendapat ijin penggarapan.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tetap menggarap lahan yang telah dilakukan turun temurun.</li> <li>2. Membuat lahan garapan baru dengan dalih yang lain boleh kenapa mereka tidak boleh.</li> <li>3. Memanfaatkan lemahnya pengawasan petugas kehutanan dan tetap melakukan aktivitas dalam pengambilan kayu bakar dan kayu bahan bangunan juga untuk keperluan lainnya</li> </ol>
Petani bukan penggarap	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sebagian mengetahui permasalahan yang ada dan status kawasan, dan yang lainnya tidak tahu mengenai status kawasan.</li> <li>2. Masalah inti adanya larangan akses ke dalam hutan, merasa juga terhambat kebutuhannya akan kayu bakar dan bahan bangunan.</li> <li>3. Petani penggarap terpaksa untuk menggarap lahannya.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apatis dan tidak ikut campur.</li> <li>2. Sebagian berkeinginan juga untuk membuka lahan garapan di dalam kawasan tapi takut oleh petugas kehutanan.</li> <li>3. Apatis, tetapi menentang petani penggarap yang membuka lahan di daerah sumber air.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apatis dan tidak mau tahu.</li> <li>2. Memberi saran dan peringatan bagi penggarapan di daerah sumber air atau daerah tangkapan air.</li> <li>3. Menentang petani penggarap secara tertutup.</li> <li>4. (a) Menentang petani penggarap secara terbuka dengan ikut patroli menertibkan penggarapan lahan kehutanan (b) mendirikan KSM untuk penyediaan pohon-pohon untuk penanaman daerah yang gundul bekas penggarapan lahan (c) melakukan koordinasi dengan pihak kehutanan, aparat desa.</li> </ol>

Petani Penggarap Baru	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lahan kawasan cagar alam tidak beda dengan lahan hutan Perhutani yang bisa dibuka dan digarap.</li> <li>2. Petani penggarap yang sudah ada boleh kenapa mereka tidak boleh membuka dan menggarap lahan hutan.</li> </ol>	Mencontoh pembukaan lahan hutan milik Perhutani di daerah Ciwidey yang dibuka secara besar-besaran untuk pertanian terutama untuk program KUT.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Membuka lahan garapan baru dengan dalih petani penggarap lama tidak diapa-apakan dan mereka kenapa tidak.</li> <li>2. Menentang petugas kehutanan secara terbuka dan berusaha mempertahankan lahan garapannya dengan menggunakan kekuatan fisik</li> </ol>
-----------------------	--	--	--

Tabel-tabel di atas menunjukkan kepentingan-kepentingan berbagai pelaku yang bermain dalam sistem pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya agraria. Pemaknaan atas tanah (sumber daya agraria), latar belakang relasi, dan motif atau kepentingan yang menjadi landasan relasi antar-pelaku mengarah pada terjadinya tindakan-tindakan yang menimbulkan konflik-konflik. Pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya agraria cenderung lebih melayani kepentingan pihak-pihak yang memiliki modal dan status kuasa yang lebih besar demi mendapatkan keuntungan ekonomis. Para petani lokal dianggap dapat mengikuti tujuan tersebut dan mendapatkan keuntungan yang sama. Padahal, persoalan sosial politik dalam pencapaian tujuan tersebut justru menimbulkan permasalahan kritis bagi petani. Aturan yang dibuat dalam program pembangunan cenderung hanya melibatkan elit-elit tertentu dalam masyarakat dan lagi-lagi persoalan aspirasi masyarakat lokal tidak didengarkan.

### **Pemikiran untuk Tindak Lanjut**

Dari kasus-kasus itu tampak bahwa masyarakat lokal mengembangkan mekanisme mereka sendiri dalam mengelola dan memanfaatkan sumber-sumber daya agraria. Persoalannya apakah hal itu diperhatikan sebagai hal yang dapat memahami kepentingan dan kebutuhan mereka, bukan sebagai suatu yang terlalu dini dianggap tindakan mengganggu jalannya program pembangunan. Persoalan penting lainnya ialah apakah petani lokal siap dengan pelaksanaan program? Seharusnya para perencana program sudah memperhitungkan efek luas dari arah perubahan yang terjadi akibat pelaksanaan program tersebut, sehingga persoalan kebutuhan setiap pelaku dapat dipenuhi secara adil. Dalam arti, setiap pelaku menyadari apa yang dapat diperoleh dan apa yang

tidak diperoleh dengan dilaksanakannya program-program tersebut.

Gagasan mengenai penyelesaian permasalahan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya agrarian yang dimunculkan adalah melalui pendekatan pengelolaan dan pemanfaatan secara kolaboratif dengan banyak pihak (multistakeholder). Pendekatan ini mengembangkan pemahaman terhadap kondisi permasalahan, pembagian peran dan tanggung jawab serta kesepakatan-kesepakatan bersama para pelaku dalam system pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya agrarian sehingga dapat tercapai pengertian bersama mengenai pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya agrarian yang 'berkeadilan'. Upaya ini bisa menjadi peluang yang baik dalam menciptakan proses-proses demokratisasi dan partisipasi masyarakat lokal.

## Seri Working Paper 06

### **Abstrak :**

Pada aspek pemberdayaan gender, tidak ada perubahan yang bisa dideteksi. Sampai saat ini BMT sendiri masih belum mempunyai program atau skim khusus untuk perempuan. Pada aspek tindakan kolektif, upaya pembentukan kelompok pembiayaan mempunyai dampak yang berbeda pada tiga kelompok kasus. Faktor yang menentukan kelompok tersebut berjalan (minimal dari sisi pembiayaan lancar dan berkesinambungan, dan lebih lagi kelompok dapat mendiskusikan permasalahan serta mencari solusi bagi masalah mereka baik masalah teknis maupun strategis) adalah corak relasi antar-anggota sebelum terjadinya kelompok, akses anggota kelompok terhadap informasi, serta kepekaan pendamping atau ketua kelompok terhadap permasalahan yang ada. Sementara dari aspek manajemen usaha, ditemukan bahwa pencatatan usaha masih belum banyak dilakukan oleh responden.

Dalam perkembangan usaha kecil dan mikro di Indonesia, BMT berpeluang untuk menjadi institusi keuangan alternatif. Dengan peranan ini BMT perlu meningkatkan akses usaha kecil terhadap sumber permodalan, sehingga dapat membantu meningkatkan produktivitas usahanya ataupun menjaga stabilitas usahanya. Sentimen keagamaan saja tidak cukup sebagai dasar pendirian BMT. Pengembangannya harus diikuti dengan persyaratan dan prosedur yang mudah diikuti usaha kecil tanpa meninggalkan prinsip kehati-hatian. Kasus BMT dampingan Peramu menunjukkan bahwa prinsip kehati-hatian masih dapat berjalan dengan prinsip kemudahan dan kecepatan pelayanan bagi nasabahnya, sehingga BMT dapat dijangkau oleh kelompok sasarannya. Hal ini dapat menjadikan BMT berkembang dan bertahan.

---

# OVERCOMING THE STRUGGLE, STRUGGLING TO OVERCOME

CHITRA R.S.<sup>1</sup>

**Judul buku :**

*Matering The Struggle, Gender, Actors and Agrarian Change in a Mexican Ejido*

**Pengarang :**

*Dorient Brunt*

**Penerbit :**

*Centrum voor Studie en Documentatie van Latijn Amerika (CEDLA) Publication*

**Tahun Terbit :**

1992

Seperti layaknya sebuah tulisan hasil penelitian, buku ini dibuka dengan bahasan mengenai teori dan metodologi. Di sini ada bagian menarik mengenai cara pengarang sebagai peneliti menghadapi suatu masalah klasik : setelah sekian lama (2 tahun) berbagi pengalaman dengan mereka yang diteliti, pengarang merasa kebingungan untuk menghubungkan semua pengalaman tersebut dengan berbagai teori yang sudah ada, seperti perubahan agraria dan intervensi negara. Akhirnya ia mengikuti saran seorang pembimbingnya untuk melupakan semua rumusan, teori, atau apapun yang dianggap penting oleh ilmuwan lain. Sesaat mengosongkan pikiran, lalu mencoba menulis dipandu dengan apa yang dianggapnya penting berdasarkan pengalaman di lapangan. Ia kemudian menuliskan motivasi dan tema dari penelitian dalam bentuk : *a letter to a friend* (surat untuk seorang kawan). Surat kepada seorang kawan dekat, sehingga mendorong pengarang merasa percaya diri untuk menuliskan apapun yang dipikirkannya. Kawan dekat itu bukan sosiologis ataupun ilmuwan sosial, sehingga pengarang dipaksa menulis sesederhana mungkin, tidak bersembunyi dibalik terminologi atau konsep-konsep umum tanpa penjelasan yang mendasar dan jelas. Walaupun cara tersebut tidak lazim, tetapi hasilnya cukup efektif.

---

<sup>1</sup> Peneliti AKATIGA

Pembaca memang mendapatkan pengantar yang cukup gamblang untuk memasuki buku ini.

Masalah konseptual yang diangkat dalam buku ini pertama mengenai konsep petani. Membicarakan perempuan di satu sisi dan petani di sisi lain adalah pembagian yang tidak masuk akal bagi penulis. Kedua kategori tersebut tidak *comparable* dan tidak *exclusive*. Tidak *exclusive* karena perempuan juga bisa merupakan petani. Tidak *comparable* karena tidak seperti perempuan, konsep petani seringkali tidak mengacu pada manusianya, tetapi pada unit usaha dengan karakteristik tertentu. Dalam perjalanannya kemudian konsep petani tidak menyangkut sosial aktornya tetapi lebih melihat pada model dari usaha pertanian dan hubungannya dengan lingkungan yang lebih luas. 'Petani dan isterinya serta anak-anaknya' dianggap bisa dijadikan satu unit analisis, sehingga perempuan menjadi '*invisible*' dalam konsep petani.

Kedua, menyangkut perubahan kehidupan perempuan terkait dengan perkembangan usaha pertanian. Setidaknya ada empat cerita yang saling berkaitan: 1) perubahan pada usaha pertanian (organisasi internal dan hubungan dengan lingkungan lebih luas); 2) pengaruhnya pada kehidupan perempuan; 3) pengaruhnya pada kehidupan laki-laki; dan 4) pengaruhnya pada relasi antara laki-laki dan perempuan. Pertanyaan mendasarnya adalah: 1) bagaimana laki-laki dan perempuan dapat mempengaruhi peristiwa yang terjadi, dengan '*room of manoeuvre*' (ruang gerak) yang ada pada mereka masing-masing; dan 2) bagaimana konsekuensinya – baik yang direncanakan atau tidak direncanakan – bagi mereka.

Pendekatan yang digunakan peneliti adalah *Actor-Oriented approach* (pendekatan berorientasi aktor), yaitu pendekatan yang tidak hanya memfokuskan pada struktur atau kekuatan struktur tetapi memberi porsi lebih untuk mengupas kemampuan aktor sosial atau pelaku mempengaruhi keadaan. Lebih jauh lagi dalam usahanya untuk menggunakan pendekatan berorientasi aktor, penulis mencoba menggunakan '*interface analysis*' yang dikemukakan oleh Norman Long (yang tentunya bukan secara kebetulan menjadi pimpinan dari rangkaian proyek penelitian tersebut). Pendekatan ini pada intinya memfokuskan analisis pada titik pertemuan (*encounters*) antara berbagai kelompok/individu sepanjang proses intervensi, khususnya interaksi antara kelompok lokal dan pelaku intervensi.

Pendekatan lain yang digunakan oleh peneliti adalah analisis feminis. Dalam pandangannya, analisis feminis dapat mengupas masalah diferensiasi kelompok lokal khususnya berdasarkan gender. Analisis ini secara meyakinkan bisa menunjukkan dampak berbeda dari pembangunan desa dan intervensi negara pada laki-laki dan perempuan, sehingga mendorong kita untuk melihat lebih jauh pada dinamika rumah tangga dan relasi keluarga serta menunjukkan dengan tepat adanya bias gender dalam kebijakan. Namun, analisis ini lemah dalam mengonseptualisasikan negara dan metodologi investigasi lebih lanjut mengenai hubungan intervensi negara dan perempuan. Sebaliknya, analisis berorientasi aktor menawarkan konsep yang lebih kuat tentang negara dan secara khusus analisis *interface* menyediakan jalan untuk melakukan penyelidikan lebih jauh, tetapi lemah dalam mempermasalahkan konsep komunitas lokal, petani, khususnya menyangkut aspek gendernya. Ini rupanya yang mendorong peneliti untuk menggabungkan kedua pendekatan tersebut dan sungguh merupakan satu usaha menarik. Hasilnya hanya dapat anda ketahui dengan membaca buku ini secara lengkap.

Apa hasil dari penelitian kualitatif dengan pendekatan menarik yang dilakukan cukup panjang tersebut? Didalam sebuah *ejido* (komunitas agrarian lokal Mexico) bernama El Rancho -- di tengah reformasi agraria yang membuka kesempatan bagi para *ejidatorian* (anggota resmi *ejido*) mendapat tanah yang diberikan negara-- kesempatan perempuan untuk mengklaim tanah atau mempertahankan tanah jauh lebih lemah dibandingkan laki-laki. Pertama, perempuan mendapat akses hanya melalui pewarisan, sementara laki-laki mempunyai banyak pilihan akses. Tanah *ejido* dibagikan kepada para *ejidatorian* (laki-laki, kepala rumah tangga), hanya jika kepala rumah tangga meninggal maka tanah tersebut bisa diwariskan kepada isterinya. Kedua, walaupun ada sistem pewarisan yang diakui, pada prakteknya hak ini kerap dilanggar dengan cara penyerobotan tanah peninggalan suami oleh kerabat laki-laki suami. Secara umum kesimpulan pertama dari penelitian tsb. adalah bahwa hambatan struktural yang dihadapi perempuan dalam usahanya mendapat akses ke tanah dan legitimasi hak-hak dalam kenyataan sehari-hari, merupakan konsekuensi dari hubungan antara sistem pengelolaan tanah (*land tenure*), praktek intervensi negara secara lokal dan regional, dan ideologi serta praktek dominan yang mengatur kehidupan keluarga dan sosialisasi aturan gender. Sungguh ini bukan suatu

kesimpulan baru, tetapi kenyataan tersebut hanya dianggap sebagai batu pijakan awal bagi peneliti, karena yang menjadi perhatiannya lebih lanjut adalah bagaimana mencari penjelasan dibalik semua itu.

Di titik ini kemudian peneliti masuk ke tema penting mengenai konsep jaringan sosial (*social network*), batasan simbolik (*symbolic boundaries*), serta manipulasi identitas sosial (*manipulation of social identities*) untuk membantu menjelaskan proses dan perbedaan antara berbagai kasus dalam penelitian. Salah satu contohnya adalah aturan simbolik yang membatasi hak laki-laki dan perempuan berkaitan dengan tanah, dalam ungkapan : “laki-laki punya hak untuk mengolah tanah dan perempuan punya hak untuk mencari laki-laki yang dapat mengurus dirinya (si perempuan)” atau “perempuan berkewajiban mengurus anak-anak di rumah, laki-laki berkewajiban memenuhi urusan finansial mereka”. Di satu sisi, aturan semacam itu menyebabkan hak perempuan atas tanah diabaikan komunitas, walaupun secara formal hak tersebut diakui oleh hukum. Di sisi lain, aturan tsb. bisa menjadi senjata beberapa perempuan untuk mempertahankan atau merebut hak yang terabaikan itu. Seperti terungkap lewat kasus Dona Elena, janda dengan beberapa anak yang tanahnya diserobot orang setelah suaminya meninggal. Ia menggunakan argumen: karena merupakan kewajibannya mengurus anak-anaknya maka ia harus merebut tanah mereka dan mengolahnya untuk keperluan anak-anaknya. Di sini perjuangan atas identitas (*struggle over identities*) menjadi penting artinya. Identitas sosial bukanlah sesuatu yang mutlak atau *given*, melainkan bisa dipengaruhi dan diperjuangkan.

Kondisi ini cukup mirip dengan Indonesia. Perjuangan untuk mendapat akses atas sumber daya penting, seperti tanah pada kasus ini, harus melalui ‘rimba hukum’ (*jungle of law*) yang tidak menentu. Itu sebabnya peran broker (*brokerage*) sebagai institusi mediasi dalam jalur informal sangat penting, di samping jalur formal. Sayangnya justru di sisi ini pula kelompok perempuan menghadapi kendala. Adanya aturan sosial yang membedakan tanggung jawab sosial dan ekonomi antara perempuan dan laki-laki, membuat perempuan dan laki-laki membangun tipe jaringan sosial yang berbeda dan mengembangkan tipe kemampuan (*skill*) yang berbeda pula. Bukan berarti perempuan tidak mengerti tentang aturan main yang ada di lingkungan mereka, tetapi mereka tidak memiliki pengalaman yang melahirkan kemampuan praktis untuk bisa melakukan sesuatu terkait dengan aturan main itu. Tipe jaringan



sosial yang dikembangkan perempuan bersifat strategis bila dikaitkan dengan kebutuhan yang terkait dengan kegiatan mereka sehari-hari (mengasuh anak, mengurus rumah, dll) tetapi terbukti tidak strategis bila dikaitkan dengan masalah politis seperti hak atas tanah. Mereka menghadapi kesulitan untuk masuk dalam jaringan sosial bertipe laki-laki yang bisa digunakan untuk keperluan tersebut.

Sampai di sini tampaknya peneliti mulai meninggalkan tema gender dan hak atas tanah untuk mulai mengupas bagaimana baik laki-laki ataupun perempuan memperjuangkan ruang gerak yang lebih (*more room for manoeuvre*) dengan cara mereka sendiri. Agak disayangkan karena sebenarnya masih cukup banyak yang bisa digali diseperti akses atau hak para *ejidataria* atas tanah selain kepemilikan. Misalnya akses ke pengolahan tanah *ejido* atau penyewaan tanah kepada orang di luar *ejidataria* yang tentunya memungkinkan ada perbedaan cerita berbasis gender.

Buku ini ditutup dengan penekanan bahwa intervensi yang sebenarnya berniat baik (dalam hal ini oleh negara) kepada suatu komunitas lokal, seperti reformasi agraria pada kasus ini, bila tanpa mempertimbangkan struktur lokal yang sudah ada bisa hanya menguntungkan sebagian pihak. Dalam kasus ini reformasi agraria justru menjadi pembakuan ketergantungan perempuan kepada laki-laki. Oleh karena itu, peringatan *development without engendered is endangered* (pembangunan yang tidak berdasarkan kepekaan gender akan berbahaya) menjadi lebih bermakna. Namun demikian, tidak berarti perempuan sebagai aktor sosial tidak bisa melakukan sesuatu, karena kemudian mereka dengan caranya sendiri semakin mampu mengembangkan strategi untuk memperjuangkan ruang gerak yang lebih besar. Seperti yang diungkapkan di awal tulisan ini “*perempuan bukannya diam, hanya suara mereka seringkali sulit terdengar.*”

## **BATAS BAHASAKU, BATAS DUNIAKU** *Sharing of information sebagai suatu kebudayaan. Mengapa tidak?*

**Nina Kania Dewi & Wanda Listiani<sup>1</sup>**

*Nature has given (us) one tongue,  
but two ears,  
that we may hear others twice  
as much as we speak*

(Epictetus)

*Sharing of information* menjadi suatu *trend* di dunia informasi yang dengan seketika meluas seiring dengan perkembangan teknologi informasi yang sangat pesat. Setiap pakar atau para praktisi seperti *knowledge worker* (suatu istilah yang muncul dari aktivitas *knowledge management*) menggaungkan *sharing of information* sebagai suatu prinsip mendasar di dalam dunia informasi. Kehadiran teknologi informasi yang mencengkeram setiap aspek kehidupan manusia seolah-olah melahirkan *sharing of information* ini, tetapi tidak banyak yang menyadari bahwa sebenarnya *sharing of information* bukanlah perspektif baru.

Terbungkus dalam istilah lain –yang mungkin tidak begitu dikenal-, *sharing of information* ternyata telah lama menjadi bagian dari kehidupan manusia, menjadi bagian dari kebudayaan, bahkan merupakan kebudayaan itu sendiri. Kami ingin menawarkan kembali perunutan hal yang tidak baru ini untuk memicu pemahaman yang reflektif.

### **Kebudayaan Sebagai Masterplan**

Di tengah-tengah alam, manusia tidak hidup begitu saja. Berbeda dengan makhluk lainnya, manusia senantiasa ‘mengolah alam’, manusia ‘menyesuaikan alam’ dengan dirinya, manusia ‘mengubah alam’. Itulah kebudayaan yang merupakan

manifestasi kehidupan setiap orang dan setiap kelompok orang (lihat van Peursen, 1994). Dalam arti, kebudayaan bersifat publik (lihat Geertz, 1992). Meskipun bersifat ideasional, kebudayaan tidak berada dalam kepala seseorang dan sekalipun tidak bersifat fisik, kebudayaan bukanlah sebuah entitas tersembunyi.

Selama ini para filsuf, antropolog, dsb. menggunakan berbagai pendekatan dalam menafsirkan dan merekonstruksi kebudayaan. Dengan caranya sendiri mereka memaknai kebudayaan dengan makna yang bersifat publik. Whitehead memberikan pepatah untuk ilmu-ilmu alam sebagai 'carilah kesederhanaan dan jangan mempercayainya'. Sementara untuk ilmu sosial ia mengatakan 'carilah kompleksitas dan susunlah ia'. Dalam hal kebudayaan, ia mengatakan :

"Sesudah mencari kompleksitas dan menemukannya pada sebuah skala yang lebih besar daripada yang pernah mereka bayangkan, para antropolog terjatuh ke dalam sebuah usaha yang berliku-liku untuk menatanya. Dan akhirnya belum juga tampak " (Geertz, 1992:41).

Pemaparan kebudayaan secara teoritis telah bergeser seiring dengan persoalan-persoalan praktis yang muncul di masyarakat dunia. Pergeseran tersebut adalah memandang kebudayaan menjadi peninjauan dari sudut *policy* tertentu, kebudayaan sebagai suatu strategi atau *masterplan* bagi hari depan (lihat van Peursen, 1994). Seringkali manusia membuat suatu rencana, prognose, futurologi yang membuka kesempatan untuk meneruskan beberapa garis perkembangan di hari depan, karena seringkali pula pandangan kebudayaan melampaui batas situasi saat ini.

Kebudayaan kini dipandang sebagai sesuatu yang lebih dinamis, tidak lagi diartikan sebagai sebuah kata benda, tetapi lebih sebagai kata kerja. Konsep ini diperluas dengan pengelolaan konsep kebudayaan yaitu merenungkan gejala kebudayaan sebagai suatu usaha untuk mencapai sesuatu yang lebih baik lagi. Kebudayaan tidak lagi dipandang sebagai suatu titik tamat tetapi sebagai sebuah penunjuk jalan, sebuah tugas, sebagai cerita yang masih harus disambung dan

---

<sup>1</sup> Staf Bidang Informasi AKATIGA

harus senantiasa dievaluasi<sup>2</sup>.

Pengelolaan konsep kebudayaan menjadi istilah yang begitu filosofis. Bukannya tidak mungkin bila istilah ini mendasari istilah '*knowledge management*' yang begitu *booming* saat ini di dunia informasi. Kami tidak ingin menggali lebih jauh dalam tulisan ini, apakah istilah baru tersebut merupakan penyempitan arti atau justru perluasan arti. Tetapi ruh yang terkandung dalam definisi pengelolaan konsep kebudayaan dengan '*knowledge management*' ternyata serupa.

Pengelolaan konsep kebudayaan ini, - antara lain - melahirkan kebudayaan 'penerusan pengetahuan' di masyarakat dunia yang melahirkan kebudayaan lain pada masyarakat modern yaitu pemilikan bersama atas informasi atau *sharing of information*. Tulisan ini tidak akan merekonstruksi bagaimana kebudayaan yang satu mempengaruhi munculnya kebudayaan lain, tetapi (sekali lagi) menawarkan pemahaman konsep pemilikan bersama atas informasi dari perspektif kebudayaan, tidak mekanistik seperti 'perangkap' yang dibuat masyarakat modern saat ini dengan perkembangan teknologi informasi yang pesat.

### **Penerusan Pengetahuan sebagai Pembawaan Sosiokultural**

Semua makhluk hidup mempengaruhi lingkungannya dan seolah-olah meninggalkan suatu materai padanya. Materai yang ditinggalkan oleh manusia lebih luas dan lebih mendalam. Secara intensif manusia mengolah lingkungannya.

Manusia menyesuaikan dunia kepada dirinya. Manusia menampilkan suatu riwayat hidup yang beraneka ragam dan penuh dinamika.  
(van Peursen, 1994)

Pandangan bahwa manusia merupakan keseluruhan dari sebagian kecil alam dan ambil bagian dalam keseragaman umum dari komposisi yang telah ditemukan oleh ilmu alam merupakan Pandangan Zaman Pencerahan tentang manusia (Geertz, 1992). Dalam pengertian ini, manusia mempunyai keterkaitan integral dengan

---

<sup>2</sup> Perkembangan kebudayaan harus dievaluasi karena kebudayaan sebagai ketegangan antara immanensi dan transendensi dapat dipandang sebagai ciri khas dari kehidupan manusia. Hidup manusia berlangsung di tengah-tengah

alamnya, lingkungannya, dan dunianya. Manusia dan alam mempunyai hubungan resiprok, sama halnya dengan hubungan antara manusia dan masyarakatnya.

Manusia tidak hanya memiliki pola-pola kelakuan, hasil pembawaan, tetapi juga dapat memperoleh pola-pola yang baru atau mengubah pola-pola yang sudah dimiliki. Apa artinya hal ini dalam konteks kebudayaan? Artinya manusia mampu belajar. Cukup sederhana, tetapi patut di-*highlight* karena begitu sarat dengan muatan filosofis. Kemampuan ini membedakan manusia dengan berbagai makhluk dan ciptaan Tuhan lainnya. Manusia dapat *belajar tentang*<sup>3</sup>, *belajar*, dan *belajar menjadi* dirinya sendiri. Sementara makhluk lainnya, khususnya binatang, tidak dapat *belajar tentang*, apalagi *belajar menjadi* (Harefa, 2000: 23). Kemudian apa arti kemampuan belajar bagi manusia? Artinya, manusia hidup mampu meneruskan hasil pelajarannya kepada makhluk lain, apapun bentuk pelajarannya. Disinilah mulai muncul istilah penerusan pengetahuan di masyarakat dunia. Hal yang tidak begitu kita sadari sekarang ini sebagai sesuatu yang 'ada' atau karena 'ke-ada-an'-nya kesadaran ini menjadi terabaikan.

Lebih jauh lagi, bagaimana cara manusia meneruskan hasil pelajarannya? Manusia dapat berbuat itu karena memiliki suatu bahan untuk membungkus pesannya, yaitu bahasa (lihat van Peursen, 1994). Bahasa di sini tidak diartikan secara sempit, tetapi mencakup segala macam bentuk simbol dan lambang (kata, tarian, gambar, isyarat). Manusia dapat menangani simbol-simbol tersebut, bahkan membuatnya. Oleh karena itu manusia dikatakan juga oleh E. Cassirer sebagai *animal symbollicum*, 'makhluk yang menangani simbol-simbol'. Bahasa dipergunakan sebagai 'tempat penitipan' hasil pelajaran manusia yang membuka kesempatan untuk membungkus titipan itu dari generasi yang satu ke generasi yang lain. Apa yang dipelajari manusia menambah khazanahnya, sehingga pengetahuan dan pengertian semakin terakumulasi.

---

arus proses kehidupan (imanensi), tetapi juga selalu menilai secara kritis (evaluasi) alamnya sendiri dan mengubahnya (transedensi). Dengan hal ini, manusia menerobos cengkeraman fakta-fakta alam. (van Peursen, 1994:14-15)

<sup>3</sup> Menurut Ignas Kleden (seperti yang dikutip Harefa, 2000: 24-25) *belajar* pada dasarnya mempraktikkan sesuatu (*learning how to do*), sedangkan *belajar tentang* berarti mengetahui sesuatu (*learning how to think*). Dan dalam konteks ini, manusia berproses memanusiaawikan dirinya melalui *belajar menjadi* (*learning to be*).

Peran bahasa tentu bisa kita identifikasi secara beragam dari begitu banyak yang dikemukakan para pemikir dan praktisi. Salah satu pandangan mengenai peran penting bahasa yaitu:

- (a) *Alat bantu memori*. Bahasa membuat memori lebih efisien bila manusia menyandi peristiwa sebagai kategori verbal.
- (b) *Alat pengabstraksian*. Bahasa memungkinkan manusia untuk mengabstraksikan apa saja yang berasal dari pengalamannya (Tubbs & Moss, 1996).

Satu lompatan fase kebudayaan manusia teralami ketika manusia selangkah lebih maju manakala bahasa<sup>4</sup> mulai dituliskan. Istilah dituliskan menyandang arti yang luas, bukan hanya dalam pengertian dituliskan dalam huruf, melainkan lebih luas dari itu. Kita ketahui bersama bahwa tradisi lisan kemudian disertai dengan tradisi tulisan yang sangat beragam. Perbedaan persepsi dan prioritas di dalam suatu masyarakat tertentu menyebabkan munculnya keragaman tradisi tulisan.

Pembawaan sosiokultural muncul ketika membicarakan kebudayaan penerusan pengetahuan yang dilakukan makhluk hidup di dunia. Mengapa penerusan pengetahuan dikatakan pembawaan sosiokultural? Penerusan pengetahuan melalui bahasa yang dapat membungkus pesan-pesan sebetulnya merupakan semacam pembawaan, akan tetapi tidak melalui proses jasmaniah. Berbeda halnya dengan pembawaan manusia lain seperti bentuk fisik, sifat, dsb. yang memang diturunkan secara jasmaniah. Gejala inilah yang disebut pembawaan sosiokultural<sup>5</sup>. Mungkin karena pembawaan sosiokultural inilah evolusi di dalam lingkungan kebudayaan manusia begitu cepat terjadi karena manusia dapat meneruskan semuanya itu.

Bahasa hanya muncul apabila manusia sedang belajar. Dan belajar merupakan

---

<sup>4</sup> Satu pendapat lain dari Hadi (1996:92) mengenai bahasa sangat menarik, bahwa bahasa terdiri dari simbol-simbol. Akan tetapi, bahasa tidak boleh dinyatakan sebagai suatu sistem yang terdiri dari sejumlah hal yang disebut simbol. Bahasa merupakan suatu sistem yang *memungkinkan* terbentuknya jumlah simbol yang tak terbatas.

<sup>5</sup> Istilah ini dikatakan oleh van Peursen. Selain pembawaan biasa, manusia dapat mengandalkan pembawaan kebudayaan ini.

proses yang bersifat kultural daripada alamiah. Dalam proses belajar, alam bukan lagi berupa subjek melainkan objek. Pembicaraan mengenai alam sebagai subjek atau objek memang sangat gencar. Mungkin kami terlalu naif dan menyederhanakan hal ini, tetapi kami berpandangan bahwa bukan alam yang mengatur kegiatan di dalam proses belajar tetapi sebaliknya. Melalui proses belajar, alam diubah dan mengalami kegiatan-kegiatan. Ini pula yang menjadi salah satu gejala hubungan resiprok antara manusia dan alam.

Seluruh kebudayaan merupakan proses belajar<sup>6</sup> yang besar. Proses belajar di bidang kebudayaan menghasilkan bentuk-bentuk baru dan menimbun (akumulasi) pengetahuan dan kepandaian. Namun tidak berarti proses belajar akan selalu menghasilkan sesuatu yang positif. *Kesalahan dan kekeliruan membuat manusia menjadi bijaksana*. Kebudayaan sebagai suatu proses belajar tidak menjamin kemajuan dan perbaikan yang sejati. Akan tetapi, dengan kebudayaan sebagai suatu proses belajar manusia harus menanyakan kriteria dan tujuannya. Belajar dikatakan Margaret Lee Runbeck sebagai pemberontakan dimana setiap bit penemuan kebenaran baru bersifat revolusioner terhadap apa yang sebelumnya dipercayai. Alam inilah yang menjadi sekolah masyarakat dunia yang terus-menerus.

### **Menyusun Kebudayaan dengan Pemilikan Bersama atas Informasi**

Saat ini kebudayaan dipengaruhi oleh suatu perkembangan yang sangat cepat dan manusia modern sangat sadar akan hal ini, sadar akan kebudayaannya. Kesadaran ini merupakan suatu kepekaan yang mendorong manusia untuk secara kritis menilai kebudayaan yang sedang berlangsung agar dia dapat secara praktis 'menyusun kembali kebudayaannya sendiri'.  
(van Peursen, 1994)

---

<sup>6</sup> Terdapat dua (2) cara proses belajar menurut de Bono (1986: 9-10) yaitu : (a) belajar tangan pertama, merupakan proses lambat ketika organisme mencari respons yang tepat dengan cara coba-coba; (b) belajar tangan kedua, sejenis dengan naluri buatan yaitu memperoleh respons tanpa harus menjalani sendiri proses coba-coba. Misalnya diperoleh dari buku, televisi, sekolah, orang tua, teman, dsb. Belajar sendiri menurut de Bono adalah salah satu cara dari tiga (3) proses dasar yang digunakan organisme untuk tahu tentang sesuatu dan memberikan reaksi yang benar.

### ***Invensifitas dan Kreativitas***

Seperti yang telah diungkapkan sebelumnya, kebudayaan merupakan alat transformasi untuk mengubah sesuatu. Untuk melaksanakan proses ini diperlukan invensifitas yang digunakan untuk mencapai perubahan pandangan. Merujuk pada kata dasar invensifitas yaitu invensi, artinya penciptaan atau perancangan sesuatu yang sebelumnya tidak ada, sebenarnya invensifitas bukan untuk memusnahkan sesuatu melainkan untuk mencapai pembaruan. Invensifitas mempunyai dua pola pembentukan<sup>7</sup>. *Pertama*, mempersoalkan kaidah lama dengan tidak menyingkirkannya. Dalam arti, kaidah tersebut masih dapat diikutsertakan sebagai sebuah unsur yang terbatas dan sederhana. *Kedua*, memadukan dua kaidah yang ada. Invensifitas yang memuncak atau yang benar-benar menciptakan hal baru pada akhirnya menjadi kreativitas.

Invensifitas maupun kreativitas sama-sama meninjau dan memikirkan kembali suatu situasi dari dalam untuk kemudian menemukan pandangan baru. Invensifitas dan kreativitas sama-sama pula hanya dapat dicapai dengan suatu proses berpikir dahulu yang disebut pemikiran lateral<sup>8</sup>. Pandangan baru akan didapat apabila telah ada pandangan atau gagasan awal. Akan tetapi di pihak lain, terlalu banyak pengalaman di bidang tertentu juga akan membatasi kedua hal ini karena manusia sudah begitu tahu apa yang harus dilakukan sehingga tidak mampu melepaskan diri untuk membentuk pandangan baru. Apabila digambarkan dalam sebuah kurva, kreativitas akan naik dengan bertambahnya pengalaman, kemudian menurun ketika penambahan pengalaman lebih banyak lagi memaksa gagasan memasuki saluran tersebut.

Sifat kreatif yang produktif menciptakan sesuatu merupakan salah satu ciri khas

---

<sup>7</sup> Pandangan yang sedikit berbeda mengenai pola pembentukan ini diberikan oleh de Bono (1986: 134) bahwa proses mengubah gagasan dan menghasilkan gagasan tambahan yang baru seringkali dicampurbaurkan tetapi dapat dipisahkan pula menjadi: (a) melepaskan diri dari gagasan lama, (b) membentuk gagasan baru.

<sup>8</sup> Pemikiran lateral merupakan proses yang bergerak menyamping dari satu gagasan ke gagasan lain dengan berbagai cara yang tidak diperkenankan dalam urutan kaku pemikiran logis sehingga kreativitas lebih digunakan untuk mencakup proses, hasil dan sikap pikiran dalam pembentukan gagasan (de Bono, 1986).



manusia<sup>9</sup>. Pembaruan yang dihayati secara pribadi kemudian ditawarkan - dalam konteks ini bisa berarti pula diteruskan - kepada manusia lain atau masyarakatnya. Disimpulkan bahwa setiap individu (manusia) adalah pencipta bagi dirinya sendiri. Di dalam usahanya untuk membentuk dan mencipta diri ini manusia mempunyai idealisme pribadi.

Idealisme pribadi menyebabkan seorang manusia menjadi unik sehingga dia unik pula di dalam menata skala nilai di dalam pribadi dan hidupnya. Keunikan ini menurut Geertz (1992:66) adalah “menjadi manusia tidak lantas menjadi ‘setiap orang’; menjadi manusia adalah menjadi semacam orang tertentu; dan tentu orang-orang berbeda”. Keunikan manusia ini menjadi sumber bagi terbentuknya masyarakat dengan ciri khas tertentu. Dibalik keunikan inilah hubungan antara masyarakat dan anggota-anggotanya bersifat resiprok atau timbal balik. Hal ini dijelaskan oleh P. Hardono Hadi dalam *Jatidiri Manusia: Berdasar Filsafat Organisme Whitehead* yaitu :

“Masyarakat adalah rahim yang melahirkan individu, sebaliknya masyarakat hanya muncul sebagai akibat dari interaksi antara anggota-anggotanya. ... Dengan kata lain, sementara masyarakat berfungsi sebagai keseluruhan yang menyatukan dan menstimulasi kreativitas anggota-anggotanya, anggota-anggota ini berperanan sebagai bagian dari keseluruhan yang memperkembangkan kreativitas mereka dengan bebas dan bertanggungjawab, ...”

Manusia dengan segala keunikannya – baik sebagai individu atau bagian integral dari masyarakat – berupaya menyusun kembali kebudayaannya. Inovatifitas, kreativitas, interaksi, perbedaan, keunikan, perubahan gagasan<sup>10</sup>, dan sebagainya menjadi kata kunci dalam proses penyusunan ini. Termasuk di antaranya adalah penerusan pengetahuan atau pemilikan bersama atas informasi. Sebagian orang – seperti halnya para *knowledge worker* - menggunakan istilah *sharing of information* untuk pemilikan bersama atas informasi. Kami mempersilakan anda untuk memilih kedua istilah ini dalam pengertian yang serupa.

---

<sup>9</sup> Dikemukakan oleh Hadi (1996:124)

<sup>10</sup> Terdapat tiga alasan dasar untuk mengubah gagasan, dimana hasil akhir dari perubahan ini menjadi dasar dari sikap kreatif, yaitu: (a) adanya kesalahan yang tidak bisa dilihat oleh orang lain dalam gagasan yang ada sekarang; (b) tanpa usaha berarti, pengalaman dan pengetahuan khusus yang dimiliki bisa melihat suatu gagasan yang lebih baik dari

### ***Pemilikan Bersama atas Informasi***

Penerusan pengetahuan merupakan kebudayaan manusia, akan tetapi tidak semua relasi manusia berarti pemilikan bersama atas informasi (*sharing of information*). Karena sebagian manusia hanya bersedia bertukar sedikit informasi, sementara sebagian lainnya jauh lebih terbuka untuk bertukar informasi<sup>11</sup>. Gejala seperti ini merupakan hal yang wajar dan tak dapat dihindari. Justru hal inilah yang menjadi bagian dari proses kebudayaan sendiri. Pertimbangan kemudian adalah membangun konsensus bersama di antara manusia yang terlibat dalam pemilikan bersama atas informasi dan mempunyai pandangan yang sama untuk meneruskan pengetahuan, men-*share* informasi, membuat inovasi & kreativitas, dan mengubah alam.

Untuk mengetahui seberapa banyak informasi yang dimiliki bersama, Tubbs & Moss (1996) mengemukakan dua dimensi, yaitu :

- (a) *Keluasan (breadth)*. Menunjukkan variasi topik yang diteruskan atau di-*share*. Dalam arti terdapat banyak relasi yang diisi dengan berbagai topik pembicaraan, namun tetap menunjukkan kedangkalan.
- (b) *Kedalaman (depth)*. Menunjukkan keintiman tentang apa yang diteruskan atau di-*share*. Tidak lagi mengungkapkan informasi umum tetapi lebih bersifat pribadi. Dalam arti manusia tersebut mulai menyingkap diri (*self-disclosure*).

Keluasan dan kedalaman ini berkaitan dengan tingkat kepercayaan (*trust*) antara manusia. Kepercayaan berkaitan dengan konsep-konsep seperti kejujuran, integritas, dan kebenaran. Kerentanan ini dapat ditoleransi hanya bila disertai dengan kepercayaan bahwa manusia lain tidak akan mengeksploitasinya. Sejalan pula dengan apa yang dikemukakan oleh Hamijoyo (2000:7), bahwa diperlukan itikad baik untuk saling mempercayai dan saling menghormati (*mutual trust and*

---

gagasan sekarang; (c) tidak puas dengan gagasan sekarang – bukan karena adanya kesalahan atau ada gagasan yang lebih baik- (de Bono, 1986)

<sup>11</sup> Hal ini sejalan dengan pendapat Tubbs & Moss (1996:201)

*respect*).

Informasi bersama ini sesuai dengan perkembangan teknologi komunikasi begitu meluas spektrumnya. Bahkan dengan *referring*, *linking*, dan *networking* hal ini menjadi proses yang terintegrasi dalam kehidupan keseharian manusia.

“Kemudian hari informasi yang dapat diteruskan itu dapat dialihkan menjadi lambang-lambang abstrak yang disandikan dan disimpan dalam mesin-mesin (komputer). Informasi tidak hanya dapat diperoleh dari tulisan tercetak tetapi juga dari ‘bank data-data’ yang menyediakan bahan informasi itu melalui jalur televisi dengan *closed-circuit* (peredaran tertutup)” (van Peursen, 1994:142).

### ***Menuju Kebersamaan***

Di dalam konteks kepemilikan bersama atas informasi, sangat diperlukan partisipasi dari para pelakunya. Partisipasi murni<sup>12</sup> ini dilandasi oleh adanya kebersamaan (*togetherness*, *communality*) dalam mengartikan atau mempersepsikan sebagai sesuatu, memecahkan masalah, atau kebersamaan dalam melaksanakan keputusan. Sulit sebenarnya mencapai kebersamaan. Padahal konsep kebersamaan dalam konteks ini penting sekali<sup>13</sup>, bahkan sangat menentukan prosesnya. Kesulitan ini muncul bisa jadi karena manusia dalam komunitas apapun –di dalamnya selalu ada komunikasi dan interaksi intensif - menimbulkan karakter sosial atau oleh Hadi (1996:122) disebut sebagai *defining characteristic* atau pola kontras. Karakteristik ini membentuk pola umum yang melibatkan bermacam-macam nilai. Apabila gagal melaksanakan fungsi mencarikan persamaan dan keserasian, maka akan terjadi krisis komunikasi. Sehingga sangat masuk akal bahwa prasyarat untuk menuju kebersamaan adalah komunikasi arus dua arah atau sirkular yang teratur, intensif, dan ekstensif<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Menurut Hamijoyo (2000:6), ikut sertanya masyarakat secara aktif, belum tentu didefinisikan sebagai partisipasi murni. Hal ini tergantung dari jenis dan kualitas peran dan aktivitas masyarakat. Hamijoyo memperkenalkan ‘taxonomi’ jenis dan kualitas dalam partisipasi masyarakat. Yang paling atas, yaitu peran yang paling berkualitas dalam partisipasi masyarakat ialah peran masyarakat sebagai perencana aktif, pemilik, dan pengelola program. Dan yang paling bawah, atau yang paling rendah kualitasnya ialah peran masyarakat hanya sebagai pelaksana (*implementors*).

<sup>13</sup> Salah satu definisi komunikasi mendasari hal ini, yaitu proses atau usaha untuk menciptakan kebersamaan dalam makna atau *communication is the production of commonness in meaning*.

<sup>14</sup> Dikemukakan oleh Hamijoyo (2000). Kemudian ekstensif di sini diartikan sebagai upaya untuk memperteguh hubungan dengan pihak lain, selain kelompoknya sendiri.

Harmoni, damai, dan indah<sup>15</sup> dalam pengertian yang lebih luas bisa kita cermati sebagai sifat yang harus ada menuju kebersamaan :

- (a) *Harmoni*. Berarti keselarasan yang membangkitkan tantangan untuk menemukan dirinya sendiri yang unik. Harmoni harus memberi gerak bagi kebebasan 'sikap pribadi' dari masing-masing anggota secara tegar dan tegas bagi berkembangnya petualangan imajinatif, pikiran, dan percobaan yang diperlukan.
- (b) *Damai*. Situasi yang membuat masing-masing anggota menemukan wahana yang enak untuk memperluas cakrawala pandangan hidup mereka. Masyarakat harus menstimulasi anggotanya untuk menembus batas perspektif yang membatasi titik pandang mereka, sehingga mereka mampu melihat kekayaan masyarakatnya sebagai satu keutuhan berkat kemampuannya melihat masyarakatnya dari macam-macam perspektif.
- (c) *Indah*. Mengandaikan ada kesatuan organik dengan pola kontras yang menjadi ciri khas masyarakat bersangkutan. Untuk ini dikemukakan dua syarat, yaitu :
  1. Tidak saling memboikot. Pola kontras yang mungkin ada tidak boleh digunakan untuk meruntuhkan kepribadian masing-masing anggota, tetapi justru harus saling memperkaya keseluruhan dan saling mengangkat antar anggota.
  2. Saling adaptasi. Adaptasi yang lebih padat terjadi bila nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat dan di dalam masing-masing pribadi memancing timbulnya nilai-nilai baru.

### **Tawaran Kebebasan dari 'Pemilikan Bersama atas Informasi'**

Kebebasan hanya terdapat di dalam situasi dimana dimungkinkan terjadinya pilihan. Kemungkinan pilihan tidak hanya menunjuk pada absennya paksaan langsung tetapi tersedianya macam-macam alternatif yang bisa diketahui.  
(Hadi, 1996)

Dalam pemilikan bersama atas informasi, kebebasan menjadi tawaran yang menggiurkan bagi para pelakunya. Bisa jadi mereka akan menginterpretasikan

---

<sup>15</sup> Diajukan Hadi (1996:122-123) sebagai sifat yang harus ada agar masyarakat dapat berfungsi sebagai media bagi perkembangan kepribadian anggotanya.

kebebasan ini dengan: 1) bebas men-*share* informasi apapun sesuai dengan kemauan mereka sendiri; atau 2) bebas memanfaatkan informasi tersebut tanpa disertai pertanggungjawaban etis; dsb. Kebebasan ini seringkali tidak dimaknai sama oleh para pelakunya. Bila manusia menyatakan kebebasannya, dia tidak hanya berbicara mengenai tiadanya kekangan yang dibebankan oleh manusia lain, tetapi juga dia bebas melakukan sesuatu. Kita sebaiknya mencermati hal ini lebih jauh, membuat suatu proses pemahaman bersama tentang kebebasan sebagai suatu pilihan. Kebebasan mempunyai arti negatif dan positif (Hadi, 1996: 157). Manusia seringkali menganut kebebasan dalam arti negatif, yaitu 'tidak adanya rintangan, campur tangan, paksaan, atau kontrol ketat'. Akan tetapi jarang sekali manusia memahami kebebasan sebagai hal yang menunjuk pada proses pilihan dan tindakan atas dasar inisiatif pribadi. Lebih konkrit lagi menunjuk kepada jenis-jenis umum dari minat manusia atau bentuk-bentuk kegiatan untuk mengekspresikan diri dan melaksanakan kebebasan.

Kembali merujuk pada judul tulisan ini, kami ingin menawarkan wacana yang sebenarnya tidak baru. Dengan menggunakan istilah bahasa dan dunia dalam pengertian luas, kami ingin menunjukkan bahwa keterbatasan bahasa akan mensimplistiskan, menyempitkan, penyikapan kita terhadap dunia. Penerusan pengetahuan atau kepemilikan bersama atas informasi atau *knowledge management* atau apapun namanya, kami pandang sebagai alternatif untuk meninggalkan materi dalam kebudayaan. Benarkah demikian, bagaimana menurut anda?

## Sumber Acuan

- De Bono, Edward. 1986. *Petunjuk Berpikir Praktis (Practical Thinking)*. Bandung: Pionir Jaya.
- Geertz, Clifford. 1992. *Tafsir Kebudayaan (The Interpretation of Cultures: Selected Essays)*. Yogyakarta: Kanisius.
- Hadi, P. Hardono. 1996. *Jatidiri Manusia: Berdasar Filsafat Organisme Whitehead*. Yogyakarta: Kanisius.
- Hamijoyo, Santoso S. 2000. "Landasan Ilmiah Komunikasi: Sebuah Pengantar" dalam *Jurnal Komunikasi Mediator* Volume 1 Nomor 1 Tahun 2000. Bandung: Fikom Unisba.
- Harefa, Andrias. 2000. *Menjadi Manusia Pembelajar (on Becoming a Learner): Pemberdayaan Diri, Transformasi Organisasi dan Masyarakat Lewat Proses Pembelajaran*. Jakarta: Penerbit Harian Kompas.
- Johannesen, Richard L. 1996. *Etika Komunikasi (Ethics in Human Communication)*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Tubbs, Stewart L. & Moss, Sylvia. 1996. *Human Communication : Prinsip-Prinsip Dasar*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Van Peursen, C.A. 1994. *Strategi Kebudayaan*. Yogyakarta : Kanisius.

## **JURNAL ANALISIS SOSIAL**

---

- Ed-1. Buruh dan Krisis Hubungan Industrial (1995)  
Harga Rp. 2.000,-
- Ed-2. Tantangan Globalisasi: Mampukah Usaha Rakyat Menjadi Aktor Utama Dalam Perekonomian Nasional (1996)  
Harga Rp. 4.000,-
- Ed-3. Tanah: Komoditas Strategis (1996)  
Harga Rp. 4.000,-
- Ed-4. Analisis Gender: Dalam Memahami Persoalan Perempuan (1996)  
Harga Rp. 4.000,-
- Ed-5. Pekerja Anak dan Anak Jalanan Versus Konvensi Hak Anak (1997)  
Harga Rp. 4.000,-
- Ed-6. Pungutan & Usaha Kecil (1997)  
Harga Rp. 4.000,-
- Vol.4, No. 1 Januari 1999  
Usaha Kecil Pada Masa Krisis Mampukah Bangkit ?  
Harga Rp. 8.000,-
- Vol.4, No.2 Mei 1999  
Situasi Krisis: Titik Balik Kekuatan Buruh ?  
Harga Rp. 10.000,-
- Vol.5, No.1 Januari 2000  
Lampu Kuning Desentralisasi  
Harga Rp. 10.000,-
- Vol.6, No.1 Februari 2001  
Perempuan dalam Transisi Demokrasi dan Globalisasi  
Harga Rp. 15.000,-

ANDA BERMINAT UNTUK MEMILIKI JURNAL AKATIGA HUBUNGI :

Yayasan AKATIGA  
Jl. Cilamaya No.7 Bandung 40115  
Telp. 022 – 4235526  
Fax. 022 – 4260875  
E-mail : [akatiga@indosat.net.id](mailto:akatiga@indosat.net.id)

Yayasan Obor Indonesia  
Jl. Plaju No.10 Jakarta 10230  
Telp. 021 – 326978  
Fax. 021 – 324488  
E-mail : [obor@ub.net.id](mailto:obor@ub.net.id)

AKATIGA memfasilitasi, bekerja sama dengan lembaga lain, dan berpartisipasi dalam berbagai kegiatan workshop, seminar, diskusi, dll, mengenai berbagai isu. Berikut aktivitas yang diikuti selama periode Februari-Juni 2001.

### **PELATIHAN *CONFLICT RESOLUTION***

Kegiatan pelatihan ini diselenggarakan oleh lembaga World Education melibatkan jaringan LSM PHT (Pengendalian Hama Terpadu) di seluruh wilayah kerja WE di Indonesia. Dilaksanakan pada tanggal 5-7 Februari 2001 di Bogor. Tujuannya adalah untuk membekali LSM-LSM PHT yang harus bertindak sebagai fasilitator atau mediator di lapangan agar lebih memahami jenis-jenis konflik yang terjadi dan cara penanganannya.

Proses belajar dalam pelatihan ini menggunakan pendekatan *eksperiensial*. Proses belajar dilakukan dengan merefleksikan pengalaman. Proses ini membantu peserta dalam: 1) mengidentifikasi reaksi dan perhatian terhadap permasalahan; dan 2) pengembangan keterampilan dan kesadaran peserta dalam memahami situasi konflik serta merencanakan penyelesaiannya.

#### **Catatan Penting**

Jenis-jenis konflik yang dipelajari dalam pelatihan dikategorikan sebagai berikut:

1. Konflik kepentingan: ketidakselarasan dan persaingan di antara kelompok-kelompok yang memiliki kepentingan berbeda.
2. Konflik struktural: masalah yang timbul dalam dinamika interaksi dan hubungan-hubungan kekuasaan yang melibatkan pihak-pihak dan unsur-unsur masyarakat.
3. Konflik nilai: perbedaan-perbedaan di bidang norma dan nilai yang dianut oleh kelompok-kelompok dalam masyarakat.
4. Konflik hubungan: masalah-masalah yang berhubungan dengan sikap dan perilaku dalam interaksi pihak-pihak yang bertikai.



5. Konflik data dan informasi: perbedaan pendapat mengenai fakta dan informasi.

Tahapan Penyelesaian Konflik terdiri dari :

Tahapan	Aspek yang perlu diperdalam	Fungsi
Masuk	Siapa, Apa, Bagaimana ?	Mencari pihak ketiga; mencari bantuan memberikan definisi proses untuk memperjelas harapan penyelesaian masalah/ konflik
Mengumpulkan Persepsi	Kenapa terjadinya ?	Menceritakan jalannya konflik memberi kesempatan untuk mengungkapkan keluhan dan kebutuhan mendengar pendapat, mengerti pengalaman orang lain
Letaknya Konflik	Bagaimana dan di mana sekarang?	Mengidentifikasi inti persoalan, menjalankan saling pengertian, mewujudkan langkah selanjutnya untuk mencari jalan keluar
Negosiasi	Bagaimana lepas dari konflik?	Menjelaskan jalan menuju rekonsiliasi untuk memperbaiki hubungan
Persetujuan/ jalan keluar	Siapa yang akan melakukan, apa yang harus dilakukan, dan kapan dilakukan?	Merencanakan pelaksanaan rekonsiliasi, implementasi dan evaluasi

## **LOKAKARYA PENINGKATAN KAPASITAS DAN PERAN ANGGOTA BADAN PEMERINTAHAN DAERAH**

Acara ini diselenggarakan oleh AKATIGA, pada 8-9 Februari di Hotel Abadi Asri, Bandung. Pesertanya terdiri dari 30 orang dari perwakilan Forum Lintas Pelaku, Kajian Wanita UI,

Bappeda Kabupaten Bandung, KSPI, LBH Surabaya, Sawarung, AKPPI, VSC Satunama, CSSP, Setda Jawa Barat, BPD Jatinangor dan Pangalengan, BP-KPA, LPM UNPAD, BIGS, IPGI, Camat Majalaya, AKATIGA, LAPERA, dan Desa Pangalengan.

Lokakarya ini dilakukan dalam rangka menggali berbagai pemikiran tentang cara pengembangan kapasitas anggota BPD sebagai lokomotif pengembangan demokrasi di pedesaan. Tujuannya:

- Mengidentifikasi berbagai model institusi demokrasi lokal yang tumbuh dan berkembang serta memungkinkan tumbuhnya partisipasi masyarakat dalam hal perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan.
- Mengidentifikasi berbagai mekanisme perencanaan pembangunan yang berkembang selama ini dan hubungan antara desa dan pemerintahan di atasnya
- Mengidentifikasi peran aktor strategis pendorong tumbuhnya partisipasi masyarakat desa dalam proses pembangunan dan pemerintahan, khususnya BPD: apa peluang dan kendala pengembangan BPD.
- Mengidentifikasi berbagai kebutuhan pengembangan kapasitas anggota BPD dalam perspektif pengembangan demokratisasi pedesaan, khususnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan.
- Merumuskan strategi pengembangan kapasitas anggota BPD dalam berbagai bentuk penguatan sesuai kebutuhannya.

### **Catatan Penting**

- Hambatan-hambatan dalam pengembangan BPD:
  1. Peraturan daerah tidak demokratis dan tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat
  2. Partisipasi masyarakat masih kurang karena ada budaya rendah diri, pasif, dan menunggu petunjuk, tidak terbiasa membuat keputusan, serta alokasi waktu untuk terlibat dalam pembangunan desa sedikit.
  3. Ada budaya patriarkat yang menghambat partisipasi perempuan.
  4. Masih banyak yang belum paham tentang BPD
  5. Penegakan hukum tidak jelas

- Harapan:
  1. Masyarakat dapat terlibat aktif dalam setiap pengambilan keputusan publik dan memiliki keberanian untuk melakukan evaluasi.
  2. Masyarakat memiliki kesadaran kritis atas proses demokratisasi di desa, termasuk menyelesaikan konflik dan sengketa tanpa kekerasan.
  3. Terbangun sistem yang tidak diskriminatif, berkembangnya ekonomi kerakyatan, dan terlembagakannya sistem politik yang demokratis.
  
- Potensi yang dapat dikembangkan:
  1. Nilai-nilai agama yang dianut untuk menumbuhkan *sense of norm* yang tinggi, budaya keterbukaan, kekerabatan, gotong royong, tenggang rasa, patronase, *sense of belonging* yang cukup tinggi dan budaya komunikasi yang cepat.
  2. Aktualisasi nilai-nilai agama, menggalakkan diskusi di tingkat desa untuk membiasakan bersikap terbuka, mau berbeda, dan bertukar pendapat.
  3. Mekanisme resolusi konflik.
  
- Bagaimana seharusnya BPD:
  1. Menjadi penyalur aspirasi rakyat dan menjalankan fungsi pengawasan
  2. Tidak menjadi alat atau kepanjangan tangan kepala desa
  3. Harus memiliki kemampuan yang memadai; SDM-nya harus siap sehingga bisa mengimbangi kerja aparat desa.
  4. Responsif terhadap peraturan-peraturan yang ada, penyusunan perencanaan anggaran.
  5. Mampu menggali potensi desa dan membangun saluran komunikasi untuk kepentingan pembangunan desa
  
- Apa yang harus dilakukan:
  1. Sosialisasi keberadaan BPD, peran, serta fungsinya kepada masyarakat.
  2. Transfer pengetahuan dari aparat desa kepada BPD dan sebaliknya.
  3. Ada peran aktif dari cendikia dan lembaga lain (misal, LSM) dalam membangun demokrasi.

- Agenda:
  1. Peningkatan pengetahuan mengenai tugas pokok, fungsi, hak dan kewajiban BPD, hukum ketatanegaraan, kebijakan publik, masalah analisis sosial, dan administrasi keuangan.
  2. Peningkatan kemampuan dan keterampilan dalam hal perencanaan partisipatif, pengembangan kerja sama dan jaringan, analisis potensi dan pendapatan desa, resolusi konflik, mediasi, fasilitasi dan negosiasi.
  3. Perubahan sikap dan perilaku dengan menumbuhkan daya kritis, kooperatif, berani, peka terhadap aspirasi masyarakat, dan banyak mendengar.
  4. Secara umum, ketiga hal di atas (poin 1-3) dilakukan melalui kegiatan-kegiatan pelatihan, seminar, diskusi, lokakarya, diseminasi melalui media cetak dan elektronik, dan studi banding.

## **DISKUSI TERBATAS Mencari Jalan Keluar Untuk Mengatasi Dampak Krisis Terhadap Kesempatan Kerja**

AKATIGA bekerja sama dengan ILO, khususnya dalam proyek penciptaan kesempatan kerja (ILO/96/M04/JPN) serta bekerja sama dengan Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi sebagai mitra kerja ILO, menyelenggarakan diskusi terbatas yang melibatkan pemerintah, serikat buruh, dan pengusaha untuk bersama-sama mendiskusikan persoalan, mencari jalan keluar, dan mencegah krisis yang berkepanjangan. Diskusi diselenggarakan di Bandung pada tanggal 14 Maret 2001 di Hotel Sahid Topaz Galeria. Diskusi berfokus pada pembahasan mengenai situasi di Jawa Barat dengan pertimbangan posisi strategis Jawa Barat sebagai daerah pusat industri yang penting di Indonesia. Selain itu, penelitian dampak krisis yang dilakukan AKATIGA bersama ILO juga dilakukan di beberapa daerah konsentrasi industri di Jawa Barat.

Diskusi terbatas ini diselenggarakan untuk membahas implikasi situasi krisis tersebut terhadap kesempatan kerja di sektor yang menjadi andalan ekspor nasional secara umum dan merupakan andalan kegiatan usaha bagi propinsi Jawa Barat secara khusus. Diskusi ini juga dimaksudkan sebagai forum curah pendapat di antara pihak-pihak yang sangat

berkepentingan yakni pemerintah, serikat buruh, dan pengusaha untuk mencari solusi konkrit agar dapat keluar dari krisis yang sangat potensial menimbulkan kerugian, terutama untuk kesempatan berusaha, kesempatan kerja dan kesempatan berpenghasilan.

Secara spesifik diskusi setengah hari ini bertujuan untuk:

1. Mengidentifikasi persoalan ketenagakerjaan di sektor industri manufaktur yang sedang terjadi saat ini, dan
2. Mencari strategi dan agenda bersama ke arah solusi konkrit persoalan ketenagakerjaan yang dihadapi

### **Catatan Penting**

Walaupun diskusi ini tidak dapat memecahkan berbagai persoalan secara komprehensif, akan tetapi telah menyentuh berbagai persoalan. *Pertama*, menyentuh hal-hal bersifat substansi yaitu mengidentifikasi masalah ketenagakerjaan, masalah perburuhan, masalah keadilan, dan lain-lain. *Kedua*, merambah ke soal kelembagaan, tatanan, kebijakan, dan peraturan perundang-undangan. *Ketiga*, merambah pelaku-pelaku yang terlibat di dalam masalah perburuhan yaitu buruh, perusahaan, dan pemerintah. Hal yang belum dibahas adalah bagaimana hubungan buruh, perusahaan, dan pemerintah dengan NGO misalnya. Oleh karena itu, hasil diskusi ini masih harus diteruskan. Format diskusi diusulkan berbentuk pertemuan yang lebih intensif, waktunya agak longgar, untuk mencoba menganalisis faktor-faktor eksternal yang mempengaruhi hubungan antara buruh, majikan, dan pemerintah. Kemudian menganalisis masing-masing pelaku secara agak rinci dan membuat rancangan kegiatan bersama, di antara unsur-unsur yang punya kepentingan dan punya kepedulian terhadap masalah-masalah perburuhan.

Semua peserta diharapkan dapat mengambil manfaat dari diskusi ini dan dapat menindaklanjutinya dalam agenda masing-masing, agar dapat memberikan kontribusi secara langsung maupun tidak langsung terhadap perbaikan kondisi buruh di Indonesia. AKATIGA sendiri akan melanjutkan hasil pertemuan ini dengan menyelenggarakan berbagai dialog di tingkat lokal yang melibatkan seluruh *stakeholders* perburuhan, misalnya di Kabupaten

Bandung. Dialog *stakeholders* di tingkat lokal sangat penting karena pada dasarnya masalah perburuhan tidak dapat dipecahkan hanya oleh pemerintah, tetapi harus dipecahkan bersama-sama oleh berbagai pihak yang terkait dengan isu perburuhan.

Berkaitan dengan upaya mengatasi masalah ketenagakerjaan, muncul beberapa usulan di antaranya: 1) perlu dibangun sistem monitoring ketenagakerjaan yang baik. Dewan Ketenagakerjaan Daerah yang sekarang dinilai tidak cukup efektif untuk pengembangan sistem informasi ketenagakerjaan. Sistem informasi yang dibangun kelak, tidak hanya memuat informasi *supply* dan *demand*, tetapi dilengkapi dengan kecenderungannya; 2) perlu dibangun model pengembangan industri di pedesaan sebagai upaya mengurangi mobilitas tenaga kerja ke perkotaan; 3) perlu instrumen penegakan hukum yang efektif. Dalam jangka pendek pemerintah diharapkan dapat: mempercepat pertumbuhan ekonomi, menciptakan lapangan kerja, menciptakan *enterpreunership*, memudahkan ekspor, memudahkan pemasaran, memudahkan permodalan. Dalam jangka panjang diharapkan akan terbangun suatu iklim usaha yang kondusif dan memberikan kesempatan berusaha kepada pengusaha serta memberikan perlindungan terhadap buruh.

## **DIALOG STRATEGIS SEHARI**

### **LANGKAH KONKRIT MENINGKATKAN KESEMPATAN KERJA DAN BERUSAHA BAGI KELOMPOK MARJINAL DI ERA OTONOMI DAERAH**

Acara ini diselenggarakan pada 3 April 2001 di Hotel Paragon Jakarta. Dalam acara ini hadir sekitar 30 peserta dari berbagai LSM, di antaranya YASPPUK, CESS, BINA DESA, SOLIDARITAS PEREMPUAN, YAYASAN PEKERTI, wakil dari BK3I, BK3D Gunung Kidul, dan wakil dari DEPPERINDAG.

Tujuan dialog:

- Mendapatkan gambaran dan pilihan agenda kebijakan yang konkrit serta dapat mendorong kesempatan kerja dan berusaha bagi kelompok marginal di daerah dengan mempertimbangkan potensi ekonomi yang sedang berjalan.

- Mengidentifikasi jenis dan dukungan yang dapat diberikan berbagai *stakeholders* untuk mempercepat proses penguatan dan pemberdayaan ekonomi kerakyatan.
- Membangun wahana bagi pembahasan reformasi kebijakan ekonomi kerakyatan antar-*stakeholders*.
- Melakukan antisipasi terhadap situasi baru, khususnya di era otonomi daerah tentang peluang, tantangan, dan ancaman bagi kelompok marjinal untuk mengembangkan sistem perekonomian rakyat.

### **Catatan Penting**

Beberapa kesimpulan dari diskusi ini antara lain:

- Perlu mendorong proses penyadaran publik mengenai otonomi daerah, jangan sampai isu otonomi daerah menjadi wacana elit.
- Perlu *review* mengenai praktek otonomi daerah dalam perspektif masyarakat untuk mendorong masyarakat bisa lebih mengekspresikan diri.
- Pembagian peran melalui jaringan.
- Perlu diupayakan gerakan advokasi yang tersebar dan terbentuk spontan di masyarakat.
- Indikator keberhasilan dilihat melalui cara yang lebih partisipatif. *Best practice* hanya menjadi salah satu indikator saja.
- Ada indikasi praktek otonomi daerah tidak memberikan gambaran positif untuk kelompok marginal dan kesempatan kerja.
- Praktek *good governance* harus terus dikampanyekan sehingga kelompok marginal dapat ambil peran secara signifikan.
- Secara budaya, otonomi daerah masih meniru pengalaman Orde Baru dengan munculnya “raja baru” di daerah. Padahal tujuan otonomi daerah adalah untuk mempercepat proses peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah.
- Cukup banyak terjadi gesekan di bawah, misalnya di Majalaya terjadi marginalisasi horizontal.
- Dari dialog ini tidak ada agenda mengikat, karena tujuan acara ini adalah untuk berbagi pemahaman tentang FGD di empat kota.

## **DISKUSI PANEL KRIMINALISASI MASALAH PERBURUHAN**

Dilaksanakan di Gedung Juang '45 Jakarta, pada 28 April 2001. Acara ini diselenggarakan oleh jaringan buruh Jabotabek. Pesertanya terdiri dari jaringan serikat buruh, LSM, dan kelompok masyarakat lainnya. Diskusi ini terselenggara karena mencuatnya kasus kriminalisasi perburuhan yang menimpa buruh PT Kaldera.

Pembicara kunci pada acara ini adalah Menakertrans. Pembicara lainnya adalah wakil-wakil dari LSM, serikat buruh, pengusaha, dan anggota DPR RI.

### **Catatan Penting**

Kriminalisasi perburuhan jadi fenomena baru yang terjadi di pabrik-pabrik di daerah di Jabotabek. Fenomena ini dianggap sebagai strategi pengusaha untuk melemahkan gerakan serikat buruh. Beberapa pihak yang hadir dalam acara ini sepakat bahwa upaya mengkriminalkan masalah perburuhan bukan alternatif yang baik untuk menyelesaikan konflik perburuhan. Sebaiknya konflik tersebut diselesaikan melalui forum perundingan atau mengikuti ketentuan hukum yang berlaku. Namun yang lebih penting adalah *political will* dari masing-masing pihak –buruh, pengusaha, dan pemerintah- untuk lebih menahan diri dan mau duduk bersama menyelesaikan setiap persoalan.

## **SEMILOKA AKSI SOLIDARITAS BURUH BANDUNG**

Acara ini dilakukan untuk konsolidasi organ perburuhan se-Bandung Raya. Dilaksanakan di Wisma Kinderdorf, Lembang pada 23-25 Mei 2001. Pesertanya terdiri dari sejumlah organisasi buruh dan organisasi nonpemerintahan, seperti PPKB, SBSI, FNPBI, SEBBAP, SPTSK, KPA, AKATIGA, Buruh Hotel Sheraton, LBH Bandung, LEC, BAR, Buruh Hotel Preanger, dll. Wakil dari AKATIGA, LBH Bandung, dan IUF menjadi pembicara pada acara ini.



Fokus semiloka adalah analisis kebijakan mengenai:

- Perburuhan dalam konteks otonomi daerah
- Politik kebijakan hukum perburuhan
- Kebijakan kapital internasional (perkembangan gerakan buruh)

Selain diskusi, pada acara ini juga dilakukan rapat kerja anggota KASB dengan agenda asistensi KASB mengenai susunan program kerja dan pengurus serta proyeksi ke depan mengenai potensi-potensi lokal, organisasi buruh, dan agenda mendesak.

Kegiatan ini bertujuan untuk:

- Mempertemukan organ-organ perburuhan dalam rangka memperkuat dan membangun solidaritas kaum buruh.
- Mendorong terbangunnya program kerja sebagai bagian dari media informasi dan pendidikan masalah pengorganisasian dan strategi kerja bagi kaum buruh.
- Mendorong terbentuknya struktur kerja KASB.

### **Catatan Penting**

Dari pertemuan ini dicermati adanya kebutuhan setiap organ perburuhan se-Bandung Raya – serikat buruh, pendamping buruh, dan LSM- untuk membuat jaringan dalam upaya menggalang kekuatan gerakan buruh. Saat ini gerakan buruh dituntut lebih siap dalam menghadapi kepentingan-kepentingan perubahan sosial-politik di tingkat makro seperti globalisasi dan otonomi daerah, karena perubahan tersebut akan berdampak pada kebijakan perburuhan dan kepentingan gerakan buruh di tingkat lokal.

## **RAPAT KERJA KELOMPOK PEREMPUAN UNTUK KEADILAN BURUH (KPKB)**

Rapat kerja ini dilaksanakan pada 16-17 Juni 2001 di LBH APIK. Diikuti oleh anggota-anggota KPKB, seperti LBH Jakarta, LPBHPAS, ISJ, YPB, LAPMI, FNPBI, AKATIGA, LBH APIK, YLBHI, dan beberapa individu lainnya. Agenda rapat adalah:

- Evaluasi program 6 bulanan.
- Penyusunan *workplan*.
- Perubahan mekanisme kerja dan kelembagaan KPKB.

Isu yang menjadi pembahasan penting:

- Peran strategis KPKB.
- Konstituen KPKB.
- Masalah internal.
- Permasalahan buruh perempuan.

## **WORKSHOP MODUL PELATIHAN UNTUK MENINGKATKAN KEADILAN GENDER, NILAI-NILAI PLURALISME, DAN KEPEMIMPINAN**

Acara ini diselenggarakan oleh Lingkaran Pendidikan Alternatif untuk Perempuan (KAPAL Perempuan), sebuah LSM yang mempunyai perhatian pada pendidikan alternatif. Workshop dilaksanakan di Jakarta pada 18-20 Juni 2001. Kegiatan utama workshop ini adalah membahas dan atau mengomentari modul-modul yang digunakan KAPAL untuk melakukan pelatihan. Peserta workshop terdiri dari 30 orang dari berbagai daerah, seperti NTT, NTB, Jawa Timur, Yogyakarta, Solo, Jakarta, Bandung, Bogor, Sumatera Utara, Sumatera Selatan, dan Sulawesi Utara.

Tujuan workshop adalah:

- Membuka ruang komunikasi bagi berbagai pihak yang tertarik atau sedang mengembangkan model-model alternatif yang bertujuan menumbuhkan perspektif keadilan sosial dan keadilan gender.
- Mendapatkan masukan dan kritikan untuk modul pelatihan tahap I-IV yang telah dikembangkan KAPAL Perempuan. Berdasarkan masukan pada workshop inilah modul-modul tersebut akan diterbitkan dan dipublikasikan secara luas.

Materi yang dibahas dalam keempat modul adalah:

- Pengembangan sensitivitas keadilan gender. Modul ini terdiri dari lima materi utama, yaitu: 1) penggalian masalah ketidakadilan gender dari pengalaman pribadi; 2) pengenalan konsep gender; 3) pengenalan bentuk-bentuk ketidakadilan gender; 4) pengenalan faktor-faktor penyebab dan pelanggaran ketidakadilan gender; 5) strategi-strategi memperkecil ketidakadilan gender.
- Peningkatan kemampuan analisis sosial berperspektif keadilan gender. Rangkaian materi dalam modul ini adalah: 1) fungsi analisis sosial dalam kehidupan sehari-hari; 2) teori-teori sosial yang mempengaruhi cara berpikir dan tindakan masyarakat dalam membangun keadilan sosial dan keadilan gender; 3) alat-alat analisis gender sebagai alat analisis feminisme; 4) penerapan alat-alat analisis gender dalam kehidupan pribadi, organisasi, dan komunitas.
- Peningkatan kemampuan pengorganisasian dan advokasi. Rangkaian materinya adalah: 1) pengertian pengorganisasian dan advokasi yang transformatif; 2) prinsip-prinsip pengorganisasian dan advokasi berperspektif keadilan gender; 3) metode pengorganisasian dan advokasi yang transformatif dan berkeadilan gender.

### **Catatan Penting**

- Proses pembuatan modul yang dikomentari dan dikritisi berbagai pihak dalam workshop ini merupakan pengalaman berharga bagi pengayaan materi dan metode sehingga dapat digunakan sebagai modul standar.
- Sisi gender dan agama adalah hal yang paling sensitif dalam hampir setiap pelatihan gender. Oleh karena itu diperlukan seorang fasilitator yang bijak dan dapat mengendalikan diri.
- Hal-hal yang paling sulit untuk menyelenggarakan training gender adalah: a) berbicara mengenai topik agama dan gender; b) berbicara masalah perempuan; c) terpaku dengan

standar tertentu sehingga menghambat kreativitas; d) sulit mengungkapkan kejujuran, ada ketakutan dianggap melecehkan, dan takut dianggap menolak; e) menghubungkan antara paham seks dan gender sehingga banyak orang kesulitan mengikutinya; f) mengembangkan metode partisipatif; dan g) fasilitator sulit jujur pada diri sendiri, apa yang diucapkan tidak sama dengan apa yang dijalankan; l) perbedaan pendapat yang tajam antara peserta laki-laki dan perempuan serta tidak ada kompromi atas perbedaan tersebut.

## **JEKORA ROUNDTABLE DISCUSSION**

Acara ini merupakan kegiatan Jaringan Ekonomi Kerakyatan, sebuah jaringan LSM yang mempunyai fokus perhatian pada pendampingan pada usaha kecil. Diskusi *roundtable* ini akan dilakukan dalam enam putaran menyangkut isu-isu di seputar pengembangan ekonomi kerakyatan. Diskusi terakhir ini merupakan putaran kelima, dilaksanakan pada 14 Mei 2001 di AKATIGA. Tema yang diangkat dalam diskusi ini adalah Reposisi Peran Pemerintah dalam Pengembangan Usaha Kecil di Era Otonomi Daerah. Hadir pembicara: Herman Haeruman Js (ex Deputi Regional dan Sumber Daya Alam Bappenas, sekarang Penasehat Bappenas).

### **Catatan penting:**

- Hambatan dalam reposisi peran pemerintah :
  1. Struktur organisasi dan *job description* belum berubah, bahkan di era otonomi daerah ini.
  2. Penetapan kriteria standar pelayanan pemerintah kepada masyarakat diartikan dengan bertambahnya pungutan dan retribusi tanpa ada perbaikan pelayanan.
  3. Kontrol terhadap birokrasi rendah. Siapa yang mengontrol birokrasi? Pemerintah belum siap melaksanakan konsep pelayanan kepada masyarakat.
  
- Masyarakat dan negara harus sama kuat untuk mendukung terjadinya demokrasi. Begitu pula dengan dunia usaha, pemerintah mungkin tidak perlu campur tangan dengan memberi kredit, tetapi cukup dengan menciptakan iklim usaha yang kondusif. Seperti apa usaha itu?

- Kebijakan Bappenas: tidak perlu ada pemberian kredit modal untuk usaha kecil, tetapi meningkatkan pelayanan (misalnya memangkas birokrasi) untuk mempermudah usaha kecil mengembangkan usahanya. Seperti apa memangkas birokrasi itu? Pertanyaan ini belum terjawab dan memerlukan diskusi-diskusi lanjutan.