

Men-siat-i Otonomi Daerah Demi Pembaruan Agraria: Dari Pintu Masuk Menuju Dapur Kebijakan¹

Oleh:
Noer Fauzi²
R. Yando Zakaria³

PEMBUKA: CELAAN PADA AJARAN SENTRALISTIK-OTORITARIAN SEBAGAI PEMULA JAMAN OTONOMI DAERAH

"Tatanan kehidupan politik yang dibangun selama tiga puluh dua tahun telah menghasilkan stabilitas politik dan keamanan. Namun demikian, pengaruh budaya masyarakat yang sangat kental corak paternalistik dan kultur neofeodalistiknya mengakibatkan proses partisipasi dan budaya politik dalam sistem politik nasional tidak berjalan sebagaimana mestinya. (...) Kekuasaan eksekutif yang terpusat dan tertutup di bawah kontrol lembaga kepresidenan mengakibatkan krisis struktural dan sistemik sehingga tidak mendukung berkembangnya fungsi berbagai lembaga kenegaraan, politik, dan sosial secara proporsional secara optimal. Terjadinya praktik-praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme di masa lalu adalah salah satu akibat dari keterpusatan dan ketertutupan kekuasaan. (...) Mekanisme hubungan pusat dan daerah cenderung menganut sentralisasi kekuasaan dan pengambilan keputusan yang kurang sesuai dengan kondisi geografis dan demografis. Keadaan ini menghambat penciptaan keadilan dan pemerataan hasil pembangunan dan pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. (...) Pengembangan kualitas sumber daya manusia dan sikap mental serta kaderisasi pemimpin bangsa tidak berjalan sebagaimana mestinya. Pola sentralistik dan neofeodalistik mendorong mengalirnya sumber daya manusia yang berkualitas ke pusat sehingga kurang memberi kesempatan pengembangan sumber daya manusia di daerah. Akibatnya terjadi kaderisasi dan corak kepemimpinan yang kurang memperhatikan aspek akseptabilitas dan legitimasi".

Kalimat-kalimat di atas sama sekali bukan dipetik dari sebuah pamflet atau selebaran gelap yang dibuat oleh orang-orang yang berniat menjelek-jelekkan rejim politik-ekonomi yang lampau. Melainkan, kalimat yang dipetik dari TAP MPR RI No. X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara.

Jelas sekali, itu adalah celaan terhadap rejim yang lampau. Pada masa Orde Baru, demikian 'label politik' rezim yang lampau itu, mustahil kiranya kita mendapatkan informasi yang berisi celaan seperti itu. Bahkan hingga ketika tanda-tanda krisis (moneter dan ekonomi) nasional sedang bergulir sekalipun. Dapat dikatakan bahwa tidak ada pula yang menyangka bahwa krisis tersebut akan berkembang menjadi situasi kritis multidimensional,

¹ Dokumen ini pada dasarnya merupakan 'rekaman proses' pengalaman Konsorsium Pembaruan Agraria bersama sejumlah anggota dan mitra-mitra kerjanya dalam 2 - 3 tahun belakangan ini. Khusus melalui pengalaman dari serangkaian kegiatan di bawah program "Pelatihan Pemimpin Lokal dalam Konteks Otonomi Daerah" dan "Penyusunan Kebijakan Daerah yang Partisipatif", yang diselenggarakan oleh Badan Pelaksana Konsorsium Pembaruan Agraria sepanjang tahun 2000 - 2001, bekerjasama dengan Ford Foundation dan BSP Kemala - USAID. Sebagai rekaman proses tentunya banyak pihak yang juga terlibat dalam perumusan berbagai gagasan yang ada dalam dokumen ini. Beberapa nama yang patut disebut adalah Dadang Juliantara (LAPERA, Yogyakarta); Hendro Sangkoyo (JATAM, Melbourne); Danie Wahyu Munggoro (LATIN, Bogor); dan Abdon Nababan (AMAN, Jakarta).

² Ketua Badan Pelaksana - Konsorsium Pembaruan Agraria (BP-KPA). Kritik dan saran harap dialamatkan pada noer@indo.net.id

³ Praktisi Antropologi, *volunteer* pada Institute for Social Transformation (INSIST), Yogyakarta. Turut serta pula dalam kegiatan-kegiatan berbagai ORNOP dan/atau Jaringan Kerja ORNOP lainnya. Kritik dan saran harap dialamatkan pada yando@indo.net.id

yang pada akhirnya mampu membuka gerbang perubahan: tumbangnya rejim sentralistik-otoriter Orde Baru⁴.

Yang penting dipelajari dari pengalaman rezim Orde Baru adalah: *Pertama*, Orde Baru adalah rejim yang lahir dari sebuah situasi krisis. Legitimasi awal Orde Baru adalah kondisi darurat - yang dengan itu dibutuhkan dan "dibenarkan" adanya tindakan-tindakan paksa dengan kekerasan. Akibatnya, kekuatan utama penyangga pemerintahan tidak lain dari militer. Suatu kekuasaan berbasis militer tentu akan membutuhkan biaya yang besar. Bukan saja biaya dalam arti operasional, melainkan juga biaya dalam arti bencana yang dialami oleh rakyat. Termasuk di dalamnya akibat tindakan-tindakan kekerasan, yang ironisnya, dibenarkan oleh produk hukum. Masa itu memang ditandai oleh semacam kekebalan politik dan hukum. *Kedua*, Orde Baru adalah rejim dengan dukungan kuat dari kekuatan anti-perubahan struktural, yakni kekuatan kapitalisme global. Gagasan pembangunan yang dibawa Orde Baru tidak lain dari baju baru dari badan lama: kapitalisme. Dengan demikian, arah dasar dari mesin kekuasaan tidak lain adalah memberikan jalan seluas-luasnya bagi pertumbuhan modal atau pertumbuhan ekonomi kapitalis.

Kedua hal ini sudah barang tentu membawa akibat yang sangat besar pada corak hubungan negara, modal dan rakyat. Penyelenggara kekuasaan negara dengan segera menjelma menjadi kekuatan baru, yang bisa menjadi independen dihadapan rakyat, bahkan anti partisipasi rakyat. Negara bukan saja membatasi sejauh mungkin partisipasi tetapi juga memandulkan semua saluran aspirasi rakyat. Karena tak ada kontrol, pada gilirannya, memberi ruang hidup bagi ekonomi biaya tinggi dan sekaligus merebaknya KKN (Kolusi, Korupsi, Nepotisme). Kekuasaan pada akhirnya menjadi alat untuk "mencari uang" yang -- lagi-lagi -- ironisnya menjadi kejahatan yang dilindungi dan dibenarkan oleh hukum.

Bersamaan dengan itu, sistem pemerintahan disusun dengan tidak memperbesar ruang bagi daerah untuk menata dirinya sendiri, sebagaimana yang diatur oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah. Melainkan, sebaliknya, daerah selalu dicurigai sebagai berpotensi mengadakan pemisahan diri. Oleh sebab itu, meskipun otonomi daerah diagendakan, namun ia tetap dalam rangka menjadikannya sebagai kepanjangan tangan pemerintahan pusat. Hal ini bukan saja memperpanjang proses birokrasi, tetapi juga menjadi faktor penghambat bagi percepatan integrasi daerah ke dalam ekonomi global. Resistensi daerah dan issue ketidakadilan yang menguat, menjadi masalah tersendiri: meningkatkan biaya ekonomi dan sekaligus menciptakan ruang yang tidak kondusif bagi kegiatan-kegiatan yang produktif.

Kesadaran akan kesalahan-kesalahan masa lampau inilah yang menggerakkan para anggota MPR RI memerintahkan pelaksanaan suatu agenda yang kita kenal dengan nama Otonomi Daerah, yang pada hakekatnya adalah salah satu semangat jaman (*zeitgeist*), dengan menjadikannya sebagai salah satu agenda reorganisasi Negara Kesatuan Republik Indonesia pasca rezim Orde Baru. Agenda Otonomi Daerah ini memperoleh alas yang sangat tepat ketika dikaitkan dengan kenyataan-kenyataan berikut ini:⁵

Pertama, semakin terkuaknya ke permukaan berbagai keterbatasan dan persoalan yang melekat dan atau sebagai sampingan dari tata cara pengelolaan politik dan pemerintahan yang bercorak *hyper*-sentralis dalam 32 tahun terakhir ini. Ketergantungan daerah-daerah ke pusat yang berjalan beriringan dengan hilangnya kemandirian daerah-daerah, dominannya instruksi pusat yang dibarengi dengan matinya inisiatif daerah-daerah, terjadinya uniformitas secara eksekutif yang berjalan bersisian dengan mudahnya kemajemukan dan marginalisasi kultur dan nilai-nilai daerah, terjadinya eksploitasi sumber daya daerah secara eksekutif

⁴ Bahkan pengamat sosial-politik Indonesia sekaliber Prof. William R. Lidle pun terkesan pesimis akan kemungkinan jatuhnya rezim Orde Baru. Silahkan simak beberapa tulisan dan hasil wawancaranya di berbagai media massa yang terbit sekitar pertengahan tahun 1997.

⁵ 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, 2000.

demi kepentingan pusat yang berjalan bersamaan dengan terjadinya kemunduran kehidupan sosial-ekonomi daerah-daerah, dan masih banyak lainnya. Ini semua merupakan contoh-contoh yang menyertai penyelenggaraan pemerintahan dan politik yang *hyper*-sentralistis selama sekian lama.

Kedua, hal pertama di atas sebenarnya merupakan refleksi dari sebuah kecenderungan global, yakni bangkrutnya model pengelolaan kehidupan sosial, ekonomi dan politik yang bercorak sentralistis yang mendominasi model pembangunan di rata-rata negara dunia ketiga sejak tahun 1970-an. Meluasnya kesenjangan sosial dan kesenjangan antardaerah yang terungkap baik lewat semakin terkonsentrasinya penguasaan alat-alat produksi dan aset-aset ekonomi di tangan sejumlah kecil daerah dan kelompok masyarakat maupun lewat terjadinya penggelembungan kemiskinan di sebagian daerah dan masyarakat menyebabkan kedigdayaan model sentralistik yang sekian lama dipercaya sebagai mesin penyebaran kamakmuran dalam sebuah masyarakat kehilangan kegayuhannya.

Ketiga, terjadinya perubahan secara dramatis politik domestik Indonesia dari rezim otoritarianisme ke arah pemujaaan terhadap rezim demokratis. Pergeseran rezim ini menyebabkan pula terjadinya pergeseran mendasar dalam masyarakat. Otoritarianisme yang mengunggulkan konsentrasi dan sentralisasi kekuasaan yang merupakan prefensi lama harus berhadapan dengan tuntutan demokrasi yang berangkat dari tesis tentang penyebaran kekuasaan yang kini menjadi preferensi utama masyarakat.

Keempat, gejala di atas berlangsung dalam lingkungan politik internal yang ditandai oleh mudarnya kapasitas pusat untuk mempertahankan model sentralistik sebagai akibat dari mudarnya kemampuan dua instrumen penegakan politik sentralisasi, yakni *politics of sticks* dan *politics of carrot*. Hancurnya basis material negara sebagai akibat dari krisis ekonomi berkepanjangan dan KKN menyebabkan pusat kehilangan sumber daya *financial* (material) untuk membeli dan mempertahankan loyalitas dan kepatuhan daerah-daerah kepada Jakarta. Sebuah syarat yang selama sekian lama mudah dipenuhi Orba justru karena kuatnya topangan penghasilan dari eksplorasi dan eksploitasi SDA dan bantuan LN. Dengan ini, operasionalisasi *politics of carrots* menjadi mustahil untuk diwujudkan. Sementara, pengungkapan kepermukaan aneka *pathology* yang melekat dalam militer membuat tentara sebagai *instrumen politics of sticks* kehilangan landasan moral, politis dan legitimasi untuk berfungsi sebagai kekuatan pemaksa kepatuhan dan loyalitas daerah-daerah. Bahkan, lebih lagi, berbagai penyimpangan tentara terutama yang berkaitan dengan pelanggaran HAM telah menjadi energi pembenar bagi semakin kuatnya penentangan terhadap otoritas Jakarta.

Kelima, bangkit dan semakin meluasnya gerakan *ethno-nationalism* di berbagai daerah sebagai bagian dari kesadaran identitas/kultural. Kebijakan-kebijaksanaan Jakarta yang selama sekian lama lebih memihak pusat dan merugikan daerah-daerah telah berakibat pada terjadinya degradasi pemahaman terhadap Jakarta. Jakarta tidak lagi dimaknai sebagai "pusat" bagi setiap daerah, tetapi telah mendapatkan status primordialnya sebagai identik dengan "Jawa". "Jakarta adalah representasi Jawa". Akibatnya, terjadi perluasan penentangan terhadap Jakarta yang telah dirumuskan sebagai kekuatan "kolonial". Meluasnya penggunaan terminologi semisal *intercolonialism*, kolonialisme Jawa, atau Jawanisasi, adalah contoh-contoh konkret dari gejala diatas. Secara positif kecendrungan ini diungkapkan lewat keyakinan daerah-daerah mengenai kemampuan untuk mengelola diri sendiri.

Keenam, perubahan sistem pemilu dan kepartaian yang telah menempatkan "daerah" sebagai pusat legitimasi aktivitas berpemilu dan berpartai kita. Penempatan daerah lewat pemberian legitimasi kepada cabang partai untuk berfungsi sebagai kekuatan penentu proses rekrutmen politik - terlepas dari fakta hal ini masih berjalan tersendat-sendat - dan lewat penempatan "kecamatan" dan Daerah Tingkat II sebagai "distrik" pemilu telah memberikan energi baru bagi bangkitnya kembali politik lokal secara signifikan.

Pertanyaannya sekarang adalah, perubahan apa yang dapat diharapkan dengan politik otonomi daerah yang baru itu? Untuk menjawab pertanyaan ini, terlebih dahulu, ada baiknya jika kita mengkaji makna 'otonomi daerah' itu sendiri.

Kata "otonomi", yang pada hakekatnya berarti mengatur rumah tangga sendiri. Kata otonomi itu kemudian didampingkan dengan kata "daerah". Dengan otonomi daerah, karenanya, ada

Mensiasasti Otonomi Daerah den

Bagan 1: Tiga Jenis Hubungan Pusat-Daerah

	Asas	Sifat Pemberian Kewenangan	Perbedaan Kewenangan pada Pemerintah		
			Pusat	Propinsi	Kabupaten/ Kota
1	Desentralisasi	Penyerahan	Pengawasan Pengendalian Pertanggung-jawaban umum	Kordinasi Pengawasan	Kebijakan Perencanaan Pelaksanaan Pembiayaan (kecuali gaji pegawai)
2	Dekonsentrasi	Pelimpahan	Kebijakan Perencanaan Pembiayaan Pengawasan	Kordinasi	Menunjang Melengkapi
3	Pembantuan (<i>medebewind</i>)	Pengikut-sertaan	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

kehendak untuk memperbaharui hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Yaitu melalui perubahan corak hubungan yang semula titik tekannya berada pada azas-azas dekonsentrasi dan *mede-bewind* menjadi ber-pokok pada azas desentralisasi.

Itu berarti bahwa dengan corak hubungan yang baru itu, hal-hal yang berkaitan dengan sifat pemberian kewenangan dan implikasinya pada perbedaan kewenangan antara pemerintah pusat, propinsi dan kabupaten/kota juga berubah coraknya (lihat Bagan 1).

Sejatinya, dengan perubahan itu, berbeda dengan dekonsentrasi dan *medebewind* yang merupakan ekspresi dari sentralisasi pembuatan kebijakan, dengan desentralisasi, jarak antara rakyat dengan pembuat kebijakan (*policy makers*) menjadi akan lebih dekat. Sehingga, diharapkan kebijakan-kebijakan yang dihasilkan juga akan lebih sesuai dengan hajat hidup rakyat. Lebih jauh lagi, diharapkan, akan semakin terbuka pula 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, UU 25/99 hingga PP No. 25/2000. Di dalam berbagai perangkat peraturan-perundangan itu desentralisasi didudukkan sebagai formula yang dipertentangkan dengan sentralisasi kewenangan yang diwujudkan melalui pola dekonsentrasi dan *medebewind*. Model pengelolaan politik dan pemerintahan yang *hypercentralistic* ini pada era reformasi menjadi kehilangan kapasitasnya sebagai akibat dari mudurnya kemampuan dua instrumen penegaknya. Masing-masing adalah *politics of sticks* dan *politics of carrot*. Hancurnya basis material negara sebagai akibat dari 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 hutang luar negeri. Dengan demikian operasionalisasi *politics of carrot* menjadi mustahil untuk diwujudkan. Sementara itu, pengungkapan aneka *pathology* yang melekat dalam militer membuat tentara sebagai instrument *politics of sticks* kehilangan landasan moral, politis dan legitimasi untuk berfungsi sebagai kekuatan pemaksa kepatuhan dan loyalitas daerah. Bahkan, berbagai penyimpangan tentara terutama yang berkaitan dengan pelanggaran HAM telah menjadi pembenar bagi semakin kuatnya penentangan terhadap otoritas Jakarta⁶.

Seperti telah disebut di atas, apa yang didiskusikan di atas sebenarnya merupakan salah satu agenda reorganisasi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Agenda itu telah menjadi pilihan yang tidak mungkin dicabut kembali alias suatu keniscayaan. Sama sekali tidak tersedia jalan untuk mundur (*point of no return*), meskipun konjungtur politik (di pemerintah pusat maupun daerah) di masa kini belum menjanjikan iklim perubahan yang lebih mendasar.

Keseluruhan uraian buku kecil ini berangkat dari anggapan bahwa keberlangsungan Negara Republik Indonesia akan ditentukan oleh seberapa jauh Negara ini mampu menata ulang hubungannya dengan rakyat. Negara ini tidak akan bertahan - tanpa tindakan-tindakan politik yang represif -- jika tidak didukung oleh rakyat yang hidup. Terkandung keinginan, buku kecil ini adalah suatu undangan bagi perubahan tentang cara pikir yang menyangkut interaksi antara Negara dan Masyarakat: dari yang semula bercorak berpusat pada Negara (*state centered approach*) menjadi cara pikir yang berpusat pada rakyat (*society centered approach*).

Yang diperlukan sekarang adalah -- di satu pihak -- mengubah sosok negara tak lebih sebagai suatu sistem pengurusan dan administrasi kehidupan bersama yang lentur sejalan dengan dengan mandat yang diberikan oleh rakyatnya. Hal ini hanya bisa terjadi manakala

⁶ Cornelis Lay (2000), *Op Cit.*

ada suatu kesadaran atas kekeliruan praktek Negara akibat 'sesat pikir' tentang (konsep) Negara itu sendiri, yang dalam perjalanan pengalaman Indonesia, telah menjadi sosok yang semakin menjauh dari jangkauan dan kepentingan rakyat. Di pihak lain, dari sisi rakyat sendiri, agaknya diperlukan sebuah upaya yang lebih dari upaya-upaya hari kemarin. Yakni suatu upaya untuk mengembalikan ingatan rakyat akan hak dan kewajibannya atas keberadaan Negara. Termasuk di dalamnya kesadaran kritis dan keyakinan bahwa merekalah sesungguhnya subyek dari seluruh perbuatan Negara itu. Rakyat yang ditempatkan dan/atau menempatkan diri hanya sebagai objek perbuatan-perbuatan negara adalah cerita hari kemarin: suatu masa lalu yang harus ditinggalkan.

Buku ini hadir dalam situasi dimana Rakyat dan Negara Indonesia saat ini sedang terperangkap dalam Kapitalisme Global. Masalah dasar yang dihadapi oleh kapitalisme global, yang sekarang dihaluskan dengan istilah globalisasi, sesungguhnya tidak berubah, yakni bagaimana menciptakan situasi dan kondisi yang mendukung dirinya. Ketika negara (baca: pemerintahan) makin dirasakan tidak mendukung, maka pilihannya menjadi "bagaimana mengubahnya menjadi kekuatan pendukung proses integrasi dalam kapitalisme global". Apa yang disebut-sebut sebagai "Reformasi" dalam konteks ini sesungguhnya tidak boleh dibaca sebagai upaya memungkinkan pembaruan yang mendasar bagi kehidupan rakyat, melainkan pemerintahan sebagai salah satu penggerak perubahan diubah wataknya menjadi *market friendly*, yakni ramah terhadap kepentingan pasar yang dikuasai oleh para pemodal raksasa. Bahkan lebih dari itu, sering kali pejabat pemerintahan menyuarakan kepentingan pasar dengan bungkus kepentingan rakyat.

Dengan demikian, perlu kita sadari bahwa⁷

Apa yang biasanya terjadi adalah suatu proses sosial yang agak kompleks dimana ideologi menjembatani antara kepentingan-kepentingan dengan kebijakan. Suatu ideologi adalah sistem-kepercayaan -- seperangkat teori, kepercayaan, dan mitos dengan sejumlah pertalian didalamnya -- yang berupaya menguniversalkan kepentingan suatu sektor sosial tertentu kepada masyarakat seluruhnya. Dalam ideologi pasar, sebagai contoh, membebaskan kekuatan pasar dari hambatan-hambatan negara dikatakan suatu usaha bagi kepentingan umum bukan hanya kalangan bisnis, tetapi juga bagi keseluruhan masyarakat.

Pengaruh itu semakin lama semakin menampakkan diri, terutama ditandai dengan adanya (i) tekanan internasional untuk menciptakan suatu tata pemerintahan baru yang disebut dengan *good governance* dan memperkecil peran negara - dengan tekanan penurunan subsidi dalam segala bidang, serta penghapusan kegiatan negara yang berorientasi sosial; (ii) derasnya perusahaan-perusahaan raksasa asing untuk berinvestasi, terutama di bidang yang memerlukan tanah dan sumberdaya alam yang kaya, seperti pada sektor pertanian, pertambangan, perkebunan dan kehutanan; (iii) dirancangnya dan kemudian dijalankannya program-program pemerintah dengan uang hutang (*debt related programs*) yang secara langsung maupun tidak menyediakan fasilitas yang subur untuk melayani kepentingan investasi dalam negeri maupun asing, dan (iv) ikatan-ikatan perjanjian internasional yang memaksa pemerintahan Indonesia untuk menghilangkan halangan arus transaksi pasar.

Singkat kata, hendak dinyatakan di sini bahwa tugas-tugas utama pemerintahan - baik pemerintahan pusat maupun daerah -- untuk meng-urus-i rakyat, terutama golongan yang miskin, digero-goti sedemikian rupa, sehingga pemerintahan lebih diarahkan pada urusan-urusan yang bersifat layanan seperti bisnis belaka (*likely business*). Sementara itu, bila hal ini diletakkan dalam konteks problem rakyat ini, maka terdapat masalah yang sangat serius, yakni membiarkan rakyat bertarung dalam arena yang sudah pasti akan kalahnya.

⁷ Walden Bello *et al.* (1994), *Dark Victory, The United States, Structural Adjustment and Global Poverty*, Amsterdam, The Transnational Institute, hal.8.

Gambar singkat di atas, pada dasarnya hendak menunjukkan adanya perubahan-perubahan penting di tingkat global, termasuk perubahan watak pemerintahan dengan maksud untuk mengubah tata ekonomi-politik lama, yang dipandang sudah tidak memadai, dan digantikan dengan tata baru yang sekarang diistilahkan dengan nama neo-liberalisme, yang tak lain adalah suatu tatanan global yang disuarakan oleh perusahaan-perusahaan transnasional (*transnasional corporations*), negara-negara Eropa dan Amerika dan badan-badan dunia seperti Bank Dunia, International Monetary Fund (IMF) dan World Trade Organisation (WTO).

Buku ini tak hendak mengurai anatomi dari mesin-mesin neo-liberalisme yang diurai sekilas di atas, melainkan hendak mengajukan suatu kerangka kerja bagi (calon-calon) penggerak Pembaruan Agraria (*agrarian reform*) dalam konteks reorganisasi pemerintahan daerah. Buku ini adalah suatu undangan pada pelaku-pelaku Otonomi Daerah, baik Pemerintah Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Organisasi Non-Pemerintah, Perguruan Tinggi, dan Tokoh-tokoh Masyarakat untuk men-siasat-i Otonomi Daerah sedemikian rupa sehingga mampu meletakkan fondasi bangunan masyarakat yang mantap melalui penataan ulang penguasaan dan pemanfaatan tanah dan sumberdaya alam yang ada di daerah tersebut.

I. PERALIHAN KESETIAAN, MAIN-MAIN ATAU SUNGGUH-SUNGGUH?

Peralihan kesetiaan dari (suatu) paradigma ke paradigma (lain) adalah suatu pengalaman perubahan keyakinan yang tidak dapat dipaksakan.
(Thomas S. Kuhn, 1970)⁸

TAP MPR RI No. XV/MPR/1998 tentang Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan; serta Pembagian Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, adalah dasar hukum pertama yang meletakkan prinsip-prinsip baru dalam otonomi daerah. Dinyatakan bahwa:

- ▶ Penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah (Pasal 1);
- ▶ Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokratisasi dan memperhatikan keanekaragaman daerah (Pasal 2);
- ▶ Pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional antara pusat dan daerah dilaksanakan secara adil untuk kemakmuran masyarakat daerah dan bangsa secara keseluruhan (Pasal 3, ayat 1), dan Pengelolaan sumber daya alam dilakukan secara efektif dan efisien, bertanggungjawab, transparan, terbuka, dan dilaksanakan dengan memberikan kesempatan yang luas kepada pengusaha kecil, menengah dan koperasi (ayat 2);
- ▶ Perimbangan keuangan pusat dan daerah dilaksanakan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografis, jumlah penduduk, dan tingkat pendapatan masyarakat daerah (Pasal 4);
- ▶ Pemerintah Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan (Pasal 5);
- ▶ Penyelenggaraan otonomi daerah; Pengaturan, pembagian, pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan; dan Perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka mempertahankan dan memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan berdasarkan asas kerakyatan berkesinambungan yang diperkuat dengan pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan masyarakat (pasal 6).

Seluruh ketentuan ini, lebih lanjut dengan Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Kedua UU ini menempatkan Otonomi Daerah secara utuh pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, yang dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 berkedudukan sebagai Kabupaten Daerah Tingkat II dan Kotamadya Daerah Tingkat II.

Argumen yang membenarkan "pemerintahan daerah sebagai alat dari pemerintahan pusat" sudah tak diterima lagi, bahkan nyata-nyata telah dicela. Argumen yang dicela itu adalah (bagian Penjelasan UU nomor 5 tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah):

- e. Prinsip yang dipakai bukan lagi "otonomi yang riil dan seluas-luasnya" tetapi "otonomi yang nyata dan bertanggung jawab." Dengan demikian prinsip otonomi yang riil atau nyata tetap merupakan prinsip yang harus melandasi pelaksanaan pemberian otonomi kepada Daerah. Sedang istilah "seluas-luasnya" tidak lagi dipergunakan karena berdasarkan pengalaman selama ini istilah tersebut ternyata dapat

⁸ Sebagaimana dikutip oleh Egon G. Guba (1978), *Menuju Metodologi Inkuiri Naturalistik dalam Evaluasi Pendidikan*, Jakarta: Penerbit Djambatan

menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan Negara Kesatuan dan tidak serasi dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada Daerah sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara. Istilah "nyata" dan "bertanggung jawab" kiranya akan menjadi lebih jelas di dalam penjelasan-penjelasan selanjutnya;

- f. Maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada Daerah sudah ditegaskan di dalam Garis-garis Besar Haluan Negara yang berorientasi pada pembangunan. Yang dimaksud dengan pembangunan di sini adalah pembangunan dalam arti yang luas, yang meliputi segala segi kehidupan. Jadi pada hakikatnya Otonomi Daerah itu lebih merupakan kewajiban dari pada hak, yaitu kewajiban Daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab;
- g. Garis-garis Besar Haluan Negara dengan tegas telah memberikan pengarah-pengarah yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan otonomi Daerah yang nyata dan bertanggung jawab. Pengarah-pengarah tersebut mencakup hal-hal sebagai berikut : (1) harus serasi dengan pembinaan politik dan Kesatuan bangsa; (2) harus dapat menjamin hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan; (3) harus dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah. Dari pengarah-pengarah tersebut tampak dengan jelas perwujudan dari prinsip Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggung jawab. Nyata, dalam arti bahwa pemberian otonomi kepada Daerah haruslah didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin Daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangga sendiri. Bertanggung jawab, dalam arti bahwa pemberian otonomi itu benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebut di seluruh pelosok Negara dan serasi atau tidak bertentangan dengan pengarah-pengarah yang telah diberikan, serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah. Kiranya dapat dimengerti bahwa istilah "otonomi yang seluas-luasnya" adalah tidak sesuai dengan jiwa pengarah-pengarah tersebut, terutama ditinjau dari segi kesatuan bangsa dan keutuhan Negara Kesatuan;
- h. Intisari keempat adalah bahwa pemberian otonomi ke pada Daerah, dilaksanakan bersama sama dengan dekonsentrasi. Rumusan ini adalah sangat tepat dan secara prinsipil berbeda dengan rumusan yang terkandung dalam penjelasan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XXI/MPRS/1966, dimana dekonsentrasi dinyatakan sebagai komplemen saja sekalipun dengan predikat "vital". Dengan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, asas dekonsentrasi bukan sekedar komplemen atau pelengkap terhadap asas desentralisasi, akan tetapi sama pentingnya dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah. Apakah sesuatu urusan pemerintahan di daerah akan tetap diselenggarakan oleh perangkat Pemerintah (atas dasar dekonsentrasi) ataukah diserahkan kepada Daerah menjadi urusan otonomi (atas dasar asas desentralisasi) terutama didasarkan pada hasilguna dan dayaguna penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Oleh karena menurut Undang-Undang Dasar 1945 negara kita adalah Negara Kesatuan, maka dalam penyusunan Undang-undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan dalam melaksanakan usaha-usaha dan kegiatan-kegiatan apa pun dalam rangka kenegaraan harus tetap dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- i. Dari uraian-uraian di atas jelaslah kiranya bahwa penyelenggaraan pemerintahan di daerah menurut Undang-undang ini dilaksanakan berdasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut : (1) pelaksanaan pemberian otonomi kepada Daerah harus menunjang aspirasi perjuangan rakyat, yakni memperkokoh Negara Kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat Indonesia seluruhnya; (2) pemberian otonomi kepada Daerah harus merupakan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab; (3) asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi, dengan memberikan kemungkinan pula bagi pelaksanaan asas tugas pembantuan; (4) pemberian otonomi kepada Daerah mengutamakan aspek keserasian dengan tujuan di samping aspek pendemokrasian; (5) tujuan pemberian otonomi kepada Daerah adalah untuk meningkatkan dayaguna dan hasilguna penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa;

Di masa lampau, pilihan model hubungan ini dengan sendirinya menimbulkan masalah yang nyata, yang tentu saja tidak hanya terletak pada pola hubungan kekuasaan dimana pemerintahan daerah sekedar menjadi alat pemerintahan pusat yang terjadi, melainkan terutama pada akibat-akibat dari pola hubungan yang dikembangkan itu.

Pertama, dominasi pemerintah pusat pada pemerintah daerah. Misalnya ketika kepentingan pemerintah pusat tidak sejalan atau tidak memiliki kesesuaian dengan kepentingan pemerintah daerah. Pada bagian lain, terdapat fakta dimana pemerintah pusat menjadi penikmat terbesar dari hasil-hasil kekayaan. Hal ini setidaknya bisa dilihat dari

ketimpangan pendapatan dan pembelanjaan pusat dan daerah: sebagai contoh untuk paruh pertama tahun 1990-an perbandingan antara pendapatan pusat dan daerah adalah 96:4, sedangkan perbandingan pembelanjaan 79:21⁹. Dengan demikian, kekayaan lebih banyak tersedot ke pusat, dan daerah hanya memperoleh sedikit, dan itupun masih harus dibagi secara merata dengan berbagai daerah. Jadi, koreksi tidak hanya diarahkan oleh semangat penertiban manajerial (teknis-administratif) hubungan pusat-daerah saja, melainkan juga didasari oleh tuntutan akan keadilan.

Kedua, suatu pola hubungan yang mengedepankan dan memposisikan pusat sebagai pihak "pemilik kebenaran", pada dasarnya membawa masalah lain, yang tidak kalah seriusnya - yakni penyeragaman demi memudahkan pekerjaan pusat. Pemaksaan melalui penyeragaman ini dengan sendirinya menghancurkan lokalitas yang merupakan sendi-sendi keberlanjutan hidup rakyat, yang setidaknya terdiri dari (i) sistem penguasaan dan pemanfaatan tanah dan sumberdaya alam yang telah bersesuaian dengan kebudayaan dan alam setempat; (ii) Sistem produksi, konsumsi dan distribusi yang telah menjamin keberlangsungan hidup masyarakat; (iii) Sistem norma - hukum adat yang mengatur keseimbangan keseharian kehidupan, dan (iv) Sistem reproduksi sosial yang mengatur regenerasi ('tongkat estafet') kebudayaan pada generasi berikutnya.

Ketiga, adanya suatu pengakuan bahwa pola hubungan yang terbangun antara pemerintahan dan rakyat sangat timpang. Pada satu sisi pemerintahan memiliki posisi dominan, dan dengan sendirinya memiliki kewenangan yang mutlak, sehingga tidak merasa perlu untuk bertanya pada rakyat, apalagi memperkuat inisiatif rakyat. Di pihak pemerintahan sendiri terdapat kesenjangan yang besar antara pemerintah di satu sisi, dan badan perwakilan rakyat di sisi yang lain. Keberadaan perwakilan rakyat yang seharusnya bisa menjalankan fungsi menyerap, menyalurkan dan memperjuangkan aspirasi rakyat, dalam praktek menjadi sangat sulit bisa diwujudkan. Yang terjadi justru suatu situasi dimana badan perwakilan tidak lebih hanya sebagai "juru stempel", pembenar (pemberi legitimasi) atas apa yang sudah diputuskan atau sikap yang diambil pemerintah (pemegang kekuasaan eksekutif atau penyelenggara pemerintahan). Rakyat akhirnya berposisi sebagai manusia pengungsi, bangsa asing, atau manusia terlantar, yang seakan-akan tidak punya hak untuk ikut campur, lebih-lebih sebagai pelaku utama. Kalangan cerdas pandai kadang membenarkan proses tersebut dengan menyebut bahwa massa rakyat dalam posisi tidak siap atau tidak memiliki kecakapan yang cukup untuk ikut campur atau berpartisipasi. Pada akhirnya pemerintah berjalan dengan menempatkan rakyat sebagai objek belaka, kecuali mereka meminta keaktifan rakyat ketika pemilu, selebihnya tidak.

Apa yang hendak dikoreksinya? Sangat jelas bahwa:

- (1) Ada perubahan pola hubungan antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah, yang lebih memberdayakan pemerintahan daerah melalui pemberlakuan desentralisasi;
- (2) Penyelenggaraan otonomi daerah, tidak ditujukan bagi kepentingan pusat, melainkan untuk kepentingan daerah, agar bisa tercipta perbaikan layanan pemerintahan untuk rakyat; dan
- (3) Lebih dari sekedar memperbaiki layanan pada rakyat, penyelenggaraan otonomi daerah hendak membuka ruang lebar-lebar partisipasi rakyat yang sejati dalam membentuk kebijakan pemerintahan, baik secara langsung maupun melalui parlemen daerah.

⁹ Mengenai hal ini lihat: F. Wahono (1999), *Demokrasi Ekonomi*, Yogyakarta, Pidato Dies Natalis Universitas Sanata Dharma.

Menjadi jelas bahwa hal ini menjanjikan berbagai hal positif, namun mengandung pula di dalamnya sejumlah kemungkinan terwujudnya berbagai hal negatif, yakni:¹⁰

- (1) Pengalihan kekuasaan secara besar-besaran ke Daerah-daerah yang masih ditandai oleh bekerjanya struktur otoritarian bisa jadi akan berakhir dengan pengalihan otoritarianisme pada tingkat sistem politik nasional menjadi otoritarianisme lokal.
- (2) Pengalihan kekuasaan secara besar-besaran ke dalam politik lokal yang masih ditandai oleh kuatnya struktur feodal bisa jadi akan berakhir secara negatif dengan terjadinya penguatan kembali struktur aristokrasi lokal.
- (3) Pengalihan secara besar-besaran ke Daerah-daerah yang bercorak majemuk tetapi didominasi oleh salah satu kelompok kategori tertentu, bisa berakhir secara negatif dengan penindasan terhadap kelompok minoritas atau paling tidak berakibat pada terjadinya diskriminasi.
- (4) Pengalihan kekuasaan secara besar-besaran ke Daerah-daerah yang bercorak mejemuk tanpa adanya kelompok dominan bisa jadi berakhir secara negatif dengan meluasnya konflik horisontal antarkelompok masyarakat, terutama sebagai akibat dari usaha masing-masing kelompok untuk merebut kontrol atas resources politik lokal yang ada.
- (5) Pengalihan kekuasaan secara besar-besaran kepada Daerah-daerah dalam situasi kentalnya KKN bisa jadi akan berakhir sebagai pengalihan KKN dari tingkat nasional ke Daerah-daerah. Hal ini menjadi krusial untuk diperhatikan, terutama bagi daerah-daerah dengan sistem *extended family* yang kental ataupun dengan sistem *tribe* yang masih kental.
- (6) Pengalihan kekuasaan secara besar-besaran kepada Daerah-daerah yang masih dikukung oleh pemahaman bahwa "otonomi" adalah kata lain dari "auto money" akan berakibat negatif pada eksploitasi sumber daya alam tanpa kendali demi peningkatan PAD. Hal ini berisiko terutama untuk daerah-daerah dengan kepemilikan SDA yang berlimpah. Persoalannya bukan semata-mata terkait dengan laju kerusakan lingkungan yang akan terus meningkat dan hancurnya basis kehidupan generasi mendatang, tetapi sekaligus dapat berakibat pada konflik lintas etnik ataupun kelompok primordial. Hal ini terutama disebabkan karena "SDA" di banyak daerah memiliki kaitan-kaitan sosial, kultur, ekonomis dengan "etnisistas".

¹⁰ Cornelis Lay (2000), *Op Cit.*

II. PEMERINTAHAN DAERAH, PEMBERI PERINTAH ATAU PENGURUS RAKYAT?

..... pemerintahan merupakan sebuah pertunjukan tentang bagaimana mengelola 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 resiko kegagalan yang sama, selama rakyat sendiri tidak aktif dan tidak berkesungguhan mengurus apa yang menjadi persyaratan kehidupannya.

(Hendro Sangkoyo, 2000)¹¹

Di masa lampau, perimbangan kekuasaan antara Pemerintah Daerah dengan DPRD saat ini sangat timpang. Dalam susunan hubungan yang terdahulu, pemerintah daerah tidak lebih sebagai alat kekuasaan pemerintah pusat. Dalam UU No. 5 tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah, pada bagian menimbang, butir e disebutkan:

bahwa dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok Negara dan dalam membina kestabilan politik serta kesatuan bangsa, maka hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan, diarahkan pada pelaksanaan Otonom Daerah yang nyata dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi.

Ciri-ciri dari kebijakan otonomi daerah yang lama adalah:¹²

Pertama, bahwa kekuasaan pusat mengupayakan suatu skema kerja dan organisasi, serta orientasi, yang sedemikian rupa sehingga otonomi daerah bukan berwujud sebagai penguatan daerah, melainkan menempatkan daerah sebagai instrumen efektif untuk keperluan realisasi tujuan yang telah ditetapkan pusat. Dengan demikian, pusat menganggap bahwa apa yang sudah diputuskan pusat merupakan hal yang lebih luhur (benar) dan dengan demikian tidak perlu dibantah, dan tidak diberikan ruang untuk membantah atau memberikan penilaian.

Kedua, Posisi DPRD ada di bawah kekuasaan pemerintah daerah. Pada pasal 13 ayat 1 UU Nomor 5 tahun 1974 disebutkan bahwa

bahwa pemerintah daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Selanjutnya, dalam Pasal 22 - UU No.5 tahun 1974 dinyatakan bahwa

- (1) Kepala Daerah menjalankan hak, wewenang dan kewajiban pimpinan pemerintahan Daerah.
- (2) Dalam menjalankan hak, wewenang dan kewajiban pemerintahan Daerah, Kepala Daerah menurut hirarkhi bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.
- (3) Dalam menjalankan hak, wewenang dan kewajiban pemerintahan Daerah, Kepala Daerah berkewajiban memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sekurang-kurangnya sekali setahun, atau jika dipandang perlu olehnya, atau apabila diminta oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

¹¹ Hendro Sangkoyo (2000), *Pemenuhan Syarat-syarat Sosial dan Ekologis sebagai Agenda Pokok Pengurusan Masyarakat dan Wilayah*, Kertas Posisi Konsorsium Pembaruan Agraria No. 8.

¹² Lopera (2000), *Otonomi Versi Negara*, Yogyakarta, Lopera Pustaka Utama.

Jelas, posisi DPRD yang lemah, tidak mempunyai hak untuk meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah, membuat aspirasi rakyat tidak bisa tersalurkan secara efektif melalui perwakilan rakyat di daerah. Kekuasaan eksekutif daerah lebih tinggi, sehingga fungsi kontrol tidak bisa berjalan. DPRD bukan sebagai parlemen daerah, melainkan sebagai kelengkapan dari eksekutif.

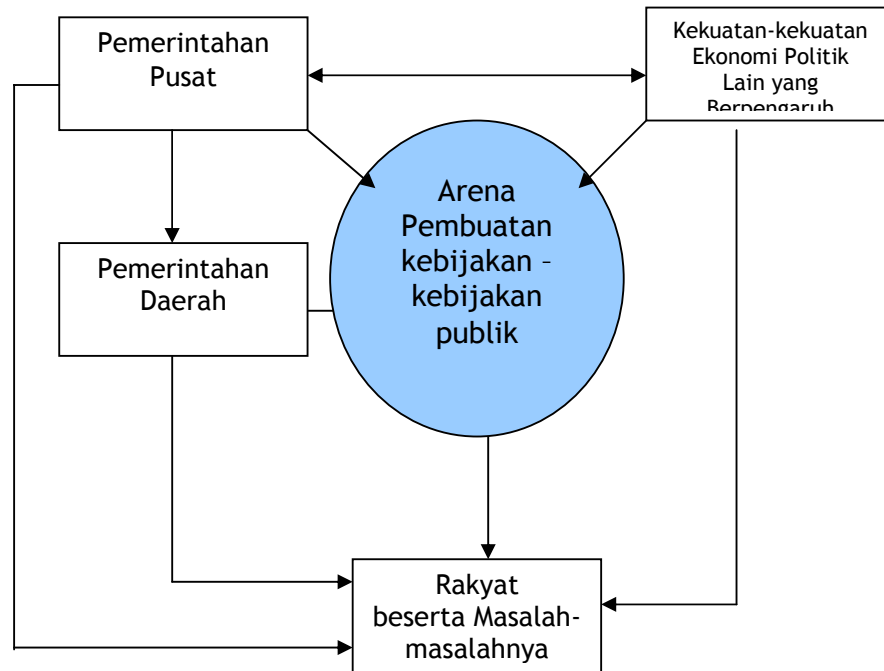
Dengan demikian, pemerintahan daerah tidak lebih ditempatkan sebagai bagian dari mesin pembangunannya pemerintah pusat untuk keselarasan dan efektivitas kerja pencapaian pertumbuhan ekonomi, dan pemerintahan daerah dijadikan perpanjangan tangan untuk keperluan stabilitas nasional, yang merupakan prasyarat bagi gerak pembangunan ekonomi. Jika demokrasi diindikasikan oleh ruang rakyat yang lebih terbuka, maka sangat jelas tampak bahwa kebijakan yang ada telah dengan sengaja mengorbankan demokrasi demi keperluan kepentingan birokrasi, melalui pembatasan atas posisi dan peran institusi legislatif. Selain itu, pembatasan parlemen daerah, menjadikan institusi kontrol tidak bisa berjalan efektif. Segala sesuatu dibawah kendali pusat.

Ketiga, alasan efisiensi dan kebutuhan-kebutuhan untuk mewujudkan apa yang sering disebut sebagai mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan RI, membuat pemerintah pusat sangat terlihat menyimpan keengganan untuk menyerahkan wewenang yang lebih besar kepada daerah otonom. Yang tampak malah suatu pengingkaran terhadap desentralisasi dengan mengedepankan dekonsentrasi. Otonomi sebagai konsep yang memaksudkan berlangsungnya proses penguatan daerah, untuk lebih berdaya dalam menampung dan mengaktualisasi aspirasi rakyat setempat, dalam praktek telah dipalsukan dan dijegal oleh pola penyelenggaraan pemerintahan pusat yang sentralistik-otoritarian yang mendukung pertumbuhan ekonomi.

Jadi, jelas sekali bahwa pemerintahan daerah di bawah Orde Baru lebih mengakar ke atas, dan tidak memiliki pertanggungjawaban ke bawah. Oleh sebab itu, tidak responsif terhadap dinamika aspirasi rakyat. Secara formal, parlemen telah dikooptasi dan lebih terbatas peran dan kapasitasnya. Di tingkat informal, politik massa mengambang dan hegemoni kekuasaan, menjadikan rakyat, sulit untuk mengembangkan sikap kritis terhadap penguasa. Pemerintahan tidak bisa berfungsi dan difungsikan untuk kebutuhan memperjuangkan suatu bentuk perubahan yang mendasar berbasis kehendak atau aspirasi rakyat. Dapat pula dikatakan bahwa pemerintahan (pemerintah dan parlemen) daerah, telah diasingkan dari rakyatnya, sehingga aktivitasnya tidak mencerminkan kehendak, kebutuhan dan kepentingan massa rakyat.

Posisi pemerintahan yang demikian, sudah barang tentu menjadikan rakyat dalam pihak yang sulit. Secara normatif seharusnya masyarakat mengandalkan pemerintahan sebagai badan kekuasaan yang mendapatkan mandat dari rakyat untuk bekerja sesuai dengan aspirasi rakyat, namun kenyataannya, pemerintahan telah mengukuhkan kedudukannya bukan terikat pada masyarakat, independen dan punya kepentingan sendiri. Akibatnya rakyat harus berjuang sendiri untuk bisa mengubah hidup dan kehidupannya. Dapat dikatakan bahwa rakyat sama sekali tidak bisa mengandalkan pemerintahan untuk membantu dirinya keluar dari kesulitan. Bahkan dalam banyak kasus, pemerintahan justru ikut memberikan sumbangan bagi pembenukan persoalan rakyat. Urusan rakyat pada pemerintahan lebih merupakan urusan administrasi belaka, sebagai kewajiban yang diemban rakyat pada pemerintahannya.

Pola Hubungan
Pemerintahan Pusat, Pemerintahan Daerah, Kekuatan Ekonomi Politik Lain dan Rakyat di masa lampau



Koreksi yang dilakukan, sebagaimana termuat dalam UU No. 22 tahun 1999 bagian penjelasan umum nomor 4, adalah

Susunan Pemerintahan Daerah Otonom meliputi DPRD dan Pemerintah Daerah. DPRD dipisahkan dari Pemerintah Daerah dengan maksud untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada rakyat. Oleh karena itu hak-hak DPRD cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan Daerah dan melakukan fungsi pengawasan.

Jadi,¹³ *pertama*, bentuk pemerintahan daerah otonom dengan tegas memisahkan antara posisi DPRD dan Kepala Daerah, supaya tidak terjadi duplikasi dan kerancuan antara tugas eksekutif dan tugas legislatif; Kepala Daerah melakukan tugas di bidang eksekutif, dan DPRD di bidang legislasi. DPRD diberdayakan sedemikian rupa, sehingga benar-benar dapat melakukan fungsi legislasi dan pengawasan, serta sungguh-sungguh berperan sebagai penyalur aspirasi masyarakat. Berkaitan dengan perubahan peran di atas, proses legislasi di daerah mengalami sejumlah perubahan pula. Semua Peraturan Daerah yang dikeluarkan oleh Pemerintah Propinsi, Kabupaten, Kota tidak lagi harus disahkan oleh Pemerintah Pusat melalui Departemen Dalam Negeri. Begitu DPRD menyetujui sebuah rancangan Peraturan Daerah dan Gubernur/Bupati/Walikota mengesahkannya maka dengan sendirinya menjadi Perda, tidak lagi menunggu pengesahan dari Jakarta. Proses ini jelas berbeda sekali dengan mekanisme yang diberlakukan sebelumnya melalui UU No. 5 tahun 1974.

Kedua, pelaksanaan otonomi daerah diharapkan dapat menumbuhkan demokrasi, meningkatkan prakarsa, kreativitas, dan peranserta masyarakat, serta dapat menentukan keputusan sesuai dengan kepentingan daerahnya. Hal tersebut diwujudkan dalam pengaturan tentang susunan, kedudukan keanggotaan, hak-hak dan kewajiban-kewajiban

¹³ Afan Gaffar (2000), "Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan di Masa Mendatang", dalam WACANA, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif, Edisi 5 Tahun II. Yogyakarta: Institute for Social Tranformation (INSIST)

DPRD, dan tentang syarat-syarat, proses pemilihan, pemberhentian, masa jabatan dan pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Ketiga, penguraian pasal-pasal yang menyangkut mengenai DPRD dilebihdulukan daripada pasal-pasal mengenai Kepala Daerah. Hal ini menunjukkan bagaimana pemerintah (pusat) ingin mengedepankan kedaulatan ada di tangan rakyat, dengan mendudukan DPRD sebagai badan legislatif.

Keempat, untuk lebih memberdayakan DPRD dalam pelaksanaan otonomi daerah, dalam UU ini terdapat penonjolan hak-hak dan kewajiban DPRD. Masing-masing adalah hak untuk (a) meminta pertanggungjawaban kepada Kepala Daerah atas pelaksanaan kebijakan Pemerintah Daerah; (b) meminta keterangan pada Kepala Daerah atas suatu rencana kebijakan, atau akibat dari pelaksanaan satu kebijakan, atau atas suatu masalah yang menurut hukum dan atau etika yang berlaku termasuk dalam lingkup tanggung jawab Kepala Daerah; (c) mengadakan penyelidikan, termasuk meminta pejabat dan atau warga masyarakat yang diperlukan untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal demi kepentingan Daerah, masyarakat dan pemerintahan (*hak subpoena*).; serta wajib untuk (a) membina kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; (b) memajukan tingkat kehidupan rakyat di daerah berdasarkan demokrasi ekonomi; serta (c) memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya. Selain itu DPRD dapat membela kepentingan Daerah dan penduduknya di hadapan Pemerintah, dan memperjuangkannya kepada DPR (*hak petisi*).

Kelima, syarat-syarat untuk menjadi Kepala Daerah lebih sederhana dan dapat diukur secara konkret. Proses rekrutmen Kepala Daerah sepenuhnya dilakukan oleh Daerah tanpa campur tangan Pemerintah Pusat, kecuali untuk calon Gubernur yang harus dikonsultasikan dulu kepada Presiden untuk mendapatkan persetujuan, mengingat kedudukan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, di samping kedudukannya sebagai Kepala Eksekutif Daerah Propinsi; tata cara dan tata aturan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah lebih memberikan kewenangan kepada DPRD.

Keenam, Kepala Daerah secara tegas dinyatakan bertanggungjawab pada DPRD, dan menyampaikan pertanggungjawabannya itu pada setiap akhir tahun anggaran. Kewajiban Kepala Daerah juga dinyatakan secara tegas. Keleluasaan untuk melakukan *vrijbestuur* sebagaimana dianut dalam pasal 81 UU No. 5 tahun 1974 tidak dianut lagi.

Dengan ketentuan UU No. 22 tahun 1999 di atas, yang sama dan sebangun dengan isi UU Nomor 4 tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, nampak jelas bahwa DPRD dipandang terlalu berkuasa (*overpowered*), dan sangat rawan bagi penyalahgunaan wewenang.¹⁴ Menjadi jelas bahwa sekalipun merupakan sebuah kecenderungan baru yang tidak terhindarkan dan menjanjikan berbagai hal positif, tidak bisa dinihilkan mengandung pula di dalamnya sejumlah persoalan yang membutuhkan adanya pemahaman yang sungguh-sungguh dari kekuasaan politis DPRD. Kemungkinan-kemungkinan negatif tersebut antara lain¹⁵:

- (1) Kemungkinan negatif pertama adalah terjadinya benturan atau konflik antara DPRD dan birokrasi (elit) lokal. Hal ini sangat mungkin terjadi karena (a) politisi baru berasal dari lingkungan yang sama sekali lain dibandingkan politisi anggota DPRD sebelumnya yang merupakan "partner" birokrasi lokal, dan sekaligus men-share banyak kesamaan, termasuk cara melihat persoalan dan memecahkannya, bahkan dalam penggunaan bahasa dan simbol. Mereka juga diikat oleh kepentingan yang sama. Akibatnya "konflik" tidak pernah muncul. Kini semuanya serba berbeda yang bisa dengan mudah berubah menjadi konflik. (b) Politisi baru berasal dari lingkungan yang selama orba mendapatkan perlakuan diskriminatif, bahkan menjadi korban kekejaman politik Orba yang justru dimotori pula oleh para birokrat daerah. Ini merupakan investasi negatif bagi keduanya ketika harus bekerja

¹⁴ Afan Gaffar (2000), *Ibid*.

¹⁵ Cornelis Lay (2000), *Op Cit*.

bersama-sama. (c) Politisi baru juga adalah para "pecundang" atau yang "dipecundangi" selama 32 tahun terakhir ini. Akibatnya, psikologi sebagai orang-orang atau kelompok "kalah" akan mewarnai tindakan politik mereka terhadap birokrasi. (d) Di sisi birokrat, mereka berasal dari lingkungan yang lebih terdidik dan memiliki lebih banyak pengalaman dalam hal pengelolaan pemerintahan daerah. Akibatnya, ada kecenderungan di kalangan birokrat untuk arogan dan memandang rendah politisi baru. (e) Sementara di mata para politisi baru, birokrat dipandang sebagai "penyamun" yang karenanya tidak akan dan tidak bisa dipercaya. Benturan antara kedua hal ini akan sangat mungkin terjadi.

- (2) Akan terjadi "over-acting" di kalangan politisi. Kemungkinan ini terjadi baik sebagai konsekuensi dari mekanisme sistem presidential ke arah mekanisme semi-parlementer di daerah-daerah maupun sebagai akibat dari tindakan kompensasi atas keterbatasan kemampuan yang dimiliki anggota DPRD.
- (3) Kemungkinan lainnya adalah terjadinya resistensi di kalangan para birokrat. UU baru secara tegas membuka kemungkinan bagi pimpinan politik daerah yang berasal dari lingkungan "tradisional", yakni birokrasi (sipil dan militer). Tampaknya, birokrasi lokal sulit menerima kenyataan dipimpin oleh tokoh non-birokrasi dengan pendidikan yang lebih rendah. Kemungkinan terjadinya "boikot," atas keputusan politik politisi terpilih oleh lapisan tengah sangat terbuka. Pada saat yang bersamaan, kepercayaan politisi terpilih pada pejabat birokrasi juga rendah. Dua hal ini akan menimbulkan dua akibat: terjadinya saling by-passing atau terjadi pergantian secara drastic pada lapisan birokrasi atas. Hal pertama akan berdampak pada bubarnya mekanisme kelembagaan karena relasi-relasi personal berdasarkan garis-garis kepartaian dan hubungan serta etnisitas akan dieksploitasi. Sementara hal kedua akan berakibat pada semakin runyamnya persoalan "nepotisme" dan pembengkakan birokrasi lokal yang dihuni oleh orang-orang yang tidak profesional.
- (4) Akibat lanjut dari dua hal ini adalah terjadinya sengketa di lapisan birokrasi atas antara birokrat baru hasil rekrutmen politisi dan birokrat lama. Belum tersudahinya sengketa antara pilihan ke arah spoils system - yang dikendalikan selama Orba sekalipun dengan pemberlakuan kriteria meritokrasi - dengan sistem meritokrasi semakin merunyamkan persoalan daerah.

Dapatlah dipahami bahwa ketegangan antara pemerintah daerah dengan DPRD yang baik yang berasal dari konteks di atas, maupun pengaturan kewenangan yang berasal dari teks formal hukum -- seperti dalam kegiatan legislasi, anggaran, pengawasan maupun pemilihan-pertanggungjawaban Bupati -- dapat menyandera keduanya dalam ketegangan yang tak habis-habisnya, dengan resiko yang sangat fatal, yakni sekedar menghasilkan perintah-perintah pada rakyat dan bukan mengurus rakyat.

Selain ketegangan antara eksekutif daerah dengan DPRD itu, koreksi yang dibuat oleh UU No. 22 tahun 1999, sama sekali belum membebaskan atau lebih tepatnya memelihara ketegangan antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Hal ini terutama terletak pada rumusan mengenai pembagian kewenangan antar keduanya. Dinyatakan bahwa dalam pasal 7 :

- (1) Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bi-dang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain;
- (2) kewenangan bidang lain, sebagaimana disebut pada ayat (1) meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumberdaya manusia, pendayagunaan sumberdaya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional. Pengaturan lebih lanjut mengenai berbagai ketentuan kewenangan ini akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Jadi dalam hal ini, kewenangan daerah adalah kewenangan sisa. Terhadap rumusan tersebut, sudah tentu bisa menimbulkan banyak tafsir. Bagi daerah, kewenangan yang dimiliki pusat masih sangat besar. Bagi pusat, apa yang sudah diberikan pada daerah sudah cukup besar - bahkan diduga daerah tidak akan mampu menjalankan apa (kewenangan) yang sudah diberikan tersebut. Bagi daerah sendiri, kekhawatiran mengenai masih adanya peluang bagi intervensi pusat masih sangat besar, baik akibat trauma pada masa lalu, ataupun peluang yang terbuka pada UU No. 22 tahun 1999. Misalnya, pasal 112 antara lain menyatakan bahwa dalam rangka pembinaan, pemerintah memfasilitasi penyelenggaraan

otonomi daerah. Yang dimaksud dengan memfasilitasi di sini adalah upaya memberdayakan Daerah Otonom melalui pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan, dan supervisi.

Selain soal kewenangan pemerintahan itu, ketegangan juga dipelihara melalui mekanisme anggaran. Harus diakui bahwa masing-masing daerah memiliki kemampuan sumberdaya (PAD, pendapatan asli daerah) yang berbeda-beda, dan kebutuhan yang juga berbeda. Namun demikian, bila dilihat dari skema dasar yang dikembangkan pemerintah pusat melalui UU No. 25 tahun 1999 (lihat bagan perimbangan keuangan), maka sangat nampak bahwa pusat tetap memegang peranan yang sangat penting, sementara daerah tidak memiliki daya yang cukup. Alasan mengenai pengaturan perimbangan dan tugas pusat untuk menjaga integrasi, serta kemakmuran seluruh rakyat, telah menempatkan pusat dalam posisi "punya hak untuk mengelola atau melakukan sentralisasi" atas penerimaan.¹⁶

Bagan Perimbangan Keuangan

Pos	Pusat (%)	Daerah (%)
PBB	10	90
Hak atas Tanah dan Bangunan	20	80
Hasil hutan, pertambangan umum dan perikanan	20	80
Minyak bumi (setelah dikurangi pajak)	85	15
Gas alam	70	30
Penerimaan Dalam Negeri (dana alokasi umum)	75	25

Sumber: UU No.25 tahun 1999

Kedua, masalah hubungan antara eksekutif dan legislatif - pada masa Orde Baru, skema otonomi yang dikembangkan menempatkan legislatif sebagai bagian dari eksekutif. Posisi ini membuat parlemen daerah tidak berdaya, dan praktis tidak mampu menjalankan fungsi kontrol dan fungsi menampung aspirasi masyarakat.

Jadi, penyerahan kewenangan ke pemerintahan daerah tanpa kendali langsung dari rakyat mengandung implikasi bahwa "segala penyakit yang tadinya ada di pemerintahan pusat beralih ke pemerintahan daerah" atau ketidakmampuan pemerintahan daerah untuk menjalankan wewenang yang diserahkan tersebut. Pokok soalnya terletak pada bagaimana perpolitikan pemerintahan daerah dapat melayani kepentingan-kepentingan rakyat, dan bukan justru, atas nama reformasi dan otonomi daerah, terjadi penguatan eksploitasi, penindasan dan penaklukan rakyat oleh elit politik yang baru.

¹⁶ Revrison Baswir (2000), "Penjarahan Jakarta dan UU 25/99", dalam WACANA, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif, Edisi 5 Tahun II. Yogyakarta: Institute for Social Transformation/INSIST.

III. OTONOMI ASLI, PEMBERIAN ATAU BAWAAN?

*Kalau Negara tidak mengakui kami,
Kami pun tidak akan mengakui Negara*
(Semboyan AMAN - Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, 1999)

Pelaksanaan otonomi daerah berangkat dari suatu asumsi bahwa pemegang kewenangan - bahkan pemegang hak - untuk mengatur rumah tangga sendiri adalah pemerintahan. Yang dimaksud dengan desentralisasi adalah penyerahan hak mengurus wilayah dan penyerahan kewenangan dari pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah. Pembuat UU No. 22 tahun 1999 mendudukletakkan pemerintahan daerah Kabupaten sebagai *locus* otonomi.

Dalam teori politik politik-hukum, dikenal adanya dua macam konsep hak berdasarkan asal usulnya, yakni hak bawaan dan hak berian.¹⁷ Dengan menggunakan dua pembedaan ini, maka digolongkan bahwa otonomi daerah yang dibicarakan banyak orang adalah otonomi yang bersifat berian ini. Karena itu, wacananya bergeser dari hak menjadi wewenang (*authority*). Kewenangan selalu merupakan pemberian, yang selalu harus dipertanggungjawabkan. Selain itu, konsep urusan rumah tangga daerah hilang diganti dengan dengan konsep kepentingan masyarakat. Dengan demikian, otonomi daerah merupakan kewenangan pemerintahan daerah untuk mengatur kepentingan masyarakat di daerah.

Berbeda dengan hak yang bersifat berian adalah hak yang bersifat bawaan, yang telah tumbuh-berkembang-dan terpelihara suatu kelembagaan (*institution*) yang urusan rumah tangga sendiri. Dalam UUD 1945, konsep hak yang bersifat bawaan inilah yang melekat pada "daerah yang bersifat istimewa" yang memiliki "hak-hak asal-usul".

Pada Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Berita Republik Indonesia, II, 7, hal. 45 - 48; Penjelasan hal. 51 - 56), khususnya Bab VI, yang berjudul Pemerintahan Daerah, terdapat Pasal 18 yang berbunyi: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.

Pada Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 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 territoir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 "*Zelfbesturende landschappen*" dan "*Volksgemeenschappen*", seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di

¹⁷ Tadzidhu Ndara ?????

¹⁸ 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.

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 apa yang disebut sebagai 'hak-hak asal-usul' itu 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.

Arena yang menunjukkan adanya ketegangan antara hak berian yang dipegang oleh pemerintahan daerah dengan hak bawaan ini terletak pada apa yang oleh UU No. 22 tahun 1999 disebut sebagai "Desa atau yang diberinama lain". Pembuat Undang-undang No. 22 tahun 1999 sangat menyadari bahwa Undang-undang No.5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa telah menimbulkan banyak masalah yang pada pokoknya menguatkan ketegangan antara negara dengan komunitas. Konsep Desa (dan kelurahan) yang tercantum dalam UU Pemerintahan Desa No. 5 tahun 1979 memaksa pemerintahan daerah di luar Jawa mengubah struktur pemerintahan yang telah ada guna menyesuaikan dengan amanat UU itu. 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 lain sebagainya. Seterusnya, kesatuan masyarakat hukum tidak hanya secara formal berganti nama menjadi desa, akan tetapi harus pula secara operasional segera memenuhi segala syarat yang ditentukan oleh UU No. 5 tahun 1979. Seperti telah disebut, upaya ini oleh Pemerintah Daerah di luar Jawa dan Madura dilakukan melalui program penataan kembali desa atau disebut pula dengan program *regrouping desa* untuk menuju apa yang kemudian disebut sebagai 'Desa Orde Baru'.

Birokratisasi "Desa" ke dalam sistem Pemerintahan Nasional di Republik Indonesia telah menghasilkan kerusakan kebudayaan yang sulit dipulihkan.¹⁹ Dalam strategi birokratisasi itu, meski otonomi "Desa" juga disinggung-singgung, setidaknya Pasal 18 UUD 1945 juga menjadi konsideran UU No. 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, "Desa atau yang disebut dengan nama lain" tidak hanya dirubah statusnya, yakni dari 'masyarakat hukum' menjadi 'sekumpulan orang yang tinggal bersama', melainkan juga dicangkok dengan apa yang kemudian disebut sebagai Pemerintahan Desa sebagai 'satuan administratif pemerintahan'. Sistem pengurusan (*governance system*) yang ada dalam "Desa" digantikan oleh suatu sistem pemerintahan (*government system*) yang baru, yang sama sekali asing bagi warga "Desa" itu.

Padahal, sejatinya, ada perbedaan asal-usul kebudayaan yang amat besar antara "Desa" sebagai suatu 'persekutuan sosial' dengan desa sebagai suatu 'satuan administrasi pemerintahan'. Kebudayaan yang hidup dalam *desa* bukan hanya tidak dapat dikembangkan oleh Pemerintahan Desa, melainkan lebih dari itu, perwujudan strategi transplantasi (pencangkokan) itu telah memandulkan motor pembaruan kebudayaan dari dalam "Desa" itu sendiri. Ketegangan antara proses-proses Negara dengan proses-proses rakyat yang

¹⁹ Rangkuman pandangan berbagai pihak dalam R. Yando Zakaria (2000), *Abih Tandeh, Masyarakat Desa di Bawah Orde Baru*. Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM).

berkepanjangan ini pada gilirannya memutus jalur integrasi psiko-politik komuniti-komuniti yang tergolong *old societies* ke dalam *new state*.

Karenanya, sesuai dengan semangat Pasal 18 UUD 1945, melalui pemberlakuan UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, "Desa" dikembalikan 'statusnya' sebagai suatu 'persekutuan sosial' kembali. Dalam bagian Menimbang butir e. dikatakan

bahwa 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.

Dipandang dari kepentingan komuniti, pernyataan legal itu merupakan koreksi yang tepat dan aspiratif, meski rumusnya telah 'dilunakkan'. Menurut hemat kami, kata yang lebih tepat menghubungkan antara UU Pemerintahan Desa Nomor 5 tahun 1979 dengan jiwa UUD 1945 bukanlah kata 'tidak sesuai', melainkan 'pelanggaran'.²⁰ Frasa 'tidak sesuai' membangun citra adanya ketidaksengajaan. Padahal yang sesungguhnya terjadi adalah hasil dari suatu 'sesat pikir'.²¹ Sedangkan frasa 'pelanggaran' justru akan bercitra sebaliknya,²² yang mengundang suatu pertanggungjawaban secara hukum dan politik untuk memulihkan kondisi korban-korban di satu pihak, dan mendidik kembali pemegang kekuasaan Negara ini untuk tidak begitu 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 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang baru itu mampu memulihkan dampak yang telah diderita "Desa" selama ini?

Pada hakikatnya pembuat UU No. 22 tahun 1999 ingin merehabilitasi kedudukan dan peranan apa yang disebut sebagai "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

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 UU No. 22 tahun 1999 ingin memulihkan otonomi asli, di mana unsur-unsur pokok demokrasi ada di Desa, seperti Badan Perwakilan Desa, yang berfungsi sebagai parlemen. Namun, selanjutnya, UU No. 22 tahun 1999 menyerahkan penyelesaian ketegangan itu kepada pemerintahan daerah, dimana pengaturannya akan ditetapkan melalui Peraturan Daerah masing-masing. Diatur pula bahwa masing-masing peraturan daerah berkewajiban mengakui dan menghormati hak asal-usul "Desa" tersebut.

²⁰ Misalnya, sekedar contoh, lihat R. Yando Zakaria (1999), "Kembalikan Kedaulatan Masyarakat Adat", *Jurnal Wacana No. 2/1999*, Yogyakarta: Institute for Social Transformation/INSIST, yang dipublikasikan sebelum UU No. 22/1999 muncul.

²¹ 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 Ruwastuti (2000), *Sesat Pikir Politik Hukum Agraria, Membongkar Alas Penguasaan Negara terhadap Masyarakat Adat*, Noer Fauzi (Peny.), Yogyakarta: KPA bekerjasama dengan Insist Press dan Pustaka Pelajar.

²² Tentang hal ini periksalah Zakaria, *op.cit.*, 2000, khususnya Bab III.

Dalam pasal 93 UU No. 22 tahun 1999 hanya disebutkan bahwa:

- (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 bahwa

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 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” dengan kewenangan yang “berasal dari atas”. Sesungguhnya, ketegangan inilah yang secara tidak disadari hendak dipelihara. Pada prakteknya nanti, kita akan menyaksikan ketegangan yang tidak henti-hentinya, walaupun telah diatur bahwa (bagian Penjelasan, Umum, Pemerintahan Desa, butir 2):

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.

Belum relanya pemerintah pusat membebaskan apa yang disebut “Desa atau disebut dengan nama lain” dari sistem birokrasi pemerintahan daerah 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” yang

mencakup pula (butir c) "Tugas Pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten", serta pasal 103 ayat (2) yang menyatakan bahwa "Pemberhentian Kepala Desa, baik karena

- a. meninggal dunia;
- b. mengajukan berhenti atas permintaan sendiri;
- c. tidak lagi memenuhi syarat dan/atau melanggar sumpah/ janji;
- d. berakhir masa jabatan dan telah dilantik Kepala Desa yang baru; dan
- e. melakukan perbuatan yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan/atau norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat desa.

"dilakukan oleh Bupati atas usul Badan Perwakilan Desa".

Birokratisasi "Desa atau yang disebut dengan nama lain" di daerah lain ini semakin jelas wujudnya dengan dikeluarkannya Kepmendagri No. 64/1999 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa, yang dikeluarkan tidak lama setelah UU No. 22 tahun 1999 dikeluarkan. Kepmendagri yang dikeluarkan oleh Mendagri semasa dijabat oleh Jenderal Sarwan Hamid dengan jelas mendudukkan Desa sebagai arena penaklukan "hak bawaan" yang dipegang kelembagaan rakyat oleh "hak berian" atau kewenangan yang dipegang pemerintahan.

Karena ketidaktegasan mengenai soal ini, 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 tahun 1999, Desa atau yang diberi nama lain, belum dinyatakan secara eksplisit memiliki otonomi penuh. Pengakuan otonomi desa baru setengah hati, kalau tidak mau mengatakannya sekedar basa-basi. UU No. 22 tahun 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, tetap dilanjutkan dualisme intitusi di *desa*, masing-masing adalah Pemerintahan Desa dan "Desa" itu sendiri, sebagaimana yang terjadi pada masa-masa sebelum ini.

Jadi, pengaturan tentang Pemerintahan Desa sebagaimana yang ada dalam UU No. 22/1999, dengan sendirinya belum menyelesaikan ketegangan antara negara - rakyat (komuniti) yang selama ini ada. 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 dikembangkan secara demokratis oleh rakyat desa bersama para pemimpinnya.

Sebab itu, yang dibutuhkan adalah pengembalian otonomi asli seutuhnya (termasuk haknya sebagai subjek hukum dari hak atas teritori yang dikenal dengan nama hak ulayat dan lain-lain). Pengakuan desa atau yang bernama lain itu sebagai badan yang menerima kewenangan penyelenggaraan Pemerintahan Nasional hanyalah salah satu saja 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 yang telah merugikan rakyat desa, dapat diselesaikan/dihilangkan. Dengan pemberian otonomi asli yang penuh itulah akan tercipta rakyat yang dinamis, yang dibutuhkan bagi kelangsungan keberadaan Negara ini di masa kini dan masa yang akan datang.

IV. POLITIK AGRARIA DAN PEMBANGUNAN, DEMI MODAL, NEGARA ATAU RAKYAT?

Jika negara tidak bertindak secara hati-hati dalam mendukung modal, yaitu dengan alasan pembangunan tetapi tidak memperhatikan kepentingan-kepentingan spesifik dari tanah dan pemiliknya, krisis legitimasi pasti terjadi. Sama halnya dengan krisis-krisis legitimasi di masa lampau, ketika negara dan modal melakukan eksploitasi atas tanah dan tenaga kerja.
(Kuntowidjono, 1992)²³

Inti soal politik agraria adalah (i) siapa yang berhak menguasai tanah dan sumberdaya alam yang menyertainya; (ii) siapa yang berhak memanfaatkan tanah dan sumberdaya alam yang menyertainya; dan (iii) siapa yang berhak mengambil keputusan atas penguasaan dan pemanfaatan tanah dan sumberdaya alam yang menyertainya.²⁴ Lebih jauh lagi, politik agraria adalah mengurus soal hubungan antara manusia dengan tanah dan sumberdaya alam yang menyertainya, beserta segala persoalan dan lembaga-lembaga masyarakat yang timbul karenanya, yang bersifat politik, ekonomis, sosial dan budaya.²⁵

Jauh-jauh hari, telah ditekankan oleh salah seorang penandatangan naskah Proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia, Drs. Mohammad Hatta, bahwa²⁶

Indonesia di masa datang mau menjadi negeri yang makmur, supaya rakyatnya dapat serta pada kebudayaan dunia dan ikut serta mempertinggi peradaban. Untuk mencapai kemakmuran rakyat di masa datang, politik perekonomian mestilah disusun di atas dasar yang ternyata sekarang, yaitu Indonesia sebagai negeri agraria. Oleh karena tanah adalah faktor produksi yang terutama, maka hendaklah peraturan milik tanah memperkuat kedudukan tanah sebagai sumber kemakmuran bagi rakyat umumnya.

Sayangnya, politik agraria semasa 32 tahun Orde Baru yang lampau memang tidak diarahkan sejalan dengan tekad itu.²⁷ Semenjak awal mula, politik agraria Negara Orde Baru yang lampau dibimbing oleh kepentingan-kepentingan untuk stabilisasi, rehabilitasi dan pembangunan ekonomi gaya kapitalis.²⁸ Koalisi penyokong Orde baru menolak populisme, yang pada waktu itu diistilahkan dengan "Sosialisme Indonesia", yang akan mengubah struktur sosial-ekonomi secara mendasar.²⁹ Politik agraria yang dipilih dan dijalankan bukannya untuk memberantas kemiskinan dan meningkatkan kemakmuran, melalui pemerataan penguasaan tanah dan pemanfaatan sumberdaya alam, melainkan sebaliknya, yang dilakukan melayani usaha-usaha penumpukan atau konsentrasi penguasaan tanah dan pemanfaatan sumberdaya alam untuk badan-badan usaha skala raksasa.

Dari dua hal ini kita bisa melihat bahwa watak rejim Orde Baru yang dibangun dari awal mula, yakni, (i) suatu watak "daruratisme", yang berciri *ad hoc* dan penuh pengendalian yang berbasis kekuatan pemaksa (militer). Situasi darurat juga bisa menjadi pembenar dari segala tindakan yang sebelumnya dipandang sebagai tidak wajar; dan (ii) suatu watak dari sistem yang tidak lain dari kapitalisme - tentu dengan ciri eksploitasi,

²³ Kuntowidjono, *Masalah Tanah dan Runtuhnya Mitos Negara Budiman*, Yogyakarta: Lembaga Penyadaran Rakyat Pedesaan, 1992, hal. 8.

²⁴ Lihat lebih jauh pada: Tom Dietz, *Entitlements of Natural Resource, Countours of Political Environmental Geography*, Utrecht: International Books, 1996, yang telah diterjemahkan oleh Roem Topatimasang dan diterbitkan sebagai Tom Dietz, *Pengakuan Hak atas Sumberdaya Alam*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Insist Press dan Remdec, 1998.

²⁵ Iman Soetikno (1974), *Politik Agraria dan Pembangunan Negara*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Politik Agraria pada Fakultas Sosial dan Politik UGM, 19 Juni 1974, Yogyakarta, Seri Penerbitan Pidato Pengukuhan.

²⁶ Mohammad Hatta, (1943), *Dasar Preadvis kepada Panitia Penyelidik Adat-istiadat dan Tata-usaha Lama*, tt, tp, 1943.

²⁷ Noer Fauzi (1999), *Petani dan Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*, Yogyakarta, INSIST Press, KPA bekerjasama dengan Pustaka Pelajar.

²⁸ Mohtar Mas'ood (1989), *Ekonomi dan Struktur Politik: Orde Baru 1966 - 1971*, Jakarta: LP3ES.

²⁹ Noer Fauzi (1999), *Op Cit*.

ekspansi dan akumulasi. Hasilnya dari perkawinan dua watak itu adalah suatu bentuk kapitalisme yang unik - yang tentu saja tidak mengaburkan watak dasar dari kapitalisme.

Orde Baru mengklaim diri sebagai Orde Pembangunan. Apa yang dimaksudkan dengan pembangunan secara sederhana, bisa dilihat sebagai kerja dari sebuah mesin dalam menjawab problem dasar kemiskinan dan keterbelakangan di tengah negeri ini sangat subur dan kaya akan bahan-bahan mentah. Para penggerak ide pembangunan memberikan jawab sebagai berikut: kemiskinan rakyat disebabkan oleh "mereka sendiri" - kesalahan mereka sendiri, diantaranya (i) rakyat adalah pihak yang kekurangan modal; (ii) rakyat adalah pihak yang kurang terhadap akses pendidikan, sehingga kecakapan mereka rendah (sekarang ini diistilahkan dengan "SDM rendah"), atau tidak memiliki kemampuan untuk memanfaatkan potensi yang dipunyai untuk meningkatkan kesejahteraan; dan (iii) rakyat adalah pihak yang kurang memiliki inisiatif, hasrat untuk maju, dan segala motivasi lain (dituduhkan bahwa rakyat terbelenggu dalam sebuah kultur anti kemajuan, dan lebih senang dalam situasi terbelakang). Bahkan secara umum dipandang tidak memiliki rencana hidup untuk masa depan.

Pada mulanya pemikiran ini adalah milik dari segolongan pakar yang memang bekerja untuk proyek-proyek Pembangunan. Melalui berbagai cara dan media, gagasan pembangunan diteruskan, disebarluaskan, dan ditanamkan kepada rakyat. Hampir seluruh komponen yang ada di masyarakat terlibat dalam usaha raksasa ini. Media massa, lembaga pendidikan, lembaga agama, birokrasi, sampai pada lembaga-lembaga resmi lainnya, ambil andil dalam "mengepung" dan mengindoktrinasi rakyat. Pada akhirnya, gagasan pembangunan masuk dan diyakini sebagai jalan satu-satunya untuk mencapai kehidupan yang lebih baik dan bermakna. Akhirnya di kalangan rakyat sendiri menyakini cara berpikir yang diindoktrinasikan itu. Mereka percaya bahwa rakyat adalah sumber masalah dan rakyat lah yang menjadikan hidup mereka tidak berubah.

Padahal, persoalan kemiskinan dan keterbelakangan di Indonesia yang sangat kaya alamnya ini berpangkal pada adanya konsentrasi atau penumpukan penguasaan tanah dan pemanfaatan tanah beserta sumber daya alamnya yang sengaja dibiarkan berkembang bahkan semakin dipertajam praktek-praktek pembangunan semasa Orde Baru yang lampau, yang diarahkan oleh politik sentralisme dan sektoralisme hukum keagrariaan beserta kelembagaannya selama ini. Sudah pasti, hal ini mengorbankan keselamatan hidup rakyat, kemerosotan layanan alam, dan menurunnya kemakmuran kehidupan rakyat perdesaan terutama buruh tani, petani kecil, masyarakat adat, dan rakyat perkotaan yang miskin, serta mendudukkan pertanian rakyat (termasuk perladangan, peternakan, pemanfaatan hutan) sebagai sektor yang dikebelakangkan.

Sesungguhnya, kunci utama untuk memahami soal agraria ini adalah kesadaran kita sendiri, yaitu sejauhmana kita menyadari bahwa penguasaan tanah dan pemanfaatan sumber daya alam melandasi hampir semua aspek kehidupan perdesaan. Bukan saja sekadar sebagai aset, tetapi penguasaan tanah dan sumber daya alam juga merupakan basis bagi diperolehnya kuasa-kuasa ekonomi, sosial dan politik. Ketimpangan dalam penguasaan tanah dan pemanfaatan sumberdaya alam akan sangat menentukan bangunan ekonomi politik dan menentukan dinamika hubungan antar lapisan sosial.³⁰

Apa yang umum terjadi sepanjang Indonesia di bawah rejim Orde Baru adalah negaraisasi tanah dan sumberdaya alam milik rakyat dan di atas tanah yang diberi nama "Tanah Negara", pemerintah (pusat) mempergunakan Hak Menguasai dari Negara (HMN)³¹

30 Lihat karya Gunawan Wiradi (2000), *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*, Noer Fauzi (Penyunting), Yogyakarta: Insist Press, KPA bekerjasama dengan Pustaka Pelajar. Lihat juga, D. Christodoulou (1990), *The Unpromised Land. Agrarian Reform and Conflict Worldwide*, London and New Jersey, Zed Books.

31 Lihat: Noer Fauzi dan Dianto Bachriadi (1999), "Hak Menguasai Negara, Persoalan Yang Harus Diselesaikan", yang dimuat dalam Konsorsium Pembaruan Agraria (1999), *Usulan Revisi UUPA, Menuju Kedaulatan Rakyat atas*

yang dimilikinya untuk memberikan hak-hak pemanfaatan (*use rights*) seperti Hak Pengusahaan Hutan, Hak Guna Usaha, Kuasa Pertambangan/Kontrak Karya Pertambangan, Taman Nasional, Kawasan Konservasi, dan lain-lainnya, kepada badan-badan usaha berskala raksasa.

Proses peralihan penguasaan tanah dari rakyat kepada pihak lain, dipenuhi oleh berbagai cara yang digunakan oleh pemerintahan yang sentralistik-otoritarian, seperti penggunaan kekuasaan birokrasi dan peraturan pemerintah (*government regulation*), maupun manipulasi dan kekerasan secara langsung. Semasa rezim Orde Baru lalu, kita menyaksikan banyak sekali kasus sengketa, bahkan konflik agraria. Hal itu telah menjadi sisi lain dari pengadaan tanah dan pemanfaatan sumber daya alam skala besar untuk kepentingan proyek pembangunan pemerintah maupun proyek-proyek dari perusahaan bermodal raksasa.

Di masa lampau, menghadapi kasus-kasus sengketa agraria, pemerintahan Pusat dan maupun Daerah mencerminkan ciri yang kurang lebih sama, yaitu seolah-olah ingin menghindari dari masalah yang rumit itu. Mulai dari yang "mengabaikan acuh tidak acuh", atau menunda-nunda penyelesaian, sampai kepada yang mengambil jalan kekuasaan menindas hak-hak rakyat, baik karena ingin mengedepankan kepentingannya sendiri atau karena terpaksa oleh tekanan-tekanan tertentu.

Sudah umum disadari banyak pihak bahwa rakyat yang terlebih dulu memiliki hubungan yang kuat dengan tanah dan kekayaan alam itu pada umumnya adalah pihak yang dikalahkan. Berbagai organisasi ekonomi baru yang dibangun di atas tanah tersebut pada umumnya menyingkirkan rakyat untuk ikut menikmatinya, apalagi ikut berpartisipasi dalam pengambilan keputusan atas tata penguasaan dan pengelolaan serta pemanfaatan tanah dan sumber daya alam tersebut.

Era "Reformasi" yang dimulai tahun 1998 ini sebenarnya merupakan momentum yang tepat untuk melakukan koreksi yang menyeluruh dalam menyusun kerangka pembangunan nasional dan meletakkan kembali fondasi yang mantap. Saat ini adalah situasi yang tidak dapat ditarik mundur kembali. Setidaknya, ada dua faktor yang membuat tidak mungkin kembali, bahkan membuka peluang perubahan, yakni:

1. Menguatnya ungkapan ketidakadilan dan tuntutan perwujudan keadilan sebagai protes terhadap perlakuan tidak adil selama ini. Sejalan dengan menurunnya kekuasaan dan kemampuan negara, menguat berbagai tuntutan lama - kasus lama muncul meminta pemeriksaan kembali. Rakyat yang dulu tanah dan sumber daya alamnya dirampas, kini bangkit untuk membicarakan kembali, bahkan sebagian telah mengambil inisiatif mengambil kembali tanah-tanah dan sumber daya alam mereka. Penguatan tuntutan ini telah memojokkan aparat negara, sehingga aparat negara berada dalam posisi sulit sehingga mereka lebih terdorong untuk memenuhi tuntutan keadilan, ketimbang berusaha menutup-nutupinyakembali.
2. Terjadinya perubahan susunan kekuasaan. Konflik elit politik di Pusat maupun Daerah yang kini terjadi, menjadi indikasi lain dari perubahan yang dimaksud. Dalam situasi yang demikian, dapat dipastikan bahwa kalangan elit tengah berusaha untuk "mencari kaki" bagi penguatan posisinya. Artinya, dalam batas tertentu, kondisi tersebut bisa digunakan sebagai prakondisi untuk memperkuat proses perubahan yang lebih signifikan. Kondisi ini dapat pula dilihat sebagai momentum bagi kekuatan arus bawah untuk melakukan proses konsolidasi, guna memperkuat partisipasi rakyat dalam pembentukan kebijakan politik dan ekonomi.

Sumber-sumber Agraria, Jakarta, Konsorsium Pembaruan Agraria bekerjasama dengan Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN).

Dua hal ini sesungguhnya hendak memperlihatkan adanya transisi kekuasaan. Dalam transisi yang lama hendak ditinggalkan dan yang baru belum mapan (belum terlembaga). Sebagaimana dijelaskan di depan, bahwa perubahan struktur kekuasaan, yang sedang bergulir merupakan sebuah peristiwa yang sangat kompleks, yang didalamnya memuat berbagai kekuatan yang ambil peran. Hal yang paling penting bahwa dalam proses tersebut, bukan saja terjadi pergesekan, tetapi juga tendensi perubahan susunan kekuatan politik yang ada. Perubahan susunan politik bisa berupa: (i) hancurnya persekutuan kekuatan (koalisi) lama, dan digantikan oleh koalisi baru, yang tidak berhubungan langsung dengan koalisi lama; (ii) perpecahan dalam koalisi lama, dan sebagian dari unsur koalisi lama, menjadi unsur dalam koalisi baru, sehingga dapat dikatakan bahwa antara koalisi baru dan koalisi lama, masih terdapat hubungan-hubungan politik; dan (iii) terjadi penyusunan kembali koalisi lama, dimana unsur-unsur yang ada tidak mengalami perubahan, melainkan hanya berubah dalam gaya (penampilan).

Apapun susunan kekuatan yang terbentuk, namun hal yang tidak bisa diingkari bahwa dalam proses perubahan ini terdapat beberapa kecenderungan sebagai berikut:

Pertama, pemerintahan baru yang terbentuk, darimana pun asalnya, selalu mencirikan pihak yang masih lemah, belum terkonsolidasi, dan belum mampu secara optimal menjalankan mesin kekuasaan. Artinya, para pemegang pemerintahan baru, pasti sedang belajar, dan karena itu penuh kehati-hatian, serta masih membutuhkan dukungan yang kuat dari publik. Mudah diduga bahwa rejim baru akan melakukan tindakan-tindakan yang dikehendaki oleh publik, sebagaimana yang diistilahkan dengan seperti liberalisasi politik. Karena itu, kita tidak perlu dikecoh oleh jargon politik dan pagi-pagi memberi penilaian. Siapapun pemegang kekuasaan pemerintahannya, kecuali rejim militer yang menang melalui kudeta langsung, tentu akan melakukan liberalisasi politik.

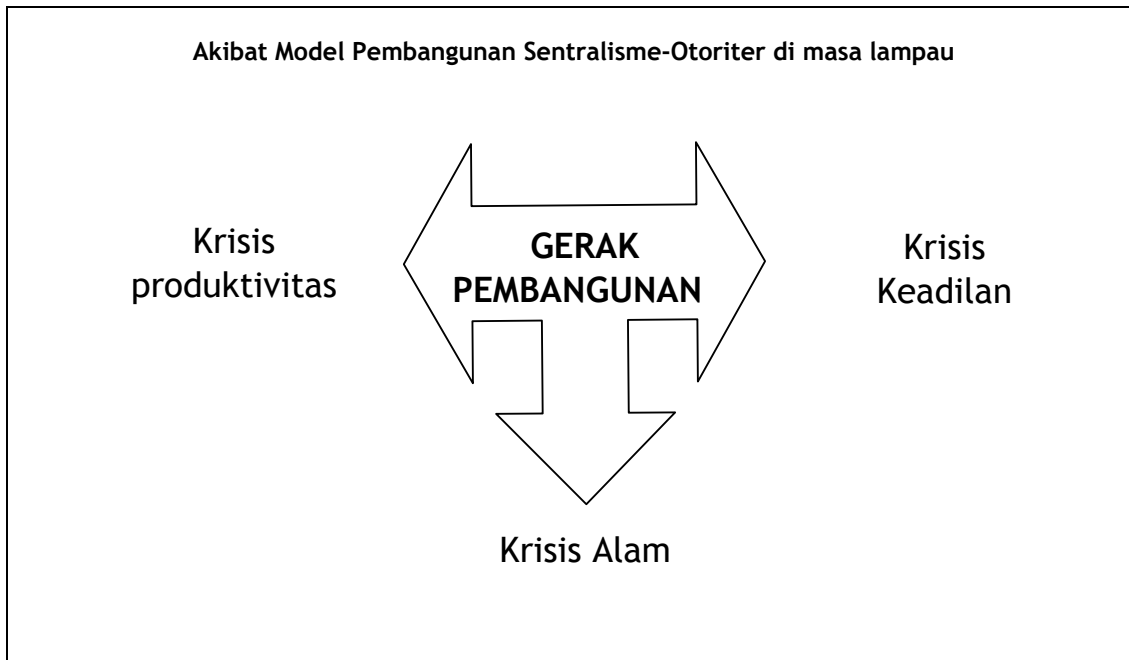
Kedua, dalam sejarah politik nasional, kondisi yang demikian, senantiasa akan membawa pelonggaran-pelonggaran politik, atau terbukanya ruang politik, sejalan menurunnya kemampuan penguasa dalam melakukan kontrol terhadap dinamika masyarakat. Sejalan dengan proses tersebut, mulai nampak adanya kesempatan-kesempatan baru yang lebih terbuka. Sebagai salah satu contoh adalah terbukanya akses rakyat untuk bisa ambil peran aktif dalam proses pengambilan keputusan publik. Hal ini sesungguhnya tidak lepas dari peran badan-badan pembangunan internasional yang senantiasa menekankan persyaratan pelibatan masyarakat dalam aktivitas publik. Perubahan "format partisipasi" ini, sudah tentu membawa akibat yang sangat luas, terutama akan mempengaruhi model kerja, pendekatan dan bentuk-bentuk keahlian yang harus dimiliki oleh kalangan rakyat.

Ketiga, dalam perubahan susunan kekuatan tersebut, bergulir pula suatu proses yang layak disebut sebagai kebangkitan kekuatan-kekuatan politik lama, terutama yang ditandai oleh bangkitnya partai-partai politik, khususnya partai politik dengan basis aliran. Kebangkitan partai, bukan saja patut dilihat sebagai masuknya pemain-pemain baru dan dalam panggung politik bersama pemain lama, melainkan juga terjadinya perubahan (pergeseran) kekuatan politik di kalangan rakyat. Hal ini dapat pula dibaca sebagai masuknya politik praktis (perebutan kekuasaan) di tingkat rakyat. Maka tidak perlu heran bila kelak terjadi konflik horisontal, sebagai akibat dari proses ini. Kesemuanya dapat menjadi bencana yang akhirnya menggagalkan demokrasi.

Peluang itu, selayaknya dimanfaatkan untuk mengubah kesalahan Pembangunan yang mendasar, yakni tidak ditematkannya penataan kembali penguasaan dan pemanfaatan tanah beserta sumberdaya alam yang menyertainya, sebagai pra-kondisi dari pembangunan sosial.³² Bila hal ini tidak dilakukan, atau lebih buruk lagi sekadar mengulang kembali

³² Gunawan Wiradi (2000), *Op Cit.*

strategi pembangunan Orde Baru maka pemerintahan daerah akan memetik buahnya, yakni krisis keadilan, krisis alam, dan krisis produktivitas.³³



Krisis keadilan adalah menyangkut ketidakadilan penguasaan berbagai kelompok sosial rakyat (berdasar kelas, gender, etnis, dll) terhadap tanah beserta tumbuhan dan apa yang terkandung di bawahnya, berbagai usaha dan organisasi serta kehidupan di atas tanah. Krisis keadilan ini ditandai oleh - di satu pihak -- semakin banyaknya rakyat yang menjadi "pengungsi-pengungsi pembangunan" (*development refugees*) akibat hilangnya penguasaan mereka atas tanah dan sumber daya alam yang menyertainya; dan di pihak lain tanah dan sumberdaya alam mereka diusahakan secara eksklusif oleh badan-badan raksasa atas nama pembangunan. Krisis keadilan ini pulalah yang membawa pada krisis kesejahteraan rakyat berupa merosotnya penghasilan dan konsumsi rakyat dari tanah dan sumberdaya alamnya di satu pihak dan berkelimpahannya perolehan kekayaan dan konsumsi mewah-mewahan dari orang-orang dan badan usaha luar yang ikutserta memanfaatkan tanah dan sumberdaya alam itu.

Krisis alam menyangkut hancurnya lingkungan ekosistem segala makhluk akibat intervensi proyek-proyek pembangunan yang beresiko pada keberlanjutan ekosistem kehidupan segala makhluk (bukan hanya manusia). Krisis ini ditandai oleh pengambilan manfaat atas sumberdaya alam oleh pihak luar rakyat di satu pihak; dan diterimanya bencana kerusakan alam dan sampah-sampah yang tak mampu direhabilitir oleh alam itu sendiri.

Sedangkan krisis produktivitas rakyat menyangkut mandeknya kemampuan usaha (*productive forces*)rakyat mengubah tanah dan sumberdaya alam menjadi barang yang berguna baginya dan barang yang dapat dipertukarkan di satu pihak; dan melesatnya badan

³³ Tentang krisis keadilan dan krisis alam ini diurai dengan kasus Kalimantan Barat dalam karya Stepanus Djuweng (1995), *Land Dispute Cases: The Strawberry of Development: Global Causes of Local Conflicts vs Local Cost of Global Problems*. Makalah pada Konferensi INFID X. terjemahan makalah ini dimuat dalam Noer Fauzi, peny. (1997) *Tanah dan Pembangunan*, Jakarta: Sinar Harapan, 1997.

usaha raksasa untuk mengubah tanah dan sumberdaya alam menjadi modal dalam sistem produksi yang sama sekali asing bagi rakyat setempat.

Sekarang ini berkembang kenyataan bahwa rakyat yang hidup dalam krisis keadilan, krisis alam, dan krisis produktivitas itu telah mengekspresikan diri dalam berbagai tindakan protes. Hal ini bukan hanya berupa ekspresi dari ketidakpuasan, melainkan eskalasinya sudah sampai pada bentuk yang meluluhlantakkan dasar-dasar legitimasi pembangunan itu sendiri, di antaranya berupa pengambilan kembali tanah, penghancuran wujud fisik proyek-proyek, pengusiran pegawai-pegawai proyek, dll.

Ketika rasa senasib dan sepenenderitaan dari penduduk yang telah sampai pada suatu pengorganisasian dan pembelaan yang mengarah pada tuntutan pengakuan, perlindungan dan penghormatan bahkan pemulihan hak-hak rakyat atas tanah dan sumber daya alam, maka tidak ada jalan lain kecuali dilakukannya perubahan kebijakan pemerintah, termasuk pemerintah daerah. Pada konteks ini, pemerintahan daerah dituntut untuk berkreasi baru agar permasalahan pokok rakyat bisa diselesaikan, dengan mempergunakan jiwa dasar desentralisasi dimana rakyat semakin dekat jarak politik dan geografisnya untuk ikut campur membentuk kebijakan pemerintahan. Jelas sekali ada suatu tuntutan pada pemerintahan (terutama pemerintahan daerah) untuk mengelola kekuasaannya yang tidak berakibat pada hancurnya wilayah kelola rakyat.

V. PEMBARUAN AGRARIA, JALAN LAMA ATAU JALAN BARU?³⁴

... perjuangan perombakan hukum agraria nasional berjalan erat dengan sejarah perjuangan bangsa Indonesia untuk melepaskan diri dari (cengkraman, pengaruh dan sisa-sisa penjajahan; khususnya perjuangan rakyat tani untuk membebaskan diri dari kekangan-kekangan sistem feodal atas tanah dan pemerasan kaum modal asing.
(Mr. Sadjarwo, 1960)³⁵

Istilah Pembaruan Agraria adalah terjemahan dari *agrarian reform* (sering disebut juga dengan bahasa Spanyol: *Reforma Agraria*). Dalam pengertian yang terbatas dikenal sebagai *land reform*, di mana salah satu programnya yang banyak dikenal adalah redistribusi (pembagian) hak atas tanah. Seringkali antara *agrarian reform* dan *land reform* dianggap identik, meskipun sebenarnya sudah disepakati secara umum bahwa *agrarian reform* mengandung dari pengertian yang lebih luas dari *land reform*. Sementara dalam pengertian yang sempit, *land reform* adalah redistribusi tanah. Sedangkan pengertian *land reform* yang luas adalah pembaruan dalam struktur penguasaan, struktur produksi dan struktur pelayanan pendukung. Karena itu, seringkali pengertian *agrarian reform* dan *land reform* dipakai bergantian dalam arti yang sama. Di sini dipilih penggunaan istilah Pembaruan Agraria (*Agrarian Reform*), karena maksud-maksud yang hendak dikemukakan memiliki pengertian-pengertian yang lebih luas dari sekedar pembagian (redistribusi) tanah.

Jadi, Pembaruan Agraria adalah suatu upaya yang dilakukan pemerintah bekerjasama dengan masyarakat untuk mengubah struktur penguasaan tanah dan sumber daya alam (bumi, air, udara, dan kekayaan alam di bawah lapisan tanah) dan memperbaiki jaminan kepastian penguasaan sumber daya tersebut bagi semua pihak yang memanfaatkannya (tanah dan kekayaan alam yang menyertainya).³⁶ Pembaruan Agraria termaksud juga akan diikuti dengan perbaikan cara-cara pengelolaan tanah dan kekayaan alam lainnya dengan penyediaan fasilitas kredit, pendidikan dan latihan, serta asistensi teknis untuk perbaikan sistem produksi dan sistem konservasi yang ada.

Tujuan yang hendak dicapai Pembaruan Agraria adalah Keadilan Agraria, yaitu keadaan dimana:

- a. tidak adanya konsentrasi yang berarti dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah serta sumber daya alam (kekayaan alam yang menyertai tanah) yang menjadi hajat hidup orang banyak;
- b. terjaminnya kepastian hak penguasaan rakyat setempat, termasuk hak masyarakat adat, terhadap tanah dan sumber daya alam;
- c. terjaminnya keberlangsungan dan kemajuan cara-cara pemanfaatan tanah dan sumber daya alam, terutama sistem produksi dan konservasi yang menjadi sumber kelanjutan kehidupan rakyat.

³⁴ Sumber utama bagian ini adalah tulisan Bonnie Setiawan (1997), "Konsep Pembaruan Agraria: Suatu Tinjauan Umum", dalam Dianto Bachriadi (Eds), *Reformasi Agraria, Perubahan Politik, Sengketa dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria bekerjasama dengan Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

³⁵ Sadjarwo, "Pidato pengantar Menteri Agraria di dalam sidang DPR-GR, tgl. 12 September 1960", dalam Boedhi Harsono (1997), *Hukum Agraria*, Jakarta, Penerbit Pradya Paramita.

³⁶ Untuk perbandingan, lihat misalnya Michael Lipton (1974), "Toward a Theory of Land Reform", dalam David Lehmann (ed.), *Agrarian Reform and Agrarian Reformism*, London: Faber & Faber, hlm. 270; S.I. Cohen (1978), *Agrarian Structures and Agrarian Reform*, (Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Social Sciences Division, hlm. 23-24

Tujuan dan maksud mengenai perlunya Pembaruan Agraria sesungguhnya sudah sangat jelas bahwa Pembaruan Agraria bukan sejenis perbuatan kriminal, melainkan suatu upaya yang lebih menjamin pencapaian keadilan, kelanjutan layanan alam dan kemakmuran.. Prinsip ini hendak memberi jelas, bahwa Pembaruan Agraria, merupakan strategi yang seharusnya dianut oleh negara yang berkomitmen membela rakyat, seperti Indonesia - sebagaimana termuat dalam Pembukaan UUD 1945, “..melindungi segenap tumpah darah Indonesia...” Oleh karena itu, dalam pelaksanaannya, bisa dipastikan akan memperhatikan dan berpegang pada nilai keadilan sosial dan kedaulatan rakyat, menunjung tinggi nilai-nilai hak asasi manusia, penghargaan pada keragaman budaya, keberlanjutan ekosistem, keadilan gender dan jaminan hidup untuk generasi yang akan datang.

Pada dasarnya, Pembaruan Agraria merupakan jawaban yang paling logis dari berbagai masalah sosial di masyarakat mana pun yang diakibatkan oleh kenyataan dalam struktur agraria yang timpang dan konflik agraria yang ada dalam masyarakat tersebut. Sepanjang sejarah Pembaruan Agraria, pada mulanya perhatian diberikan pada pemerataan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan atas sumber daya yang paling pokok, yakni tanah. Namun, seiring dengan perkembangan, penataan itu berlanjut pada terhadap sumber daya alam lain seperti hutan, tambang, sungai, pantai, dan lain-lain.

Pembaruan Agraria dalam arti *land reform* harus dan perlu dilakukan pada masa awal mula sekali pembangunan, karena merupakan fondasi dari bangunan masyarakat yang akan dirubah. *Land reform* yang paling minimal adalah dengan program redistribusi tanah dan pengaturan bagi hasil. Berbeda dengan faktor produksi lainnya (mesin, peralatan, perkakas, teknologi), maka tanah adalah faktor produksi yang terbatas, tidak tergantikan, tidak bisa dibuat dan merupakan pemberian alam. Karenanya tidak ada alasan sama sekali bagi dibolehkannya monopoli atau konsentrasi penguasaan dan pemanfaatan tanah.

Akibat dari tidak diberlakukannya *land reform* adalah:

Pertama, *land reform* menciptakan pasar atau daya beli. Tanpa adanya pemerataan penguasaan dan pemanfaatan tanah, maka tidak ada kekuatan daya beli, artinya juga tidak ada kekuatan pasar. Tanpa kekuatan pasar, produksi tidak akan berkembang. *Land reform* adalah sebuah instrumen bagi penciptaan pasar dalam negeri, suatu prasyarat dari setiap sistem ekonomi nasional.

Kedua, petani tanpa aset tanah, sama artinya dengan petani miskin yang tidak akan mampu untuk menciptakan tabungan. Padahal tabungan pertanian diperlukan oleh setiap pemerintahan, guna mendanai pembangunan pertanian maupun pengembangan sektor-sektor lain.

Ketiga, tanpa peningkatan ekonomi petani, maka pajak pertanian akan tetap minim.

Keempat, tanpa *land reform*, maka tidak akan terjadi diferensiasi yang meluas dari pembagian kerja di pedesaan yang tumbuh karena kebutuhan pedesaan itu sendiri. Diferensiasi yang terjadi tanpa *land reform*, bersifat terbatas, menimbulkan jurang kelas yang tajam, dan eksploitatif.

Kelima, tanpa *land reform*, tidak akan terjadi investasi di dalam pertanian oleh petani sendiri. Malahan terjadi disinvestasi, karena lama kelamaan banyak petani kehilangan tanah dan kemiskinan meluas. Akibatnya sektor industri kecil, industri rumah tangga, perdagangan, jasa, dan sirkulasi uang melemah, dan hanya bisa bergantung dari intervensi modal di kota. Akibat parahnya, adalah desa menjadi sumber pemerasan kota, karena desa tunduk pada kepentingan kota. Desa menjadi sumber yang dipakai untuk mensubsidi ekonomi kota, sementara desa menjadi terbelakang.

Dan *keenam*, tanah akhirnya hanya menjadi objek spekulasi, karena tidak mampu digunakan secara produktif oleh petaninya, melainkan diambil dan kemudian dipakai oleh banyak orang kaya di kota bagi kepentingan spekulasi dan investasi non-produktif. Tanah dijadikan

objek komoditi dan dijadikan dasar bagi akumulasi primitif modal awal dengan mekanisme *land grabbing* (perampasan tanah/pengambilan tanah sewenang-wenang), yang kemudian dijual kembali atau dimasukkan ke mekanisme pasar tanah.

Semua gejala tersebut sekarang terjadi di Indonesia, karena Indonesia enggan melakukan program *land reform* yang menyeluruh. Ditambah lagi oleh kenyataan, bahwa tanpa program *land reform*, juga tidak ada demokrasi di tingkat desa. Demokrasi ekonomi menghasilkan demokrasi politik. Tumbuhnya ekonomi rakyat, akan menghasilkan kreativitas dan pengorganisasian. *Land reform* dengan sendirinya akan menghasilkan diferensiasi pembagian kerja masyarakat. Berkembangnya diferensiasi ini akan menghasilkan berbagai profesi dan pekerjaan; yang selanjutnya menciptakan asosiasi dan kelembagaan baru.

Kebalikan dari proses ini akan menyebabkan kemacetan ekonomi dan politik. Tanah akan terpusat di segelintir orang, dan kemudian akan menjadi monopoli dari sebagian kecil orang sebagai obyek komoditi. Tanah sebagai faktor produksi digunakan tidak produktif, sehingga fungsinya musnah. Tanah dipakai sebagai objek spekulasi, menyebabkan harga tanah terus melonjak. Tapi tidak ada investasi riil, karena nilai tanah tidak mencerminkan perkembangan produktif. Sementara tanah yang digunakan sebagai aset produktif untuk agro-industri ataupun perkebunan ataupun eksploitasi kehutanan, hasilnya masuk ke dalam keuntungan segelintir orang yang *notabene* adalah orang kota.

Land reform mengandung arti yang penting sebagai dasar awal atau fondasi ekonomi nasional apapun. Tanpa *land reform*, fondasi ekonomi nasional akan keropos dan setelahnya perekonomian akan mengalami kontradiksi permanen kaya-miskin dan menciptakan keterbelakangan pertanian dalam arti luas, perladangan, pengambilan hasil hutan, dll). Di berbagai masyarakat yang menempuh jalan ini, maka sistem ekonominya mencerminkan kontradiksi semacam ini. Meskipun tingkat produksi domestik tinggi ataupun tingkat pertumbuhan ekonomi tinggi, akan tetapi tidak mencerminkan adanya tingkat pemerataan. Sebaliknya, terus menerus terjadi pemerasan dan eksploitasi ekonomi.

Dengan gambaran seperti ini, maka jelas bahwa program *land reform* tidak bisa diabaikan. Pembangunan pedesaan adalah pelengkap dari *land reform*, bukan pengganti dari *land reform*. Pembangunan desa yang sempurna sekalipun, apakah itu yang bernama program kredit, koperasi, program benih-pupuk-air, infrastruktur jalan, industri kecil dan lainnya, tanpa *land reform* akan tidak bisa menjawab masalah distribusi aset produktif. Dengan demikian redistribusi tanah adalah jalan awal bagi pengembangan ekonomi lebih lanjut dari perekonomian rakyat dan perekonomian nasional.

Redistribusi tanah akan melibatkan keikutsertaan rakyat dalam sistem ekonomi makro. Selanjutnya akan memberikan pula suasana keterbukaan pada sistem politik makro. Pembangunan yang berorientasi ke pedesaan akan memberikan dasar yang nyata pada sistem ekonomi, karena akan melibatkan tenaga kerja mayoritas, berikut segala efek ikutannya (*multiplier-effect*). Pembangunan pedesaan yang demikian akan menghasilkan industri pedesaan, industri pertanian, di samping sektor industri modern.

Selain tanah, masalah agraria juga meliputi sumber daya alam, baik pertambangan, kehutanan, kelautan, pantai, sungai, air, udara, dan berbagai kekayaan alam lainnya. Sumber daya alam ini juga dimiliki oleh rakyat Indonesia seluruhnya. Dengan demikian pemanfaatan dan hasilnya harus kembali kepada rakyat. Padahal, apa yang berkembang sekarang adalah bertolak belakang dengan konsep tersebut. Kekayaan alam tersebut telah menjadi penguasaan perorangan dan modal asing. Demikian pula seolah-olah dikelola oleh negara, padahal hasilnya masuk ke dalam kantong perorangan.

Karenanya diperlukan perombakan dan penataan kembali agar penguasaan tanah dan pemanfaatan sumber daya alam. Dengan mekanisme kerakyatan yang demokratis, maka sudah dapat dipastikan bahwa tanah dan sumberdaya alam bisa benar-benar memberikan

layanannya langsung maupun melalui usaha produksi maupun konservasi sehingga kesejahteraan rakyat dan kesinambungan layanan alam akan dicapai.

Pembaruan agraria bukanlah mimpi, melainkan cita-cita sosial. Dengan demikian ia perlu diwujudkan. Pembaruan agraria adalah instrumen bagi perwujudan kesejahteraan sosial. Pembaruan agraria adalah juga instrumen bagi sebuah sistem ekonomi yang bersifat kerakyatan, sehingga hasil akhirnya tidak akan bertentangan dengan *reform* yang diinginkan.

Jadi, Pembaruan Agraria bagaimana pun merupakan suatu operasi, yang di dalamnya membutuhkan kekuasaan. Namun persis disini pula masalahnya. Pengalaman Orde Baru memperlihatkan bahwa kekuasaan yang diberikan pada pemerintah, bisa diubah fungsinya, bukan untuk membela rakyat, sebaliknya untuk melawan rakyat - melayani kepentingan akumulasi modal, melalui dinamika pasar. Suatu otoritas hukum, yang tidak diikuti atau didukung oleh otoritas politik, tidak akan punya makna yang banyak. Justru dari skema kekuasaan yang ada, sangat dibutuhkan adanya otoritas politik yang kuat, yang kemudian diikuti oleh adanya otoritas hukum.

Adanya suatu kekuasaan atau otoritas politik dan hukum, yang tidak dibarengi dengan dukungan rakyat, khususnya mereka yang paling berkepentingan dengan Pembaruan Agraria, maka sangat sulit diharapkan kekuasaan yang ada bisa efektif dalam menjalankan proses tersebut. Pembaruan Agraria berbasis prakarsa rakyat, dengan sendirinya merupakan upaya untuk membangun sebuah dukungan yang nyata, agar proses pelaksanaannya bisa berjalan dengan mulus, dimana halangan bisa diatasi dengan mudah.

Pembaruan Agraria tetap diperlukan, asal filsafat paternalisme ditinggalkan. Sekarang ini hampir semua Pembaruan Agraria dilakukan atas dasar kedermawanan pemerintahan, sehingga begitu minat pemerintah berubah (demi kepentingannya), maka habislah hasil-hasil positif yang mungkin pernah dicapai oleh Pembaruan Agraria. Memang diakui, ada suatu pemerintahan yang dengan tulus dan jujur melakukan Pembaruan Agraria demi rakyat banyak. Namun, begitu pemerintahan tersebut berganti, elit penguasa yang baru dapat berganti haluan, dan membalikkan keadaan. Bahkan, sekalipun pembaruan itu lahir dari sebuah revolusi seperti misalnya Meksiko. Kedermawanan pemerintah itulah yang oleh Powelson dan Stock disebut dengan istilah "reform by-grace". Pembaruan demikian tidak "sustainable", karena bergantung pada "pasar politik" menurut istilah Yushiro Hayami.

... Dengan demikian, yang diperlukan adalah pembaruan yang didasarkan atas pemberdayaan rakyat. Atau menurut istilah Powelson dan Stock: "landreform by leverage". Dalam kondisi "pasar politik" yang bagaimanapun, jika posisi tawar petani/rakyat kecil kuat, maka hasil-hasil pembaruan sebelumnya tidak begitu saja mudah dibalikkan.

... Pembaruan Agraria "by-leverage" bukan merupakan program hitam-putih yang dapat direalisasikan dalam satu malam. Ia merupakan proses yang memerlukan waktu. Sebab, bagaimanapun, Pembaruan Agraria, seperti juga pembaruan-pembaruan lainnya tetap memerlukan kekuasaan. Namun, agar rakyat tidak "terkhianati", maka pemberdayaan politik dari bawah perlu dikembangkan Posisi tawar yang kuat dari rakyat akan dapat mendesak aspirasinya untuk dituangkan dalam kebijakan-kebijakan pembaruan.³⁷

Jalan ini sudah tentu merupakan pilihan dengan sejumlah syarat-syarat obyektif. Pada saat sekarang kekuatan pembaharu perlu mempersiapkan dan menyediakan kondisi-kondisi pendukung perubahan tersebut - terutama proses emansipasi rakyat, agar bisa lepas dari genggaman politik hegemonik dari kekuatan anti-Pembaruan Agraria. Untuk memahami lebih jauh masalah ini, ada baiknya mengemukakan sejumlah syarat yang harus ada, bagi

³⁷ Gunawan Wiradi (1997), "Pembaruan Agraria: Sebuah Tanggapan", sebagaimana dimuat pada Dianto Bachriadi dkk (Peny.) (1997), *Op Cit.*

suatu perwujudan Pembaruan Agraria sesuai dengan "alamat" yang hendak dituju. Ketiga syarat berikut ini perlu dilakukan secara simultan.

Pertama, suatu tata kekuasaan yang mendukung atau memiliki komitmen mengenai realisasi Pembaruan Agraria yang konsisten. Masalah ini tidak mudah dicapai. Suatu tata kekuasaan yang memadai adalah ketika organ-organ utama kekuasaan, seperti eksekutif, legislatif dan yudikatif (berdasarkan kerangka *trias politika*) - merupakan tiga serangkai yang memberi dukungan bagi Pembaruan Agraria. Perubahan yang dimaksud adalah perlunya legalitas formal untuk mendukung atau membenarkan tindakan-tindakan pembaruan. Perubahan ini sendiri sudah tentu mengandaikan adanya perubahan tata susunan kekuasaan. Dengan suatu kekuasaan yang berpihak kepada kepentingan massa rakyat, diharapkan muncul kebijakan yang mencerminkan keinginan mengubah kehidupan rakyat menuju kondisi yang lebih baik dan lebih bermakna. Perubahan susunan kekuasaan politik ini sangat menentukan bagi produk hukum yang dihasilkannya.³⁸ Dalam konteks ini patut diingat bahwa:

Dalam semua masyarakat, hukum dapat mengukuhkan struktur masyarakat yang ada, dengan memberi kesan yang agung dan absah terhadap ketidakadilan sosial, atau ia dapat mengusahakan keadilan yang lebih baik dengan menata - merealokasikan sumberdaya dan keseimbangan hak dan kewajiban yang lebih baik. Namun, apa yang tak dapat hukum lakukan adalah mengubah struktur kekuasaan politik. Hukum itu sendiri sekedar merupakan cermin dari struktur kekuasaan.³⁹

Kedua, adanya kebijakan yang mendukung, berupa seperangkat pegangan hukum dan program yang menempatkan Pembaruan Agraria sebagai fondasi pembangunan dan lebih penting lagi adalah mekanisme pelaksanaan Pembaruan Agraria. Pegangan tersebut, tentu tidak bisa sebagai aturan yang tersirat mengisyaratkan keharusan Pembaruan Agraria. Melainkan aturan yang tersurat dengan jelas mengharuskan Pembaruan Agraria. Aturan ini harus pula merupakan aturan yang bergerak, tersosialisasi dan dalam proses penyusunannya melibatkan rakyat. Dengan demikian, kualitas dari kebijakan ini adalah sejenis kebijakan yang didukung rakyat - bukan sesuatu yang hendak dijatuhkan dari atas. Artinya, intensitas pro-kontra lebih kecil dari arus dukungan terhadap kebijakan. Pengalaman masa lalu juga menegaskan pentingnya suatu aturan main yang lebih rinci agar jelas operasionalnya dan mempersempit ruang bagi penafsiran yang pada gilirannya bisa merugikan proses perwujudan Pembaruan Agraria. Tentunya kebijakan tersebut harus menjadi dasar yang kuat bagi badan-badan yang akan menjalankannya.

Ketiga, adanya dukungan nyata dari rakyat secara terorganisir. Dukungan ini bisa memberi sumbangan pada dua hal sekaligus, yakni keabsahan dan kemudahan. Adanya dukungan dari rakyat juga menjadi penyangga dan sekaligus kontrol rakyat agar "alamat" yang dituju oleh kebijakan pembaruan agraria yang dikehendaki rakyat. Syarat ini sebetulnya hendak menunjuk adanya kesadaran obyektif dari rakyat yang membutuhkan Pembaruan Agraria bahwa pilihan Pembaruan Agraria bukan sekedar proyek bagi-bagi penguasaan tanah dan pemanfaatan sumber daya alam, melainkan menjadi bagian dari peletakan dasar-dasar pembangunan sosial yang mantap. Kesadaran di sini hendak menunjuk pada suatu kualitas pengetahuan bahwa rakyat sudah mengerti mengenai ABC Pembaruan Agraria. Selain itu kesadaran tentunya dibutuhkan adanya organisasi, yakni himpunan dari masyarakat yang memiliki kesadaran tersebut. Kita menyadari bahwa kesadaran tanpa sebuah himpunan tidak akan memiliki arti. Sebaliknya, himpunan tanpa kesadaran, hanyalah per-sate-an, yang Pembaruan agraria berbasis prakarsa rakyat sebuah proses yang didalamnya memuat aspek pengorganisasian, dengan jantungnya pendidikan politik.

Prinsip-prinsip Pembaruan Agraria

³⁸ Selanjutnya lihat: Moh. Mahfud (1998), *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES.

³⁹ sebagaimana dikutip oleh Arie Sukanti Hutagalung (1984), *Program Redistribusi Tanah di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, hal. 101. Terjemahan oleh NF.

Seiring dengan perkembangan zaman, ada 10 prinsip dalam Pembaruan Agraria yang perlu dikemukakan di sini. Kesepuluh prinsip ini pada hakekatnya adalah prinsip-prinsip yang saling terkait dan saling mempengaruhi satu sama lain. Sehingga setiap prinsip yang ada tidak bisa diberlakukan secara terpisah-pisah atau dipandang secara partikular. Kesepuluh prinsip ini haruslah dilihat sebagai satu kesatuan yang saling mengikat.

Prinsip-prinsip itu adalah:⁴⁰

1. Menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia

Hak atas tanah dan sumber daya alam merupakan hak ekonomi setiap orang. Sesuatu yang menjadi hak setiap orang, merupakan kewajiban/tanggung jawab bagi negara/pemerintah untuk melindungi, memajukan, menegakkan dan memenuhinya (Pasal 69 ayat (2) UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia).

Dalam kaitan dengan prinsip ini, perlu ditegaskan makna “dikuasai oleh negara” dari pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yang meliputi telaah terhadap 4 hal, yakni:

- (i) Kalau negara “menguasai”, maka siapa sebenarnya yang berhak atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu?
- (ii) Apakah makna “dikuasai” oleh negara itu?
- (iii) Seberapa luas kewenangan menguasai oleh negara itu?
- (iv) Bagaimana hubungan antara negara dengan yang berhak atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu?

Dari segi empiris, rumusan Pasal 33 ayat (3) yang penjelasannya amat singkat itu telah diterjemahkan secara longgar melalui berbagai UU yang terkait dengan sumber daya alam (tanah, hutan, barang tambang, dan sebagainya) sehingga terjadi apa yang disebut “negara-isasi” sumber daya alam dengan segala implikasinya, antara lain penafian hak-hak masyarakat adat/lokal atas tanah dan sumber daya alam.

Sebagai contoh, dari Penjelasan UUPA tentang kekuasaan negara terhadap bumi, air, ruang angkasa, maka implikasinya adalah bahwa “hak menguasai dari negara” meliputi:

- (i) Tanah-tanah yang di atasnya sudah ada hak perorangan.
- (ii) Tanah-tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat masyarakat adat, dan
- (iii) Tanah-tanah yang di atasnya tidak terdapat hak-hak dalam butir (i) dan (ii).

Analog dengan hal tersebut di atas maka menurut UU Kehutanan (UU Nomor 5 tahun 1967 dan telah direvisi dengan UU Nomor 41 Tahun 1999) hak menguasai negara atas hutan (hutan negara) meliputi kawasan hutan di seluruh Indonesia. Di samping hutan negara, diakui keberadaan hutan milik, tetapi keberadaan hutan adat tidak diakui karena menurut UU Nomor 41 Tahun 1999 hutan adat adalah kawasan hutan yang berada di atas hutan negara.

Dengan demikian diharapkan akan diperoleh penegasan tentang hal-hal sebagai berikut:

- (i) Tanah dan sumber daya alam yang menyertainya merupakan hak bersama seluruh rakyat, dan dalam pengertian hak bersama itu terdapat dua hak yang diakui, yaitu hak kelompok dan hak perorangan.
- (ii) Kewenangan negara terhadap tanah dan sumber daya alam yang menyertainya itu terbatas pada kewenangan pengaturan. Pengaturan oleh negara diperlukan

⁴⁰ Uraian kesepuluh prinsip ini, dengan perubahan seperlunya diambil dari Kelompok Studi Pembaruan Agraria (2001), *Ketetapan MPR RI tentang Pembaruan Agraria sebagai Komitmen Negara Menggerakkan Perubahan Menuju Indonesia yang Lebih Baik, Masukan Pemikiran dari Kelompok Studi Pembaruan Agraria*, yang disampaikan kepada Panitia Ad Hoc II Badan Pekerja MPR RI pada 21 Mei 2001.

ketika terdapat kekhawatiran bahwa tanpa campur tangan negara akan terjadi ketidakadilan dalam akses terhadap perolehan dan pemanfaatan sumber daya alam oleh masyarakat. Negara tidak perlu melakukan intervensi bila rakyat telah dapat menyelesaikan masalah atau kepentingan sendiri dan bahwa hal itu tidak bertentangan dengan kepentingan atau hak pihak lain.

Kewenangan mengatur oleh negara tidak tak terbatas, tetapi dibatasi oleh dua hal, yaitu: (1) pembatasan oleh UUD. Pada prinsipnya hal-hal yang diatur oleh negara tidak boleh berakibat terhadap pelanggaran hak-hak dasar manusia yang dijamin oleh UUD; (2) pembatasan oleh tujuannya, yakni untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat atau untuk tercapainya keadilan sosial.

- (iii) Hubungan antara negara dengan rakyat bukan hubungan subordinasi, tetapi hubungan yang setara sesuai dengan prinsip HAM: yang menjamin bahwa apa yang menjadi hak setiap orang merupakan kewajiban bagi negara. Dengan demikian maka netralitas negara dan fungsinya sebagai wasit yang adil dapat dijamin.

2. Unifikasi hukum yang mampu mengakomodasi keanekaragaman hukum setempat (pluralisme)

Pasal 6 ayat (1) UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, menyebutkan bahwa: "Dalam rangka penegakan HAM, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat dan pemerintah". Hal ini berarti bahwa kebijakan yang bersifat nasional harus mampu memberi tempat pada hukum adat yang masih berlaku dan dijunjung tinggi dalam lingkungan masyarakat adat, selaras dengan upaya perlindungan dan penegakan HAM dari masyarakat yang bersangkutan, selama hal itu tidak menimbulkan pelanggaran terhadap hak asasi pihak lain.

Menjalankan Pembaruan Agraria tanpa mengakomodasi keberagaman budaya ini pada akhirnya juga akan sama dengan melakukan penindasan atau pelanggaran sejumlah hak azasi manusia, khususnya hak-hak untuk turut menentukan arah pembangunan masyarakat dan menikmati hasil-hasil pembangunan berdasarkan kenyataan budaya setempat. Karena itu, meskipun di dalam program pembaruan agraria ada sejumlah hal yang perlu dijadikan landasan pelaksanaan di tingkat nasional, keberagaman budaya dan kekhasan masyarakat yang ada mesti diakomodasi dan diakui.

Dalam hal prinsip-prinsip penguasaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam lainnya, suatu kebijakan pembaruan agraria harus menerima kenyataan bahwa ada masyarakat-masyarakat dan komunitas-komunitas tertentu di Indonesia yang masih memiliki ruang untuk mengembangkan hukum dan tata cara pengelolaan sumber daya alamnya berdasarkan pengetahuan asli/setempat dan berdasarkan tatanan hukum adat setempat. Dengan dijalankannya pembaruan agraria, segala keberagaman ini tidak harus dihapuskan, tetapi justru harus diakui, secara sosial, politik maupun legal, dan diberi ruang untuk berkembang.

Meskipun demikian, prinsip ini tidak terbuka dengan begitu saja bagi pengembangan atau terus dikembangkannya sistem msyarakat atau pengelolaan sumber daya alam dan tanah yang diskriminatif, menindas, maupun menciptakan ketimpangan penguasaan di tingkat lokal. Jadi, jika sistem penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam dan tanah yang berdasarkan kebiasaan atau pun hukum adat setempat justru bersifat diskriminatif, menindas, maupun menciptakan ketimpangan di tengah masyarakat itu sendiri dengan sendiri telah bertentangan dengan prinsip-prinsip keadilan agraria yang menjadi tujuan utama dari pembaruan agraria.

3. *Land reform* atau restrukturisasi pemilikan dan penguasaan tanah dan sumber daya alam yang menyertainya

Land reform adalah upaya penataan kembali struktur pemilikan dan penguasaan tanah dan sumber daya alam yang lainnya atau yang menyertainya ditujukan untuk mencapai keadilan, utamanya bagi mereka yang sumber penghidupannya tergantung pada produksi pertanian dan/atau sumber daya alam tersebut. Berbagai program *land reform*, antara lain berupa redistribusi tanah (tanah-tanah jabatan di desa, tanah yang tidak sesuai dengan kebutuhan riil perusahaan bidang industri, perumahan, jasa/pariwisata, pengusaha di bidang pertanian, perkebunan dan kehutanan, tanah-tanah yang dikuasai secara berlebihan dan secara guntai/absentee, dan lain-lain), penyediaan lapangan kerja di sektor pertanian, bantuan kredit untuk mendukung investasi di bidang pertanian, dan tersedianya peluang pasar untuk produk-produk pertanian.

Dalam program *land reform*, ada beberapa prinsip turunan yang harus menjadi pegangan dalam pelaksanaannya. *Pertama*, tanah haruslah diutamakan untuk para penggarap (*land for the tillers*). Dalam hal ini, harus dicegah pemilikan dan penguasaan tanah oleh orang-orang yang bukan merupakan penggarap tanah sehingga menimbulkan adanya sekelompok orang yang "enak-enak" menikmati hasil dari tanah yang dikerjakan oleh orang lain. Meskipun untuk memiliki atau menguasai tanah tersebut ia telah mengeluarkan biaya atau melakukan investasi. Di sini lah letak larangan penguasaan tanah secara guntai atau absentee, karena penguasaan tanah cara ini menunjukkan adanya ketimpangan nyata dalam penguasaan tanah dan aliran hasil produksi yang dihasilkan dari kerja produktif atas tanah tersebut. Pengertian tanah *absentee* atau tanah guntai jelas berbeda dengan pengertian tanah *bera* atau tanah-tanah yang sedang diistirahatkan oleh para penggarapnya karena sistem pertanian yang dijalankan memang mengharuskan pengistirahatan tanah dilakukan. Tanah-tanah *bera* dalam hal ini jelas tanah-tanah produktif yang juga dikerjakan secara produktif oleh para pemilik atau penguasanya. Sejalan dengan pelarangan penguasaan tanah secara guntai, juga seharusnya diterapkan larangan bagi kegiatan penelantaran tanah dan spekulasi tanah.

Kedua, *land reform* tidak harus hanya difokuskan pada program redistribusi tanah. Program ini juga dapat dilakukan dengan melakukan tenancy reform atau pengaturan kembali sistem penyakapan tanah ke arah yang lebih berkeadilan. Pilihan antara menjalankan program redistribusi tanah atau tenancy reform mesti diserahkan sepenuhnya berdasarkan keragaman sistem penguasaan tanah dan pengelolaannya yang ada di daerah-daerah serta ketersediaan tanah di daerah tersebut dibandingkan dengan kebutuhan dari rakyat setempat untuk mengelolanya secara produktif.

Ketiga, dalam prinsip *land reform* jelas terkandung makna pembatasan penguasaan tanah secara berlebihan. Untuk itu, setiap daerah dapat mengembangkan sendiri batas-batas penguasaan tanah dan sumber daya alam lainnya secara berbeda-beda berdasarkan kenyataan dan tuntutan masyarakat setempat yang tentunya mempertimbangkan keadilan sebagai tujuan utama.

Di samping *rural landreform* tersebut di atas, perlu diperhatikan juga urban landreform karena kesenjangan posisi tawar antara mereka yang mempunyai akses modal dan akses politik di perkotaan, berhadapan dengan mereka yang tidak mempunyai akses tersebut, telah semakin membuat para orang miskin kota (*urban poor*) semakin terpinggirkan dalam upaya memperoleh sebidang tanah untuk menopang kehidupannya.

4. Keadilan dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam

Tanah dan sumberdaya alam merupakan sumber penghidupan bagi sebagian besar rakyat Indonesia. Karena itu, proses eksploitasi tanah dan sumberdaya alam harus menempatkan kepentingan dan keberlangsungan hidup masyarakat setempat secara sosial dan budaya sebagai rujukan utamanya, bukan sekedar perhitungan keuntungan dan pertumbuhan

ekonomi semata. Proses eksploitasinya juga harus menempatkan kelestarian ekologi, baik pada tingkat lokal maupun ekstra-lokal, sebagai bagian dari tujuan yang hendak dicapai. Selain itu, tanah dan sumberdaya alam harus ditempatkan sebagai sarana pemberdaya rakyat untuk melepaskan diri dari ketergantungan atau kemungkinan dieksploitasi kekuatan-kekuatan ekonomi besar. Itu artinya, penguasaan, pengelolaan dan pemanfaatan tanah dan sumber-sumber daya alam lainnya harus lah diprioritaskan kepada rakyat kebanyakan dengan prinsip keadilan. Walaupun itu semua bukan berarti kegiatan penggunaan tanah dan pemanfaatan sumberdaya alam untuk aktivitas ekonomi dalam skala besar dilarang. Dalam batas-batas tertentu, kegiatan ekonomi skala besar yang berbasis pada pemanfaatan sumberdaya alam mesti difasilitasi. Tetapi fasilitas yang diberikan bukan hanya pemberian kesempatan untuk menguasai dan mengeksploitasinya tanpa batas, melainkan harus juga disertai dengan penetapan batas-batasan untuk pemeliharaan keberlanjutan ekologi dan sosial. Penguasaan tanah dan sumberdaya yang berlebihan oleh segelintir orang atau suatu lembaga perekonomian, seperti perusahaan - misalnya, harus dicegah. Penguasaan tanah dan sumberdaya alam, walau bagaimanapun, harus dibatasi.

Selain itu, penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam harus sedemikian rupa dapat dinikmati tidak saja oleh generasi sekarang, tetapi juga generasi yang akan datang. Dalam suatu generasi, harus diupayakan keterbukaan akses bagi setiap orang, laki-laki dan perempuan, untuk memperoleh dan memanfaatkan sumber daya alam (tanah, air, udara, dan segala kekayaan terkandung di atas permukaan tanah ataupun yang terkandung di dalam perut bumi). Pemanfaatan sumber daya alam oleh satu generasi tidak boleh mengorbankan kepentingan generasi yang akan datang sehingga harus dijaga agar tidak terjadi eksploitasi yang berlebihan untuk kepentingan jangka pendek.

Termasuk dalam prinsip ini adalah mengakui kepemilikan masyarakat adat terhadap sumber daya alam yang menjadi ruang hidupnya. Terutama sekali pada masyarakat-masyarakat yang dasar dan tatanan sosial kemasyarakatannya berbasis pada pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam yang ada di sekitarnya. Keberadaan mereka sebagai komunitas yang terikat dengan alam sekitarnya haruslah diakui secara tegas. Kepada kelompok masyarakat ini, hukum agraria dan/atau hukum pengelolaan sumber daya alam haruslah menempatkan keberlanjutan kehidupan mereka sebagai dasar pertimbangan bagi proses pemanfaatan atau penggunaan sumber-sumber daya tersebut untuk kepentingan lain.

5. Fungsi sosial dan ekologi tanah

Dalam kedudukan manusia sebagai individu, sekaligus makhluk sosial, maka ada kewajiban (sosial) yang timbul dan dipunyai oleh setiap pemegang hak. Hak yang dipunyai seseorang tidak bersifat tak terbatas, karena selalu dibatasi oleh hak orang lain dan hak masyarakat yang lebih luas, baik yang dilakukan oleh pemerintah dengan alasan kepentingan umum, maupun oleh pihak lain untuk berbagai kegiatan pembangunan. Oleh karena itu pengambilalihan hak itu harus dilaksanakan sesuai dengan undang-undang (Pasal 28 H ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945) dan diikuti dengan ganti kerugian yang tidak saja adil, tetapi juga mencukupi untuk melanjutkan kehidupn secara layak. Pemberian ganti kerugian harus memperhitungkan segala kerugian fisik (tanah, bangunan, tanaman, dan lain-lain) maupun kerugian non fisik (kehilangan pekerjaan, kehilangan kesempatan untuk memperoleh keuntungan/manfaat tertentu, dan lain-lain).

Di sisi lain, fungsi sosial dari tanah tidak hanya menegaskan perlunya memperhatikan hak-hak orang atau komunitas yang telah secara nyata atau secara hukum memang memiliki atau menguasai tanah. Tetapi penetapan fungsi sosial atas tanah dan sumber daya alam juga mengartikan keharusan memperhatikan keberlanjutan dan kelayakan tingkat kehidupan masyarakat atau orang-orang yang tidak memiliki atau menguasai tanah, padahal kehidupan mereka - paling tidak secara ekonomis - sangat bergantung

pada tanah. Fungsi sosial atas tanah juga harus mencakup pada aspek-aspek penempatan keadilan dalam memiliki, menguasai. Mengontrol, menggunakan, dan memanfaatkan tanah dan kekayaan alam lainnya untuk seluruh anggota masyarakat.

Sifat tanah adalah sumber daya alam yang langka, sehingga pemanfaatannya pun harus memperhatikan kelestarian fungsinya dan daya dukungnya sehingga dapat dijamin keberlanjutannya. Secara tegas, harus dinyatakan bahwa tanah dan sumber daya alam lainnya pada hakekatnya adalah sarana bagi masyarakat atau komunitas setempat untuk membebaskan dirinya dari kemiskinan, bukan malah menempatkan mereka dalam suatu struktur yang memiskinkan. Karena dalam sifat kelangkaannya, menempatkan tanah sebagai fungsi penopang keberlanjutan dan pengembangan kehidupan masyarakat atau komunitas setempat serta masyarakat pada umumnya harus menempati posisi teratas dari rencana-rencana pemanfaatan dan penataan pengelolaan tanah dan sumber daya alam lainnya. Dengan sendirinya prinsip ini secara tegas juga menempatkan keberlanjutan daya dukung lingkungan (*ecological sustainability*) sebagai bagian inheren di dalamnya.

6. Penyelesaian sengketa agraria

Sengketa agraria yang intensitasnya sangat dalam maupun sebarannya yang sangat meluas adalah satu masalah besar di Indonesia. Konflik ini di satu pihak merupakan sisi lain dari mata uang permasalahan agraria di Indonesia, di mana sisi lainnya adalah persoalan ketimpangan penguasaan tanah. Tetapi di sisi lain, penguasaan tanah yang timpang juga semakin mempertajam atau semakin mendorong terjadinya sengketa agraria, yang berkembang lebih lanjut menjadi konflik agraria. Konflik-konflik baik yang bersifat vertikal maupun horisontal itu bila tidak diselesaikan secara tuntas dan sekaligus, akan merupakan gangguan untuk dapat terselenggaranya kehidupan sosial dan bernegara yang harmonis. Revisi kebijakan tidak akan banyak manfaatnya jika harus mengalami gangguan berupa konflik yang tidak pernah diselesaikan secara tuntas.

Karena itu, penyelesaian sengketa agraria harus merupakan bagian integral dalam agenda pembaruan agraria di Indonesia. Penyelesaian sengketa ini harus meliputi konflik-konflik yang telah terjadi dan/atau masih berlangsung hingga sekarang, maupun tersedianya ruang-ruang dan tatacara penyelesaian sengketa yang mungkin timbul akibat pelaksanaan pembaruan agraria.

Secara khusus dalam proses penyelesaian sengketa yang terjadi di masa lampau, dimungkinkan masyarakat melakukan *re-claiming* (pengakuan atau tuntutan pengakuan) atas tanah-tanah yang dianggap miliknya tetapi di atasnya diterbitkan hak-hak lain oleh pemerintahan masa lalu, maupun masa kini, yang diberikan kepada pihak lain. Dalam proses penyelesaian sengketa dan konflik ini yang mesti dikedepankan adalah prinsip keadilan dan keberpihakan kepada kepentingan rakyat banyak, baru kemudian prinsip keuntungan untuk semua pihak yang bersengketa. Karena itu, sebagai bagian dari agenda pembaruan agraria di Indonesia harus lah dibentuk satu lembaga independen dimana masyarakat dapat mengajukan *re-claimed* atas tanah-tanah bersengketa yang terjadi akibat kebijakan pemerintah di masa lalu. Lembaga ini kemudian akan bekerja dengan prinsip pengujian terhadap pengakuan (*claim*) yang dilakukan maupun terhadap hak-hak baru yang telah diterbitkan, untuk kemudian memberikan satu putusan yang sifatnya menyelesaikan persengketaan. Dalam konteks ini, prinsip-prinsip restitusi tanah, atau pemulihan hak-hak, dapat diberlakukan sebagai prinsip turunan dalam penyelesaian sengketa tanah yang terjadi akibat kebijakan pemerintah di masa lalu.

Sementara untuk penyelesaian sengketa yang sangat mungkin terjadi akibat dari dijalankannya program pembaruan agraria, sepatutnya dibentuk satu lembaga peradilan yang khusus menangani kasus-kasus sengketa agraria (Peradilan Agraria).

7. Pembagian kewenangan antara pusat dan daerah dan kelembagaan pendukung

Pelaksanaan pembaruan agraria adalah suatu operasi yang memerlukan suatu badan otorita khusus, yang setidaknya bertugas untuk (i) mempercepat pelaksanaannya, (ii) mengkoordinasikan berbagai badan pemerintahan sehingga saling mendukung pelaksanaannya, dan (iii) menyelesaikan sengketa yang ditimbulkan akibat pelaksanaannya.

Meskipun badan otorita ini letaknya pada pemerintahan nasional (pusat), namun prinsip pokok yang mesti dianut dalam pelaksanaan program pembaruan agraria dalam konteks kekinian Indonesia adalah desentralisasi dan semangat memberikan otonomi seluas-seluasnya kepada daerah. Dalam desentralisasi ini perlu penegasan dan pembagian kewenangan yang dipunyai oleh pusat dan daerah, sehingga dengan demikian akan jelas pertanggungjawaban (akuntabilitas) masing-masing pihak. Dalam hal pilihan waktu pelaksanaan program dan prioritas agenda dapat diserahkan sepenuhnya kepada kesiapan daerah untuk menjalankannya, meskipun ada satu batasan waktu untuk proses-proses penyiapan kelembagaan maupun persiapan sosial di masing-masing daerah. Tetapi untuk beberapa agenda, seperti penyelesaian sengketa agraria yang terjadi akibat kebijakan pemerintah masa lalu, proses penyelesaiannya meskipun terjadi di daerah semestinya diserahkan kepada satu lembaga yang kedudukannya bersifat nasional.

Dengan demikian, perlu ditegaskan bahwa untuk mendukung pembaruan agraria diperlukan keberadaan lembaga yang mempunyai komitmen dan tanggung jawab penuh untuk melaksanakannya. Institusi ini bisa dibentuk pada tingkat nasional maupun daerah yang kemudian bekerja dengan prinsip-prinsip koordinasi dan partisipatif.

8. Transparansi dan partisipasi dalam pembuatan kebijakan

Paradigma lama yang bercirikan sentralisme dalam pembuatan kebijakan, telah menafikan partisipasi, sekaligus tidak bersifat transparan dalam pembuatannya. Sementara demokratisasi dalam pembuatan kebijakan mewajibkan pemerintah atau pihak lain yang mempunyai prakarsa untuk membuat kebijakan (Undang-undang, Peraturan Pemerintah, ataupun Peraturan Daerah) untuk bersifat terbuka dan mengikutsertakan pihak-pihak yang berkepentingan (stakeholders) dalam setiap tahap pembuatan kebijakan tersebut (*policy statement, background paper/Naskah Akademik, RUU*).

Dalam hal ini, program pembaruan agraria yang di dalamnya mengandung agenda-agenda pembuatan kebijakan di bidang agraria dan pengelolaan sumber daya alam, baik di tingkat nasional maupun tingkat daerah, menganut paham yang kedua, yaitu demokratisasi dalam proses pembuatan kebijakan. Tradisi “sosialisasi” Rancangan Undang-undang (RUU)/Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP)/Rancangan Peraturan Daerah (Raperda), harus diganti dengan konsultasi publik dalam setiap tahapan yang bersangkutan, sehingga terwujud yang disebut dengan partisipasi interaktif dan bukan partisipasi pasif seperti yang terjadi pada saat ini. Hal ini pada akhirnya juga akan menumbuhkan dinamika dalam proses penguatan organisasi-organisasi rakyat yang berfungsi sebagai sarana bagi rakyat untuk menyalurkan aspirasi dan kepentingannya di samping melakukan kontrol terhadap pembuatan dan pelaksanaan suatu kebijakan publik. Ini adalah satu persoalan yang sangat penting dalam menjalankan pembaruan agraria. Karena melakukan pembaruan agraria yang berarti menata ulang struktur pemilikan dan penguasaan tanah dan sumber daya alam akan sangat berkaitan dengan kepentingan-kepentingan ekonomi dan politik banyak pihak, maka proses transparansi, keterbukaan, partisipatif, kontrol, dan menjaga relasi kekuasaan tetap terbuka untuk semua pihak adalah sesuatu yang penting.

Satu hal pokok yang juga harus menjadi pertimbangan dalam proses pelaksanaan pembaruan agraria adalah inisiatif mengenai “apa” atau “program dan agenda apa saja”

yang hendak dijalankan di daerah semestinya seoptimal mungkin berbasis pada pandangan dan hal-hal yang dikehendaki oleh masyarakat setempat/lokal.

9. Usaha-usaha produksi di lapangan agraria

Restrukturisasi pemilikan dan penguasaan tanah dan sumber daya alam lainnya mestilah disusul dengan suatu program yang sistematis untuk penyelenggaraan kegiatan-kegiatan produksi yang menjadi dasar bagi pengembangan ekonomi rakyat. Di satu sisi, pengembangan ekonomi rakyat ini pada dasarnya adalah pengembangan kegiatan produksi di lapangan agraria yang lebih berpusat pada kepentingan masyarakat pedesaan atau masyarakat lokal. Dalam hal ini usaha-usaha kecil yang berbasis pada lapangan agraria harus didukung untuk berkembang. Di sisi lain untuk memperkuat ekonomi rakyat, walau bagaimana pun, mesti ada pembatasan yang tegas bagi usaha-usaha produksi skala besar yang terkonsentrasi pemilikan atau penguasaannya di satu tangan (satu pihak) di lapangan agraria. Terlebih lagi adalah monopoli kegiatan usaha produksi di lapangan agraria, harus lah dicegah.

Dukungan-dukungan yang semestinya diberikan kepada pengembangan ekonomi rakyat ini sangat diperlukan, khususnya apada tahap-tahap awal pelaksanaan pembaruan agraria, karena secara teoritis proses penataan struktur pemilikan dan penguasaan tanah akan membuat produktivitas ekonomi secara keseluruhan menurun dalam suatu periode waktu tertentu sebelum bangkit kembali secara signifikan untuk kemudian menuju pada tahap "lepas landas". Dukungan-dukungan dan fasilitas untuk kegiatan produksi pasca penataan struktur pemilikan dan penguasaan dalam tahap ini lah yang sangat menentukan apakah program pembaruan agraria akan bergerak ke arah "lepas landas" atau justru kandas di tengah jalan.

10. Pembiayaan program-program pembaruan agraria

Pelaksanaan program-program pembaruan agraria yang berkesinambungan memerlukan tersedianya biaya secara rutin yang harus dijamin oleh pemerintah. Tanpa adanya dukungan biaya, program-program pembaruan agraria hanya akan berada di atas kertas belaka. Dengan kata lain, program pembaruan agraria, dalam pelaksanaannya adalah kegiatan pembangunan yang memerlukan biaya. Karena itu, sudah semestinya penganggarannya dibebankan kepada negara. Tetapi prinsip utama yang harus dipegang dalam proses pembiayaan ini adalah sedemikian rupa harus diupayakan tanpa memperbesar hutang luar negeri yang saat ini sudah sangat memberatkan. Selain itu, hutang luar negeri juga dapat membuat arah pelaksanaan pembaruan agraria itu sendiri "diselewengkan" agar sesuai dengan kepentingan pihak-pihak yang menyediakan hutang. Tetapi pemerintah atau lembaga-lembaga pelaksana program pembaruan agraria juga dapat memanfaatkan sumber-sumber pembiayaan yang tersedia di dunia internasional selama sumber-sumber tersebut dapat diakses dalam bentuk hibah dan/atau dengan prasyarat-prasyarat yang tidak memberatkan.

Pada dasarnya pembiayaan pembaruan agraria semestinya dapat diupayakan dengan proses pengalokasian ulang anggaran belanja negara dan pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah. Dalam hal ini, penyediaan dana terbesar tidak seharusnya disediakan untuk membayar ganti rugi kepada pihak-pihak yang tanahnya diambil untuk dibagikan kembali kepada petani tak bertanah atau petani penggarap yang membutuhkannya lewat program penataan kembali struktur pemilikan atau penguasaan tanah dan sumber daya. Untuk hal ini, dapat diadakan metode pembayaran kompensasi bertahap dengan cara pembayaran kembali secara mencicil lewat hasil produksi dari tanah-tanah yang telah dibagikan dan telah berproduksi dengan baik. Pembiayaan utama dan terbesar yang harus dimasukkan adalah penyediaan fasilitas pembiayaan produksi pasca penataan ulang struktur pemilikan atau penguasaan tanah. Khususnya penyediaan fasilitas kredit untuk petani-petani kecil atau petani penerima tanah setelah program

land reform yang bertumpu pada redistribusi tanah dilakukan. Pembiayaan juga disediakan untuk menopang pemasaran hasil-hasil produksi petani pasca panen. Untuk mendukung pembiayaan program pembaruan agraria ini dapat juga diadakan satu lembaga independen yang bertugas menyediakan dan mengelola dana abadi untuk pelaksanaan program agar berkelanjutan. Penyitaan dan penyerahan harta-harta hasil korupsi dan manipulasi di masa lampau yang dilakukan oleh penguasaan dan kroni-kroninya dapat dijadikan jalan awal untuk pemupukan sumberdaya finansial dari lembaga independen ini.

Selain itu, sepatutnya juga dipikirkan suatu proses untuk meminta kompensasi dari perusahaan-perusahaan yang selama ini telah mengeksploitasi sumber daya alam Indonesia secara berlebihan yang menghasilkan kerusakan lingkungan maupun kerusakan kehidupan sosial masyarakat setempat - apalagi jika perusahaan-perusahaan tersebut memperoleh haknya untuk mengeksploitasi dengan cara menggusur masyarakat - sebagai basis lain pemupukan sumberdaya finansial untuk pembiayaan program pembaruan agraria ini. Penetapan pajak progresif juga semestinya dapat diterapkan untuk turut membiayai program. Tetapi progresivitas pajak yang diterapkan bukan bersumber dari luasan tanah yang dikuasai, karena dalam pembaruan agraria yang hendak dijalankan akan ada pembatasan penguasaan tanah dan sumberdaya alam. Progresivitas pajak atas tanah harus diterapkan berdasarkan penggunaan tanah tersebut secara aktual maupun berdasarkan perencanaannya yang menyebabkan dikeluarkannya hak pengelolaan atau penguasaan atas tanah tersebut.

Secara umum, sumber-sumber pembiayaan bagi pelaksanaan pembaruan agraria dapat dibagi sebagai berikut:

a. Sumber-sumber eksternal

- Dana-dana hibah yang tidak mengikat

b. Sumber-sumber internal

- Dana yang berasal dari *benefeciaries* (pihak penerima keuntungan utama) dari pelaksanaan program;
- Realokasi Anggaran Belanja Negara dan/atau Daerah;
- Penggunaan aset-aset negara/pemerintah;
- Pinjaman domestik dengan syarat ringan dan bunga rendah;
- Pajak, baik pajak biasa maupun penerapan pajak progresif; dan
- Pengintegrasian kembali dan realokasi skema-skema kredit produksi yang telah ada.

VI. MEMBONGKAR BANGUNAN LAMA UNTUK MEMASANG FONDASI BARU, DARI BAWAH ATAU DARI ATAS?

Jika oposisi politik terhadap reformasi terlalu kuat, pengorbanan manusia dalam proses transformasi akan sangat besar. Namun, pengorbanan itu harus ditimbang dengan korban manusiawi apakah yang harus diberikan andaikata status quo dipertahankan, yang ditandai dengan berlangsungnya penindasan kronis terhadap lapisan bawah.

Penguasaan tanah yang sangat tidak adil bukannya menimbulkan stabilitas. Statistik internasional menunjukkan bahwa tingkat kekerasan dan ketakstabilan politik cenderung terjadi paling tinggi di negara-negara yang pola pemilikan tanahnya sangat tidak adil. Dengan demikian, dari waktu ke waktu, ketidakadilan dapat menimbulkan jatuhnya korban manusia jauh lebih besar daripada korban yang jatuh dalam usaha mewujudkan landreform yang berhasil.
(Eric Eckholm, 1983)⁴¹

Pada bagian terdahulu telah dijelaskan bahwa pola hubungan antara pusat dan daerah yang timpang, telah memungkinkan terjadinya krisis kehidupan rakyat, yang terdiri dari (i) krisis keadilan, berupa ancaman keselamatan rakyat dan menajamnya kaya-miskin, seperti dimulai oleh proses negaranisasi tanah dan sumber daya alam milik rakyat, dan kemudian pemerintah pusat dengan mudahnya menerbitkan hak-hak baru di atasnya untuk pihak badan usaha raksasa; (ii) krisis layanan alam, berupa kerusakan lingkungan, dan menurunnya kapasitas lingkungan, sebagai akibat dari praktek eksploitasi dan ekstraksi sumber daya alam besar-besaran; (iii) krisis produktivitas, berupa kemandekan kemampuan rakyat untuk memanfaatkan tanah dan sumberdaya alam setempat untuk memenuhi kebutuhan hidup dan meningkatkan kesejahteraannya.

Ketiga krisis inilah yang nyata-nyata dialami oleh rakyat. Perubahan kebijakan dan pelaksanaan otonomi daerah saat ini memungkinkan para pemrakarsa Pembaruan Agraria memenuhi syarat-syarat untuk mewujudkan Pembaruan Agraria yang telah dijabarkan dalam bagian sebelum ini. Terbuka pintu yang lebar, meskipun tetap harus disadari kesulitan memasuki pintu ini. Ketegangan antara pusat dengan daerah telah ditandai oleh menurun kemampuan pusat untuk melakukan kontrol terhadap daerah, yang berarti kesempatan bagi daerah untuk menata atau membentuk suatu pemerintahan yang benar-benar dekat dan bisa melayani masyarakat secara lebih baik.

Selain itu, pemerintahan daerah juga sedang menghadapi berbagai mesin globalisasi - dalam mana kekuatan global menghendaki berjalannya proses yang sejalan dengan kepentingan kapitalisme global dan kaki tangannya di arena nasional dan daerah. Kekuasaan Kapitalisme global ini mengembangkan pula program memperlemah kekuasaan negara melindungi rakyat miskin di satu pihak, dan di pihak lain menciptakan kondisi yang bisa memfasilitasi berkembangnya investasi dan perdagangan barang (termasuk juga tenaga kerja) dan jasa.

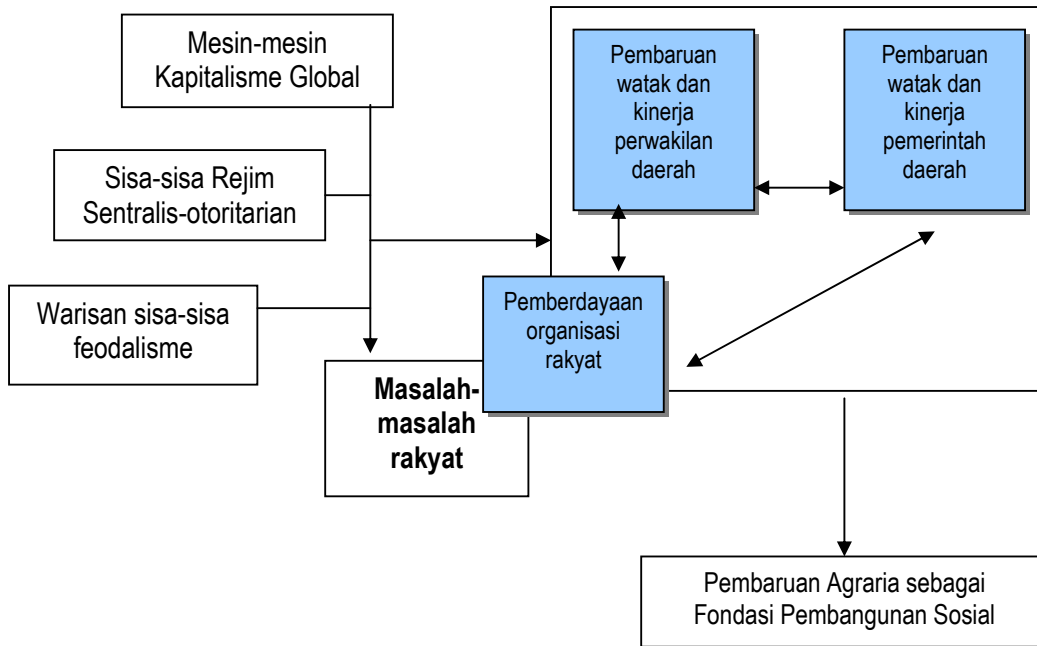
Dengan demikian, otonomi daerah, dimana kewenangan pemerintahan, administrasi dan anggaran diserahkan ke tingkat kabupaten, pada gilirannya akan menempatkan daerah sebagai arena pertarungan kepentingan. Maka, pintu yang terbuka harus dengan segera dimasuki, dan dari sana dibangun langkah-langkah strategis, sehingga perubahan pada masa kini bisa memberi makna besar bagi gerak pembaruan yang lebih substansial.

Pemisahan kekuasaan eksekutif dan legislatif - dalam mana DPRD mendapatkan momentum untuk ambil peran lebih produktif, bukan saja dalam melakukan kontrol pada eksekutif, melainkan untuk lebih bisa menampung apa yang dikehendaki dan apa yang

⁴¹ E. Eckholm, "Orang-orang yang Tergusur dan Pembangunan yang Mantap", dalam *Hak dan Kebutuhan Desa*, Jakarta: Lembaga Studi Pembangunan, hal 55.

menjadi kebutuhan dan tuntutan dasar rakyat. Di pihak rakyat sendiri, terdapat peluang untuk mengorganisasi diri, dan mengupayakan kristalisasi aspirasi, yang kemudian disampaikan pada parlemen, agar bisa dijadikan bahan untuk mengajukan kebijakan-kebijakan baru.

Skema Tiga Usaha Mewujudkan Pembaruan Agraria di Daerah



Apa yang perlu diupayakan tidak lain dari:

Pertama, pembaruan watak dan kinerja dari parlemen, yakni meninggalkan watak kerja yang hanya menempatkan parlemen sekedar sebagai “juru stempel” pemerintah dan melupakan kepentingan rakyat. Pemberdayaan parlemen, sebagai akibat dari perubahan format politik, tentu saja tidak dimaksudkan untuk “hanya memberdayakan” parlemen, tanpa kejelasan tugas dan tanggungjawabnya. Parlemen yang kuat, namun bila tidak memiliki ikatan yang jelas dengan para pemilihnya, maka hal tersebut akan tidak banyak artinya. Malahan, parlemen yang kuat hanya akan menjadi ajang “konspirasi” dan “politik dagang sapi”, yakni alat untuk memberikan tekanan pada eksekutif bagi kepentingan partai atau kepentingan golongan. Penguatan posisi parlemen yang tidak diikuti oleh perubahan dalam sistem kepartaian dan pendidikan politik rakyat, tidak akan banyak artinya. Parlemen diharapkan bisa “memaksa” eksekutif untuk bekerja sesuai dengan apa yang dikehendaki oleh rakyat.

Sistem pemilihan umum seperti sekarang ini pasti akan berubah. Sekarang ini, rakyat dimobilisir untuk memilih lambang-lambang partai-partai peserta pemilu, sementara itu partailah yang menentukan calon-calon anggota parlemennya, baik untuk parlemen daerah maupun pusat. Arah perubahan sistem pemilu ini menuju pemilu distrik, dimana rakyat bebas akan memilih anggota parlemennya langsung. Dengan demikian, anggota parlemen yang terpilih akan memiliki kedekatan dengan rakyat pemilihnya. Pada masa-masa yang akan datang, pembaruan watak kerja parlemen ini dimungkinkan oleh adanya pemilu sistem distrik ini.

Bagaimana pembaruan parlemen dimungkinkan? Dalam hal ini ditempuh dengan Pendekatan Pengembangan Kapasitas dan/atau Pendekatan Kontrol. Pengembangan Kapasitas ini dilakukan dapat banyak cara, antara lain (i) menyelenggarakan kerjasama untuk memungkinkan anggota parlemen daerah untuk mengkaji dengan seksama masalah yang dihadapi dan kapasitas yang dimiliki. Dari proses ini diharapkan muncul semacam kesadaran untuk meningkatkan kapasitas, dan sekaligus pemahaman mengenai kecakapan-kecakapan yang perlu ditingkatkan. Hal yang sejak awal perlu disadari bahwa apa yang sangat perlu untuk ditingkatkan adalah kecakapan dalam menyerap, menanggapi dan menyalurkan aspirasi rakyat; dan (ii) meningkatkan akses rakyat pada parlemen daerah, sehingga anggota parlemen dan proses kerja parlemen tanggap terhadap perubahan-perubahan ekspresi aspirasi rakyatnya. Kedekatan rakyat dengan parlemen daerah akan meningkatkan kepekaan anggota parlemen daerah dengan masalah-masalah rakyat dan akan membuat anggota parlemen lebih perhatian dan teguh untuk terus-menerus membantu penyelesaian problem-problem rakyat.

Sedangkan kontrol terhadap kinerja parlemen daerah dimaksudkan untuk: (1) senantiasa mengingatkan anggota parlemen atas tugas dan amanat yang dipikulnya; dan (2) memberikan dasar legitimasi (terus-menerus), sehingga parlemen daerah tidak lagi dalam keraguan untuk memberikan kontrol terhadap parlemen. Pada sisi yang lain, kontrol diperlukan, untuk memastikan agar anggota parlemen tidak terjebak dalam semangat yang sempit, yang hanya memperhatikan kepentingan pribadi maupun golongannya. Parlemen yang terkontrol adalah parlemen yang bekerja sesuai dengan aspirasi rakyat. Jika hal ini berlangsung, maka sesungguhnya peran dari lembaga-lembaga ekstra parlemen menjadi lebih sedikit, atau bahkan dapat dialihkan pada agenda lain. Parlemen baru adalah parlemen yang berakar ke bawah, dan bukan berakar ke atas (pusat, elit) atau ke samping (partai).

Kedua, pembaruan relasi eksekutif dan legislatif, dari pola hubungan atas - bawah menjadi pola hubungan mitra (namun bukan dalam arti kolusi, melainkan hubungan yang setara dan kerja sama kritis (*critical collaboration*); dan pembaruan hubungan rakyat dan pemerintahan, yang memungkinkan partisipasi rakyat terutama dalam pembentukan kebijakan publik. Kesaksian dari sejumlah tempat menunjukkan bahwa masih sangat banyak sisa-sisa watak lama pada anggota parlemen daerah, yakni sikap "minder" dari anggota parlemen daerah di hadapan Bupati. Dalam kasus ini, parlemen daerah masih menempatkan diri berada di bawah eksekutif. Sebaliknya di pihak eksekutif masih menempatkan diri sebagai penguasa utama, sehingga (masih) berkecenderungan membatasi ruang gerak dari parlemen, seperti mensyaratkan ijin, laporan, dan lain-lain. Pembaruan pola hubungan ini sangat dibutuhkan, dan untuk mencapai maksud ini, pemahaman mengenai format politik yang sudah berubah sangat diperlukan.

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 selama ini adalah tidak memisahkan antara wilayah kelola rakyat dengan ruang permainan negara dan bisnis. Walhasil, terjadi penghancuran dari wilayah kelola rakyat, di mana rakyat lokal tidak memiliki ruang belajar yang memadai. Adapun untuk wilayah kelola yang dilekati konflik kalin antara negara, bisnis dan rakyat harus ada mekanisme penyelesaiannya melalui deliniasi/demarkasi yang mantap. Pemerintahan daerah ditantang untuk bersiasat menghadapi kenyataan hukum bahwa (Peraturan Pemerintah No. 25 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom, Bab IV Pasal 8):

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

Ketiga, penguatan basis organisasi rakyat. Diagendakannya otonomi asli menjadi pembuka kesempatan dalam penguatan kelembagaan lokal (termasuk masyarakat adat). Hal ini akan mengubah susunan pemerintahan lokal (desa atau yang diberi nama lain), yang sesuai dengan konteks sejarah, kebudayaan dan kapasitas yang dimiliki. Desa atau nama lain, pada dasarnya dapat menjadi lembaga yang memotori gerak pembaruan yang mendasar.

Khusus untuk yang disebut sebagai Lembaga Adat harus disadari bahwa ia tidak selalu atau tidak otomatis bermakna sebagai lembaga yang demokratis dan emansipatoris (membebaskan). Pada kelembagaan adat yang merupakan bagian dari mesin feodalisme, bagaimana pun harus disadari pengaruhnya dalam penciptaan masalah rakyat. Oleh sebab itu, yang segera menjadi masalah adalah bagaimana menggunakan pintu pemberian otoritas lokal ini menjadi titik masuk bagi demokratisasi dan emansipasi rakyat.

Biar bagaimana pun lokal, selain memiliki lokalitas, kelembagaan desa atau yang disebut dengan nama lain juga bertemu dengan kelembagaan "negara". Oleh sebab itu, diperlukan suatu sintesa agar kepentingan lokal bisa dipertemukan dengan kepentingan luar. Ujung dari penguatan lembaga lokal, adalah bagaimana agar rakyat bisa mengubah kehidupan mereka, agar mencapai sebuah taraf kehidupan baru yang lebih baik dan lebih bermartabat.

Pembaruan agraria dengan memakai pintu otonomi daerah, tentu saja tidak perlu terfokus dan terlena pada masalah lokalitas, melainkan perlu suatu pemikiran yang lebih menyeluruh, agar bisa diperoleh kejelasan, bahwa pada gilirannya dibutuhkan langkah-langkah yang bersifat nasional. Letak masalah bukan saja berkaitan dengan kapasitas lokal yang berbeda-beda, melainkan pada kebutuhan untuk membangun tatanan baru dalam kerangka nasional. Atau dengan kata lain, dibutuhkan pergerakan dari lokal ke nasional.

Hampir semua Pembaruan Agraria yang dilakukan atas dasar kedermawanan pemerintahan di berbagai negara menemui masalah keberlanjutan, sehingga begitu minat dan kepentingan pemerintah berubah (demi kepentingannya), maka habislah hasil-hasil positif yang mungkin pernah dicapai oleh Pembaruan Agraria.⁴² Memang diakui, ada suatu pemerintahan yang dengan tulus dan jujur melakukan Pembaruan Agraria demi rakyat banyak. Namun, begitu pemerintahan tersebut berganti, elit penguasa yang baru dapat berganti haluan, dan membalikkan keadaan. Oleh sebab itulah pikiran Pembaruan Agraria dengan melalui jalan bawah (jalan berbasis rakyat) menjadi pilihan.

Hal ini pertama-tama bukan berangkat dari watak curiga atau ketidakpercayaan pada pemerintah, melainkan berbasis pengalaman (historis), dimana pemerintah sangat cepat mengalami perubahan sikap, sejalan dengan transisi yang bergulir. Pembaruan agraria berbasis prakarsa rakyat, adalah gagasan yang didalamnya memuat prinsip mengenai pemberdayaan. Dengan demikian, konsepsi ini sesungguhnya mensyaratkan terjadinya demokratisasi, yang membuka jalan bagi emansipasi rakyat, sehingga mereka bisa mengaktualisasikan kepentingannya.

Suatu pembaruan berbasis prakarsa rakyat merupakan strategi yang dimunculkan, sebagai jawaban atas kecenderungan ketidakpastian dan kemungkinan pengkhianatan dari strategi yang tidak melibatkan massa rakyat. Masalah akan segera timbul: bagaimana mengupayakan agar massa rakyat bisa menjadi kekuatan riil, sehingga bisa membuka jalan, menjalankan proses, dan mengawal proses sampai pada tujuan akhirnya. Pengalaman massa rakyat di bahwa Orde Baru menunjuk dengan sangat jelas bagaimana rakyat dijauhkan dari politik - sehingga massa hanya sekumpulan manusia yang tidak memiliki kekuatan politik. Rakyat malahan hanya jadi alat permainan politik, menjadi senjata dari segolongan elit.

⁴² Gunawan Wiradi (1997), *Op Cit.* yang mendasarkan diri pada karya Poweson dan Stock (...), *Peasant Betrayed*

Menunggu massa mengalami proses transformasi secara penuh, tentu saja membutuhkan "biaya" yang tidak sedikit. Oleh sebab itu, perlu dipikirkan suatu upaya yang tidak meninggalkan rakyat, tetapi juga bisa menggunakan momentum yang ada, untuk bisa mempercepat dan bisa merangsang proses, sehingga gerak Pembaruan Agraria bisa diwujudkan. Dalam konteks inilah, strategi tiga kaki yang telah diurai gambarkan di atas, dipilih untuk dijadikan pedoman.

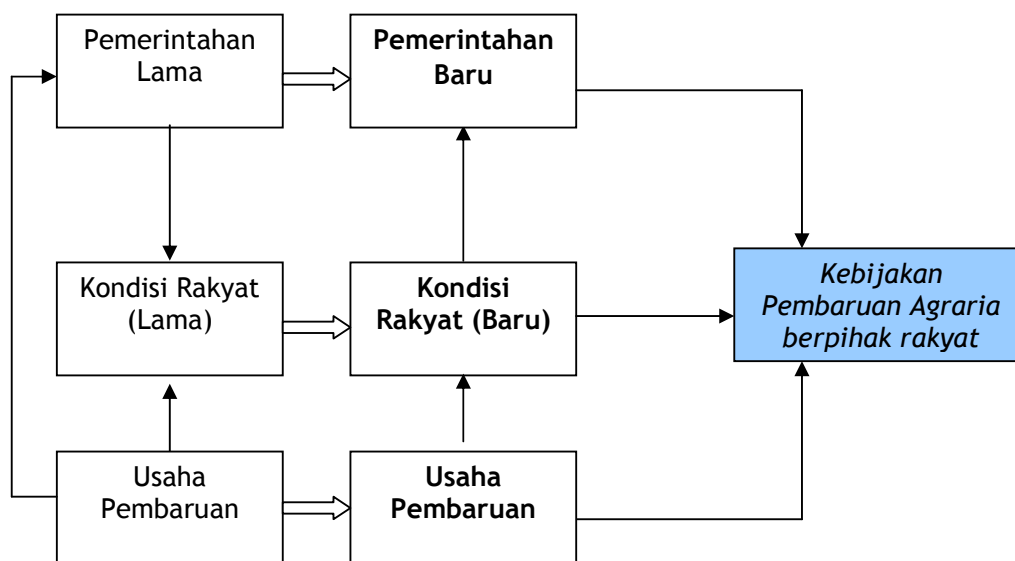
Arah perubahan dari proses pemberdayaan ini adalah terwujudnya masyarakat baru dengan prinsip demokrasi, dimana rakyat mempunyai kekuatan untuk memperjuangkan kepentingannya; lelaki dan perempuan berbagi peran dan kekuasaan secara adil dan setara. Jika proses bisa dijalankan dengan mulus dan seksama, maka dapat diharapkan bahwa yang akan terjadi adalah suatu tatanan dimana partisipasi rakyat menjadi bagian inti dari proses kenegaraan. Namun hal yang tidak terelakkan bahwa disamping adanya kebutuhan real untuk memungkinkan transformasi kesadaran massa rakyat, juga dibutuhkan suatu usaha "kongkrit" untuk memungkinkan adanya perbaikan-perbaikan nyata dalam kehidupan rakyat, khususnya mereka yang menjadi korban dari perampasan tanah dan sumberdaya alam, seperti rakyat korban penggusuran, atau masyarakat adat yang tanah dan sumber daya alamnya telah dinegarakan dan kemudian pemerintah pusat memberinya pada badan usaha skala raksasa sehingga mereka telah kehilangan syarat keberlanjutan hidup mereka sendiri.

Dalam konteks itulah, Pembaruan Agraria Jalan Tengah diusulkan. Pembaruan Agraria Jalan Tengah tentu bukan pengganti Pembaruan Agraria Jalan Bawah. Bukan pula bentuk kompromi atau oportunisme, yang mengingkari arti Pembaruan Agraria Jalan Bawah. Pembaruan Agraria Jalan Tengah adalah periode antara yang hendak dilalui sebagai pendahulu dari Pembaruan Agraria Jalan Bawah.

Mengapa dibutuhkan pendahuluan? Sebab, Pembaruan Agraria yang berhasil membutuhkan proses yang partisipatif. Yakni sebuah proses pembaruan yang didukung oleh dua pihak sekaligus, yakni dukungan dari pemerintahan (pemerintah dan parlemen) dan dukungan rakyat, khususnya rakyat yang paling berkepentingan. Dukungan dari pemerintahan berupa kebijakan-kebijakan penyokong proses Pembaruan Agraria akan bermakna bila adanya konsistensi menjalankan kebijakan-kebijakan itu sendiri. Dukungan rakyat dibutuhkan untuk memastikan bahwa pemerintah berjalan sesuai dengan apa yang dikehendaki oleh rakyat.

Suatu hubungan dialektik antara pemerintahan yang berpihak pada rakyat dengan rakyat yang memiliki kesadaran akan pentingnya partisipasi menjadi syarat mutlak bagi sebuah Pembaruan Agraria yang konsisten dan maju. Jadi, Pembaruan Agraria Jalan Tengah dengan demikian merupakan sebuah proses yang berdimensi ganda: (i) perubahan pemerintahan, dari fungsi lama yang merupakan alat dari penguasa yang anti rakyat, kembali ke fungsi asal, sebagai badan kekuasaan milik rakyat, yang karenanya wajib mengabdikan diri pada rakyat; dan (ii) membuka jalan bagi proses-proses pendidikan politik yang menemukan pengetahuan-pengetahuan baru melalui pengalaman nyata berpartisipasi dalam perubahan sebagai akibat dari keterbukaan yang dimungkinkan oleh pemerintahan bervisi baru.

Bagan Pembaruan Agraria Jalan Tengah



Momentum desentralisasi menjadi pintu bagi keperluan pembaruan pemerintahan, dan pada sisi yang lain mempersiapkan rakyat untuk bisa ambil bagian secara produktif. Dengan demikian dalam proses ini terjadi saling dorong, pada satu sisi momentum memberi desakan pembaruan pemerintahan, dan disisi lain pembaruan pemerintahan membuka ruang partisipasi. Partisipasi yang meningkat akan mendorong pembaruan yang lebih luas pada pemerintahan, sehingga pada gilirannya Pembaruan Agraria ditopang oleh badan penyelenggara yang bisa dipertanggungjawabkan. Artinya, bahwa Pembaruan Agraria Jalan Tengah, mengedepankan pentingnya pembaruan pemerintahan, sebagai salah satu sendi untuk mempercepat dan menjadikan Pembaruan Agraria lebih berkelanjutan. Suatu Pembaruan Agraria berkelanjutan merupakan proses yang tidak berhenti pada fase *land reform* (redistribusi penguasaan tanah) belaka, melainkan perlu upaya yang lebih menyeluruh, yakni pengaturan pemanfaatan, terutama penyediaan dan perlindungan atas infrastruktur untuk kebutuhan produksi dan konservasi. Hal ini dibutuhkan agar redistribusi tanah, tidak kembali terkebak dalam komoditasasi tanah, melainkan menjadi jalan untuk penataan produksi dan konservasi, dan pada gilirannya bisa mendorong pemulihan layanan alam dan peningkatan produktivitas rakyat.

Artinya, Pembaruan Agraria jalan tengah tidak akan berhenti pada tindakan-tindakan pemerintah, melalui kebijakan yang memihak rakyat, melainkan sampai pada pengawalan kebijakan itu oleh rakyat sendiri, sehingga realisasi Pembaruan Agraria bisa berjalan konsisten dan maju. Langkah-langkah pembaruan kebijakan (*policy reform*), ditempatkan sebagai anak tangga untuk memperkuat rakyat. Oleh sebab itu, pengorganisasian masyarakat, dalam makna membangun serikat-serikat rakyat petani di desa-desa, revitalisasi lembaga adat yang demokratis, dan lainnya menjadi mutlak seiring perubahan kebijakan yang bergulir. Organisasi rakyat inilah yang pada gilirannya akan menjadi penopang dan pendorong gerak maju Pembaruan Agraria.

Pembaruan Agraria Jalan Tengah, dengan demikian merupakan suatu gerak dari atas ke bawah dan dari bawah ke atas. Pembaruan agraria jalan tengah pada dasarnya menuntut adanya jalan koperasi. Jalan koperasi yang dimaksud adalah jalan yang menyadari penuh

bahwa persoalan Pembaruan Agraria bukan merupakan jalan yang mudah dan bukan sesuatu yang bersifat eksklusif, sebaliknya Pembaruan Agraria merupakan sesuatu yang inklusif.

Jalan koperasi bermakna bahwa proses Pembaruan Agraria tidak mungkin hanya mengandalkan satu pihak, melainkan mesti melibatkan pihak lain. Pada sisi yang lain, diakui bahwa kekuatan pendukung Pembaruan Agraria tidak cukup besar, sehingga koperasi memberi makna untuk bisa melakukan hal yang paling mungkin dari segala keterbatasan yang ada. Justru karena itu, perubahan yang ada hendak dijadikan pintu masuk untuk membangun dukungan yang lebih luas bagi proses Pembaruan Agraria, termasuk dukungan dari pihak pemerintahan, khususnya melalui parlemen daerah. Titik masuk ini menginsyaratkan perlunya pergeseran strategi. Jika pada periode awal penuh dengan agenda delegitimasi atas kekuasaan rejim sentralistik-otoritarian yang anti Pembaruan Agraria, maka pada masa transisi, yang dibutuhkan lebih dari sekedar melakukan delegitimasi, melainkan secara sistematis menjalankan dua fungsi. Pada satu sisi membongkar kebijakan-kebijakan yang tidak sejalan dengan kebutuhan Pembaruan Agraria dan disisi lain memungkinkan lahirnya kebijakan-kebijakan yang lebih bersesuaian dengan keperluan Pembaruan Agraria.

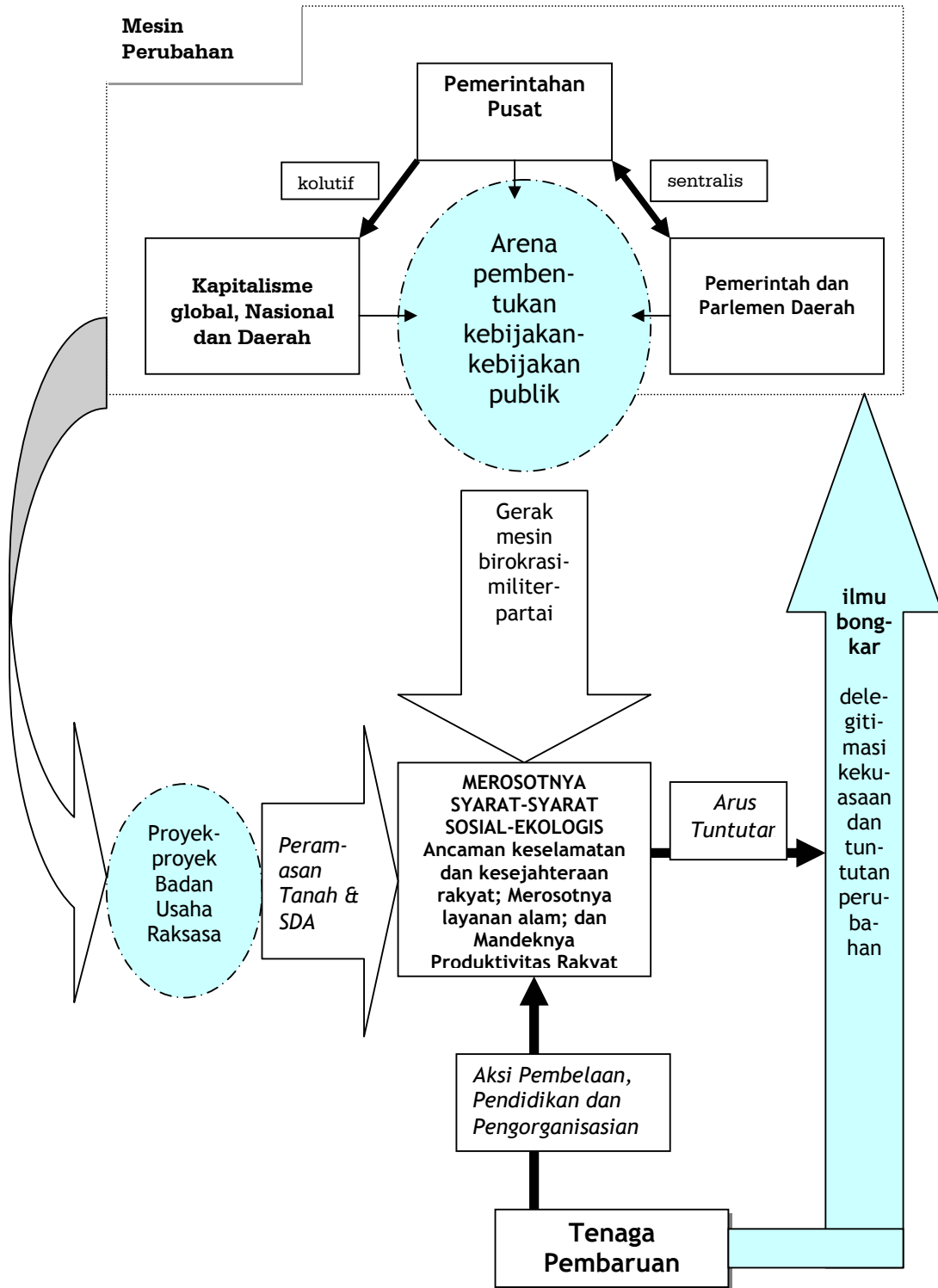
Dalam konteks Indonesia masa kini, harus diakui bahwa warisan masa lalu merupakan hal yang aktual. Dengan demikian, proses untuk "pembongkaran" atas berbagai kebijakan warisan lama sangat dibutuhkan. Pembongkaran yang dibutuhkan meliputi dua dimensi utama: (1) pembongkaran realitas struktur agraria yang timpang; dan (2) pembongkaran atas kebijakan-kebijakan agraria yang justru menjadi titik pijak dari keberlangsungan ketimpangan struktur agraria. Arah kekuatan pendukung Pembaruan Agraria, lebih dipusatkan untuk mendorong perubahan kebijakan, dan bukan sebagai sebuah sikap serba negatif. Menunjuk segi-segi negatif tidak diabdikan pada konflik kepentingan, melainkan untuk segera melakukan penataan.

Dengan demikian, yang ingin dilakukan merupakan dua langkah sekaligus. Pada awalnya melakukan pembongkaran atas bangunan lama yang mendasari penyokong ketimpangan, dan langkah lanjutannya memasang fondasi bagi bangunan baru di atasnya. Masing-masing membutuhkan ilmu yang berbeda, yang di sini disebut sebagai Ilmu Bongkar dan Ilmu Pasang.

Ilmu bongkar yang dimaksudkan di sini adalah berbagai kemampuan yang dimiliki oleh kekuatan-kekuatan pembaharu dalam memperlihatkan dan menunjukan segi-segi negatif (yang menjadi landasan ketidakadilan) dari pergerakan mesin pembangunan nasional di bawah kekuasaan Orde Baru. Rangkaian pekerjaan ini tidak lain dari praktek pembelaan atas masyarakat yang disingkirkan dan upaya penidakabsahan (delegitimasi) praktek kekuasaan yang menyelewengkan aspirasi rakyat.

Objek dari Ilmu Bongkar berupa pengalaman dan kesaksian atas penderitaan rakyat, khususnya para korban perampasan hak atas tanah dan sumber daya alam, baik akibat penggunaan maupun penyalahgunaan kewenangan pemerintahan. Biasanya hal ini disertai dengan suatu upaya yang lazimnya disebut dengan pengorganisasian, dengan muatan dasar pendidikan kritis, yakni membuka wawasan kritis dari korban, agar bisa menyadari apa yang sedang berlangsung, terutama untuk tidak membiarkan ketidakadilan berlangsung lama. Pada sebagian kasus, hasil pendidikan berupa kesadaran untuk menuntut hak, sebagai bagian dari sikap menolak ketidakadilan. Namun, patut disadari bahwa tidak semua pendidikan kritis berakibat pada kesadaran tuntutan, dan tidak semua praktek penolakan atas ketidakadilan merupakan hasil sebuah pendidikan kritis. Penumpukan dan pengendapan masalah-masalah yang dihadapi dan akibat-akibat perampasan hak atas tanah dan sumberdaya alam telah memberikan pilihan pada upaya perubahan fondasi bangunan. Cara-cara sentralistik-otoriter yang dijadikan tumpuan penyelenggaraan pembangunan untuk keperluan pertumbuhan ekonomi, telah menutup pintu bagi perbaikan hidup rakyat.

Ilmu Bongkar di Arena Masa Lampau

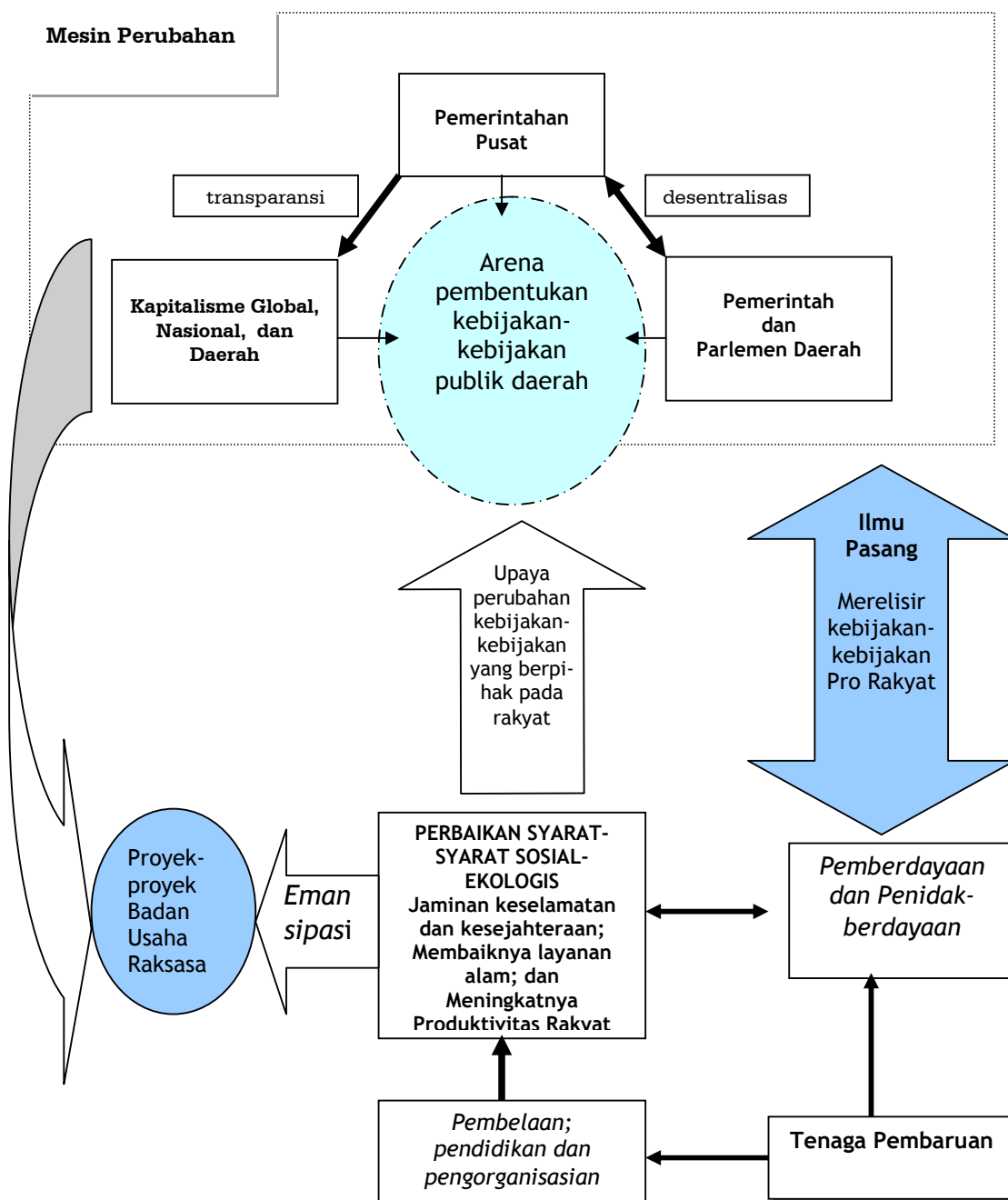


Sedangkan Ilmu Pasang terbit setelah tumbangya rejim sentralistik-otoriter Orde Baru, yang salah satu buahnya adalah kebijakan dan pelaksanaan otonomi daerah, pada dasarnya merupakan titik pijak yang sangat penting. Sebuah momentum perubahan telah disediakan oleh sejarah. Kaum Pembaharu pada dasarnya perlu mengubah segala praktek yang dijalankan, terutama untuk tidak lagi berpikir dengan kaca mata yang sempit, melainkan mencoba strategi yang lebih terbuka. Apa yang disebut dengan strategi lebih terbuka tidak lain dari suatu upaya mendesakkan perubahan melalui kerangka kerja hukum. Titik sasaran adalah perubahan kebijakan (*policy reform*). Apa yang dilukiskan sebagai perubahan kebijakan adalah upaya untuk mengadakan dari belum ada, memperbaiki, memperkuat yang ada - agar lebih fungsional dalam melindungi rakyat dan mengubah yang ada, dan menggantikannya dengan sesuatu yang sama sekali baru. Strategi perubahan kebijakan menjadi mungkin untuk dilakukan, terutama oleh kenyataan adanya gerak perubahan parlemen (daerah).

Perubahan ini menempatkan para pembaharu pada posisi yang lebih strategis atau bahkan lebih berat. Ilmu Bongkar yang dimilikinya tidak bisa lagi terus-menerus dijadikan andalah. Upaya delegitimasi, tidak mungkin hanya berjalan searah. Kekuasaan yang sudah mengalami kemerosotan basis dukungan, baik moral maupun politik, telah memaksa struktur kekuasaan untuk berubah. Artinya, para pembaharu perlu memikirkan situasi paska perubahan. Pada titik inilah muncul kebutuhan untuk mengembangkan suatu ilmu tambahan, yakni ilmu pasang. Rakyat mulai didesak oleh keadaan untuk ikut pula memikirkan bagaimana kelanjutan dari perubahan yang bergulir. Dengan demikian para pembaharu perlu melakukan dua hal sekaligus: (1) mengupayakan lahirnya kebijakan-kebijakan yang disusun dengan format demokrasi; dan (2) mengupayakan syarat-syarat obyektif bagi realisasi kebijakan tersebut.

Dengan Ilmu Pasang, kita tidak menempatkan otonomi apapun, baik otonomi daerah maupun otonomi asli, tidak dimaksudkan untuk mengabdikan pada otonomi itu sendiri. Otonomi tentu diorientasikan untuk memberi jalan bagi perbaikan syarat-syarat kehidupan rakyat.

Ilmu Pasang di Arena Baru



VII. AGENDA BELAJAR KAUM PEMBAHARU, KHAYALAN ATAU NIATAN?

*Malu bertanya, sesat di jalan
Sesat bertanya, malu di jalan
(Peribahasa yang diperbaharui)*

Saat ini ada masalah yang sangat genting, yakni daerah atau desa dan wilayah sejenisnya, memiliki persoalan warisan yang sangat parah, yakni menurunnya kemampuan lokal untuk menjaga keselamatan dan kesejahteraan rakyat, kesinambungan layanan alam dan produktivitas rakyat. Dengan demikian yang menjadi masalah adalah bagaimana agar arah perubahan benar-benar mampu memenuhi syarat-syarat sosial dan ekologis setempat. Persyaratan sosial dan ekologis dapat dikemukakan sebagai keadaan kehidupan masyarakat dan keadaan ekosistem setempat yang harus terpenuhi atau terjadi/berlangsung di sepanjang proses perubahan. Persyaratan yang dimaksud di sini mencakup tiga wilayah persyaratan utama, yakni keselamatan dan kesejahteraan rakyat, kelangsungan pelayanan alam dan produktivitas rakyat.

Berikut adalah uraian ringkas tentang masing-masing syarat.

Pertama, Keselamatan dan Kesejahteraan Rakyat. Di masa lalu, keselamatan rakyat, baik untuk orang-perorang maupun sekelompok orang, tidak pernah kita urus sebagai syarat yang harus dipenuhi dan dijaga baik oleh para pengurus negara dan alat-alatnya. Hilangnya nyawa, ingatan, tanah halaman, harta benda, nafkah, kesempatan, kehormatan milik rakyat karena proses penyelenggaraan pemerintahan selama tiga puluh tahun terakhir ini adalah bukti tak terbantahkan bahwa selama keselamatan rakyat tidak pernah kita syarkan sebagai agenda pengurusan masyarakat dan wilayah. Kalau ini dilanjutkan sudah pasti akan terus jatuh korban. Keselamatan rakyat sudah saatnya menjadi salah satu agenda inti dari proses pembaruan ketentuan-ketentuan kenegaraan, termasuk pembaruan hukum dan anggaran publik (APBD misalnya), dan tentunya dari penyelenggaraan produksi barang untuk kebutuhan manusia maupun untuk perdagangan. Akan tetapi yang lebih penting lagi adalah bahwa urusan keselamatan rakyat harus menjadi urusan kolektif sehari-hari dari lembaga-lembaga politik terkecil pada aras desa hingga kabupaten.

Kesejahteraan rakyat, meskipun senantiasa menjadi semboyan, program, pos anggaran, dan indikator, tidak pernah kita urus sebagai syarat dari kerja birokrasi negara. Tak terpisahkan dari konsep pokok "keselamatan", rakyat selama ini "mendapatkan" dua akibat perubahan terencana pada keadaan kesejahteraannya, yang saling bertolak belakang: pelayanan kesejahteraan seperti kesehatan dan pendidikan, sekaligus perampasan kesejahteraan lewat berbagai mekanisme baik langsung maupun tidak, seperti politik fiskal, perampasan tanah dan sumber daya alam serta tempat tinggal rakyat sebagai syarat investasi produksi, dan politik konstruksi fisik sarana pelayanan umum di pusat-pusat mukiman.

Pemenuhan syarat keselamatan dan kesejahteraan rakyat di sini merupakan cara bagi rakyat khususnya pada aras desa untuk ikut menentukan perubahan yang menyangkut dirinya secara teratur dan terorganisir. Proses pemenuhan persyaratan tersebut di atas menuntut tiga syarat (dua hal dalam syarat pertama dapat dipenuhi langsung pada tingkat kesepakatan bersama):

- (1) Perhitungan berkala mengenai keadaan persyaratan bagi rakyat desa dan agenda tindakan bersama untuk mengkoreksi kegagalan pemenuhan;
- (2) usaha kolektif untuk mengatasi kesulitan rakyat memenuhi syarat keselamatan/kesejahteraannya sendiri; dan
- (3) pelayanan publik lewat peralatan kenegaraan termasuk dana dan ketentuan hukum;

Prioritas utama agenda tindakan pada saat ini adalah perumusan dan penyepakatan persyaratan keselamatan dan kesejahteraan setempat, serta penerapan ketiga proses di atas dalam suatu proses belajar bersama yang harus melibatkan warga desa, legislator daerah (DPRD Kabupaten) dan pemerintah daerah (Pemerintah Kabupaten).

Kedua, Kelangsungan Pelayanan Alam. Kelangsungan Pelayanan Alam dapat berupa hilangnya sumber-sumber air bersama, gundulnya wilayah-wilayah dataran tinggi dan curam yang genting kedudukannya dalam daur tata air setempat, peracunan dan pemiskinan hara tanah karena cara produksi tani yang mementingkan hasil jangka pendek, atau karena kegiatan penambangan, pengeruhan dan pendangkalan aliran sungai, hilangnya sumber-sumber hayati perairan pesisir, adalah beberapa contoh tidak terpenuhinya kelangsungan pelayanan alam, yang bersifat mendorong pengawetan bahkan perluasan pemiskinan rakyat khususnya di desa, dan merupakan ancaman jangka panjang terhadap syarat-syarat keselamatan.

Selama tiga puluh tahun terakhir, proses penjalaran kerusakan alam setempat maupun pencegahan atau perlindungannya berjalan terlepas dari proses pengurusan keselamatan dan produktivitas rakyat maupun dari proses politik desa. Wilayah-wilayah yang seharusnya dikelola bersama untuk dicegah proses kerusakannya -- seperti di wilayah berhutan -- telah dijadikan sebagai kompleks-kompleks berpagar dan berpatok kekuasaan negara (tanah negara, hutan negara, taman nasional, kawasan konservasi dll) yang bahkan tidak boleh disentuh, apalagi dimanfaatkan oleh rakyat setempat.

Ketika pencurian besar-besaran terhadap segala yang bersifat 'milik negara', menjadi kesepakatan tidak tertulis di antara pengurus negara setempat dan pemilik modal raksasa, untuk berbagai maksud dan tujuan, maka akibatnya wilayah-wilayah perlindungan yang eksklusif pun turut menjadi sasaran utama. Tidak berlakunya konsep 'kepentingan bersama' dan 'milik bersama' menjadi pelancar penjarahan atas wilayah-wilayah yang seharusnya dimanfaatkan atau dilindungi secara hati-hati. Penanganan dengan kekerasan negara lewat tindakan polisionil dan peradilan, maupun pengerahan dana untuk pemecahan teknis seperti penanaman pohon-pohonan, telah terbukti tidak mampu menghentikan laju perusakan apalagi menumbuhkan keinginan rakyat untuk memulihkannya.

Tandingan terhadap penciptaan wilayah-wilayah negara itu adalah penciptaan wilayah-wilayah kelola bersama. Kepentingan rakyat atas kelangsungan pelayanan alam, serta kebutuhan pemanfaatan bahan terbaru dari hutan, perbukitan dan dataran tinggi, daratan dan perairan pesisir, bukan saja harus diakui secara resmi, tetapi justru harus menjadi tumpuan dari usaha mempertahankan kelangsungan pelayanan alam atau pemulihan wilayah-wilayah rusak yang sering dinamai 'lahan kritis' itu. Mendesakkan pilihan ini sebagai ketentuan negara atas dasar kesepakatan rakyat adalah prioritas nomor satu bagi badan legislatif di daerah.

Ketiga, Produktivitas Rakyat. Selama tiga puluh tahun terakhir dapat kita nyatakan dengan tegas bahwa produktivitas rakyat, khususnya pekerja tani, tidak pernah beranjak dari kedudukannya yang amat-sangat rendah untuk menjamin keselamatan dan kesejahteraannya sendiri. Bertentangan dengan penjelasan yang menyesatkan bahwa produktivitas kerja adalah cerminan sederhana dari tingkat teknologi dan efisiensi produksi, rendahnya produktivitas pekerja tani merupakan akibat dari penekanan sistematis atas nilai tukar produk petani, serentak dengan penyedotan tabungan rakyat lewat pengurangan atau penghapusan subsidi input produksi termasuk penyediaan pengairan dan angkutan rakyat, politik pengembangan wilayah dan sarananya yang menyingkirkan bentuk-bentuk tradisional hak dan kuasa rakyat atas tanah dan wilayah serta terhadap kemampuan lokal untuk menghasilkan bahan pangan. Naiknya produktivitas pertanian pangan maupun pertanian lainnya -- karena tambahan input per satuan luas lahan -- tidak menjadikan naiknya produktivitas kerja tani, bahkan memperbesar kebutuhan untuk kerja sampingan non-tani. Selama politik produktivitas tidak mendorong naiknya nilai kerja tani dan nilai produk tani,

dan selama masing-masing daerah tidak menerapkan syarat-syarat perlindungan pada tanah-tanah rakyat desa dari pembelian atau pengambilalihan untuk berbagai fungsi-fungsi non pertanian seperti pariwisata dll, rakyat desa khususnya pekerja tani tanpa tanah akan tetap miskin, dan proses pemusatan hak milik dan kuasa atas lahan di desa akan terus merambat luas, tanpa atau dengan pendudukan kembali/*reclaiming* hak atas tanah-tanah pertanian maupun redistribusi tanah.

Produktivitas rakyat desa karenanya harus kembali dipelajari, dibaca, dan ditakar dalam bingkai persoalan setempat (desa atau antar desa atau kabupaten). Demikian juga, tindakan sistematis meningkatkan produktivitas rakyat hanya masuk akal apabila tindakan tersebut berguna bagi rakyat desa khususnya pekerja tani untuk memenuhi syarat keselamatan dan kesejahteraannya. Dalam hitung-hitungan di desa, naiknya produksi hasil tani per hektar, begitu pula tersedianya barang-barang indikator kesejahteraan yang biasa digunakan (listrik, jalan raya, televisi, dan sebagainya) harus serta merta selalu dikoreksi dengan ada tidaknya penggusuran baru atau perampasan hak yang belum dipulihkan kembali, kemiskinan kronis, ketidakmampuan warga memenuhi syarat keselamatan, kesehatan atau pendidikan yang dibutuhkannya, atau naiknya pengeluaran tunai untuk mencukupi syarat kesehatan maupun pelayanan sosial sehari-hari seperti pendidikan anak.

Produktivitas rakyat juga harus dikoreksi pada tingkat konsep. Gagasan produktivitas yang mengacu semata pada proses penciptaan nilai pakai atau tukar telah terbukti mengasingkan satu kesatuan ekonomik seperti rumah-tangga dari yang lain dan menjadikan desa sebagai wilayah pemusatan pemilikan atau penguasaan tanah. Produktivitas desa dan peningkatannya menjadi identik dengan penguatan golongan terkaya di desa. Sebagai tandingannya, produktivitas seharusnya mengacu pada kemampuan kolektif rakyat di satu wilayah terorganisir/wilayah kelola, untuk menghasilkan syarat-syarat keselamatan dan kesejahteraannya. Efisiensi produksi, perbandingan modal dengan *output*, dan berbagai takaran produktivitas lain dengan demikian tunduk pada konsep tandingan tersebut di atas. Hitung-hitungan secara berkala harus dilakukan dimana kesenjangan penguasaan tanah dan sumber daya alam di desa menjadi pembagi produktivitas setempat; begitu pula kegagalan pemenuhan syarat keselamatan atau kesejahteraan dari warga, atau kegagalan perlindungan alam. Hanya dengan syarat produktivitas sedemikianlah demokratisasi politik desa menjadi kepentingan mendasar bagi rakyat sendiri, bukan pusat-pusat kekuasaan di ibukota politik.

Bagan di bawah dapat kita gunakan sebagai panduan pokok untuk mengelola proses perubahan untuk suatu wilayah kelola. Batas-batas wilayah kelola dalam hal ini akan harus ditentukan berdasarkan kemudahan bagi rakyat untuk menghimpun informasi tentangnya, dan kemudahan pengelolaannya. Sebagai contoh, syarat keselamatan akan lebih mudah dipetakan dan dikelola dengan menggunakan desa sebagai wilayah kelola. Kelangsungan pelayanan alam dari wilayah berhutan atau perbukitan, karena susunan topografiknya, akan lebih mudah dipetakan dan dikelola oleh beberapa desa sekaligus untuk mencegah pemecahan tanggung-jawab pengelolaan yang selama rejim yang lampau terjadi secara meluas. Produktivitas rakyat boleh jadi harus dihitung dalam beberapa jenis wilayah kelola; wilayah produksi, desa, wilayah terdiri dari beberapa desa, dan kabupaten. Dan, kesejahteraan rakyat dapat dengan mudah dikenali pada layanan kelompok maupun antar kelompok berdasar pada pola konsumsi mereka.

Kerangka Pokok Panduan Pengelolaan Perubahan Daerah

	Tata Kuasa Tanah dan Sumber Daya Alam	Tata Guna Tanah dan Sumber Daya Alam	Tata Produksi	Tata Konsumsi
Syarat Keselamatan dan Kesejahteraan Rakyat				
Syarat Kelangsungan Pelayanan Alam				
Syarat Produktivitas Rakyat				

Bagan ini adalah alat bantu untuk memulai sebuah penataan yang lebih menyeluruh. Apa yang hendak ditekankan di sini bahwa suatu penataan yang komprehensif (menyeluruh), setidaknya harus memuat penataan kembali beberapa segi dasar, yakni: (1) perubahan dalam tata kuasa atas tanah dan sumber daya alam; (2) perubahan dalam tata guna tanah dan sumber daya alam; (3) perubahan tata produksi; dan (4) perubahan tata konsumsi. Perubahan ini sudah tentu akan berbeda karakternya antar satu daerah dengan daerah yang lain. Pembaruan tatanan tersebut akan sangat tergantung pada persoalan yang ada dan aspirasi yang berkembang, serta potensi yang dimiliki masyarakat. Konfigurasi perubahan tatanan tentu akan menentukan kualitas pembaruan yang ada.

Simpul pikiran terpenting dari panduan pengelolaan perubahan yang mempertimbangkan tata kuasa dan tata guna tanah dan sumber daya alam dan tata produksi serta konsumsi setempat adalah harus selalu terbuka bagi perubahan, sesuai dengan tuntutan pemenuhan syarat keselamatan, kesejahteraan, produktivitas serta kelangsungan pelayanan alam pada saat perhitungan ulang dilakukan. Kelenturan ketentuan Pembaruan Agraria dengan demikian bukan saja harus mempersyaratkan kemajemukan rejim hukum yang mempertimbangkan hak-hak yang lebih dulu ada di situ, tetapi juga harus mempersyaratkan pengaturan kembali secara berkala tata-kuasa dan tata-guna atas tanah dan sumber daya alam, semata untuk memecahkan cara pemenuhan persyaratan sosial dan ekologis di sepanjang perubahan. Dilihat dalam jangka waktu panjang, strategi Pembaruan Agraria yang dikemukakan di sini akan sangat berguna untuk menghambat proses disorganisasi sosial, monopoli penguasaan tanah oleh kaum kaya, pemusatan hak atas tanah dan sumber daya alam di tangan laki-laki, putus-kerja, di samping berbagai proses merusak lainnya.

Menuju Proses Anggaran Daerah Partisipatif

Anggaran Negara tidak lebih adalah sebuah rencana campur-tangan negara yang diwakili oleh tenaga yang hendak dikerahkan, dalam hal ini ditampilkan sebagai dana dan diukur dalam besaran uang, dan yang hendak dihimpun dari berbagai sumber (anggaran pendapatan) dan hendak disalurkan ke berbagai jenis pengeluaran (anggaran belanja). Otonomi Kantor Negara di Daerah menjadikan Anggaran Daerah jauh lebih penting untuk diperdulikan, karena terbukanya ruang politik bagi rakyat di daerah untuk mengembangkan cara perolehan dana publik yang pas dengan tuntutannya. Uraian di bagian ini bukan sebuah pedoman "cara menyusun anggaran", melainkan sebuah ajakan untuk berpikir bersama

bagaimana mengembangkan sebuah model aliran energi (tidak semuanya dalam bentuk dana) di satu wilayah kelola seperti kabupaten, yang didasari dengan semua pertimbangan pemenuhan persyaratan sosial dan ekologis yang disampaikan dengan ringkas di depan. Pekerjaan besar yang sesungguhnya setelah para pengurus di daerah menyepakati prinsip-prinsip pokok dari agenda pemenuhan syarat keselamatan kesejahteraan produktivitas dan kelangsungan pelayanan alam di wilayah kelolanya, adalah mengerahkan semua kecerdasan, kreativitas, keahlian dan pengetahuan tentang wilayah setempat, untuk merumuskan sebuah panduan pengelolaan perubahan jangka panjang yang jitu dan tajam.

Sikap pikir terhadap pengaliran dana publik dari birokrasi negara dapat kita golong-golongkan ke dalam dua kubu besar:

Pertama mewakili sikap pikir dominan tentang ekonomi dan pertumbuhannya, tentang negara dan fungsi-fungsinya dalam proses produksi secara umum, dan kedudukan anggaran dalam proses tersebut. Kubu pikir ini percaya bahwa birokrasi negara dalam bentuknya yang sekarang secara keseluruhan mempunyai kemampuan untuk mengelola proses ekonomi, dan anggaran adalah salah satu alat kendali utamanya.

Sebagai tandingan terhadap kubu pertama itu, kubu *Kedua*, tersadar dari khayalan bahwa persoalan masyarakat dapat diserahkan kepada kantor-kantor dan peralatan negara secara bulat-bulat, apalagi diserahkan pengurusannya kepada 'pasar' atau perusahaan saja. Kubu kedua ini menyimpulkan bahwa tidak ada hubungan antara taraf keterpenuhan syarat-syarat sosial dan ekologis dengan proses dan besarnya pengaliran peralatan negara termasuk dana publik. Kubu kedua yang saat ini boleh dikatakan baru menjadi tandingan, berpendapat bahwa anggaran negara adalah salah satu alat rakyat untuk mengarahkan aliran energi dari berbagai pelaku perubahan di wilayah kelolanya, untuk memenuhi persyaratan sosial dan ekologis yang dituntutnya. Karenanya,

- soal-soal apa yang harus mendapatkan aliran energi,
- apa yang harus dilakukan untuk tiap soal,
- siapa yang seharusnya ditanya tentang keadaan soal-soal tersebut,
- siapa yang harus ikut menentukan besaran dana atau energi lain untuk masing-masing soal,
- bagaimana cara perumusan dan pengaliran energi,
- laporan macam apa yang harus terbuka untuk dipelajari di setiap rumah di desa,

semuanya penting, dan harus senantiasa terbuka bagi rakyat untuk memperbaikinya.

Bagi kubu yang pertama, Anggaran Negara merupakan alat untuk menjamin agar proses produksi dan reproduksi berbagai faktor produksi terjamin sehingga pemekaran modal beriangsung selancar mungkin. Kemiskinan adalah masalah penting bagi kubu pertama, karena kepehaman bahwa daur proses produksi di samping menciptakan modal juga selalu akan mendorong tumbuhnya kemiskinan baru di atas kemiskinan lama. Perhatian utama penanganan pemiskinan karenanya adalah sebatas menekan potensi kemiskinan dalam mengganggu reproduksi tenaga kerja, pertumbuhan konsumsi barang, fungsi-fungsi pelayanan fisik, dan ketertiban rakyat, kepatuhan rakyat pada negara atau yang sering disebut sebagai 'kestabilan politik'. Dalam praktek, keseluruhan campur tangan negara dalam penanganan pemiskinan disebut sebagai fungsi 'kesejahteraan' dari negara, dan biasanya terdiri dari pelayanan kesehatan, pendidikan, perangkutan, dan berbagai bantuan keuangan yang bersifat 'bila diperlukan'. Itulah sebabnya patok batas kesejahteraan dan statistik tentang berapa juta orang yang sudah berhasil menggapai patok merupakan masalah penting untuk para pengurus negara.

Sebagai sebuah upacara, proses anggaran negara dalam bentuknya sekarang, telah berkembang sejak akhir Perang Dunia kedua, berpusat pada proses perumusan taksiran pendapatan dan pengeluaran yang dipakai dalam penyusunan, prakiraan pengaruhnya pada perilaku pelaku ekonomi serta pada kelompok sasaran dari masing-masing pos anggaran. Secara disederhanakan, alokasi pengeluaran dan pendapatan menyangkut pihak-pihak sebagai berikut:

- kantor-kantor negara yang hendak menggunakan dana yang dianggarkan dianggap sebagai pelaku utama dari pengelolaan perubahan;
- perusahaan, termasuk pemberi hutang, sebagai pelaku perubahan yang akan menjadi sumber pendapatan, penyeter berbagai jenis pajak serta penerima pendapatan dari berbagai proyek, serta sebagai pemanfaat pelayanan atau kemudahan dari pos-pos pengeluaran utama;
- rakyat sebagai penerima manfaat langsung maupun tidak langsung dari pos-pos pengeluaran, termasuk berbagai subsidi, serta sebagai sumber penerimaan pajak.

Ciri terpenting dari kubu pertama ini adalah anggapan bahwa pelaksanaan anggaran serta kendali aliran uang dan barang bukan saja menentukan tampilan dari proses ekonomi secara keseluruhan, tetapi juga dapat menentukan kesejahteraan rakyat secara umum. Anggapan ini menjadi patut dipertanyakan karena rakyat tidak ikut menyusunnnya.

Adapun bagi kubu kedua, model anggaran, basis informasi untuk penyusunannya, serta proses anggaran beserta anggapan-anggapan yang digunakannya menjadi hal pokok yang harus dibongkar. Di Afrika Selatan, Brazil, Trinidad, dan di beberapa negara bagian di Amerika Serikat, rakyat sudah mulai menyusun dan mengajukan anggaran tandingan berdasarkan pemetaan persoalan genting yang sehari-hari mereka hadapi. Penguatan kemampuan untuk melaksanakannya menyangkut pula pengetahuan, kecakapan organisasi, dan kemauan untuk mengembangkan cara melindungi wilayah dan sumber-sumber kehidupan rakyat, serta bagaimana usaha tersebut didukung dengan dana publik.

Untuk memulai inisiatif perumusan secara partisipatif dari suatu Anggaran Daerah, baik cakupan tuntutan kebutuhan rakyat yang harus didukung dengan pengerahan dana publik, maupun cara rakyat desa untuk bisa menampilkan kebutuhan yang dituntutnya, dapat kita petakan secara garis besar sebagai berikut.

Pertama, mengacu kembali kepada bagan tentang persyaratan sosial-ekologis yang harus dipenuhi lewat Tata Kuasa, Tata Guna, Tata Produksi dan Tata Konsumsi, sebuah Anggaran Daerah sekarang dapat diperlakukan sebagai salah satu alat untuk mendukung proses-proses pemenuhan persyaratan tersebut. Terdapat tiga perbedaan penting dengan pengertian anggaran pemerintah daerah yang selama ini berjalan:

- terlibatnya rakyat untuk menentukan urutan kepentingan mata-kegiatan kolektif atau pos belanja yang harus dibiayai dengan Anggaran Daerah.
- terlibatnya rakyat untuk ikut mengelola urusan-urusan genting dalam pemenuhan persyaratan sosial ekologisnya.
- berubahnya pandangan bahwa Anggaran Daerah, seperti halnya Anggaran Negara secara umum, menyangkut rencana-rencana kegiatan dan investasi kantor-kantor negara yang harus dibiayai dengan sumber-sumber pendapatan negara dari alam setempat dan dari kegiatan produktif serta konsumtif masyarakat. Anggaran Daerah partisipatif yang diajukan di sini mencakup kebutuhan pembiayaan untuk rencana kegiatan yang memang harus dilakukan lewat dan oleh kantor-kantor negara dengan pengendalian oleh rakyat, seperti pos, pekerjaan umum, tenaga listrik, serta rencana kegiatan yang secara bertahap maupun segera harus dilakukan oleh rakyat

secara terorganisir, mulai dari aras Desa. Golongan kegiatan dan atau pos belanja yang kedua tersebut dalam masa beberapa tahun masih akan membutuhkan campurtangan pengurus-pengurus negara di bidangnya untuk mendampingi proses belajar dari satuan-satuan pengurusan kolektif rakyat khususnya di Desa. Termasuk di dalam jenis kegiatan dan pos belanja yang kedua antara lain adalah penyerahan kembali baik secara langsung maupun bertahap kuasa atas sumber-sumber agraria serta pengelolaannya kepada satuan-satuan pengurusan terkecil yang kompeten, mulai dari serikat usaha dan Desa; pengembangan sistem keamanan pangan termasuk wilayah dan pekerja penghasil pangan; pengelolaan tata-air; pengelolaan bahan-bahan buangan dari proses konsumsi rumah-tangga, pertanian, dan industri.

Kedua, proses politik pengurusan pada tingkat Desa dan Distrik atau Kabupaten dapat menjadi proses utama perumusan tuntutan kebutuhan dan penyusunan Anggaran Rakyat di Daerah (ARD). Proses pembentukan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau yang disebut dengan nama lain, yang sekarang tengah berjalan merupakan langkah awal dari penyiapan kemampuan rakyat untuk secara menerus belajar mengurus pemenuhan syarat-syarat keselamatan kesejahteraan dan produktivitasnya. Dalam hal ini organisasi organisasi rakyat dan lembaga-lembaga politik di daerah terutama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai kesempatan untuk berperan sebagai pelayan dari proses belajar bersama dan sebagai pembantu dari jaringan-jaringan belajar rakyat dalam beberapa bidang urusan utama. Inisiatif peningkatan kemampuan pengurusan ini tentu saja juga sebaiknya merupakan salah satu fokus dari perumusan ketentuan ketentuan daerah (Peraturan Daerah) pada saat ini.

**Bagan Penganggaran di Daerah
Tanpa Keterlibatan Rakyat dibandingkan Dengan Keterlibatan Rakyat**

Anggaran Daerah	Pokok Perhatian Penyusunan Anggaran <u>tanpa</u> Keterlibatan Rakyat	Pokok Perhatian Penyusunan Anggaran <u>dengan</u> Keterlibatan Rakyat
Proses Anggaran	Bagaimana menyesuaikan proses anggaran-daerah dengan ketentuan tentang proses dan jadwal anggaran Pemerintah Pusat	<p>Bagaimana melibatkan rakyat di tingkat Desa untuk memproduksi informasi tentang prioritas kebutuhannya sendiri</p> <p>Bagaimana memproduksi informasi tentang sumber-sumber penghidupan di Daerah yang harus diurus dan dirumuskan tata kuasa dan tata gunanya sesuai dengan cara produksi dan konsumsi di situ</p> <p>Bagaimana menyiapkan kemampuan rakyat Desa mengelola pengurusan kepentingan bersama dengan berbagai sumber pembiayaan</p> <p>Bagaimana menyiapkan kemampuan Dewan Perwakilan Rakyat di Daerah menyusun secara partisipatif sebuah Anggaran Daerah yang menjawab tuntutan kebutuhan pelayanan rakyat, sambil untuk sementara tetap masih harus mengacu pada bangunan dan mata-anggaran Pemerintah Pusat dan Daerah (penggolongan <u>silang</u>)</p>
Pendapatan	<p>Bagaimana memperbesar imbalan bagian daerah</p> <p>Bagaimana meningkatkan pendaptan asli daerah</p>	<p>Bagaimana mengembangkan produktivitas rakyat desa dan menaikkan nilai tukar hasil tani dan produksi non tani rakyat, untuk memperluas basis keuangan dari pelayanan Pengurus Daerah pada rakyat di situ</p> <p>Bagaimana memetakan dan menaksir kerusakan sosial dan ekologis di Daerah, sebagai akibat proses pembangunan semasa rejim yang lalu; bagaimana menuntut kantor-kantor negara, lembaga-lembaga pembiayaan internasional yang berkontribusi pada kerusakan, untuk menyetorkan bertahap kepada Daerah 'Dana Pemulihan Sosial Ekologis' atau 'Dana Pampasan Pembangunan'</p> <p>Bagaimana merumuskan, menuntut dan mendapatkan hak Daerah atas hasil produksi rakyat dan wilayah</p>
Belanja	<p>Bagaimana membiayai sistem-sistem pendukung daerah</p> <p>Bagaimana membiayai kantor-kantor negara</p> <p>Bagaimana membiayai program-program kesejahteraan</p>	<p>Bagaimana merumuskan urutan kepentingan pengerahan dana publik selama tiga sampai lima tahun ke depan untuk menerapkan rencana pemenuhan persyaratan keselamatan kesejahteraan dan produktivitas rakyat serta kelangsungan pelayanan alam per tahun anggaran</p> <p>Bagaimana menurunkan proporsi besaran rencana anggaran belanja rutin dengan kebutuhan untuk menciptakan model pelayanan rakyat yang lebih tanggap, lebih hemat tenaga dan waktu, dan lebih transparan</p>
Defisit	Bagaimana mendapatkan sumber-sumber hutang bagi daerah untuk menutup defisit anggaran daerah dan bagaimana mengelolanya	Bagaimana mengubah secara bertahap model anggaran defisit dengan model anggaran tanpa hutang, yang mempertimbangkan dan memperhitungkan kemampuan rakyat mengel-ola bersama urusan pemenuhan syarat keselamatan, kesejahteraan produktivitasnya dan kelangsungan pelayanan ekosistem.

AKHIRAN: JALAN OTONOMI, JALAN EMANSIPASI KAH?

Memberikan otonomi daerah tidak saja berarti melaksanakan demokrasi, tetapi mendorong berkembangnya auto-aktiviteit. Auto-aktiviteit artinya bertindak sendiri, melaksanakan sendiri apa yang dianggap penting bagi lingkungan sendiri. Dengan berkembangnya auto-aktiviteit tercapailah apa yang dimaksud demokrasi, y.i. pemerintahan yang dilaksanakan oleh rakyat, untuk rakyat. Rakyat tidak saja menentukan nasibnya sendiri melainkan juga dan terutama memperbaiki nasibnya sendiri.

(Drs. Mohammad Hatta (1957)⁴³)

Menjadi nyata sekarang bahwa apa yang disebut dengan istilah umum "Reformasi" sekarang ini memang telah membawa perubahan penting dalam urusan kenegaraan, yang memungkinkan sektor-sektor utama masyarakat sipil untuk sementara ini melepaskan diri dari operasi ekonomik, politik dan ideologik dari aparatus negara. Meskipun demikian, dengan "Reformasi" yang sama ternyata juga telah memungkinkan berlangsungnya pemanfaatan agenda negara oleh badan-badan usaha raksasa yang kropos, seperti pemulihan penggunaan dana publik secara besar-besaran untuk kompensasi hutang pengusaha sektor pribadi (swasta) beribu kali lipat dari alokasi keuangan untuk kompensasi dan pemulihan kerusakan kawasan hidup masyarakat beserta kerusakan sosial selama rezim Soeharto.

Krisis yang berwatak sistemik dan menyeluruh ini telah mengakibatkan di satu pihak terbukanya ruang yang sangat luas bagi berbagai golongan elit maupun rakyat untuk menunjukkan kekuasaannya melalui jalan yang pada pokoknya merupakan unjuk penolakan dan perlawanan yang meledak serta tidak memberi tempat lagi pada kehadiran praktek-praktek yang menurutkan derajat hidup rakyat. Sepanjang masa "Reformasi" ini telah kita saksikan bahwa:

- Penindasan kebebasan dan hak sipil dan politik dengan melakukan depolitisasi dan menerapkan politik kekerasan, massa mengambang, serta mempraktikkan penaklukan dan memecah belah kekuatan politik masyarakat tidak lagi dapat diterima rakyat.
- Penggunaan berbagai siasat politik bahasa seperti demi stabilitas, kebebasan yang bertanggungjawab, pembinaan politik, berbagai cap anti pembangunan, ekstrem kiri atau kanan, subversif, maupun propaganda demi pembangunan, tidak lagi mampu membuat rakyat patuh dan meredam sikap anti terhadap praktiek-praktik itu.
- Tidak diharapkan lagi hidup dan berkembangnya kekuasaan rezim yang merupakan persekutuan antara elit pemimpin negara, ABRI sebagai alat rezim kekuasaan dengan klaim stabilisator dan dinamisator, teknokrat dan teknolog sebagai perumus kebijakan ekonomi, birokrat sipil sebagai pelaksana kekuasaan, Lembaga Internasional Pemberi Hutang Pembangunan, dan konglomerat domestik sebagai mitra penguasa, serta lembaga Kepresidenan sebagai penentu utama.
- Telah digugat paham pembangunan yang berpokokkan pertumbuhan ekonomi sebesar-besarnya yang lebih banyak dinikmati oleh mereka yang memiliki kekuasaan dan/atau modal, seperti para pejabat birokrasi sipil dan militer, pengusaha besar, dan golongan profesi.

⁴³ Dikutip dari E. Koswara (2000), "Pengaruh Format Politik Nasional terhadap Demokrasi Lokal", makalah disampaikan dalam Seminar yang diselenggarakan oleh Lapera Indonesia, bertajuk *Demokrasi Mulai Dari Desa* - 25 Januari 2000.

- Tidak diperoleh lagi keabsahan dan pengakuan atas rezim yang lahir, bertumbuh dan hidupnya mendasarkan diri pada kekerasan dan pemilihan umum yang kotor.
- Politik pembangunan yang mengandalkan penanaman dan penumpukan modal skala raksasa pada sektor-sektor pokok ekonomi yang terutama dibiayai oleh hutang luar negeri telah gagal membangun modal dalam negeri sebagai jaminan dari keberlanjutan pembangunan.
- Politik sentralisme maupun sektoralisme hukum beserta kelembagaannya yang menghasilkan pengambilalihan hak rakyat dan konsentrasi penguasaan tanah dan sumber daya alam telah disadari mengurbankan kemakmuran kehidupan rakyat pedesaan terutama buruh tani, petani kecil, masyarakat adat, dan rakyat perkotaan yang miskin dan pada gilirannya mendudukkan pertanian sebagai sektor yang dikebelakangkan.

Bagian akhir buku ini hendak mengedepankan muara dari arus-arus utama yang melanda krisis dewasa ini, yakni porak-porandanya kawasan hidup masyarakat sebagai akibat dari proses-proses negara dan modal. Kesimpulan ini sama sekali bukan dimaksudkan untuk menunjukkan sikap anti-modal dan anti negara, melainkan suatu tuntutan pada Negara untuk mengelola investasi-sirkulasi-akumulasi modal yang di satu pihak tidak berkonsekuensi pada hancurnya kawasan hidup komunitas yang pada gilirannya memutus jalur transformasi ke-Indonesia-an dari komunitas-komunitas tersebut. Pada dasarnya, pengelolaan negara terhadap modal termaksud hukumnya wajib. Karakter modal yang tidak-berwarga negara ini telah membentuk jeratan global yang merupakan penerusan dari apa yang dilakukan oleh kaum kolonial dulu. Pengelolaan negara terhadap modal tersebut juga diperlukan agar terhindar dari suatu kepentingan perusahaan transnasional maupun nasional untuk mengeksploitasi sumber daya alam dan menghasilkan sampah-sampah dan kehancuran ekologi beserta dampaknya yang ditanggung oleh rakyat yang hidup di dalam dan seputar kawasan yang dieksploitasi tersebut.

Masalah pokoknya adalah baik negara (pemerintah pusat dan pemerintah daerah) maupun badan-badan usaha memperlakukan pengambilalihan dan dampak ekologi yang ditimbulkan sebagai konsekuensi yang tidak perlu dipertanggungjawabkan (externalities). Tidak pelak lagi, akumulasi dari pengambilalihan kawasan hidup komunitas oleh negara - dan kemudian pemerintah pusat memberikan konsesi pemanfaatan pada badan usaha - telah sampai pada kehancuran keberlanjutan komunitas-komunitas yang seharusnya menjadi warga Indonesia.

Kegagalan pengelolaan perubahan para pengurus negara terletak pada proses perumusan ketentuan-ketentuan baru dan penggunaan ketentuan-ketentuan lama yang terlalu tunduk pada modal serta memberikan kuasa terlalu besar pada pemerintah sebagai pengemban ideal Negara Bangsa dalam mengambil wilayah hidup masyarakat dan mengurus kekayaan alamnya. Negara terbukti secara sepihak dan ceroboh menggadaikan seluruh aset-aset negara kepada bualan pemuja pembangunan dan kaum pemodal. Memang, saat-saat krisis melanda sekarang ini, negara disandera oleh hutang-hutang luar negeri. Rakyat jelata begitu saja dikorbankan baik pada saat membangun kerajaan warga pasar dunia dan saat terpuruk dihantam badai krisis moneter. Rezim lama jelas-jelas melakukan subversi pada amanat penderitaan rakyat dengan memproduksi kebijakan-kebijakan negara yang anti rakyat dan anti keseimbangan sistem ekologi alam.

Ketentuan-ketentuan lama dirumuskan tidak melalui perdebatan publik yang menjangkau kampung atau komunitas sebagai salah satu pelaku utama perubahan yang selama ini dibungkam dan ditinggalkan dalam proses perumusan ketentuan tentang eksploitasi sumber-sumber alam.

Pada jangka waktu dua tahun terakhir, kepemimpinan Negara dan para manajer Negara paska rezim sentralistik-otoritarian 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 perundingan-perundingan perencanaan perolehan dana maupun alokasi penggunaan dana oleh kelembagaan negara. Pun dalam negosiasi-negosiasi dengan lembaga keuangan internasional. Padahal, keterlambatan mengagendakan kompensasi dan pemulihan ini ternyata telah ikut mendorong tindakan kolektif rakyat untuk merebut kembali apa-apa yang dalam kurun tiga puluh tahun terakhir dirampas darinya, di samping provokasi dan pengacauan terencana dan terorganisasi untuk memperluas bentrokan antar golongan dan mengganggu pemusatan perhatian rakyat pada persoalan yang lebih utama.

Semasa apa yang disebut sebagai Reformasi ini, kami mencatat ada masalah genting bagi kehidupan rakyat, yakni belum terbaca adanya perubahan pendekatan terhadap ketentuan-ketentuan pokok Negara tentang tata kuasa dan tata guna tanah dan sumber daya alam serta investasi modal besar dalam industri ekstraktif. Konsekuensi politik dari penerusan protokol lama dari rezim pembangunan ekonomik 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 Negara, sudah pasti berbenturan dengan tuntutan masyarakat untuk memulihkan kembali kedaulatannya atas ruang-hidup, basis-penghidupan, dan rencana perubahannya sendiri.

Hal ini merupakan tantangan nyata mengingat struktur ekonomi-politik makro di Indonesia saat ini merupakan penerusan dari kolonialisme terdahulu dimana kepentingan modal nasional dan internasional mengeksploitasi sumber daya alam dan menghasilkan sampah-sampah dan kehancuran ekosistem beserta sistem sosial-budayanya yang ditanggung oleh komunitas-komunitas petani yang hidup di seputar kawasan yang dieksploitasi tersebut. Perlu disadari sepenuhnya ancaman baru yang dari apa yang dikenal sebagai "Corporate Globalization". Ancaman ini karena bersifat kasat mata, sehingga tidak secara mudah dapat dilihat. Hal ini karena para aktor Globalisasi Kapitalisme yakni Perusahaan perusahaan Transnasional (TNCs) bersama *International Financial Institutions* (IFIs) serta Rezim WTO, bahu membahu menciptakan suatu arena dunia "Pasar Bebas". Implikasinya, adalah semua negara yang terlibat harus melakukan reformasi semua kebijakannya yang menghalangi pasar bebas. Saat itulah lagi-lagi, kebijakan negara menjadi arena pertarungan antara kepentingan rakyat untuk mempertahankan hak-hak asasi manusia terutama hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya bertabrakan dengan kepentingan para aktor itu ekspansi TNCs untuk membentuk perdagangan bebas ditingkat global, regional maupun lokal.

Mendudukan Kuasa Negara pada tempatnya dan Mendudukan Kuasa Rakyat pada tempatnya pula

Otonomi Daerah yang nasibnya sekarang berada di pundak pemimpin-pemimpin daerah jelas merupakan pilihan yang tidak mungkin dicabut kembali oleh pemerintahan pusat. Sama sekali tidak tersedia ada jalan untuk mundur (*point of no return*), meskipun kenyataan sosial di pusat maupun daerah diisi oleh 5 (lima) macam ketegangan lainnya, selain ketegangan antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah itu sendiri. Keempat ketegangan lainnya tersebut adalah (i) ketegangan antar Badan-badan Negara di pusat; (ii) ketegangan antara DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) dengan Pemda (Pemerintah Daerah); (iii) ketegangan antar daerah; (iv) ketegangan antara Negara secara

keseluruhan dengan rakyat (komunitas); dan (v) ketegangan antar golongan masyarakat di daerah.⁴⁴

Yang diperlukan sekarang adalah -- di satu pihak -- mengubah sosok negara tak lebih sebagai suatu sistem pengurusan dan administrasi kehidupan bersama yang lentur sejalan dengan dengan mandat yang diberikan oleh rakyatnya. Dan di pihak lain, mengubah rakyat yang menempatkan diri hanya sebagai objek perbuatan-perbuatan negara.

Para pemimpin di pemerintahan daerah yang menerima penyerahan kewenangan, perlu memikirkan ulang kebiasaan-kebiasaan lama yang ternyata berdasar paham-paham yang menyesatkan rakyat. Kekeliruan pokok dari manajemen perubahan selama ini, yakni tidak memisahkan antara wilayah kelola rakyat dengan ruang permainan negara dan bisnis. Walhasil, terjadi penghancuran dari wilayah kelola rakyat, di mana rakyat lokal tidak memiliki ruang belajar yang memadai.

Sejak 1998 yang lalu, telah berlangsung perubahan penting pada beberapa bidang ketentuan negara, termasuk hubungan kekuasaan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah, melalui UU No. 22 dan No. 25 tahun 1999, masing-masing tentang otonomi daerah dan tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah. Pemerintahan baru yang dibentuk baik di pusat maupun daerah juga telah merintis beberapa inisiatif untuk membangun sebuah birokrasi negara yang mampu melayani rakyat dengan baik dan untuk mengurangi campur tangan negara yang berlebihan dalam kehidupan masyarakat. Usaha-usaha reorganisasi negara tadi dapat dipahami sebagai langkah awal mendudukkan Negara pada tempatnya, namun belum untuk memulihkan apa yang menjadi kuasa rakyat.

Usulan utama yang diajukan buku ini adalah mendudukkan negara pada tempatnya, yakni mengambil tanggung jawab untuk memulihkan penguasaan kawasan hidup sekaligus penggunaan tanah dan sumber daya alamnya kepada rakyat yang telah menempatkannya sepanjang sejarahnya. Masalahnya saat ini adalah masih banyak para pengelola negara lebih merasa sebagai warga Pasar dari pada warga negara Indonesia dan lebih parah lagi mempromosikan ke-warga-an Pasar tersebut dan tanpa sadar memutuskan jalur transformasi penduduk dari rakyat pra-negara yang otonom menjadi warga negara Indonesia. Hal inilah yang sampai sekarang masih terus berlangsung, sehingga upaya memulihkan penguasaan kawasan hidup sekaligus pengelolaan tanah dan sumber daya alamnya kepada rakyat termaksud -- dan sekaligus memulihkan kewarga-Indonesiaan mereka -- akan berhadapan langsung dengan tindakan subversi dari para pemegang kekuasaan negara termaksud.

Usulan itu memandang penguasaan tanah sebagai alas dari berbagai keragaman sumber daya alam lain yang memiliki karakteristik dan tipologi yang khas - yang mencakup kehutanan, pertambangan, perikanan, perkebunan, pertanian, pesisir, kelautan dan keanekaragaman hayati - yang harus mendudukkan rakyat setempat sebagai pengguna sumber daya alam setempat berdasar latar kebudayaan dan sejarah yang berbeda-beda. Sistem pengelolaan sumber daya alam harus mengacu para prinsip-prinsip dan cara pengelolaan ekosistem, yang bilamana hendak diubah, harus ditopang dengan strategi pembiayaan pemulihan yang adil dan transparan serta didukung oleh infrastruktur informasi yang handal dan mampu menjadi proses aksi-refleksi dalam menyatukan dan mengendapkan berbagai pengetahuan dan praktek yang baru.

Di setiap masyarakat selalu ada napas kehidupan yang dikembangkan melalui berbagai 'coba dan salah' (*trial and error*) untuk menjalankan makhluk masyarakat dengan

⁴⁴ Perihal ketegangan antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah, ketegangan antara DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) dengan Pemda (Pemerintah Daerah), dan ketegangan antara Negara dengan Komunitas telah diurai panjang lebar pada Noer Fauzi dan R. Yando Zakaria, *Mensiasati Otonomi Daerah, Panduan Fasilitasi Pengakuan dan Pemulihan Hak-hak Rakyat*, Yogyakarta: Insist Press bekerjasama dengan Konsorsium Pembaruan Agraria, 2001.

berbagai sistem-sistem yang bekerja di dalamnya. Manakala sistem yang lokal adaptif tadi diintervensi dengan sistem dari luar maka yang terjadi adalah sebuah kelumpuhan keseluruhan sistem, sebagaimana dibuktikan oleh pengalaman 30 tahun terakhir ini. Sifat *top down*, memaksa, dan mengabaikan realitas sosial budaya lokal mengakibatkan membusuknya sistem-sistem pengetahuan dan kecakapan lokal. Rakyat tercabut dari akar sosial, budaya, ekonomi dan politik lokal, dan berubah menjadi budak-budak dari 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). Kekuasaan rakyat lokal telah dirampas. Tanggung jawab lokal pada akhirnya juga hilang. Kecakapan lokal juga dikikis habis dan digantikan dengan pendekatan-pendekatan kepatuhan dan perintah.

Rakyat lokal harus dipulihkan kekuasaannya sendiri yang memungkinkan mereka mendiskusikan di atas meja dan di ruang-ruang belajar tentang sumberdaya yang dimiliki untuk membangun masa depan yang dicita-citakan bersama. Dengan kekuasaan yang diembannya, rakyat sendirilah yang niscaya mempunyai tanggungjawab atas segala tindakan-tindakan yang dilakukan. Untuk mendorong keberhasilan itu semua kecakapan lokal perlu ditumbuhkan, baik melalui pemberdayaan ekonomi yang berbasis sumberdaya lokal, penyelenggaraan pendidikan rakyat yang sesuai dengan kehidupan lokal dan membangun kerjasama antar rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonim (1995) *Tiga Undang-Undang Dasar: UUD RI 1945, Konstitusi RIS, UUD Sementara RI*, yang dihimpun dan diterbitkan oleh Penerbit Ghalia Indonesia, Cetakan keenam.
- Afan Gaffar (2000), "Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan di Masa Mendatang", dalam *WACANA, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif*, Edisi 5 Tahun II. Yogyakarta: Institute for Social Transformation (INSIST).
- Arie Sukanti Hutagalung, (1984) *Program Redistribusi Tanah di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press.
- Boedhi Harsono (1997), *Hukum Agraria*, Jakarta, Penerbit Pradya Paramita.
- Bonnie Setiawan (1997), "Konsep Pembaruan Agraria: Suatu Tinjauan Umum", dalam Dianto Bachriadi (Eds), *Reformasi Agraria, Perubahan Politik, Sengketa dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria bekerjasama dengan Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Cornelis Lay (2000), "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.
- D. Christodoulou (1990), *The Unpromised Land. Agrarian Reform and Conflict Worldwide*, London and New Jersey, Zed Books.
- David Lehmann (ed.), *Agrarian Reform and Agrarian Reformism*, London: Faber & Faber.
- Dianto Bachriadi (Eds) (1997), *Reformasi Agraria, Perubahan Politik, Sengketa dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria bekerjasama dengan Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- E. Koswara (2000), "Pengaruh Format Politik Nasional terhadap Demokrasi Lokal", makalah disampaikan dalam Seminar yang diselenggarakan oleh Laper Indonesia, bertajuk *Demokrasi Mulai Dari Desa - 25 Januari 2000*.
- Egon G. Guba (1978), *Menuju Metodologi Inkuiri Naturalistik dalam Evaluasi Pendidikan*, Jakarta: Penerbit Djambatan.
- Francis Wahono (1999), *Demokrasi Ekonomi*, Yogyakarta, Pidato Dies Natalis Universitas Sanata Dharma.
- Gunawan Wiradi (2000), *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*, Noer Fauzi (Penyunting), Yogyakarta: Insist Press, KPA bekerjasama dengan Pustaka Pelajar.
- Hendro Sangkoyo (2000), *Pemenuhan Syarat-syarat Sosial dan Ekologis sebagai Agenda Pokok Pengurusan Masyarakat dan Wilayah*, Kertas Posisi Konsorsium Pembaruan Agraria No. 8/2000.
- Ibrahim Hosein,**DISERTASINYA!**
- Ifdhal Kasim, "Critical Legal Studies, Telaah Teoritis dan Aplikasinya", makalah yang disampaikan pada Lokakarya Metodologi/Analisa bagi Public Interest Lawyers bidang Sumberdaya Alam, program Hukum dan Masyarakat ELSAM, Caringin 28 Juli - 2 Agustus 1998.
- Iman Soetikno (1974), *Politik Agraria dan Pembangunan Negara*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Politik Agraria pada Fakultas Sosial dan Politik UGM, 19 Juni 1974, Yogyakarta, Seri Penerbitan Pidato Pengukuhan.
- Kelompok Studi Pembaruan Agraria (2001), *Ketetapan MPR RI tentang Pembaruan Agraria sebagai Komitmen Negara Menggerakkan Perubahan Menuju Indonesia yang Lebih Baik, Masukan Pemikiran dari Kelompok Studi Pembaruan Agraria*, yang disampaikan kepada Panitia Ad Hoc II Badan Pekerja MPR RI pada 21 Mei 2001.
- Kuntowijoyo (1992), *Masalah Tanah dan Runtuhnya Mitos Negara Budiman*, Yogyakarta: Lembaga Penyadaran Rakyat Pedesaan.
- Lapera (2000), *Otonomi Versi Negara*, Yogyakarta, Lapera Pustaka Utama.

- Maria Rita Ruwastuti (2000), *Sesat Pikir Politik Hukum Agraria, Membongkar Alas Penguasaan Negara terhadap Masyarakat Adat*, Noer Fauzi (Peny.), Yogyakarta: KPA bekerjasama dengan Insist Press dan Pustaka Pelajar.
- Mohammad Hatta, (1943), *Dasar Preadvies kepada Panitia Penyelidik Adat-istiadat dan Tata-usaha Lama*, tt, tp, 1943.
- Mohamad Mahfud (1998), *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES.
- Mohtar Mas'oe'd (1989), *Ekonomi dan Struktur Politik: Orde Baru 1966 - 1971*, Jakarta: LP3ES.
- Noer Fauzi, peny. (1997) *Tanah dan Pembangunan*, Jakarta: Sinar Harapan, 1997.
- Noer Fauzi (1999), *Petani dan Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*, Yogyakarta, INSIST Press, KPA bekerjasama dengan Pustaka Pelajar.
- Noer Fauzi dan Dianto Bachriadi (1999), "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).
- Noer Fauzi dan R. Yando Zakaria (2001), *Men-siasat-i Otonomi Daerah, Panduan Fasilitasi Pengakuan dan Pemulihan Hak-hak Rakyat*, Yogyakarta: Insist Press bekerjasama dengan Konsorsium Pembaruan Agraria, 2001.
- R. Yando Zakaria (1999), "Kembalikan Kedaulatan Masyarakat Adat", *Jurnal Wacana No. 2/1999*, Yogyakarta: Institute for Social Tranformation/INSIST.
- _____ (2000), *Abih Tandeh, Masyarakat Desa di Bawah Orde Baru*. Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM).
- Revrison Baswir (2000), "Penjarahan Jakarta dan UU 25/99", dalam *WACANA*, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif, Edisi 5 Tahun II. Yogyakarta: Institute for Social Transformation/INSIST.
- Roberto M. Unger (1999), *Gerakan Studi Hukum Kritis*, Ifdhal Kasim (pen.), Jakarta: ELSAM.
- S.I. Cohen (1978), *Agrarian Structures and Agrarian Reform*, (Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Social Sciences Division.
- Stepanus Djuweng, *Land Dispute Cases: The Strawberry of Development: Global Causes of Local Conflicts vs Local Cost of Global Problems*. Makalah pada Konferensi INFID X.
- Soetandyo Wignjosebroto (1994), *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional*, Jakarta, Rajawali Press.
- Tadzidhu Ndara ?????
- Ton Dietz (1998) *Pengakuan Hak atas Sumberdaya Alam*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Insist Press dan Remdec.
- Walden Bello *et al.* (1994), *Dark Victory, The United States, Structural Adjustment and Global Poverty*, Amsterdam, The Transnational Institute.