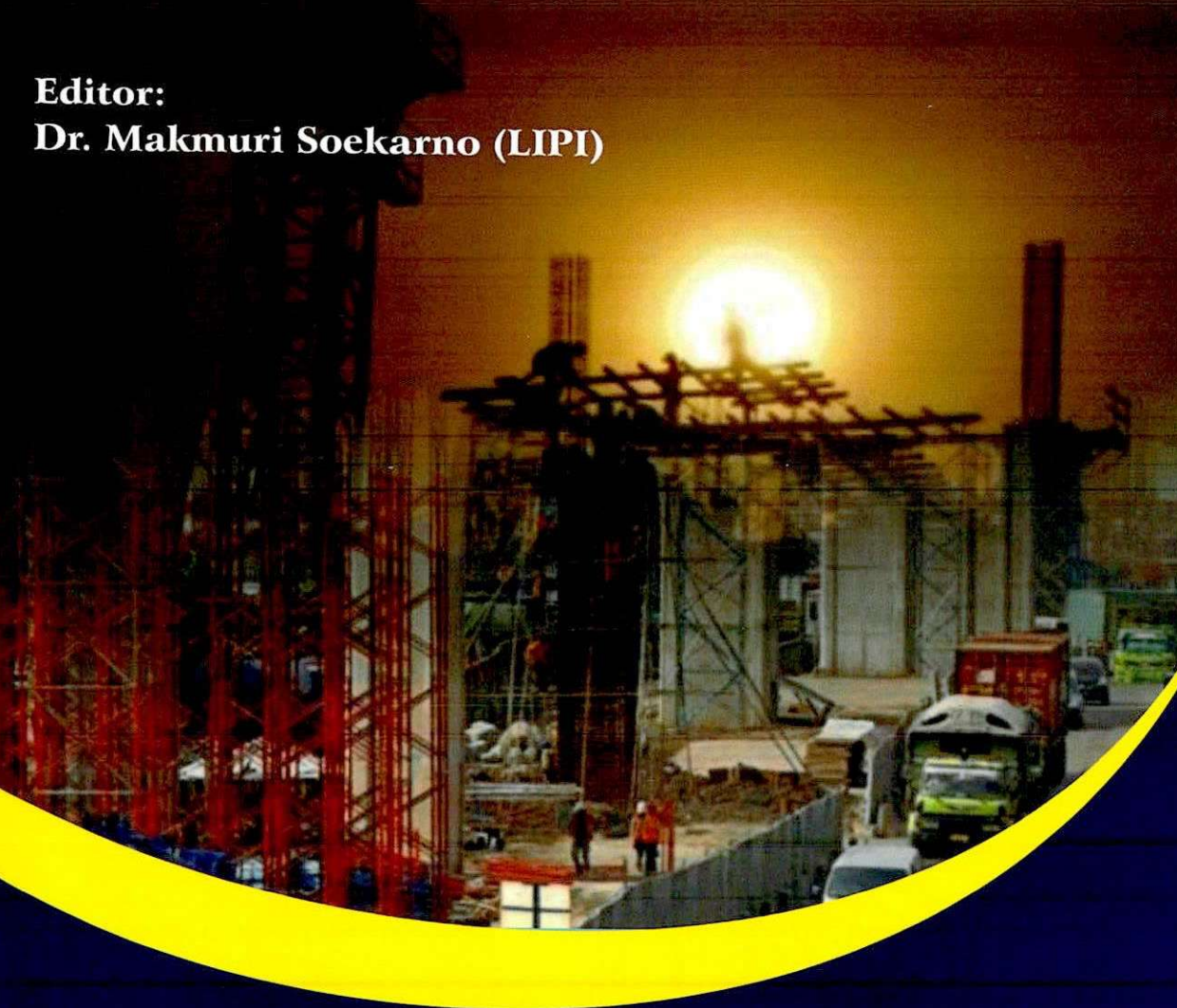


Editor:
Dr. Makmuri Soekarno (LIPI)



ISU ISU STRATEGIS

DALAM IMPLEMENTASI AGENDA PEMBANGUNAN

Editor:
Dr. Makmuri Soekarno (LIPI)

ISU-ISU STRATEGIS DALAM IMPLEMENTASI AGENDA PEMBANGUNAN



Diterbitkan oleh:
P3DI Setjen DPR Republik Indonesia
dan Azza Grafika



Judul:

Isu-Isu Strategis dalam Implementasi Agenda Pembangunan

Perpustakaan Nasional:

Katalog Dalam Terbitan (KDT)

vi+212 hlm.; 17x24 cm

ISBN: 978-979-9052-77-3

Cetakan Pertama, 2012

Penulis:

Mandala Harefa

Asep Ahmad Saefuloh

Sulasi Rongiyati

Juli Panglima Saragih

Sri Nurhayati Qodriyatun

Hariyadi

Editor:

Dr. Makmuri Soekarno (LIPI)

Desain Sampul:

Fery C. Syifa

Tata Letak:

Zaki

Diterbitkan oleh:

Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)

Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia

Gedung Nusantara I Lt. 2

Jl. Jenderal Gatot Subroto, Jakarta Pusat 10270

Telp. (021) 5715409 Fax. 5715245

Bersama:

Azza Grafika, Anggota IKAPI DIY, No. 078/DIY/2012

Kantor Pusat:

Jl. Seturan II CT XX/128 Yogyakarta

Telp. +62 274-6882748

Perwakilan Jabodetabek:

Graha Azza Grafika Perumahan Alam Asri

B-1 No. 14 Serua Bojongsari Kota Depok 16520

Telp. +62 21-49116822

Sanksi Pelanggaran Pasal 72**Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta**

1. Barangsiapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) atau Pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagai dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

KATA PENGANTAR EDITOR

Buku bunga rampai *Isu-Isu Strategis dalam Implementasi Agenda Pembangunan* merupakan kumpulan tulisan yang memiliki rentang topik yang cukup jauh antara satu tulisan dengan tulisan yang lain. Pembahasan dilakukan dari berbagai sudut pandang, yaitu ekonomi, kebijakan publik, kesejahteraan sosial, dan hukum yang menjadi bagian dari isu-isu yang menjadi perhatian DPR-RI.

Diawali dengan isu tentang pangan yang diangkat oleh Mandala Harefa dalam tulisannya yang berjudul "Kondisi dan Tantangan dalam Kebijakan Ketahanan Pangan". Isu ini dicoba diulas dengan mengaitkan kondisi ketahanan pangan Indonesia yang secara geografis merupakan negara agraris dengan sebagian besar penduduknya mempunyai mata pencaharian sebagai petani. Masalah pangan menjadi sangat strategis jika dilihat dari sisi produksi, yang pada kenyataannya tidak berkembang seiring dengan pertumbuhan jumlah penduduk Indonesia. Sementara akses terhadap pangan merupakan hak asasi manusia yang tingkat ketersediaannya di Indonesia masih harus berhadapan dengan banyak permasalahan. Dengan mengulas berbagai konsep tentang ketahanan pangan, penulis ingin mengungkapkan bagaimana kebijakan pangan yang selama ini dilakukan oleh pemerintah dan berbagai permasalahan yang dihadapi dalam mencapai ketahanan pangan, termasuk bagaimana melihat potensi-potensi di daerah yang mungkin untuk dijadikan sebagai sentra ketersediaan pangan. Tak dapat dipungkiri bahwa pangan memang merupakan isu yang sangat strategis karena merupakan kebutuhan dasar manusia, di mana sektor pertanian menjadi *leading sector* dalam pembangunan ketahanan pangan. Penyediaan pangan yang cukup serta stabil akan memberikan kontribusi yang besar terhadap stabilitas ekonomi, sosial, dan politik.

Isu lain yang juga menjadi sorotan DPR RI adalah isu pendidikan yang coba diangkat oleh Asep Ahmad Saefuloh dalam tulisannya yang berjudul "Analisis Terhadap Pembangunan Sektor Pendidikan dan Penganggarannya". Pendidikan merupakan suatu target dalam pembangunan jangka panjang guna mencapai kemajuan suatu bangsa. Terlebih ketika suatu bangsa dalam keadaan terpuruk, maka pendidikan menjadi harapan utamanya. Tulisan ini mencoba mengungkap bagaimana kondisi pendidikan yang dihadapi Indonesia saat ini yang pada kenyataannya tidak dapat memberikan banyak harapan, bahkan telah menjadi bagian dari krisis. Sekalipun secara statistik, saat ini angka partisipasi murni

sebagai organisasi kumpulan modal yang identik dengan sistem kapitalis. Namun dalam perkembangannya, persaingan pasar yang cenderung semakin ketat menuntut koperasi untuk mereformasi diri, baik dari sisi kelembagaannya maupun dari sisi pengembangan usahanya (sebagai badan usaha/entitas bisnis) agar dapat tercapai tujuan akhir dari pembentukan koperasi, yaitu peningkatan kepentingan dan kesejahteraan anggotanya. Reformasi koperasi sangat perlu dilakukan karena koperasi berkontribusi terhadap perkembangan perekonomian nasional.

Isu menarik lain yang diangkat adalah terkait konflik tata ruang sektor kehutanan yang ditulis oleh Sri Nurhayati Qodriyatun dalam tulisannya berjudul "Implementasi UU Penataan Ruang: Kajian Konflik Pemanfaatan Ruang Sektor Kehutanan". Penataan ruang dalam pelaksanaan pembangunan sangatlah penting untuk menciptakan suatu sistem pembangunan yang terpadu, terintegrasi, tertib, dan bermanfaat sehingga ada keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan guna mengurangi dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang yang tidak semestinya. Aturan tentang penataan tata ruang telah diluncurkan DPR-RI namun dalam praktiknya banyak terjadi penyimpangan dalam pelaksanaannya. Penyimpangan tata ruang yang sangat besar terjadi pada sektor kehutanan baik yang terjadi secara vertikal maupun horizontal. Dalam tulisan ini coba diungkapkan bagaimana posisi tata ruang kehutanan dalam penataan ruang, bagaimana ketika tata ruang hutan harus beralih fungsi atau beralih peruntukan, sehingga muncul konflik pemanfaatan ruang kehutanan karena adanya inkonsistensi dalam pelaksanaan aturan yang ada. Kondisi ini diperparah dengan adanya kecenderungan daerah dengan alasan meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) mengorbankan ruang kehutanan untuk kegiatan-kegiatan dengan menabrak aturan yang ada hingga akhirnya muncul bencana ekologis yang harus ditanggung masyarakat. Dalam penataan ruang ini komitmen bersama semua pihak sangat dituntut, selain penegakkan hukum agar terwujud perlindungan fungsi ruang serta mencegah dampak negative terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Isu terakhir yang diulas dalam bunga rampai ini adalah isu energi melalui tulisan Hariyadi yang berjudul "Implementasi Kebijakan Pengembangan Bahan Bakar Nabati: Sebuah Tinjauan Umum". Tulisan mengulas tentang kebijakan energi Indonesia yang sedang mengarah pada pengembangan energy alternatif berdasarkan mandat UU No. 30 Tahun 2007 tentang Energi. Pengembangan *biofuel* (bahan bakar nabati) menjadi pilihan politik energi strategis ke depan. Namun kondisi di lapangan menunjukkan bahwa pengembangan bahan bakar nabati seperti biodiesel misalnya belum memuaskan. Alih-alih mencapai target yang ditetapkan, sejumlah wilayah bahkan menunjukkan penurunan kemauan politiknya dalam pengembangan biodiesel. Tidak hanya itu, sejumlah sector swasta pun mengalami kemunduran dalam pengembangan energi ini karena

kurangnya pasokan dan kurangnya insentif dari pemerintah. Hal yang cukup menarik, rendahnya kinerja kebijakan pengembangan bahan bakar nabati ternyata tidak berkorelasi dengan kebijakan pengurangan emisi nasional, khususnya program pengurangan deforestasi. Fakta ini dapat 'menantang', khususnya dalam konteks Indonesia, beberapa kajian lembaga internasional yang menunjukkan adanya korelasi positif atas kedua variabel tersebut. Menatap agenda pengembangan BBN ke depan dan dalam rangka memperkuat ketahanan energi nasional, penulis mengajukan beberapa agenda yang perlu mendapat perhatian pemangku kepentingan utama dalam pengembangan bahan bakar nabati ke depan.

Berbagai ulasan dalam tulisan bunga rampai ini menyuguhkan isu-isu agenda pembangunan yang menjadi sorotan DPR-RI yang tertuang dalam kebijakan-kebijakan pemerintah, yang dalam tataran implementasinya memperlihatkan perlunya upaya perencanaan dan persiapan yang cukup matang untuk mengantisipasi agar tidak memunculkan konflik dikemudian hari. Perencanaan dan persiapan yang matang, tidak saja dari sisi hukum dan aturan perundang-undangnya, namun harus dikaji secara matang berbagai implikasi dari kebijakan tersebut. Hal ini perlu dilakukan untuk mengantisipasi dampak dari dikeluarkannya kebijakan atau untuk memperkecil kerugian sosial dari kebijakan tersebut.

Buku ini merupakan karya para peneliti di Pusat Pengkajian, Pengolaan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR-RI – yang merupakan institusi pendukung dari aspek keahlian di DPR RI. Tentunya, masih terdapat sejumlah aspek atau substansi-substansi lain yang belum tergali secara mendalam. Namun demikian, paling tidak buku ini dapat memberikan sejumlah perspektif yang berbeda atas isu-isu yang diangkat. Harapan kami, segenap tulisan yang disajikan dapat bermanfaat bagi masyarakat dan memberikan kontribusi bagi lembaga DPR-RI dalam penyusunan kebijakan terkait ke depan.

Jakarta, Desember 2012
Editor,
DR. Makmuri Soekarno

DAFTAR ISI

Kata Pengantar Penyunting.....	iii
Daftar Isi	vii
Prolog	xi

BAGIAN PERTAMA

KONDISI DAN TANTANGAN DALAM KEBIJAKAN KETAHANAN PANGAN

<i>oleh: Mandala Harefa</i>	1
Bab I Pendahuluan	3
A. Latar Belakang	3
B. Kondisi Pangan Nasional.....	5
C. Permasalahan Pangan Indonesia.....	7
D. Pembabakan Tulisan.....	9
Bab II Definisi dan Indikator dalam Kebijakan Ketahanan Pangan.....	11
A. Definisi Ketahanan Pangan.....	11
B. Kebijakan Ketahanan Pangan.....	12
Bab III Berbagai Kebijakan Pangan dan Implementasi.....	17
A. Kebijakan Pelaksanaan dan Permasalahan Ketahanan Pangan.....	17
B. Kebijakan dalam Pencapaian Ketahanan Pangan.....	22
Bab IV Penutup	31
Daftar Pustaka.....	33

BAGIAN KEDUA

ANALISIS TERHADAP PEMBANGUNAN SEKTOR PENDIDIKAN DAN PENGANGGARANNYA

<i>oleh: Asep Ahmad Saefuloh</i>	37
Bab I Pendahuluan	39
A. Latar Belakang	39
B. Permasalahan.....	42
Bab II Anggaran Pendidikan dalam Perspektif Teori dan Empirik	45

Bab III	Pembahasan.....	49
	A. Politik Pembangunan Pendidikan di Indonesia	49
	B. Perkembangan Anggaran Pendidikan	54
	C. Pelaksanaan Pendidikan di Era Otonomi Daerah.....	60
Bab IV	Penutup.....	65
	A. Kesimpulan	65
	B. Saran	66
	Daftar Pustaka.....	67

BAGIAN KETIGA

GANTI KERUGIAN TANAH

UNTUK KEPENTINGAN PEMBANGUNAN:

Tinjauan Yuridis terhadap UU No. 2 Tahun 2012

tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan

untuk Kepentingan Umum

oleh: Sulasi Rongiyati		73
BAB I	Pendahuluan	75
	A. Latar Belakang.....	75
	B. Permasalahan.....	77
	C. Tujuan Penulisan	78
	D. Sistematika Penulisan.....	78
BAB II	Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah.....	79
	A. Kepentingan Umum dan Ganti Kerugian.....	79
	B. Dampak Pengambilalihan Tanah	85
	C. Makna Ganti Kerugian bagi Pemegang Hak	86
BAB III	Aspek Perlindungan dalam Pemberian Ganti Kerugian.....	89
	A. Mekanisme Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah.....	89
	B. Aspek Perlindungan dalam Pemberian Ganti Kerugian	93
BAB IV	Penutup.....	99
	A. Kesimpulan	99
	B. Rekomendasi	100
Daftar Pustaka.....		101

BAGIAN KEEMPAT

URGENSI TRANSFORMASI BISNIS DAN

KELEMBAGAAN KOPERASI PASCA-PEMBERLAKUAN

UU NOMOR 17 TAHUN 2012 TENTANG PERKOPERASIAN

oleh: Juli Panglima Saragih.....		103
BAB I	Pendahuluan.....	105
	A. Latar Belakang.....	105

	B. Transformasi Bisnis.....	106
	C. Maksud dan Tujuan Penulisan.....	109
	D. Sistematika Penulisan.....	109
BAB II	Definisi, Nilai, dan Prinsip Ekonomi.....	111
	A. Definisi Koperasi.....	111
	B. Nilai-Nilai Koperasi.....	112
	C. Prinsip Koperasi.....	113
BAB III	Strategi Pemberdayaan, Diversifikasi dan Transformasi Bisnis dan Kelembagaan.....	115
	A. Perlu Transformasi Bisnis dan Kelembagaan.....	115
	B. Transformasi Koperasi dan Lingkungan Strategis.....	116
	C. Transformasi Butuh Keberpihakan Negara.....	118
	D. Hambatan dan Tantangan Pengembangan Koperasi.....	121
	E. Strategi Pemberdayaan Koperasi.....	123
BAB IV	Penutup.....	127
	Daftar Pustaka.....	129

BAGIAN KELIMA

IMPLEMENTASI UU PENATAAN RUANG:

KAJIAN KONFLIK PEMANFAATAN RUANG SEKTOR KEHUTANAN

	<i>oleh: Sri Nurhayati Qodriyatun</i>	131
Bab I	Pendahuluan.....	133
	A. Latar Belakang.....	133
	B. Permasalahan.....	135
	C. Tujuan Penulisan.....	135
	D. Sistematika Penulisan.....	136
Bab II	Hutan dalam Perencanaan Tata Ruang.....	137
	A. Posisi Kawasan Hutan dalam Penataan Ruang.....	138
	B. Ketidaksesuaian Peruntukan Kawasan dengan Penetapan Kawasan Hutan.....	143
	C. Aturan Pemanfaatan Pola Ruang Kehutanan.....	144
	D. Kawasan Lindung Menurut IUCN.....	148
Bab III	Konflik Pemanfaatan Ruang Kehutanan.....	151
	A. Konflik Ruang Kehutanan di Batam dan Bali.....	151
	B. Inkonsistensi Kebijakan Alih Fungsi Kawasan Hutan.....	154
	C. Kecenderungan Pemanfaatan Ruang di Era Otonomi Daerah.....	158

D. Dampak Lingkungan Akibat Penyimpangan Pemanfaatan Ruang Kehutanan	161
Bab IV Penutup.....	165
Daftar Pustaka.....	167
BAGIAN KEENAM	
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN	
PENGEMBANGAN BAHAN BAKAR NABATI:	
SEBUAH TINJAUAN UMUM	
<i>oleh: Hariyadi</i>	171
Bab I Pendahuluan	173
A. Latar Belakang.....	173
B. Rumusan Persoalan dan Pembabakan Tulisan.....	175
C. Perspektif Teoritik	176
Bab II Dinamika Pelaksanaan Kebijakan Pengembangan BBN	179
Bab III Beberapa Persoalan Pengembangan BBN.....	185
Bab IV Implikasi Lambatnya Pengembangan Energi Non-Fosil dan Agenda Alternatif	189
A. Subsidi BBM dan Beban Anggaran.....	189
B. Dampak Lingkungan	191
C. Kedaulatan dan Ketahanan Energi Nasional	197
Bab V Agenda Pengembangan BBN: Sebuah Catatan Penutup.....	201
Daftar Pustaka.....	207
Biografi Penulis.....	210
Epilog	213
Indeks.....	218

PROLOG

Buku bunga rampai *Isu-Isu Strategis dalam Implementasi Agenda Pembangunan* merupakan kumpulan tulisan yang memiliki rentang topik yang cukup jauh antara satu tulisan dengan tulisan yang lain. Pembahasan dilakukan dari berbagai sudut pandang, yaitu ekonomi kebijakan publik, kesejahteraan sosial, dan hukum dalam mendalami dan menganalisis isu-isu yang menjadi perhatian DPR.

Diawali dengan isu tentang pangan yang diangkat oleh Mandala Harefa dalam tulisannya yang berjudul "Kondisi dan Tantangan dalam Kebijakan Ketahanan Pangan". Isu ini dicoba diulas dengan mengaitkan kondisi ketahanan pangan Indonesia yang secara geografis merupakan negara agraris dengan sebagian besar penduduknya mempunyai mata pencaharian sebagai petani. Masalah pangan menjadi sangat strategis jika dilihat dari sisi produksi, yang pada kenyataannya tidak berkembang seiring dengan pertumbuhan jumlah penduduk Indonesia. Sementara pangan merupakan hak asasi manusia yang tingkat ketersediaannya di Indonesia harus berhadapan dengan banyak permasalahan. Dengan mengulas berbagai konsep tentang ketahanan pangan, penulis ingin mengungkapkan bagaimana kebijakan pangan yang selama ini dilakukan oleh pemerintah dan berbagai permasalahan yang dihadapi dalam mencapai ketahanan pangan, termasuk bagaimana melihat potensi-potensi di daerah yang mungkin untuk dijadikan sebagai sentra ketersediaan pangan sehingga kebijakan lebih komprehensif. Tak dapat dipungkiri bahwa pangan memang merupakan isu yang sangat strategis karena merupakan kebutuhan dasar manusia, di mana sektor pertanian menjadi *leading sector* dalam pembangunan ketahanan pangan. Penyediaan pangan yang cukup serta stabil akan memberikan kontribusi yang besar terhadap stabilitas ekonomi, sosial, dan politik.

Isu lain yang juga menjadi sorotan DPR adalah isu pendidikan yang coba diangkat oleh Asep Ahmad Saefulloh dalam tulisannya yang berjudul "Analisis Terhadap Pembangunan Sektor Pendidikan dan Penganggarannya". Pendidikan merupakan suatu target dalam pembangunan jangka panjang guna mencapai kemajuan suatu bangsa. Terlebih ketika suatu bangsa dalam keadaan terpuruk, maka pendidikan menjadi harapan utamanya. Tulisan ini mencoba mengungkap bagaimana kondisi pendidikan yang dihadapi Indonesia saat ini yang pada kenyataannya tidak dapat memberikan banyak harapan, bahkan telah menjadi

bagian dari krisis. Sekalipun secara statistik, saat ini angka partisipasi murni tingkat SD di Indonesia dalam kurun 20 tahun meningkat dari 40 persen menjadi hampir 100 persen, tetapi masih banyak anak usia SD yang putus sekolah atau malah belum mendapat pelayanan pendidikan. Kondisi ini semakin diperparah ketika paham Neoliberal merasuk juga dalam sektor pendidikan yang mengakibatkan lembaga pendidikan berubah menjadi lembaga yang ingin diperlakukan sebagai penjual jasa. Sementara subsidi dari pemerintah secara bertahap terus dikurangi sehingga lembaga pendidikan pun semakin berkesukut dengan penggalangan dana untuk membiayai proses pendidikannya. Dalam tulisan ini terlihat bagaimana politik anggaran pendidikan yang telah dilakukan selama ini tidak memihak pada masyarakat bawah hingga muncul upaya menaikkan anggaran pendidikan mencapai serendah-rendahnya 20 persen dari APBN/APBD. Namun kenaikan anggaran pendidikan ini harus ditindaklanjuti dengan kebijakan yang tidak lagi salah sasaran sehingga pendidikan dapat dinikmati oleh seluruh rakyat Indonesia.

Isu dari sisi hukum diangkat oleh Sulasi Rongiyati dengan tulisannya yang berjudul "Ganti Kerugian Tanah untuk Kepentingan Pembangunan: Tinjauan Yuridis terhadap UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum". Tulisan yang mencoba mengangkat permasalahan pengadaan tanah untuk pembangunan yang selama ini banyak muncul masalah ketika terkait ganti kerugian yang harus ditanggung oleh masyarakat yang tanahnya digunakan untuk pembangunan. Politik hukum pertanahan Indonesia memberi kepada negara selaku pemegang hak menguasai dari negara untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan dan penggunaan tanah serta berwenang menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang berkaitan dengan tanah. Atau dengan kata lain jika negara menghendaki, pemegang hak atas tanah harus melepaskan tanahnya untuk digunakan bagi kepentingan pembangunan dan pemegang hak akan mendapatkan ganti kerugian atau kompensasi atasnya. Namun dalam pengambilalihan hak atas tanah rakyat ini perlu juga memperhatikan aspek perlindungan dalam pemberian ganti kerugian. Hal ini perlu dilakukan untuk mengurangi konflik pertanahan yang banyak terjadi.

Tulisan selanjutnya adalah dari Juli Panglima Saragih yang mengangkat masalah perkoperasian melalui tulisannya yang berjudul "Urgensi Transformasi Bisnis dan Kelembagaan Koperasi Pasca-Pemberlakuan UU Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian". Kita ketahui bersama bahwa berdasarkan prinsip dan falsafah koperasi, koperasi merupakan suatu organisasi kumpulan orang yang menyebut dirinya sebagai anggota koperasi yang memiliki tujuan sama. Sebagai kumpulan orang, maka koperasi dapat diterjemahkan sebagai "organisasi sosial" yang memiliki tujuan dan kepentingan bersama, bukan sebagai

organisasi kumpulan modal yang identik dengan sistem kapitalis. Namun dalam perkembangannya, persaingan pasar yang cenderung semakin ketat menuntut koperasi untuk mereformasi diri, baik dari sisi kelembagaannya maupun dari sisi pengembangan usahanya (sebagai badan usaha/entitas bisnis) agar dapat tercapai tujuan akhir dari pembentukan koperasi yaitu peningkatan kepentingan dan kesejahteraan anggotanya. Reformasi koperasi sangat perlu dilakukan karena koperasi berkontribusi terhadap perkembangan perekonomian nasional.

Isu menarik lain yang diangkat adalah terkait konflik ruang sektor kehutanan yang ditulis oleh Sri Nurhayati Qodriyatun dalam tulisannya berjudul "Implementasi UU Penataan Ruang: Kajian Konflik Pemanfaatan Ruang Sektor Kehutanan". Penataan ruang dalam pelaksanaan pembangunan sangatlah penting untuk menciptakan suatu sistem pembangunan yang terpadu, terintegrasi, tertib, dan bermanfaat sehingga ada keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan guna mengurangi dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang yang tidak semestinya. Aturan tentang penataan ruang telah diluncurkan DPR namun dalam praktiknya banyak terjadi penyimpangan dalam pelaksanaannya. Penyimpangan ruang yang sangat besar terjadi pada sektor kehutanan. Akibatnya terjadi konflik ruang sektor kehutanan, dimana konflik tidak hanya terjadi secara vertikal tetapi juga secara horizontal. Dalam tulisan ini coba diungkapkan bagaimana posisi ruang kehutanan dalam penataan ruang, bagaimana ketika ruang hutan harus beralih fungsi atau beralih peruntukan, hingga muncul konflik pemanfaatan ruang kehutanan karena adanya inkonsistensi dalam pelaksanaan aturan yang ada. Kondisi ini diperparah dengan adanya kecenderungan daerah dengan alasan meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) mengorbankan ruang kehutanan untuk kegiatan-kegiatan dengan menabrak aturan yang ada hingga akhirnya muncul bencana ekologis yang harus ditanggung masyarakat. Dalam penataan ruang ini komitmen bersama semua pihak sangat dituntut, selain penegakkan hukum agar terwujud perlindungan fungsi ruang serta mencegah dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Isu terakhir yang diulas dalam bunga rampai ini adalah isu energi melalui tulisan Hariyadi yang berjudul "Implementasi Kebijakan Pengembangan Bahan Bakar Nabati: Sebuah Tinjauan Umum". Tulisan mengulas tentang kebijakan energi Indonesia yang sedang mengarah pada pengembangan energi alternatif berdasarkan UU No. 30 Tahun 2007 tentang Energi. Pengembangan *biofuel* (bahan bakar nabati) menjadi pilihan politik energi strategis ke depan. Namun kondisi di lapangan menunjukkan bahwa pengembangan bahan bakar nabati seperti biodiesel misalnya belum memuaskan. Alih-alih mencapai target yang ditetapkan, sejumlah wilayah bahkan menunjukkan penurunan insentif dalam pengembangan biodiesel. Tidak hanya itu, sejumlah sektor swasta pun mengalami kemunduran dalam pengembangan energi ini karena kurangnya pasokan dan

kurangnya insentif dari pemerintah. Hal yang cukup menarik, rendahnya kinerja kebijakan pengembangan bahan bakar nabati pada kenyataannya berkorelasi dengan kebijakan pengurangan emisi nasional, khususnya program reduksi deforestasi. Data UNEP, FAO dan UNFF menunjukkan ancaman deforestasi yang serius adalah fenomena *booming* atas beberapa komoditas tertentu di tingkat domestic. Untuk itu, penulis mengajukan beberapa agenda yang perlu mendapat perhatian bersama dalam pengembangan bahan bakar nabati ke depan.

Berbagai ulasan dalam tulisan bunga rampai ini menyuguhkan isu-isu agenda pembangunan yang menjadi sorotan DPR yang tertuang dalam kebijakan-kebijakan pemerintah, yang dalam tataran implementasinya memperlihatkan perlunya upaya-upaya perencanaan dan persiapan yang cukup matang untuk mengantisipasi agar tidak memunculkan konflik dikemudian hari. Perencanaan dan persiapan yang matang, tidak saja dari sisi hukum dan aturan perundang-undangnya, namun harus dikaji secara matang berbagai implikasi dari kebijakan tersebut. Hal ini perlu dilakukan untuk mengantisipasi dampak dari dikeluarkannya kebijakan atau untuk memperkecil kerugian sosial dari kebijakan tersebut.

Buku ini merupakan karya para peneliti di Pusat Pengkajian, Pengolaan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI – yang merupakan institusi pendukung dari aspek keahlian di DPR RI. Meskipun masih banyak aspek-aspek atau substansi-substansi lain yang belum tergali secara mendalam, namun paling tidak buku ini dapat memberikan informasi-informasi yang bermanfaat bagi masyarakat dan bagi penyusunan kebijakan lebih lanjut.

Jakarta, Desember 2012

Editor,

DR. Makmuri Soekarno

BAGIAN PERTAMA
KONDISI DAN TANTANGAN DALAM KEBIJAKAN KETAHANAN PANGAN

*Mandala Harefa**

* Penulis adalah Peneliti Madya Bidang Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian Pelayanan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI. Alamat e-mail: mandnias@yahoo.com

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Secara geografis Negara Indonesia yang sangat subur dikenal dengan sebutan negara agraris di mana negara agraris adalah negara dengan sebagian besar penduduknya mempunyai mata pencaharian sebagai petani. Namun dengan berkembangannya industri, membawa dampak terhadap kondisi pertanian akibat lahan yang semakin menyusut karena beralih fungsi dan para petani yang beralih profesi, karena tidak memiliki lahan. Sektor pertanian terdiri dari beberapa sub sektor, yaitu tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, dan peternakan, dimana keempat subsektor tersebut mempunyai peranan yang vital bagi Indonesia. Peran sektor pertanian bagi pembangunan perekonomian Indonesia baik secara langsung maupun tidak langsung cukup signifikan seperti, menyerap tenaga kerja, sumber pendapatan bagi masyarakat, menyediakan bahan pangan dan bahan baku serta mendatangkan devisa bagi negara. Kondisi ini tentunya berimplikasi terhadap produk pertanian, terutama pangan termasuk beras yang merupakan makanan utama masyarakat Indonesia. Hal ini dapat kita lihat dari perkembangan sejak tahun 1971, sektor pertanian masih memegang peranan yang dominan dalam struktur perekonomian nasional dengan kontribusinya terhadap PDB mencapai 44.83 persen. Pada tahun 2004 kontribusi sektor pertanian turun menjadi hanya 14.9 persen.¹ Dengan kondisi tersebut dikawatirkan akan berdampak dalam sektor pangan. Padahal sektor pangan tidak dapat lepas dari sektor yang mempunyai kemampuan khusus untuk memadukan pertumbuhan dan pemerataan. Dengan demikian tidak dapat dipungkiri bahwa pangan sebagai kebutuhan dasar manusia, dimana sektor pertanian tersebut menjadi *leading sector* dalam pembangunan ketahanan pangan. Penyediaan pangan yang cukup dan stabil akan memberikan kontribusi yang besar terhadap stabilitas ekonomi, sosial, dan politik. Banyak contoh negara dengan sumber ekonomi cukup memadai tetapi mengalami kesulitan karena tidak mampu memenuhi kebutuhan pangan bagi penduduknya. Namun demikian perlu dibedakan isu proporsi atau persentase yang mungkin kecil, tetapi secara nominal jumlah namun bisa besar dan cukup. Negara maju dengan ketahanan pangan baik bisa saja proporsi pendapatan sektor pertanian pangannya kecil.

¹ Badan Pusat Statistik, Tahun 2011

Kita ketahui bahwa masyarakat Indonesia adalah negara yang tingkat konsumsi beras nomor empat terbesar di dunia. Konsumsi beras penduduk Indonesia mencapai 139 kg/kapita setiap tahunnya. Dengan laju pertumbuhan penduduk yang terus tumbuh, kebutuhan akan beras akan terus meningkat setiap tahunnya. Indonesia yang merupakan negara dengan jumlah penduduk dan tingkat pertumbuhan yang tinggi. Penduduk Indonesia pada tahun 2011 diperkirakan mencapai 241 juta jiwa.² Kondisi ini akan mempengaruhi permintaan terhadap kebutuhan pangan. Pada tahun 2011, data BPS menunjukkan bahwa tingkat konsumsi beras mencapai 139 kg/kapita lebih tinggi dibanding dengan Malaysia dan Thailand yang hanya berkisar 65 kg-70 kg perkapita pertahun. Beras sebagai makanan pokok utama masyarakat Indonesia sejak beberapa tahun lalu akan sulit tergantikan meski ada upaya diversifikasi konsumsi sudah lama digulirkan, hal ini terlihat bahwa konsumsi beras nasional sebagai sumber karbohidrat baru pada tahun 2011 yang telah mencapai sekitar 95%.

Di sisi lain, luas lahan pertanian yang semakin menyusut, dan jumlah petani mengalami penurunan. Atau bisa terjadi jumlah petani tetap meningkat sehingga perkapita lahan mengecil, tetapi proporsinya terhadap tenaga kerja keseluruhan sektor terus menurun. Kondisi ini telah terjadi berarti hal ini akan berdampak terhadap penurunan produksi beras nasional, maka ada potensi masalah ketahanan pangan yang dapat terjadi. Selain itu isu saprodi yang kecil subsidinya dan teknologi yang stagnan, serta harga yang dikendalikan menimbulkan keengganan investasi pada pangan, yang berdampak pada kekurangan produksi.

Dalam mencapai kondisi ideal tersebut, permasalahan ketahanan pangan di tetapkan sebagai salah satu fokus utama kebijaksanaan operasional pembangunan pertanian oleh Kementerian Pertanian (1999) dalam Kabinet Persatuan Nasional (1999-2004), dan komitmen ini dilanjutkan dalam kabinet gotong royong. Kementerian Pertanian menerjemahkan ketahanan pangan menyangkut ketersediaan, aksesibilitas atau keterjangkauan dan stabilitas pengadaannya yang tercantum dalam Undang Undang No. 18 tahun 2012 tentang Pangan. Di samping aspek produksi, ketahanan pangan mensyaratkan pendapatan yang cukup bagi masyarakat untuk mengakses bahan pangan, keamanan pangan, serta distribusi.³ Terjaminnya ketersediaan pangan dalam jumlah yang cukup, kualitas yang memadai dan tingkat harga yang terjangkau oleh penduduk merupakan beberapa sasaran dan target yang ingin dicapai dalam penyusunan dan perumusan kebijakan pangan nasional, ketidakstabilan

² "BKKB: Jumlah Penduduk Indonesia 241 Juta", <http://www.gatra.com/nasional-cp/1-nasional/4362-bkbn-jumlah-penduduk-indonesia-241-juta>. diakses 20 Juni 2012

³ Saliem, P.H., Suhartini, H.S., Purwoto, A dan Hardono, S.G. Dampak Liberalisasi Perdagangan Terhadap Kinerja Ketahanan Pangan Nasional. Puslitbang Sosial Ekonomi Pertanian. Badan Litbang Pertanian. Bogor. 2004.

penyediaan pangan atau bergejolaknya harga pangan pokok (beras) di Indonesia telah terbukti dapat memicu munculnya ketidakstabilan sosial.

B. Kondisi Pangan Nasional

Isu yang berkaitan dengan krisis pangan kembali mengemuka setelah *Food Agriculture Organization* (FAO) merilis akan adanya lonjakan jumlah penduduk dunia dan laporan kenaikan harga-harga pangan dunia. Dalam hal ini FAO secara serius mengingatkan Indonesia tentang ancaman krisis pangan ini. Ketua DPR Marzuki Alie merasa prihatin atas apa yang dikemukakan Bank Dunia dalam Proyeksi Ekonomi Global, yang mengingatkan negara-negara berkembang agar mewaspadai kenaikan harga pangan akibat kemungkinan gangguan iklim pada tahun 2011. Apalagi FAO dalam laporannya menyebutkan beberapa negara akan terkena krisis pangan berat seperti Indonesia, China, dan India. Menyimak perkembangan di dalam negeri akhir-akhir ini, harga pangan khususnya beras mengalami lonjakan dari sekitar Rp6.000,- per kilogram pada bulan Oktober 2010 menjadi diatas Rp8.000,- bahkan lebih di akhir tahun. Hal ini masih berlanjut sampai Januari 2011.

Negara-negara berkembang di seluruh dunia tentunya harus bersatu dalam merumuskan ulang kebijakan masing-masing negara dalam hal energi, pangan, dan perubahan iklim yang saling terkait dalam penyelamatan krisis ekonomi dunia saat ini. Dimana dalam Dialog Tingkat Tinggi Krisis Pangan-Energi dan Perubahan Iklim: Membentuk Kembali Agenda Pembangunan, di Bali. Dalam konferensi 24 perutusan negara-negara Asia Pasifik, di antaranya Wakil Sekretaris Jenderal PBB, Indonesia, sangat mendukung upaya perumusan kembali kebijakan bidang energi-pangan dan perubahan iklim dunia, terutama sejak Pertemuan Tingkat Tinggi Doha, sebagai momen penting dalam menjalankan berbagai agenda pembangunan *Millenium Development Goals*. Bila Indonesia, memasuki kembali tahap swasembada pangan dengan tidak mengorbankan tingkat kesejahteraan rakyat dengan terus melakukan perlindungan terhadap produk pangan. Hal ini terkait isu permasalahan di kebanyakan negara, energi tidak terbarukan yang dihasilkan satu negara dipandang sebagai salah satu pilar perekonomian negara bersangkutan. Hal ini semata-mata dipandang dari aspek ekonomi belaka hingga timbul kesadaran global untuk mencari alternatif perolehan devisa dan pemenuhan energi dari paduan sumber energi terbarukan dan tidak terbarukan, salah satunya adalah "*bio-fuel*". Namun pencapaian yang bisa mencukupi keperluan domestik ratusan juta jiwa warganya ini bukan tanpa masalah karena ada indikasi terjadi kerawanan pangan akibat pengalihan lahan pertanian pangan menjadi lahan tanaman bagi bahan baku "*bio-fuel*" itu.⁴

⁴ <http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/ekonomi/08/12/10/19116-menlu-kaji-ulang-kebijakan-pangan-dan-energi>. Menlu: Kaji Ulang Kebijakan Pangan dan Energi Rabu, 10 Desember 2008. Diakses tanggal 7 Desember 2012

Langkah-langkah yang telah diambil oleh pemerintah antara lain dengan melakukan operasi pasar untuk menekan harga beras di pasar dalam negeri, serta akan mengimpor 1,3 juta ton beras tahun 2011. Walaupun pemerintah telah mengambil kebijakan mengimpor pangan khususnya dari Thailand dan Vietnam, pemerintah juga harus mencermati kebijakan negara-negara tersebut yang telah memproteksi komoditas pangan mereka seperti beras dengan cara menahan ekspor. Bila hal ini terjadi, akan berbahaya bagi Indonesia yang berakibat kenaikan harga beras yang pada akhirnya akan memperlemah daya beli masyarakat terutama kelompok masyarakat miskin. Kelompok masyarakat miskin biasanya menghabiskan pendapatan mereka sekitar 60% sampai 70% untuk membeli pangan. Dengan melemahnya daya beli masyarakat miskin terhadap kebutuhan pokok khususnya pangan, maka dikhawatirkan tingkat kemiskinan di Indonesia akan semakin bertambah.⁵

Namun demikian perlu dipahami bahwa selain masalah krisis atau ketersediaan pangan yang juga merupakan masalah utama adalah tingkat kemampuan masyarakat untuk memperoleh pangan tersebut. Kondisi tersebut akibat semakin berkurangnya stok pangan yang tidak mampu menyediakan kebutuhan pangan sehingga harganya meningkat serta manajemen stok pangan yang kurang baik. Sekitar 17,4 juta keluarga (70 juta jiwa) termiskin di Indonesia tidak mampu membeli pangan dengan nutrisi memadai. Ini kontras dengan kelas menengah ke atas yang leluasa mengonsumsi pangan. Mengatasi kondisi itu, pemerintah mengadakan program beras untuk rakyat miskin (raskin). Dalam APBN 2011, program raskin menyediakan subsidi buat 17.483.989 rumah tangga sasaran sebesar Rp17 triliun: 15 kg beras per keluarga per bulan. Program raskin yang sudah lima tahun sejak 2005 terbukti cukup membantu. Rumah tangga sasaran membeli raskin Rp1.600 per kg. Dari harga itu, pemerintah menyubsidi Rp4.685 per kg. Harga yang dibeli rakyat miskin sesungguhnya Rp6.285 per kg. Di pasar umum, beras seharga itu berkualitas baik. Kenyataannya di berbagai tempat kualitas raskin memprihatinkan.⁶

Selain itu ketergantungan terhadap kebutuhan pangan yang diimpor dari luar negeri, ternyata sudah sangat lama diterapkan oleh rezim neoliberal di Indonesia. Pada tahun 2001 saja, data impor bahan pangan, yaitu gandum mencapai 3,5 juta ton, jagung, 1,2 juta ton, beras 2 juta ton, kedelai 1,2 juta ton, gula pasir 1,7 juta ton, yang keseluruhan devisa menghabiskan Rp16,62 triliun, ditambah impor buah-buahan sebanyak Rp900 miliar.⁷ Sementara data Badan Pusat Statistik (BPS), selama bulan Januari-Juni 2011, impor pangan Indonesia mencapai 11,33 juta ton dengan nilai US\$ 5,36 miliar atau kurang lebih Rp45

⁵ <http://www.dpr.go.id/id/berita/pimpinan/2011/feb/04/2439/mencermati-krisis-pangan- diakses 2011-04-Feb-2011>

⁶ Siswono Yudo Husodo, "Indonesia Krisis Pangan?", *Harian Kompas*, Sabtu, 22 Januari 2011

⁷ *Harian Kompas*. tanggal 16 Oktober 2001.

triliun. Komoditas impor bervariasi mulai dari beras, jagung, terigu, gula garam, telur, ayam, daging sapi, singkong, bawang merica, cabai hingga buah-buahan. Sedangkan data impor pangan selama Januari-Maret 2012 dari Pelindo II cabang Tanjung Priok menunjukkan impor beras sebanyak 330.539 ton, jagung 33.700 ton, tapioka 7.422 ton, gandum 546.932 ton dan garam 25.400 ton.⁸

Namun demikian yang perlu diantisipasi adalah masalah rantai distribusi. Sebagaimana kita ketahui, bahwa kondisi di lapangan menunjukkan sebaran wilayah sentra produksi bahan pangan tidak sejalan sebaran wilayah pasar dan sentra konsumen. Pangan yang dihasilkan di wilayah sentra-sentra produksi harus diangkut ke pasar agar secara fisik semua konsumen mempunyai akses untuk mendapatkannya dan setelah sampai di pasar harganya harus tetap terjangkau oleh konsumen. Hal ini menggambarkan bahwa setelah tahap produksi, maka tahap berikutnya adalah mendistribusikan bahan pangan agar tersedia bagi semua konsumen. Indikator keberhasilan dalam distribusi pangan adalah pada saat pangan telah mencapai ke konsumen. Bahan pangan tersebut harus cukup secara kuantitas, aman bagi kesehatan, bergizi baik, sesuai selera konsumen, harganya terjangkau, dan tersedia sepanjang tahun.⁹

Dengan melihat kondisi tersebut, memang sangat ironis mengingat Indonesia yang selalu disebut sebagai negara agraris, pada kenyataannya untuk memenuhi kebutuhan pangan nasionalnya harus bergantung pada negara-negara lain. Namun ketergantungan pangan dari luar negeri ini sebenarnya merupakan kondisi serikat berbagai kebijakan Negara dalam berbagai kesepakatan dengan beberapa negara yang dalam bidang perdagangan pangan seperti beras, kedelai gandum dan sebagainya. Hal ini terjadi karena ketersediaan yang tidak mencukupi dari potensi lahan pertanian demikian luas, sehingga pemerintah harus melakukan impor. Dengan demikian tingkat ketahanan pangan Indonesia tergambar dari hasil evaluasi indeks ketahanan pangan global yang dikeluarkan *Economist Intelligence Unit (EIU)* yang dirilis dalam acara Dupont Media Forum di Singapura.¹⁰ Posisi ketahanan pangan Indonesia menurut lembaga itu hanya berada di posisi kelima di antara tujuh negara ASEAN yang dievaluasi. Indeks Indonesia bahkan berada di bawah Filipina yang merupakan pesaing Indonesia dalam kelompok negara pengimpor beras terbesar di dunia. Posisi ketahanan pangan Indonesia berada di bawah Malaysia, Thailand, Vietnam, dan Filipina. Posisi Indonesia hanya sedikit lebih baik daripada Myanmar dan Kamboja.

C. Permasalahan Pangan Indonesia

Dalam hal menghadapi krisis pangan, sebenarnya Indonesia memiliki pengalaman yang baik dalam merumuskan respons kebijakan dalam meredam

⁸ Badan Pusat Statistik, Tahun 2012

⁹ Badan Ketahanan Pangan Nasional, "Revisi Rencana Strategis Badan Ketahanan Pangan Tahun 2010-2014", hal.7-8.

¹⁰ Harian Media Indonesia editorial "Kedaulatan Pangan" hari Sabtu tanggal 28 Juli 2012

dampak krisis pangan global 2008-2009. Kebetulan juga musim hujan cukup bersahabat sehingga produksi beras, sebagai pangan pokok, juga meningkat bahkan di atas 6%. Perum Bulog juga mampu melakukan manajemen logistik beras dan penyaluran beras untuk rakyat miskin (raskin). Kini, musim hujan di Indonesia diperkirakan masih akan terlambat sehingga kinerja produksi pangan tak sebaik tahun 2008-2009.

Ada juga yang berpendapat krisis pangan global sekarang ini adalah hasil dari kesalahan kebijakan dari lembaga-lembaga dunia seperti Bank Dunia dan IMF dan juga kesalahan kebijakan dari banyak negara di dunia, termasuk negara-negara yang secara potensi adalah negara besar penghasil beras seperti Indonesia, India dan China dalam dua dekade terakhir. Schutter, misalnya, ketua FAO mengatakan bahwa Bank Dunia dan IMF menyepelekan pentingnya investasi di sektor pertanian dengan mempromosikan kebijakan produksi berorientasi ekspor (Khudori, 2008). Kedua lembaga ini mendesak agar NSB yang masuk di dalam program bantuan financial mereka menjalankan kebijakan tersebut, yakni menghasilkan komoditas berorientasi ekspor khususnya manufaktur, selain melaksanakan program penyesuaian struktural sebagai syarat utama untuk mendapatkan bantuan keuangan. Kebijakan ini mengabaikan ketahanan pangan.¹¹

Kamar Dagang dan Industri Indonesia (Kadin) menilai pasokan pangan dari negara berkembang ke negara-negara maju terus merosot karena berbagai faktor. Padahal kebutuhan pangan terus meningkat seiring dengan pertumbuhan penduduk dunia yang diperkirakan mencapai 9 miliar pada 2045. Krisis pangan tidak hanya terjadi karena faktor iklim yang tidak bersahabat. Ada beberapa faktor yang bisa menimbulkan krisis pangan, kata dia, di antaranya masalah krisis energi, pemanfaatan pangan untuk energi, krisis politik di beberapa negara, krisis ekonomi, dan moneter dunia. Menurut perhitungan organisasi pangan dan pertanian dunia (FAO), produksi pangan dunia harus naik 70% dari produksi saat ini. Selain itu laju kerusakan lingkungan yang terus meningkat, pertumbuhan ekonomi yang mendorong penggunaan tambahan lahan untuk industri dan permukiman, serta banyak faktor lokal lain. Ketersediaan lahan pertanian dunia juga tidak bertambah. Negara maju sendiri memiliki kesulitan dalam menyediakan cukup bahan pangan karena masalah kekurangan lahan serta iklim yang tidak menentu. Krisis pangan tidak saja dihadapi oleh negara-negara miskin, tapi juga negara maju baik di Asia maupun Eropa.¹²

Dengan kondisi tersebut Indonesia tentunya menghadapi permasalahan dalam upaya menghadapi kekurangan pangan. Bila merujuk dari perencanaan

¹¹ Harian Kompas, "Krisis Pangan Global. Buah Kesalahan 20 Tahun Terakhir", Minggu, 4 Mei 2008

¹² Kadin: Krisis Pangan juga Dihadapi Negara Maju "Selasa, 07 Februari 2012, di <http://www.tempo.co/read/news/2012/02/07/090382249/Kadin-Krisis-Pangan-juga-Dihadapi-Negara-Maju>. 18 Juli 2012

Indonesia dalam rangka ketersediaan pangan oleh Pangan Peningkatan Produksi Beras Nasional (P2BN) menuju surplus 10 Juta Ton Beras Tahun 2014 Indonesia menghadapi sejumlah tantangan di bidang pangan, antara lain:

- a. permintaan beras yang terus meningkat seiring dengan pertumbuhan penduduk;
- b. perubahan iklim menjadi lebih ekstrim akibat pemanasan global berdampak pada potensi terganggunya produksi pangan;
- c. pasar beras dunia menjadi terbatas sehingga kita harus swasembada beras berkelanjutan dan memiliki cadangan beras yang memadai; dan
- d. beras masih sebagai kontributor utama terhadap inflasi sehingga harga beras harus terkendali.

Di sisi lain tentunya perlu mendapat perhatian adalah mengenai aksesibilitas terhadap kebutuhan pokok rakyat Indonesia dari sisi keterjangkauan mengingat kita ketahui bahwa banyak rakyat miskin yang tidak memperoleh pangan cukup walaupun ada ketersediaannya. Ketersediaan pangan di suatu daerah mungkin mencukupi, akan tetapi tidak semua rumah tangga memiliki akses yang memadai baik secara kuantitas maupun keragaman pangan melalui mekanisme tersebut di atas. Akses pangan tergantung pada daya beli rumah tangga yang ditentukan oleh penghidupan rumah tangga tersebut.

Melihat kondisi tersebut, ketahanan pangan nasional menghadapi dilema politik pangan antara lain:

1. Bahwa harga pangan tidak boleh mahal (petani malas menanam) tetapi harus meningkat produksinya;
2. Dalam menuju pasar bebas, subsidi harus terus dikurangi;
3. Distribusi, lumbung pangan lebih terintegrasi atau terjangkau ke *international hub* daripada dengan sesama daerah nusantara sehingga mengakibatkan tingginya biaya transport dalam distribusi;
4. Konflik tanah dalam telah mencapai pada kondisi paling berbahaya baik secara frekuensi dan severe-nya;
5. Adanya transmigrasi moratorium.

D. Pembabakan Tulisan

Adapun dalam pembabakan penulisan dalam bagian ketiga ini terbagi dalam empat bab sebagai berikut: Bab. I Pendahuluan. Pada bab ini mengemukakan tentang latar belakang yang menguraikan dasar-dasar pemikiran awal dari mengapa penulis ingin membahas masalah ketahanan pangan. Kajian ini dilakukan dengan melihat kondisi pangan nasional, permasalahan yang dihadapi Indonesia dalam upaya mencapai ketahanan pangan dan kebijakan apa yang dilakukan.

Dalam Bab II merupakan gambaran definisi dan indikator dalam kebijakan ketahanan pangan. Bab ini mencakup uraian tentang tinjauan berbagai konsep

tentang ketahanan pangan berdasarkan literatur yang berkaitan dengan masalah pangan serta indikator dari berbagai kebijakan pangan di Indonesia dalam upaya mencapai ketahanan pangan. Bab ini bertujuan untuk memahami konsep dasar tentang ketahanan pangan serta kebijakan yang telah ada dalam menganalisis permasalahan pangan yang ada selama ini dengan melihat indikator ketahanan pangan.

Sedangkan Bab III merupakan bagian yang membahas berbagai kebijakan pangan dan implementasi selama ini. Kita ketahui bahwa ketahanan pangan selama ini telah dilakukan Indonesia dalam mencapai swasembada pangan. Dijelaskan pula bahwa dalam bagian ini melihat berbagai kebijakan selama ini yang telah dilaksanakan dan berbagai permasalahan dalam mencapai ketahanan Pangan. Kemudian dibahas pula bagaimana kebijakan dalam pencapaian ketahanan pada era yang berlangsung dan apa upaya mencapai kebijakan pangan dengan melihat prognosa hasil produksi dan konsumsi pangan dalam jangka menengah dan panjang. Hal ini diperlukan agar dapat melihat potensi-potensi daerah untuk dijadikan sentra ketersediaan pangan serta kebijakan yang lebih komprehensif.

Sedangkan dalam Bab IV Penutup merupakan simpulan yang berisikan rangkuman yang diperoleh dari hasil pembahasan dengan melihat dari kondisi yang ada dan upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah dalam mencapai ketahanan pangan dalam jangka panjang dan sisi aksesibilitas masyarakat yang kurang mampu untuk membeli produk pangan pokok serta diversifikasi pangan sesuai dengan potensi daerah, mengurangi kesenjangan antardaerah di Indonesia.

BAB II

DEFINISI DAN INDIKATOR DALAM KEBIJAKAN KETAHANAN PANGAN

A. Defenisi Ketahanan Pangan

Dalam suatu negara yang sedang berkembang masalah ketahanan pangan merupakan masalah penting dan krusial. Dalam hal ini pencapaian ketahanan pangan merupakan prioritas utama pembangunan, karena pangan merupakan kebutuhan yang paling mendasar bagi manusia. Sebagaimana disebutkan di atas, ketahanan pangan diartikan sebagai ketersediaan pangan dalam jumlah yang cukup, terdistribusi dengan harga terjangkau dan aman dikonsumsi oleh masyarakat untuk menopang aktivitasnya sepanjang waktu.

Konsep Ketahanan pangan (*food security*), keamanan pangan (*food safety*), kemandirian pangan (*food self-help*) dan kedaulatan pangan (*food sovereignty*) sesungguhnya harus menjadi kesatuan konsep dimana pangan dapat tersedia, terjangkau oleh daya beli, mampu dan aman dikonsumsi, diproduksi secara menguntungkan oleh para pelaku ekonomi/petani dengan manajemen yang efisien serta terdistribusi secara baik ke seluruh wilayah di Negara Kepulauan yang memiliki lahan, sumberdaya alam dan penduduk yang sangat besar dan beragam. Dalam pengertian ini berarti tuntutan akan swasembada pangan hanyalah salah satu segmen kecil agar menjadikan bangsa Indonesia dapat memiliki Ketahanan Nasional baik secara ekonomi, politik maupun dari sisi pertahanan dan keamanan.

Dengan demikian ketahanan pangan merupakan suatu hal yang sangat penting dan strategis, mengingat pangan merupakan suatu kebutuhan dasar manusia yang paling utama. Dalam Konferensi Tingkat Tinggi Pangan Sedunia tahun 1996 di Roma, telah dicanangkan komitmen bersama untuk mencapai ketahanan pangan dan melanjutkan upaya penghapusan kelaparan yang menjadi bagian dari hak azasi manusia sebagaimana yang dituangkan dalam *The Universal Declaration of Human Right*, bahwa ketahanan pangan dapat terjadi bilamana semua orang, pada setiap saat memiliki akses fisik dan ekonomi terhadap pangan yang cukup, aman dan bergizi sesuai kebutuhan dan selera pangan untuk dapat hidup aktif dan sehat.¹³

Pendefinisian ketahanan pangan (*food security*) berbeda dalam tiap konteks, waktu dan tempat. Sedikitnya ada 200 definisi ketahanan pangan (Lihat: FAO

¹³ Rome Declaration and World Food Summit Plan of Action. Roma. www.fao.org/docrep/003/x8346E/x8346e02.htm#P_10FAO, diakses tanggal 30 Agustus 2012

2003 dan Maxwell 1996) dan sedikitnya ada 450 indikator ketahanan pangan.¹⁴ Istilah ketahanan pangan (*food security*) sebagai sebuah konsep kebijakan baru pertama kali muncul pada tahun 1974, yakni ketika dilaksanakannya konferensi pangan dunia.¹⁵ Maxwell¹⁶ mencoba menelusuri perubahan-perubahan definisi tentang ketahanan pangan sejak konferensi pangan dunia 1974 hingga pertengahan dekade 90an; perubahan terjadi pada level global, nasional, skala rumah tangga dan individu; dari perspektif pangan sebagai kebutuhan dasar (*food first perspective*) hingga pada perspektif penghidupan (*livelihood perspective*) dan dari indikator-indikator objektif ke persepsi yang subjektif.¹⁷ Selain itu ketahanan pangan sebagai bagian dari ketahanan nasional (indikator yg dikembangkan Lemhannas 2011) juga mencakup ketersediaan susu untuk terjaminnya tumbuh kembang anak balita. Belum jelas betul apa saja komoditi yang dimasukkan dalam definisi ketahanan pangan.

B. Kebijakan Ketahanan Pangan

Konsep ketahanan pangan yang dianut Indonesia dapat dilihat dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang pangan, Pasal 1 Ayat 17 yang menyebutkan bahwa "Ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan rumah tangga (RT) yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau". Dalam undang-undang yang pangan yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 dalam Pasal 1 ayat 4 menyatakan "Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya Pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya Pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan. Artinya dari hasil perbaikan dalam undang-undang pangan tersebut lebih lengkap dan ini sejalan dengan definisi ketahanan pangan menurut Organisasi Pangan dan Pertanian PBB (FAO) dan Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) tahun 1992, yakni akses setiap RT atau individu untuk dapat memperoleh pangan pada setiap waktu untuk keperluan hidup yang sehat. Sementara pada *World Food Summit* tahun 1996, ketahanan

¹⁴ Hoddinott, J. *Operationalizing Household Food Security in Development Projects: An introduction*, International Food Policy Research Institute Technical Guide No.1, Washington, D.C. (1999.)

¹⁵ Sage, C. (2002) Food security and Environment. In Page & Redclift, ed. (2002) Human Security and the Environment: International Comparisons. Cheltenham: Edward Elgar, pp 128-153.

¹⁶ Maxwell, S. (1996) Food security: a post-modern perspective. *Food Policy*, Vol. 21. No. 2, pp 155-170.

¹⁷ Maxwell, S., and Frankenberger, T. (1992). Household food security concepts, indicators, and measurements. New York, NY, USA: UNICEF and IFAD.

pangan disebut sebagai akses setiap RT atau individu untuk dapat memperoleh pangan pada setiap waktu untuk keperluan hidup yang sehat dengan persyaratan penerimaan pangan sesuai dengan nilai atau budaya setempat¹⁸

Secara nasional, kewajiban mewujudkan ketahanan pangan tertuang secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan dan lebih lengkap dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012, di mana secara umum mengamanatkan bahwa Pemerintah bersama masyarakat berkewajiban mewujudkan ketahanan pangan nasional. Implementasi regulasi tersebut tertuang dalam: (i) PP No. 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan yang mengatur tentang Ketahanan Pangan yang mencakup ketersediaan pangan, cadangan pangan, penganekaragaman pangan, pencegahan dan penanggulangan masalah pangan, peran pemerintah pusat dan daerah serta masyarakat, pengembangan sumberdaya manusia dan kerjasama Internasional; (ii) PP No. 69 tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan yang mengatur pembinaan dan pengawasan di bidang label dan iklan pangan untuk menciptakan perdagangan pangan yang jujur dan bertanggungjawab; dan (iii) PP No. 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan, yang mengatur tentang keamanan, mutu dan gizi pangan, pemasukan dan pengeluaran pangan ke wilayah Indonesia, pengawasan dan pembinaan, serta peran masyarakat mengenai hal-hal di bidang mutu dan gizi pangan.

Kebijakan pangan dalam undang-undang pada intinya berkaitan dengan pengaturan dan fasilitasi pemerintah atas segala aspek ekonomi pangan. Mulai dari cara memproduksi, mengolah, menyediakan, memperoleh, distribusi hingga konsumsi merupakan aspek-aspek yang menjadi perhatian utama pemerintah di bidang pembangunan pangan yang diimplementasikan melalui berbagai regulasi, fasilitasi, dan intervensi. Definisi pangan berdasarkan PP No. 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan adalah: "segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah, yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman". Dengan definisi tersebut, banyak jenis pangan yang dapat dikonsumsi dan sebagian besar tidak disentuh oleh kebijakan ketat pemerintah. Pemerintah baru berperan bila pangan tersebut diperdagangkan, dalam rangka menjamin dipenuhinya standar mutu, kesehatan, dan kehalalan pangan. Penetapan harga pangan diserahkan kepada mekanisme pasar. Untuk beberapa pangan pokok/strategis bagi perekonomian nasional maka intervensi pemerintah perlu dilakukan guna menjamin stabilitas ketahanan pangan.

¹⁸ Pambudy, Ninuk Mardiana, "World Food Summit dan Ketahanan Pangan", *Kompas*, Senin, 17 Juni 2002.

Ketahanan pangan merupakan satu contoh konsep yang semula sederhana, luas, dan kualitatif; lalu berubah menjadi lebih tegas, spesifik, dan lebih kuantitatif. Pada dasarnya, ketahanan pangan adalah tersedianya pangan dalam jumlah dan kualitas yang cukup, terdistribusi dengan harga terjangkau, serta aman dikonsumsi. Jadi kuncinya adalah ketersediaan, keterjangkauan, dan stabilitas pengadaannya. Ketersediaan berkaitan dengan aspek produksi dan suplai, keterjangkauan merupakan aspek akses baik secara ekonomi maupun keamanan, sedangkan stabilitas merupakan aspek distribusi.¹⁹

Namun demikian menurut Steven, ketahanan pangan pada suatu negara tidak mensyaratkan untuk melakukan swasembada produksi karena tergantung dari sumberdaya yang dimiliki. Suatu negara bisa menghasilkan dan mengeksport komoditas pertanian yang bernilai ekonomi tinggi dan barang-barang industri, kemudian membeli komoditas pangan di Pasar Internasional. Sebaliknya negara yang melakukan swasembada pangan pada level nasional, namun dijumpai masyarakatnya yang rawan pangan karena ada hambatan hambatan akses dan distribusi pangan. Pada penjelasan melalui ilustrasi yang membedakan secara tegas antara swasembada pangan dengan ketahanan pangan (Lihat tabel 1). Botswana, misal, sebagai negara dengan pendapatan perkapita sedang tapi mengalami defisit pangan yang kronis karena minimnya lahan pertanian. Strategi ketahanan pangan nasionalnya adalah swasembada tetapi akhirnya lebih berorientasi pada "*self-reliance*", yang mana secara formal mengesahkan kontribusi yang hakiki dari pangan impor terhadap ketahanan pangan nasional.²⁰

Terlihat bahwa ketahanan pangan bukan persoalan produksi semata tetapi lebih soal manajemen investasi pada sektor-sektor non-pangan dan non-pertanian dilihat sebagai bagian integral dari pencapaian ketahanan pangan. Setidaknya, ini konsisten dengan argumen Amartya Sen (1981) bahwa produksi pangan bukan determinan tunggal ketahanan pangan, melainkan hanyalah salah satu faktor penentu. Terlihat secara jelas bahwa negara-negara kategori B mampu mencapai swasembada pangan tetapi mengalami ketidakketahanan pangan. Indonesia mampu berswasembada pangan. Ini jelas terlihat ketika Indonesia mencapai swasembada beras tahun 1984, justru jumlah bantuan pangan USA pada waktu yang sama adalah rata-rata tiga puluh kali lebih besar ketimbang dekade 90an, ketika Indonesia tidak lagi memegang predikat swasembada pangan nasional. Jelaslah bahwa swasembada tingkat nasional

¹⁹ Maxwell, S. and M. Smith. 1992. Household Food Security; A Conceptual Review. Dalam: S. Maxwell and TR Frankenberger, eds. Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements: A Technical Review. New York and Rome: UNICEF and IFAD, (Dalam: FAO. 2003. Trade Reform and Food Security: Conceptualizing the Linkages. Roma, FAO. hal 25.

²⁰ Steven, C, Greenhill, R, Kennan, J, and S. Deveroux, "The WTO Agreement on Agriculture and food security". Commonwealth Secretariat. 2000. P.2-3

tidak serta merta menjawab persoalan distribusi pangan dan akses atas pangan secara adil dan merata.²¹

Negara-negara kategori D adalah yang paling rentan karena disamping tidak memiliki kapasitas produksi untuk berswasembada, juga tidak mampu menciptakan ketahanan pangan. Solusi buat negara-negara seperti ini adalah intervensi bantuan pangan internasional. Hal ini menurut Thompson & Cowan²² mencatat perubahan kebijakan dan pendefinisian formal ketahanan pangan dalam kaitannya dengan globalisasi perdagangan yang terjadi di beberapa negara. Contohnya, Malaysia mendefinisikan ulang ketahanan pangannya sebagai swasembada 60% pangan nasional. Sisanya, 40% didapatkan dari impor pangan. Malaysia kini memiliki tingkat ketahanan pangan yang kokoh. Ini memberikan ilustrasi yang jelas bahwa ketahanan pangan dan swasembada adalah dua hal yang berbeda.

Table 1.1.
Ketahanan Pangan versus Swasembada Pangan

	Ketahanan Pangan	Ketidaktahanan Pangan
Swasembada Pangan	A	B
	Contoh: USA, Kanada, Australia, Brunei, etc	Contoh: Myanmar, Indonesia, Filipina
Tidak Swasembada Pangan	C	D
	Contoh: Norwegia, Jepang, Singapura, etc.	Contoh: Malawi, Eritrea, Kenya, Kongo, East Timor.

Sumber: dimodifikasi dari Stevens et. al., 2000

Tantangan terbesar Indonesia adalah bahwa tidak dengan mudah kita mengabaikan perdagangan pangan global karena tingkat urbanisasi yang tinggi yang berbarengan dengan tingkat kemiskinan perkotaan, yang mana sangat membutuhkan pangan yang murah, kecuali ketergantungan pada produksi pangan domestik bisa menjamin harga pangan yang murah bagi kaum miskin kota. Tapi pada saat yang sama harus menghadapi cara bagaimana memproteksi petani kecil dan miskin dari dampak perdagangan pangan global. Dalam keswasembadaan pangan tersebut, pelaku produksi serta konsumen secara keseluruhan haruslah memiliki daya beli yang cukup (sejahtera) sehingga mereka dapat mengkonsumsi pangan dengan cukup (kalori, protein, vitamin dan susu) dan aman (sehat tanpa tercemari kimia yang berbahaya, penyakit maupun residu).

²¹ Ibid

²² Thompson J. S. and Cowan J. T. *Globalizing Agro-Food Systems in Asia: Introduction World Development*, Vol. 28, No. 3, pp. 401±407, 2000, hal 402

BAB III

BERBAGAI KEBIJAKAN PANGAN DAN IMPLEMENTASI

A. Kebijakan Pelaksanaan dan Permasalahan Ketahanan Pangan

Perubahan iklim global yang terjadi sejak tahun lalu menyebabkan penurunan produksi panen beberapa komoditi pangan termasuk beras dan berdampak pada kenaikan harga komoditas. Pengaruh lain berasal dari kecenderungan kenaikan harga bahan bakar minyak berdampak pada konversi *fuel, food, dan feed*. Jumlah produksi dan stok pertanian khususnya pangan mengalami penurunan, sementara permintaan terus meningkat karena pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan ekonomi dunia yang mulai membaik.

Beberapa negara produsen saat ini cenderung lebih mengamankan produksi bahan pangan untuk kebutuhan dalam negeri dan membatasi ekspor pangannya, sedangkan beberapa negara lainnya juga mulai meningkatkan impor pangan untuk mengamankan stok dalam upaya menjaga stabilisasi pasokan dan harga. Sesuai UU Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan, pemerintah bersama masyarakat termasuk dunia usaha agribisnis diamanatkan untuk membangun sinergi dalam meningkatkan ketahanan pangan. Dalam mengamankan produksi pangan beras, Pemerintah terus berupaya mengantisipasi dan melakukan respons terhadap perubahan iklim ekstrim. Sedangkan dalam Undang Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang pangan yang merupakan penyempurnaan, mengatur lebih rinci mengenai Dalam hal perdagangan pangan, pemerintah menetapkan mekanisme, tata cara, dan jumlah maksimal penyimpanan pangan pokok oleh pelaku usaha pangan.

Pemerintah pun telah mencanangkan peningkatan produksi beras nasional untuk jangka panjang dengan memperkuat posisi beras menjadi surplus minimal 10 juta ton per tahun mulai tahun 2015. Untuk mendukung upaya mengamankan produksi beras nasional dalam menghadapi perubahan iklim ekstrim, Pemerintah menerbitkan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2011 tentang Pengamanan Produksi Beras Nasional Dalam Menghadapi Kondisi Iklim Ekstrim, dengan menugaskan kepada beberapa Menteri dan Kepala Lembaga/Badan untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan.

Salah satu prioritas nasional adalah ketahanan pangan. Ketahanan pangan merupakan aspek penting dan strategis dalam pembangunan. Oleh karena itu dibentuk Badan Ketahanan Pangan sesuai dengan keputusan presiden. Saat

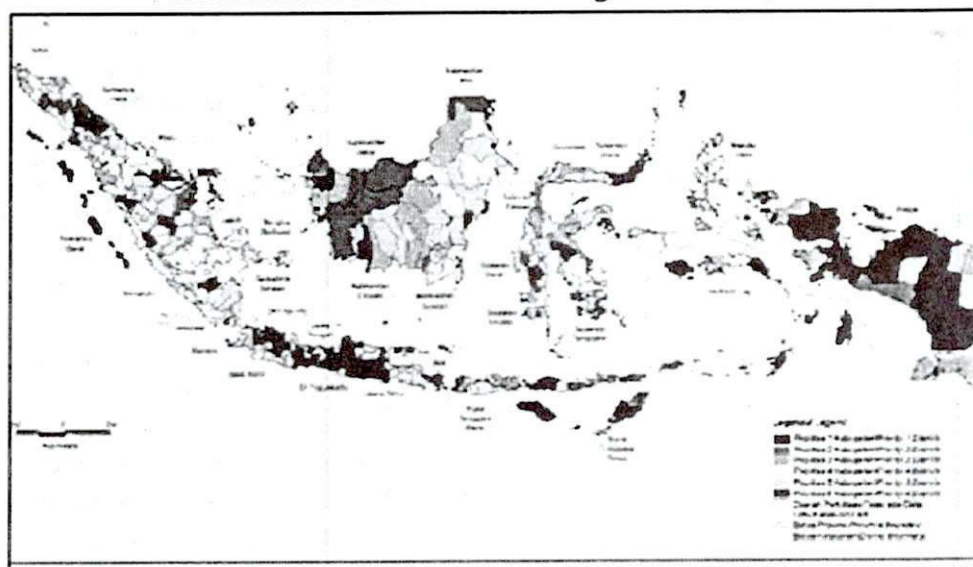
ini sudah terbentuk Dewan Ketahanan Pangan Pusat, 33 Dewan Ketahanan Provinsi dan 406 Dewan Ketahanan Pangan Kabupaten/Kota. Untuk mengetahui sinergi kebijakan dan program ketahanan pangan nasional antara pemerintah pusat dan daerah. Menurut Badan Ketahanan Pangan, Kementerian Pertanian, gambaran (*mapping*) ketahanan dan ketersediaan pangan secara nasional dapat dilihat pada peta ketahanan dan kerentanan pangan yang diperbaharui setiap 2 tahun. Pemetaan tersebut berdasarkan analisa 13 indikator yang terkait dengan ketahanan pangan.²³ Berdasarkan peta ketahanan dan kerawanan pangan tahun 2009, 100 kabupaten yang paling rentan sebagian besar berada di Provinsi Papua, Papua Barat, Maluku, bagian timur Pulau Jawa, NTB, NTT, Bagian utara dan Barat Kalimantan, bagian tengah dan tenggara Sulawesi, serta bagian barat dan timur Sumatera. Dari 30 kabupaten yang sangat rentan pangan, 11 Kabupaten berada di Provinsi Papua, 6 di NTT, 5 di Papua Barat, 3 di Maluku, 2 di Sumatera Utara, 1 di Jawa Timur, 1 di Kalimantan Barat, dan 1 di Sumatera Barat. Namun demikian, sebagian besar wilayah Indonesia swasembada dalam produksi pangan serealia (padi, jagung, ubi jalar dan ubi kayu). (lihat Gambar 1.1)

Bila mengacu dari Indeks Ketahanan Pangan Komposit digunakan untuk menjawab ketiga pertanyaan diatas dengan merangking dan memetakan 346 kabupaten yang memiliki data lengkap untuk 9 indikator terkait kerawanan pangan kronis. Di antara 346 kabupaten tersebut, maka ditetapkan 100 kabupaten dengan prioritas yang lebih tinggi yang terdiri dari 30 kabupaten Prioritas 1, 30 kabupaten Prioritas 2, dan 40 kabupaten Prioritas 3, dengan jumlah penduduk sekitar 25 juta. 246 kabupaten lainnya dikelompokkan menjadi Prioritas 4-6. Perhatian yang lebih besar perlu diberikan kepada kabupaten yang termasuk dalam Prioritas 1-3. 30 kabupaten Prioritas 1, 11 kabupaten di provinsi Papua, 6 kabupaten di NTT, 5 kabupaten di Papua Barat dan 8 kabupaten di 5 provinsi lainnya, dengan jumlah penduduk sekitar 5,3 juta. Tingkat kerentanan terhadap kerawanan pangan terutama disebabkan karena tingginya angka kemiskinan, tidak ada akses listrik, tingginya *underweight* pada balita, tidak ada akses jalan kendaraan roda empat dan tidak ada sumber air bersih. Dari 30 kabupaten di Prioritas 2, 7 kabupaten di provinsi

²³ Peta ketahanan dan kerentanan pangan (*Food Security and Vulnerability Atlas/FSVA* 2009). FSVA 2009 merupakan pemutakhiran dari Peta Kerawanan Pangan (*Food Insecurity Atlas/FIA*) yang diluncurkan tahun 2005. Ada 13 indikator yang digunakan dalam penyusunan FSVA, yaitu: 1. ketersediaan pangan (konsumsi normatif per kapita terhadap rasio ketersediaan bersih padi, jagung, ubi kayu, dan ubi jalar), 2. akses terhadap pangan (persentase penduduk di bawah garis kemiskinan, 3. persentase desa yang tidak memiliki akses penghubung yang memadai, 4. persentase penduduk tanpa akses listrik, 5. angka harapan hidup saat lahir, 6. berat badan balita di bawah standar, 7. perempuan buta huruf, 8. rumah tangga tanpa akses air bersih, 9. persentase penduduk yang tinggal lebih dari 5 km dari fasilitas kesehatan, 10. bencana alam, 11. penyimpangan curah hujan, 12. persentase daerah puso, 13. deforestasi hutan.

Kalimantan Barat, 5 kabupaten di NTT, 4 kabupaten di NAD, 3 kabupaten di Papua, dan 11 kabupaten di 9 provinsi lainnya, dengan jumlah penduduk sekitar 7,7 juta orang. Penentu utama kerentanan pangan di Prioritas 2 hampir sama dengan Prioritas 1 meskipun urutannya sedikit berubah yaitu: tingginya angka *underweight* pada balita, tidak ada akses kendaraan roda empat, tidak ada sumber air bersih, tingginya tingkat kemiskinan dan tidak ada terhadap akses listrik. Dari 40 kabupaten Prioritas 3, 6 kabupaten di provinsi Kalimantan Tengah, 5 kabupaten di Sulawesi Tengah, 4 kabupaten di NTB dan 25 kabupaten di 16 provinsi lainnya, dengan jumlah penduduk sekitar 12 juta. Kerentanan terhadap tingkat kerawanan pangan pada Prioritas 3 terutama disebabkan karena tingginya angka *underweight* pada balita, tingginya angka kemiskinan, tidak ada akses air bersih, tingginya rasio kebutuhan sereal vs produksi, dan tidak ada akses listrik.²⁴

Gambar 1.1.
Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan Indonesia, 2009



Sumber: BKP Nasional, Kementan

Sebagai gambaran dari hasil produksi padi yang merupakan bahan pangan yang menghasilkan beras produksi padi tahun 2011 (ATAP) sebesar 65,76 juta ton Gabah Kering Giling (GKG) atau turun sebanyak 0,71 juta ton (1,07 persen) dibandingkan tahun 2010. Penurunan produksi tersebut terjadi di Jawa sebesar 1,97 juta ton sedangkan di luar Jawa mengalami peningkatan sebesar 1,26 juta ton. Produksi padi tahun 2012 (ARAM I) diperkirakan sebesar 68,59 juta ton GKG atau meningkat sebanyak 2,84 juta ton (4,31 persen) dibandingkan tahun 2011. Kenaikan produksi

²⁴ <http://www.foodsecurityatlas.org/idn/country/fsva-2009-peta-ketahanan-dan-kerentanan-pangan-indonesia>, diakses tanggal 13 November 2012

ini diperkirakan terjadi di Jawa sebesar 1,59 juta ton dan di luar Jawa sebesar 1,25 juta ton. Kenaikan produksi terjadi karena adanya perkiraan peningkatan luas panen seluas 237,30 ribu hektar (1,80 persen) dan produktivitas sebesar 1,23 kuintal/hektar, ku/ha, (2,47 persen). Perkiraan kenaikan produksi padi tahun 2012 yang relative besar terdapat di Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Sulawesi Selatan, dan Sumatera Selatan. Sedangkan perkiraan penurunan produksi padi tahun 2012 yang relatif besar terdapat di Provinsi Jawa Barat, Riau, Nusa Tenggara Barat, dan Banten.²⁵

Tabel 1.2.

**Perkembangan Luas Panen, Produktivitas, dan Produksi Padi
Menurut Subround, 2010-2012**

URAIAN	2010	2011	2012 (ARAM I)	Perkembangan			
				2010-2011		2011-2012	
				Absolut	%	Absolut	%
1. Luas Panen (ha)							
• Januari-April	5.839.507	6.166.875	6.223.984	327.368	5,61	57.109	0,93
• Mei-Agustus	4 391.893	4.314.956	4.400.710	-76.937	-1,75	85.754	1,99
• September-Desember	3.022.050	2.721.812	2.816.246	-300.238	-9,93	94.434	3,47
• Januari-Desember	13.253.450	13.203.643	13.440.940	-49.807	-0,38	237.297	1,80
2. Produktivitas (ku/ha)							
• Januari-April	50,22	49,67	51,53	-0,55	-1,10	1,86	3,74
• Mei-Agustus	50,44	48,88	50,75	-1,56	-3,09	1,87	3,83
• September-Desember	49,61	51,57	50,38	1,96	3,95	-1,19	-2,31
• Januari-Desember	50,15	49,80	51,03	-0,35	-0,70	1,23	2,47
3. Produksi (ton)							
• Januari-April	29.323.92	30.629.008	32.070.722	1.305.216	4,45	1.441.714	4,71
• Mei-Agustus	22.152.985	21.090.832	22.334.719	-1.062.153	-4,79	1.243.887	5,90
• September-Desember	14.992.617	14.037.064	14.188.626	-955.553	-6,37	151.562	1,08
• Januari-Desember	66.469.394	65.756.904	68.594.067	-712.490	-1,07	2.837.163	4,31

Sumber: BPS 2011

Keterangan: kualitas produksi padi adalah Gabah Kering Giling (GKG)

²⁵ Data Strategis Badan Pusat Statistik BAB 6 Produksi Tanaman Pangan Tahun 2011, Penerbit CV. Nasional Indah hal 45

Indonesia memiliki kebijakan umum pangan yang cukup lengkap seperti KUKP 2010-2014, namun kebijakan tersebut dalam pelaksanaan, Kebijakan Umum Ketahanan Pangan (KUKP) 2010-2014 yang telah dibuat pemerintah tidak mengikat pada semua yang terkait dengan pemangku kepentingan. Seharusnya KUKP yang dinilai memiliki konsep desain yang bagus itu harus bisa mengikat agar benar-benar dilaksanakan oleh aparat pemerintahan dan juga seluruh pemangku kepentingan termasuk para petani. Karena selama ini bila KUKP tidak diterapkan secara mengikat maka tidak akan terjadi sebuah perubahan yang signifikan dalam mengatasi persoalan kerawanan pangan. Keadaan dalam upaya ketahanan pangan tersebut dalam penerapannya yang tidak mengikat itu juga diperparah dimana kebijakan yang justru memihak kepada investasi pertanian skala luas seperti program MIFEE (*Merauke Integrated Food and Energy Estate*). Program yang lebih berpihak kepada investasi skala besar dapat menimbulkan permasalahan seperti konflik dengan warga lokal atau setempat serta berpotensi mengakibatkan proses peminggiran terhadap kaum nelayan dan petani kecil. Hal ini juga terjadi keberpihakan kepada investasi skala besar juga diindikasikan terjadi pada sektor-sektor pangan lainnya perkebunan.²⁶

Saat ini ketahanan pangan menghadapi tantangan yang serius berupa perubahan iklim yang mengganggu penyediaan dan distribusi pangan di sejumlah daerah serta gejolak harga pangan. Langkah-langkah strategi menghadapi ancaman masalah ketahanan pangan antara lain (1) melaksanakan koordinasi dan sinergi kebijakan ketersediaan, distribusi dan konsumsi pangan serta keamanan pangan segar; (2) mendorong pengembangan cadangan pangan, sistem distribusi pangan, penganekaragaman konsumsi dan keamanan pangan segar; (3) mendorong peran serta swasta, masyarakat sipil, dan kelembagaan masyarakat dalam ketersediaan, distribusi, konsumsi pangan, dan keamanan pangan segar; (4) menyelenggarakan program aksi pemberdayaan masyarakat dalam memecahkan permasalahan ketahanan pangan masyarakat; (5) mendorong sinkronisasi pembiayaan program aksi antara APBN, APBD dan dana masyarakat; (6) memecahkan permasalahan strategis melalui mekanisme Dewan Ketahanan Pangan.

Adapun kegiatan yang dilakukan antara lain (a) percepatan penganekaragaman konsumsi mengingat tingkat konsumsi beras penduduk Indonesia masih cukup tinggi yaitu 139,15 kg/kapita/tahun. Hal yang tidak kalah penting dalam penanganan masalah kerawanan pangan adalah koordinasi di tingkat pusat dan daerah. Koordinasi antara Dewan Ketahanan Pangan Pusat dan Daerah dilakukan minimal 1 kali dalam setahun. Peran Dewan Ketahanan Pangan dalam koordinasi lintas sektoral perlu ditingkatkan, mengingat masalah ketahanan pangan merupakan masalah kompleks yang terkait dengan

²⁶ "Ketahanan Pangan Implementasi Kebijakan Jadi Kendala", Jumat, 15 Oktober 2010, di <http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=264051>, diakses tanggal 2 November 2012

banyak sektor dan memerlukan penyelesaian yang komprehensif. Salah satu contoh dalam pemberian raskin. Dampak pemberian raskin dapat mendorong masyarakat yang makanan pokoknya semula bukan non-beras menjadi beras (nasi) yang dapat menghambat strategi penganekaragaman pangan.

pangan yang dipengaruhi dari luas lahan dan produktivitas yang hal ini juga terkait permasalahan iklim. Sedangkan dari aspek permintaan tentunya terkait dengan masalah pertambahan dan laju pertumbuhan jumlah penduduk Indonesia dimana hal ini akan meningkatkan jumlah permintaan akan pangan.

Dari permasalahan lahan kedepan, kita ketahui bahwa lahan-lahan pertanian terus menyusut akibat pengalihan fungsi menjadi perumahan dan industri. Padahal tahun 2030, Indonesia butuh setidaknya 15 juta hektare lahan pertanian untuk memenuhi kebutuhan pangan 280 juta penduduk. Krisis pangan menanti jika konversi lahan pertanian tidak dicegah. Permasalahan penyusutan lahan makin lewat program pembangunan, pemerintah malah semakin mengancam basis-basis produksi pangan. Selama ini, Jawa menjadi tulang punggung pangan nasional dengan luas lahan pertanian mencapai 3,5 juta hektare. Sumatera menduduki posisi kedua, dengan luas lahan 2,39 juta hektare, karena dua wilayah itu malah akan dijadikan koridor industri. Jawa akan sebagai basis industri makanan, minuman, tekstil, alutsista, dan peralatan transportasi. Sumatera akan menjadi pusat industri perkebunan dan pertambangan.²⁸ Kondisi ini juga dikemukakan dalam seminar *Food Security Summit* pada tahun 2012 di Jakarta, kekhawatiran bakal munculnya krisis pangan kembali mengemuka. Penyebab utamanya jelas, yakni ketersediaan lahan dan produksi pangan tidak mampu mengimbangi pesatnya pertambahan penduduk.

Adapun bila melihat tingkat pertumbuhan penduduk periode 2000-2006, jumlah penduduk Indonesia meningkat dengan laju pertumbuhan 1,36% per tahun sementara konsumsi beras diperkirakan 137 kg per kapita. Dengan asumsi laju pertumbuhan penduduk menurun 0,03% per tahun, maka konsumsi beras pada tahun 2010, 2015, dan 2020 diproyeksikan berturut-turut sebesar 32,13 juta ton, 34,12 juta ton, dan 35,97 juta ton. Jumlah penduduk pada ketiga periode itu diperkirakan berturut-turut 235 juta, 249 juta, dan 263 juta jiwa. Tekanan terhadap kebutuhan beras ini akan berkurang apabila diversifikasi konsumsi pangan berhasil dilaksanakan. Untuk mengimbangi permintaan beras dalam negeri, disusun dua skenario upaya peningkatan produksi beras, yaitu skenario swasembada dan skenario ekspor. Skenario swasembada menggunakan trend pertumbuhan produksi 2000-2006, di mana areal panen sedikit menurun (0,01% per tahun) tetapi produktivitas masih meningkat rata-rata 0,82% per tahun. Mengacu pada angka ramalan III produksi padi 2008 (BPS), maka Indonesia telah berhasil kembali meraih swasembada beras, bahkan terdapat surplus sebesar 2,68 juta ton. Jika surplus beras tersebut digunakan untuk stok pangan nasional sebesar 3 juta ton, maka pada tahun 2008 belum ada peluang untuk mengekspor beras. Indonesia baru memiliki peluang ekspor beras pada

²⁸ <http://www.gatra.com/terpopuler/46-ekonomi/12287-pertanian-terabaikan-indonesia-di-ambang-krisis-pangan>. diakses 20-Jun-2012

tahun 2009, dengan kecenderungan surplus produksi yang menurun menjadi 1,84 juta ton pada tahun 2015 dan 1,47 juta ton pada tahun 2020.²⁹

Untuk meningkatkan dan mencapai kapasitas produksi pangan nasional tersebut, Indonesia masih memiliki potensi lahan untuk perluasan usaha tani. Dari luas lahan yang sesuai untuk usaha pertanian sebesar 100,8 juta hektare, telah dimanfaatkan 68,8 juta hektare, sehingga lahan yang belum dimanfaatkan sekitar 32 juta hektare. Selain itu, terdapat potensi lahan untuk usaha pertanian berupa lahan terlantar 11,5 juta hektar serta pekarangan 5,4 juta hektare, dan belum termasuk lahan gambut dan lebak yang potensinya cukup besar.

Dalam rangka memantapkan ketahanan pangan nasional akan dikembangkan terhadap lima komoditas pangan strategis selama periode 2005-2010 antara lain: padi, jagung, kedelai, gula dan daging sapi. Langkah strategis dan jumlah investasi untuk mendukung pengembangan kelima jenis komoditas pangan tersebut telah ditentukan dan disiapkan. Salah satu langkahnya adalah mengidentifikasi potensi lahan yang sesuai untuk pengembangan kelima komoditas pangan tersebut dan pembangunan infrastruktur fisik dan non fisik pendukung.³⁰

Tabel 1.3.
Proyeksi Kebutuhan Beras Nasional 2010-2020

Tahun	Luas Sawah	Produksi (Gabah Kering Giling-GKG)	Beras	Jumlah Penduduk	Konsumsi Beras	Produksi GKG dibutuhkan
2010	6,868,840	34,344,200	21,533,813	233,973,245	32,557,377	51,925,641
2011	6,758,840	33,794,200	21,188,963	237,014,897	32,980,623	52,600,675
2012	6,648,840	33,244,200	20,844,113	240,096,091	33,409,371	53,284,483
2013	6,538,840	32,694,200	20,499,263	243,217,340	33,843,693	53,977,182
2014	6,428,840	32,144,200	20,154,413	246,379,166	34,283,661	54,678,885
2015	6,318,840	31,594,200	19,809,563	249,582,095	34,729,349	55,389,711
2016	6,208,840	31,044,200	19,464,713	252,826,662	35,180,830	56,109,777
2017	6,098,840	30,494,200	19,119,863	256,113,409	35,638,181	56,839,204
2018	5,988,840	29,944,200	18,775,013	259,442,883	36,101,477	57,578,114
2019	5,878,840	29,394,200	18,430,163	262,815,640	36,570,796	58,326,629
2020	5,768,840	28,844,200	18,085,313	266,232,244	37,046,217	59,084,875

Sumber: Ditjen tanaman pangan, BPS diolah

²⁹ Puslitbang Tanaman Pangan Kementerian Pertanian "Peningkatan Produksi Padi Menuju 2020", Selasa, 13 November 2012

³⁰ Nizwar Safa'at dan Pantjar Simatupang. "Kebijakan Pemantapan Ketahanan Pangan Nasional ke Depan" Edisi Majalah : No.47/XV/07/2006, Majalah Pangan ISSN : 0852-0607, di <http://www.majalahpangan.com/artikel.php?id=91>,

Ketahanan Pangan di Indonesia, untuk ketersediaan pangan, khususnya beras semakin terbatas yang disebabkan oleh semakin meningkatnya konversi lahan sawah dan lahan pertanian produktif lainnya, rendahnya peningkatan produktivitas hasil pertanian, buruknya kondisi jaringan irigasi dan prasarana irigasi di lahan produksi. Untuk itu upaya peningkatan produksi padi hingga tahun 2020 ditempuh dengan strategi: 1) pemanfaatan sumber daya lahan dan air, dan 2) pemanfaatan sumber daya teknologi. Strategi pemanfaatan sumber daya lahan dan teknologi dapat dijabarkan lebih lanjut dalam beberapa kebijakan. Strategi pemanfaatan sumber daya lahan dan air dijabarkan dalam kebijakan: (1) peningkatan IP, dan (2) pembukaan lahan baru bagi persawahan. Strategi pemanfaatan sumber daya teknologi dijabarkan dalam kebijakan: (1) peningkatan produktivitas, (2) peningkatan stabilitas hasil, (3) penekanan tingkat kehilangan hasil pada saat panen dan pascapanen, dan (4) penekanan senjang hasil antara tingkat penelitian dengan tingkat petani dan antarlokasi.

Namun demikian dalam upaya mencapai ketahanan pangan atau istilah politis kedaulatan pangan tentunya diperlukan suatu kebijakan yang dapat menjelaskan tentang bagaimana mencapai hal tersebut. Hal ini tentunya terkait dengan permasalahan regulasi, kelembagaan, pendanaan baik di pusat maupun di daerah. Kondisi sangat mengawatirkan pada saat implementasi Undang Undang tentang Pangan pada saat dilaksanakan.

Dengan memperhatikan kondisi tersebut dan prognosa kedepan ada beberapa kemungkinan solusi dalam jangka pendek dan panjang dalam mencapai ketahanan pangan melalui diversifikasi pangan, menahan laju konversi lahan pertanian menjadi lahan industri, intensifikasi lahan pertanian di lahan-lahan kosong di luar Jawa, dan liberalisasi perdagangan beras yang merupakan bahan pangan pokok penduduk Indonesia.

Tidak dapat dipungkiri bahwa sebagian besar penduduk Indonesia saat ini mengkonsumsi beras (nasi) sebagai makanan pokok mereka, tidak lepas dari revolusi hijau pemerintahan Orde Baru. Sebelumnya (dan tersisa sedikit saat ini) penduduk di banyak daerah-daerah di luar Jawa dan Sumatera mengkonsumsi makanan pokok yang lain, seperti jagung, singkong, dan sagu. Bahwa beras bukanlah konsumsi natural sebagian penduduk ini, banyak yang menganggap konversi kembali ke makanan pokok lainnya dapat dilakukan.

Dengan demikian, tentunya konversi beras dapat ditekan melalui beberapa kebijakan dalam upaya mencapai ketahanan pangan. Namun tentunya perlu ada kesepakatan nasional tentang pemahaman ketahanan pangan atau kedaulatan pangan. Dalam hal ini banyak pendapat dan perdebatan masalah dalam menentukan makna dari ketahanan pangan. Terakhir ada yang memahami bahwa ketahanan pangan negara harus mengupayakan ketersediaan pangan dari negaranya sendiri terutama pangan beras. Namun hal ini masih dalam perdebatan mengingat ada yang memahami bahwa ketahanan pangan adalah

ketersediaan pangan terutama beras tidak saja merupakan hasil dari negara, namun bila ada kekurangan dapat dilakukan melalui impor dari negara yang surplus. Hal ini tentunya banyak yang menentang karena hal tersebut akan mengurangi kedaulatan negara terhadap pangan terutama beras yang merupakan kebutuhan utama rakyat Indonesia. Namun tentunya apapun upaya ketahanan atau kedaulatan pangan adalah bagaimana Negara dapat memenuhi kebutuhan pangan ini namun tentunya tetap membutuhkan biaya dan perencanaan berjangka panjang. Hal ini penting mengingat sebagian besar masyarakat yang sudah terbiasa makan beras dan bahkan sudah menganggap beras sebagai makanan pokok akan butuh waktu serta sosialisasi yang gencar untuk dapat merubah kebiasaan tersebut. Di sisi lain kita ketahui bahwa semakin lama penyediaan lahan bagi pertanian terutama sawah dan produk pangan lain semakin berkurang akibat tergusur dampak dari semakin tingginya permintaan lahan untuk sektor industri dan perumahan. Sedang sisi lainnya adalah tidak berkembangannya produk-produk pangan lainnya sebagai upaya diversifikasi pangan pengganti beras.

Permasalahan yang sangat pelik terkait dengan permasalahan ketahanan pangan yang ada terkait lahan padi di Indonesia seperti program MP3I dan otonomi daerah dalam mengambil kebijakan masalah lahan kurang memperhatikan sektor pertanian untuk kepentingan yang lebih luas dan panjang dimana banyak lahan subur beralih fungsi. Kita ketahui bahwa daerah yang paling subur dan cocok untuk bertanam padi adalah di Jawa, terutama di Pantura (pantai utara Jawa). Tetapi kegunaan paling efisien dari lahan tersebut bukanlah untuk bertanam padi, karena lebih menguntungkan jika diubah menjadi kawasan industri atau pemukiman. Dan lagi, semakin banyak kawasan yang berubah jadi kawasan industri, semakin menguntungkan membangun kawasan industri lainnya di Pantura (efek aglomerasi). Untuk itu, banyak pihak juga yang merasa adalah penting untuk menahan laju konversi lahan padi. Tetapi untuk itu butuh suatu langkah yang jangka panjang, seperti membangun kawasan-kawasan industri terpadu di luar Jawa, melakukan usaha-usaha pemerataan lainnya. Walau begitu, tampaknya opsi ini agak sulit untuk dilaksanakan dengan alami tanpa adanya pemaksaan dari pemerintah untuk mencegah konversi lahan.

Kemudian dari sisi liberalisasi perdagangan dunia, tentunya sangat berkaitan dengan permasalahan ketahanan pangan dimana ada pendapat bahwa ketahanan pangan tidak semata-mata berarti harus menghasilkan sendiri makanan yang dikonsumsi suatu negara. Ketahanan pangan dapat diartikan juga sebagai kepastian adanya bahan pangan yang dapat dikonsumsi warga negara, dan dengan harga yang terjangkau. Dengan demikian, liberalisasi perdagangan pangan dapat mendukung terciptanya ketahanan pangan tidak hanya di negara sendiri, melainkan di seluruh dunia. Ini karena nantinya produksi pangan

akan terjadi di tempat-tempat yang paling efisien memproduksi pangan, dan negara-negara (daerah-daerah) lain dapat fokus ke produksi hal-hal lain yang menjadi *comparative advantage* mereka. Jika dapat diwujudkan, tentu opsi ini sangat baik. Tetapi tentu muncul kekhawatiran dari banyak pihak, karena jika suatu saat perjanjian dagang ini ambruk, banyak orang bisa kehilangan akses ke makanan. Masalah ini dapat lalu menyangkut urusan kedaulatan negara. Jika ketakutan ini dapat dihilangkan, tentu inilah opsi yang paling baik.

Dengan adanya keinginan pemerintah mencapai ketahanan pangan utamanya beras melalui penciptaan *Integrated Food Estate* di daerah untuk mencapai swasembada pangan agar tercapainya kedaulatan pangan. Melalui wacana investasi di lahan besar di Papua, tepatnya di Merauke, dengan nama *Meruke Integrated Food and Energy Estate* (MIFEE) dengan pemikiran agar negara dapat memenuhi kebutuhan pangan terutama beras. Lahan di Papua yang besar bisa dijadikan sentra pangan Indonesia, dan akan didukung dengan infrastruktur dan kapital yang memadai. Seperti masuknya investor Asing dalam proyek *Merauke Integrated Food and Energy Estate* (MIFEE) yang pada intinya bagaimana menjadikan Indonesia sebagai lumbung pangan dunia yang akan menggunakan lahan seluas 2,823 juta hektar. Investor utama dari rencana ini adalah kelompok usaha BinLaden dari Arab Saudi yang pada bulan Agustus 2008 menargetkan tanah Merauke untuk produksi beras *basmati* yang kemudian akan diekspor kembali ke Arab Saudi, dalam rangka program ketahanan pangan negeri padang pasir itu. Belakangan dengan alasan masih minimnya infrastruktur di Merauke, untuk sementara proyek ini dipindahkan ke Kalimantan Timur dengan luas lahan lebih dari 600 ribu hektar.³¹

Hal ini tentunya menjadi masalah serius dalam solusi ketahanan pangan bahkan swasembada apakah akan tercapai Indonesia. Namun demikian melalui kegiatan proyek ambisius seperti ini pemerintah memerlukan investasi yang sangat besar yang tentunya tetap dalam penguasaan negara. Melihat anggaran negara yang terbatas tentunya diperlukan peran investasi swasta. Pertanyaannya apakah ada swasta yang ingin berinvestasi pada sektor pertanian?. Tentunya program ini diperlukan pengkajian yang mendalam bukan hanya untuk jangka singkat, namun perlu dipikirkan agar ini berdurasi panjang agar tidak menjadi investasi yang sia-sia.

Namun demikian dalam upaya mencapai ketahanan pangan atau istilah politis kedaulatan pangan tentunya diperlukan suatu kebijakan yang dapat menjelaskan tentang bagaimana mencapai hal tersebut. Hal ini tentunya terkait dengan permasalahan regulasi, kelembagaan, pendanaan baik di pusat dan di daerah. Kondisi sangat mengkhawatirkan pada saat implementasi

³¹ Mario Kulas, "Dijual Murah, Negara Beserta Penduduknya! Segera Hubungi..." <http://ekonomi.kompasiana.com/bisnis/2011/09/14/dijual-murah-negara-beserta-penduduknya-segera-hubungi-395360.html>, diakses 14 September 2011

Undang Undang tentang Pangan pada saat dilaksanakan. Berbagai kalangan mengkhawatirkan regulasi yang berkaitan terhadap kebijakan pangan dimana akan akan menciptakan *eksklusivisme* antardaerah dalam penyediaan pangan sehingga hal itu justru mengancam ketahanan pangan nasional. Pengamat ekonomi Sri Edi Swasono dalam Diskusi Publik RUU Pangan di Jakarta, mengatakan, di Indonesia ada daerah-daerah yang memang merupakan sentra produksi pangan. Sebaliknya, lanjutnya, ada daerah-daerah yang merupakan kawasan pertambangan sehingga tidak memiliki sawah untuk memproduksi pangannya. Menurutnya tidak ada daerah yang tidak mempunyai sawah dapat menyediakan pangannya tanpa kerjasama dengan daerah lain. Mengapa tidak didorong kerjasama antardaerah dalam menyediakan pangan? Seperti diketahui salah satu arahan dalam Undang Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan adanya sebuah lembaga yang berfungsi sebagai regulator (penyusun kebijakan) sekaligus operator (pelaksana) dikuatirkan menciptakan eksklusifisme bahkan persaingan antar daerah dalam penyediaan pangan.³² Lembaga atau badan tersebut diharapkan memiliki kewenangan yang penuh untuk membuat kebijakan pangan, dengan operator yang diserahkan kepada berbagai lembaga operator seperti BULOG, BUMN Pangan, BUMD Pangan. BOP memang sempat muncul dalam proses pembahasan, tetapi hasil akhirnya adalah agar regulator dan operator dicoba dipisahkan dalam Undang-Undang Pangan tersebut). Seharusnya baik di tingkat desa, kabupaten hingga provinsi memiliki tanggung jawab untuk menyediakan pangan secara nasional bukan semata pada kecukupan wilayah masing-masing. Oleh karena itu, menurut dia, tidak diperlu lagi dibentuk badan-badan lain yang menangani persoalan pangan karena hal itu sudah cukup ditangani oleh Kementerian Pertanian sebagai regulator dan Perum Bulog sebagai operator. Hal senada dinyatakan Didin S. Damanhuri bahwa harus ada kerjasama antardaerah agar kebutuhan pangan di daerah yang kurang bisa disuplai oleh wilayah lainnya. Kerjasama antardaerah tersebut baik di tingkat produksi, konsumsi maupun distribusi.

Namun yang terpenting tentunya bahwa regulasi yang berkaitan dengan upaya ketahanan, swasembada, ataupun kedaulatan pangan seharusnya tidak hanya menekankan pada ketersediaan pangan namun juga kedaulatan dan ketahanan pangan bagi masyarakat miskin pada tingkat mikro yang masih banyak tidak mampu dan tidak memiliki daya beli terhadap kebutuhan pangan, utamanya beras. Pemerintah tentunya dalam upaya mencapai ketahanan pangan, swasembada atau kedaulatan pangan tidak melulu berpikir selalu meningkatkan produksi padai baik melalui penciptaan *food estates* atau pengadaan melalui impor beras yang menguras devisa. Sebaiknya pemerintah

³² RUU Pangan Dikhawatirkan Ciptakan Eksklusivisme Daerah, Selasa, 6 Desember 2011, di <http://www.investor.co.id/agribusiness/ruu-pangan-dikhawatirkan-ciptakan-eksklusivisme-daerah/25769>, diakses 6 Desember 2012

pusat dan pemerintah daerah pada era otonomi dapat melakukan diversifikasi pangan dengan mendorong pangan sesuai potensi daerah, seperti pangan ketela, jagung dan sagu atau pangan lain yang merupakan sumber karbohidrat bagi tubuh. Untuk daerah-daerah yang merupakan rawan pangan seharusnya pemerintah daerah harus menanganinya sesuai kewenangan dengan bekerja sama dengan badan logistik dan badan ketahanan pangan tingkat daerah. Selain itu perlu pemberdayaan para petani pada daerah yang merupakan lumbung pangan dan menjadikannya penyangga pangan baik pada kawasan Barat, Tengah dan Timur sehingga dapat diketahui potensi dan kemampuan produksi padi dan pangan lainnya. Kemudian perlu pendataan jumlah dan tingkat konsumsi dengan menyesuaikan hasil prognosa pertumbuhan jumlah penduduk pada masing-masing kawasan, sehingga tidak menimbulkan ketimpangan antara tingkat kebutuhan dan ketersediaan pada tiap daerah. Untuk permasalahan yang tidak memiliki daya beli terhadap pangan, merupakan tugas negara untuk menyediakannya.

BAB IV PENUTUP

Permasalahan pangan bukan hanya permasalahan yang dihadapi oleh negara Indonesia. Ada berbagai upaya dan kebijakan yang telah dilakukan dalam upaya mencapai ketahanan pangan atau kedaulatan pangan agar tercapai swasembada pangan seperti yang pernah dicapai beberapa tahun lalu. Namun demikian sejalan dengan semakin berkembangnya pertumbuhan jumlah penduduk dan semakin menurunnya jumlah produksi pangan terutama beras yang merupakan pangan pokok sebagian besar masyarakat Indonesia, akan semakin besar tantangannya dalam mencapai ketahanan pangan.

Setelah berbagai upaya dalam mencapai ketahanan pangan ataupun kedaulatan pangan yang merupakan terminologi politik merupakan salah satu tujuan utama yang sekaligus berfungsi sebagai instrumen dalam mencapai swasembada pangan. Sistem ketahanan pangan nasional merupakan salah satu landasan agar tercapainya ketersediaan pangan bagi seluruh rakyat Indonesia. Namun yang menjadi pertanyaan utama apakah ketahanan pangan atau kedaulatan pangan sudah dapat menjamin bahwa masyarakat akan terbebas dari kerawanan pangan? Ada berbagai kebijakan bahkan undang-undang agar program ketahanan pangan dapat tercapai melalui pembentukan lembaga baik tingkat pusat dan daerah. Bahkan ada wacana pembentukan suatu kawasan *food estate* dalam rangka menciptakan lahan untuk meningkatkan jumlah produksi padi agar negara dapat menjamin ketersediaan pangan utamanya beras. Perencanaan ini sebenarnya perlu dikaji secara mendalam baik sisi *benefit* dan biaya mengingat hal ini akan menciptakan eksklusivisme daerah bersangkutan dan tentunya memerlukan investasi yang besar. Padahal selama ini kita ketahui bahwa ada beberapa daerah sudah menjadi sentra produksi pangan terutama beras yang berada pada kawasan. Sebaiknya pemerintah fokus terhadap sentra-sentra beras tersebut dengan meningkatkan jumlah produksi pangannya terutama beras serta pangan lainnya sesuai kebiasaan suatu daerah sebagai diversifikasi. Sudah saatnya ketahanan pangan nasional yang selama ini dicapai melalui kebijaksanaan swasembada pangan dan stabilitas harga agar masyarakat miskin dapat mengakses.

Pencapaian ketahanan pangan dari sisi produksi atau ketersediaann memang penting, namun semestinya pada sisi lain juga harus diperhatikan kemampuan daya beli masyarakat miskin pada daerah-daerah yang merupakan

daerah rawan pangan yang seharusnya dijadikan prioritas perhatian dan penanganan pemerintah. Ketahanan pangan atau kedaulatan pangan tidak saja dilihat dari sisi ketersediaan terhadap pangan, seharusnya perlu diperhatikan bagaimana pemerintah dapat meningkatkan dayabeli masyarakat terhadap pangan tersebut. Ada beberapa kebijakan bagi masyarakat yang berdaya beli lemah. Kebijakan strategi swasembada pangan dalam tercapainya ketahanan pangan dan kedaulatan pangan didasarkan pada paradigma ketersediaan pangan (*food availability*) terbukti tidak dapat menjamin akses pangan bagi semua keluarga atau individu yang merupakan inti dari ketahanan pangan. Paradigma yang dipandang lebih tepat ialah perolehan pangan (*food entitlement*) yang mencakup dimensi ketersediaan, akses dan penggunaan. Dengan paradigma ini, swasembada pangan berguna untuk ketahanan ketersediaan pangan, namun tidak merupakan keharusan untuk ketahanan pangan sehingga tidak dianjurkan untuk dijadikan sebagai sasaran mutlak kebijakan.

Dalam perspektif jangka panjang, kebijakan strategis yang dianjurkan ialah integrasi makro-mikro untuk ketahanan pangan tersebut. Kebijakan ketahanan pangan merupakan bagian integral-sinergis dari kebijakan makro, yang diarahkan untuk meraih pertumbuhan tinggi, pengentasan kemiskinan dan stabilisasi pasar pangan dengan pembangunan pertanian dan pedesaan sebagai pengikat dan penggerak (*agriculture and rural development propelled pro poor growth mediated food security*). Strategi makro-sektoral tersebut selanjutnya dikomplementasikan dengan pembangunan jaring pengaman serta sistem deteksi dini, komunikasi dan informasi secara hierarkis mulai dari tingkat komunitas (mikro) hingga kantor departemen (makro). Pemikiran ini masih berupa prinsip dasar dan garis-garis besar kebijakan yang masih perlu dijabarkan menjadi program aksi dan dilengkapi dengan instrumen operasinya. Hal terakhir ini merupakan tugas dari para teknokrat yang berwenang dan bertugas dalam implementasi kebijakan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Hoddinott, J. *Operationalizing Household Food Security in Development Projects: An introduction*, International Food Policy Research Institute Technical Guide No.1, Washington, D.C. (1999)
- Maxwell, S. and M. Smith. 1992. Household Food Security; A Conceptual Review. Dalam: S.Maxwell and TR Frankenberger, eds. Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements: A Technical Review. New York and Rome: UNICEF and IFAD, (Dalam: FAO. 2003. Trade Reform and Food Security: Conceptualizing the Linkages. Roma, FAO. hal 25
- Maxwell, S., and Frankenberger, T. Household food security concepts, indicators, and measurements. New York, NY, USA: UNICEF and IFAD. (1992)
- Sage, C. Food security and Environment. In Page & Redclift, ed. (2002) Human Security and the Environment: International Comparisons. Cheltenham: Edward Elgar, (2002) pp 128-153
- Steven . C, Greenhill . R, Kennan . J, and S. Deveroux, " The WTO Agreement on Agreculture and food security". Commontwealth Secretariat. 2000. P.2-3
- Thompson J. S. and Cowan J. T. *Globalizing Agro-Food Systems in Asia: Introduction World Development*, Vol. 28, No. 3, pp. 401±407, 2000.

Jurnal

- Maxwell, S. (1996) Food security: a post-modern perspective. Food Policy, Vol. 21. No. 2, pp 155-170.
- Pantjar Simatupang, "Analisis Kritis Terhadap Paradigma Dan Kerangka Dasar Kebijakan Ketahanan Pangan Nasional" Forum Penelitian Agro Ekonomi. Volume 25 No. 1, Juli 2007
- Saliem, P.H., Suhartini, H.S., Purwoto, A dan Hardono, S.G. Dampak Liberalisasi Perdagangan Terhadap Kinerja Ketahanan

Majalah/suaratkabar

- Harian Kompas . tanggal 16 Oktober 2001.

Harian Kompas, "*Krisis Pangan Global. Buah Kesalahan 20 Tahun Terakhir*", Minggu, 4 Mei 2008

Harian Media Indonesia editorial "*Kedaulatan Pangan*" hari Sabtu tanggal 28 Juli 2012

Pambudy, Ninuk Mardiana, "*World Food Summit dan Ketahanan Pangan*", *Kompas*, Senin, 17 Juni 2002.

Siswono Yudo Husodo, "Indonesia Krisis Pangan?", *Harian Kompas*, Sabtu, 22 Januari 2011.

Dokumen Resmi

Badan Ketahanan Pangan Nasional, "*Revisi Rencana Strategis Badan Ketahanan Pangan*," Tahun 2010–2014.

Badan Pusat Statistik, Tahun 2012

Badan Pusat Statistik, Tahun 2011

Data Strategis Badan Pusat Statistik BAB 6 Produksi Tanaman Pangan Tahun 2011, Penerbit CV. Nasional Indah.

Pangan Nasional. Puslitbang Sosial Ekonomi Pertanian. Badan Litbang Pertanian. Bogor. 2004.

Puslitbang Tanaman Pangan Kementrian Pertanian "**Peningkatan Produksi Padi Menuju 2020**", Selasa, 13 Nopember 2012

Website

"BKKBN: Jumlah Penduduk Indonesia 241 Juta", 2012, <http://www.gatra.com/nasional-cp/1-nasional/4362-bkkbn-jumlah-penduduk-indonesia-241-juta>. diakses 20 Juni

"Kadin: Krisis Pangan juga Dihadapi Negara Maju", Selasa, 07 Februari 2012, <http://www.tempo.co/read/news/2012/02/07/090382249/Kadin-Krisis-Pangan-juga-Dihadapi-Negara-Maju>, diakses 18 Juli 2012

"Ketahanan Pangan Implementasi Kebijakan Jadi Kendala" <http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=264051>. Jumat, 15 Oktober 2010. Diakses tanggal 2 November 2012

"Pertanian Terabaikan Indonesia diambang Krisis Pangan", <http://www.gatra.com/terpopuler/46-ekonomi/12287-pertanian-terabaikan-indonesia-di-ambang-krisis-pangan>. Diakses 20-Jun-2012

<http://www.dpr.go.id/id/berita/pimpinan/2011/feb/04/2439/mencermati-krisis-pangan-> diakses 2011-04-Feb-2011

Mario Kulas, "Dijual Murah, Negara Beserta Penduduknya! Segera Hubungi..." <http://ekonomi.kompasiana.com/bisnis/2011/09/14/dijual-murah-negara-beserta-penduduknya-segera-hubungi-395360.html>, diakses 14 September 2011.

Menlu: Kaji Ulang Kebijakan Pangan dan Energi Rabu, 10 Desember 2008.<http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/ekonomi/08/12/10/19116-menlu-kaji-ulang-kebijakan-pangan-dan-energi>. Diakses tanggal 7 Desember 2012

Nizwar Safa'at dan Pantjar Simatupang. "Kebijakan Pemantapan Ketahanan Pangan Nasional ke Depan" <http://www.majalahpangan.com/artikel.php?id=91>, Edisi Majalah : No.47/XV/07/2006, Majalah Pangan ISSN : 0852-0607

Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan Indonesia, Bab 2: Ketersediaan Pangan <http://www.foodsecurityatlas.org/idn/country/fsva-2009-peta-ketahanan-dan-kerentanan-pangan-indonesia>, diakses tanggal 13 November 2012

Rome Declaration and World Food Summit Plan of Action. www.fao.org/docrep/003/x8346E/x8346e02.htm#P_10FAO. diakses tanggal 30 Agustus 2012

RUU Pangan Dikhawatirkan Ciptakan Eksklusivisme Daerah, Selasa, 6 Desember 2011, <http://www.investor.co.id/agribusiness/ruu-pangan-dikhawatirkan-ciptakan-ksklusivisme-daerah/25769>, diakses 20-Jun-2012

BAGIAN KEDUA

**ANALISIS TERHADAP PEMBANGUNAN
SEKTOR PENDIDIKAN DAN PENGANGGARANNYA**

*Asep Ahmad Saefuloh**

* Penulis adalah Peneliti Madya Bidang Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian Pelayanan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI.

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tidak ada yang menyangkal bahwa sumber daya manusia (SDM) memegang peran penting dalam pembangunan.¹ Bahkan SDM menjadi penting dan pembeda dari lainnya.² Karena itu jika ingin mempercepat perubahan ekonomi maka perlu diimbangi dengan perubahan terhadap kemampuan (*skill*) pekerja sehingga menjadi SDM yang berkualitas.³ Namun demikian pembangunan kualitas SDM akan sangat terkait dengan berbagai sektor pembangunan lainnya.⁴ Karena itu untuk meningkatkan kemampuan pekerja (SDM) maka perlu didorong dengan pembangunan sektor pendidikan. Terlebih dalam keadaan suatu bangsa yang terpuruk, maka peran pembangunan pendidikan menjadi sangat penting. Tetapi tidak demikian dengan kondisi yang dihadapi Indonesia, pendidikan belum bisa memberi banyak harapan, padahal pendidikan diharapkan dapat mewujudkan SDM Indonesia atau insan Indonesia cerdas yaitu insan yang cerdas komprehensif, yaitu cerdas spiritual, cerdas emosional, cerdas sosial, cerdas intelektual, dan cerdas kinestetis.

Tabel 2.1.
Perkembangan Angka Partisipasi Sekolah 2006-2008

Umur dan Jenis Kelamin	Perkotaan			Perdesaan			Perkotaan+Perdesaan		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
7-12									
Laki-laki	98,14	96,29	95,53	96,37	96,76	97,02	97,08	97,37	97,68
Perempuan	98,54	96,76	96,72	97,16	97,24	97,38	97,72	97,85	97,96
Laki-laki dan Perempuan	98,33	96,51	96,62	96,75	96,99	97,19	97,39	97,60	97,83
13-15									
Laki-laki	90,19	90,31	88,32	79,50	79,66	80,68	83,75	83,99	84,13

- ¹ M. Lynch, Lisa (Ed.). 1994, *Training and the Private Sector/International Comparisons*. London: The University of Chicago Press, Ltd.
- ² Pfeffer, Jeffrey. 1996. *Keunggulan Bersaing Melalui Manusia (Competitive Advantage through People)*. Alih Bahasa Agus Maulana. Jakarta: Binarupa Aksara.
- ³ Ehrerberg, Ronald. E dan Robert S. Smith. 1996. *Modern Labor Economics, Theory and Public Policy*. Sixth Edition. Addison-Wesley Educational Publisher, Inc,
- ⁴ McLean, G. N., Osman-Gani, A. M., & Cho, E. (Ed.) August 2004. *Human Resource Development as National Policy. Advances in Developing Human Resources*.

Perempuan	89,26	89,25	87,61	81,08	81,23	82,10	84,44	84,54	84,69
Laki-laki dan Perempuan	89,74	89,79	87,95	80,25	80,42	81,36	84,08	84,26	84,41
16-18									
Laki-laki	66,60	67,07	62,93	45,03	45,30	47,26	54,09	54,71	54,81
Perempuan	64,38	65,09	60,90	44,99	45,37	47,94	53,73	54,51	54,59
Laki-laki dan Perempuan	65,50	66,08	61,91	45,01	45,33	47,58	53,92	54,51	54,70

Sumber: BPS, Indikator Kesejahteraan Rakyat 2007, 2008

Salah satu parameter untuk melihat pembangunan sektor pendidikan adalah dengan melihat pada Angka Partisipasi Sekolah (APS), yaitu parameter yang digunakan untuk mengetahui seberapa banyak penduduk usia sekolah yang sudah dapat memanfaatkan fasilitas pendidikan baik pada umur maupun jenis kelamin. APS berkecenderungan meningkat pada semua kelompok umur baik anak laki-laki maupun anak perempuan. Tidak ada perbedaan pencapaian yang nyata antara laki-laki dan perempuan disemua jenjang pendidikan, bahkan pada kelompok usia 7-12 tahun dan 13-15 tahun anak perempuan lebih tinggi dibandingkan anak laki-laki. Sementara apabila mencermati perbedaan antar wilayah perdesaan dan perkotaan, wilayah perkotaan cenderung lebih tinggi pencapaiannya apabila dibanding perdesaan, hal ini terjadi di semua jenjang pendidikan. Karena itu untuk meningkatkan angka pencapaian APS nasional, wilayah perdesaan perlu mendapatkan perhatian yang lebih baik. Hal ini sejalan dengan penjelasan dari Karahasan dan Uyar⁵ di mana ketimpangan ekonomi regional berhubungan dengan ketimpangan di sektor pendidikan. Karena itu menurut Murray et al⁶ penting untuk melakukan reformasi penganggaran pendidikan dengan meningkatkan anggaran di daerah-daerah miskin agar dapat mengurangi ketimpangan pendidikan.⁷

Di samping dilihat dari APS, parameter lain yang dapat digunakan untuk melihat keberhasilan pembangunan pendidikan adalah angka putus sekolah. Dalam praktiknya masih banyak anak usia SD yang putus sekolah atau malah belum mendapat pelayanan pendidikan dan tidak mampu melanjutkan ke jenjang pendidikan lebih tinggi. Sebagai contoh Jawa Barat merupakan daerah peringkat pertama yang memiliki anak putus sekolah yaitu sebanyak 553.115 anak, dan sekitar 920.000 lulusan SD tidak bisa melanjutkan pendidikan ke SMP serta sebanyak 53.781 anak usia sekolah belum dan tidak bersekolah. Faktor

⁵ Karahasan, Burhan Can, dan Emrah Uyar. "Spatial Distribution of Education and Regional Inequalities in Turkey." Makalah tanpa tahun, yang dipresentasikan dalam the 3th Annual Meeting of Spatial Econometrics Association (SEA) in Barcelona

⁶ Murray E. Sheila. et al. "Education-Finance Reform and the Distribution of Education Resources." *The American Economic Review*, Vol.88, No.4, September 1998, pp.789-812.

⁷ Lihat juga Stiglitz (1975) dan Lucas (1991).

utama tingginya angka putus sekolah dikarenakan alasan ekonomi dan sulitnya akses ke sekolah.⁸

Dalam kondisi tersebut, sejalan dengan paham Neoliberal merasuk juga ke sektor pendidikan dalam bentuk arus otonomisasi keuangan sekolah⁹ dan perguruan tinggi negeri, maka pendidikan pun mulai berubah menjadi lembaga yang ingin diperlakukan sebagai jasa sehingga pendidikan menjadi bukan hak setiap warga negara karena akses pendidikan kalangan bawah semakin tertutup.

Khusus perguruan tinggi, terkesan pemerintah tidak serius memberikan subsidi bagi pendidikan tinggi.¹⁰ Karena itu sekarang banyak perguruan tinggi negeri yang menjadikan universitas sebagai suatu komoditas industrial, misalnya Universitas Indonesia untuk masuk calon mahasiswa minimal membayar uang masuk Rp10 juta, dan uang per semester Rp5 juta, suatu biaya yang mahal untuk universitas negeri.¹¹

Bahkan dengan konsep BHMN mengharuskan perguruan tinggi mencari dana sendiri untuk bertahan, akibatnya banyak perguruan tinggi sibuk berkutat dengan penggalangan dana biaya pendidikan agar dapat bertahan dalam persaingan antar perguruan tinggi dan juga berimbas kepada pengabaian kualitas pendidikan. Hal ini tercermin dari penyaringan mahasiswa yang tidak sepenuhnya adil sehingga pada akhirnya yang menjadi korban adalah akses masyarakat bawah terhadap pendidikan tinggi yang bagus semakin tertutup. Data statistik memperlihatkan bahwa tahun 2004/2005, orang miskin yang kuliah di perguruan tinggi baru 0,89% kemudian meningkat pada tahun 2008/2009 menjadi 3%, dan tahun 2009/2010 meningkat lagi menjadi 4,6%. Dengan angka terakhir, artinya, sekitar 95,4% yang bisa kuliah berasal dari

⁸ Lebih lanjut lihat dalam artikel berjudul, "10 Besar Daerah dengan Kasus Putus Sekolah Tertinggi," 4 Juni 2012, di <http://chelluzpahun.wordpress.com/2012/06/04/10-besar-daerah-dengan-kasus-putus-sekolah-ter-tinggi/>, diakses 20 Juli 2012.

⁹ Akibatnya pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh negara pun menjadi mahal, dan mahalnya biaya sekolah juga disebabkan adanya oknum-oknum komite sekolah dan kepala sekolah yang masih meminta pungutan penerimaan siswa baru di sekolahnya. Hal ini sebagaimana yang dijelaskan dalam artikel berjudul, "Penyaluran Anggaran Pendidikan Belum Optimal, Antara 6 Juli 2012, di <http://id.berita.yahoo.com/penyaluran-anggaran-pendidikan-belum-optimal-180314155.html>, diakses 1 Agustus 2012.

¹⁰ *Return on investment* pendidikan tinggi di Indonesia dari waktu ke waktu sejak tahun 1980-an terus menerus menurun, karena pengangguran memaksa sarjana mengambil pekerjaan yang bergaji rendah. *Return on investment* pendidikan tinggi lebih bersifat *private rate of return* sehingga kurang layak disubsidi. Sehingga kalau pun ada subsidi sebaiknya difokuskan pada ilmu strategis dan mahasiswa miskin atau berasal dari daerah tertinggal.

¹¹ Falanta, Evilin. "Ancaman Pendidikan Lewat RUU Perguruan Tinggi." 13 April 2012, di <http://kbr68h.com/perbincangan/guru-kita/22429-ancaman-pendidikan-lewat-ruu-perguruan-tinggi->, diakses 30 Juli 2012.

keluarga menengah ke atas.¹² Kondisi ini juga memperlihatkan bahwa anggaran pendidikan masih dinikmati oleh penduduk mampu. Berdasarkan hal di atas menarik untuk menganalisis masalah pembangunan sektor pendidikan ini. Kemudian dengan latar belakang tersebut, maka analisis dilakukan dengan pendekatan struktural politik pendidikan. Adapun fokus pembahasannya adalah pendanaannya.

B. Permasalahan

Usaha untuk mengembangkan SDM secara serius telah diawali oleh pemerintah pada tahun 1990-an melalui kebijakan wajib belajar (wajib) pendidikan nasional dari program 6 tahun menjadi 9 tahun. Namun keputusan itu masih bersifat politis karena tidak memiliki misi pembebasan beban biaya langsung orang tua atas pendidikan anak-anaknya.¹³ Perubahan program, pada dasarnya sama saja sebab belum mendasarkan pada konsep *compulsary education*, tapi masih *education for all*, yaitu pendidikan untuk semua. Konsep ini bersifat politis di mana anak-anak usia 7 sampai dengan 15 tahun atau usia SD dan SMP dipaksa bersekolah.¹⁴ Kemudian kebijakan ini berlanjut di mana pemerintah berencana menerapkan program Pendidikan Menengah Universal sebagai rintisan Wajib Belajar 12 tahun dan menganggarkan dananya dalam APBN 2013. Program Pendidikan Menengah Universal merupakan fasilitas pembebasan biaya operasional pendidikan sebanyak 70 persen untuk tingkat Sekolah Menengah Atas atau SMA.¹⁵

Dengan konsep *education for all*, setelah mereka bersekolah tetap dikenai berbagai kewajiban finansial yang tetap memberatkan orang tua. Hal ini berbeda dengan *compulsary education* seperti di Jepang, Amerika atau negara-negara maju lainnya. Di sana pada jam sekolah, polisi dapat melakukan patroli keamanan lingkungan dan menemukan serta menangkap seorang atau beberapa anak usia sekolah yang berkeliaran di luar sekolah. Kemudian mereka akan meminta keterangan dari orang tua mereka. Dan kalau mereka benar-benar tidak bersekolah, sedang mereka berada pada usia sekolah, maka orang tuanya bisa diajukan ke pengadilan. Selain dari itu, program wajib belajar juga diiringi dengan implikasi lain seperti penyediaan berbagai pelayanan yang

¹² Jamarin, Sunarto Wage Sutan. "Subsidi BBM atau Subsidi Pendidikan." 25 Juli 2011 (<http://haluankepri.com/opini/14851-subsidi-bbm-atau-subsidi-pendidikan.html>, diakses 27 Juli 2012).

¹³ Padahal di negara lain, yang kondisinya tidak lebih baik dengan Indonesia seperti Tanzania telah memberlakukan bebas biaya pendidikan yang sumbernya dari pemerintah pusat dan daerah (Therkildsen, 1998:5).

¹⁴ Nurulpaik, Iik dan Johar Permana. "Pendidikan Dasar Gratis." *Pikiran Rakyat*, 2 Juli 2004.

¹⁵ Lavinda. "Anggaran Pendidikan: Pemerintah akan Terapkan Pendidikan Menengah Universal." 8 Juli 2012, di <http://www.bisnis.com/articles/anggaran-pendidikan-pemerintah-akan-terapkan-pendidikan-menengah-universal>, diakses 30 Juli 2012.

memfasilitasi rasa betah dan gairah anak belajar sehingga dapat mencapai prestasi belajar yang tinggi.¹⁶

Sekarang ini Indonesia harus membayar mahal akibat kesalahan kebijakan pendidikannya. Kecilnya anggaran pembangunan yang dialokasikan untuk sektor pendidikan menyebabkan Indonesia relatif tertinggal dalam hal mutu SDM dibandingkan negara-negara lain, seperti yang terlihat dari angka *Human Development Index* (HDI¹⁷). Pada tahun 2011 dari 187 negara yang disurvei, Indonesia berada di peringkat 124, jauh di bawah Brunei (posisi 33), dan Malaysia (61).¹⁸

Jadi kurang proporsionalnya anggaran pendidikan menjadi isu yang tidak pernah berhenti untuk diperdebatkan oleh berbagai pakar dan pengamat pendidikan. Rendahnya anggaran tersebut dijadikan indikator kurangnya kepedulian pemerintah untuk membenahi sistem pendidikan. Selain itu, rendahnya anggaran disinyalir sebagai sumber penyebab keterpurukan sistem pendidikan nasional.¹⁹ Padahal semakin tinggi alokasi anggaran pendidikan maka semakin besar peluang untuk memperbaiki kualitas SDM melalui berbagai program pembangunan pendidikan. Anggaran pendidikan ini menjadi kewajiban dari pemerintah pusat dan daerah sebagaimana yang diatur dalam UUD 1945. Berdasarkan latar belakang di atas maka permasalahan yang ingin dianalisis lebih lanjut adalah bagaimana perkembangan pembangunan sektor pendidikan dan anggarannya di Indonesia selama ini, termasuk didalamnya pelaksanaannya di era otonomi daerah?

¹⁶ *Op.Cit.*, Nurulpaik dan Permana.

¹⁷ HDI terdiri atas pendidikan, kesehatan dan pendapatan.

¹⁸ Dalam perhitungan indeks pendidikan UNDP menggunakan rata-rata lama sekolah 5,8 tahun diukur dari penduduk berusia 25 tahun ke atas, sedangkan Kemdikbud menggunakan data BPS yaitu 7,9 tahun diukur dari penduduk berusia 15 tahun ke atas. Jadi dengan menggunakan data dari BPS maka indeks pendidikan mencapai 0,680 dan total indeks HDI menjadi 0,650 dan menempatkan Indonesia di ranking 111.

¹⁹ Meskipun dalam perdebatan selalu muncul pertentangan antara sistem atukah anggaran yang lebih pokok sebagai masalah? Mungkin bagi kalangan guru dan dosen isunya yang lebih ditonjolkan adalah anggaran, sedangkan banyak pihak termasuk penulis *Public School*, Odessey melihat tatakelola dan manajemen yang salah dan kurang efektif efisien sebagai sebab keterpurukan pendidikan.

BAB II

ANGGARAN PENDIDIKAN DALAM PERSPEKTIF TEORI DAN EMPIRIK

Negara-negara maju yang menganut *welfare state* seperti Jerman, Belanda, Inggris, dan Amerika Serikat serta negara-negara lain di Asia sudah meletakkan pendidikan sebagai prioritas pertama dalam program pembangunan.²⁰ Penempatan prioritas tersebut terjadi bahkan sejak mereka belum menjadi kaya seperti sekarang ini. Jadi tidak ada negara maju di dunia ini yang dalam sejarah perkembangannya tidak mengunggulkan sektor pendidikan. Sebagai contoh di Jerman sejak ratusan tahun yang lalu dunia industri bekerja erat dengan dunia pendidikan. Bahkan hampir semua pendidikan menengah dan perguruan tinggi di Jerman memiliki kesejarahan yang terkait dengan dunia industri.²¹

Pemahaman terhadap pendidikan dapat dilakukan dengan berbagai pendekatan. Menurut pendekatan tradisional, pendidikan dipahami sebagai bentuk pelayanan sosial yang harus diberikan kepada masyarakat, atau bagian jasa layanan umum negara kepada masyarakat. Menurut pandangan ini pendidikan tidak memberikan dampak langsung bagi perekonomian masyarakat karena itu pembangunan sektor pendidikan tidak menarik untuk menjadi prioritas, dan kedudukannya tidak begitu mendapat tempat dalam pembangunan. Pendekatan ini juga malah memandang pembangunan sektor pendidikan sebagai sektor yang bersifat memakan anggaran, yang secara ekonomi tidak jelas manfaatnya. Pandangan ini berakibat kepada menumbuhkan sikap keraguan pada masyarakat dan ketidakpercayaan terhadap pembangunan sektor pendidikan sebagai motor penggerak kemajuan pembangunan di segala sektor. Bentuk dari ketidakpercayaan ini adalah alokasi anggaran yang minim pada sektor pendidikan. Karena itu biasanya alokasi anggaran sektor pendidikan ditempatkan sebagai sisa anggaran setelah sektor lainnya. Tetapi dalam perkembangannya pandangan ini mulai berubah seiring dengan ditemukannya pemikiran-pemikiran yang didukung dengan bukti ilmiah terhadap peran dan fungsi sektor pendidikan sebagai prasyarat bagi kemajuan pembangunan dalam berbagai sektor.

²⁰ Sebaliknya dengan politik pendidikan maka sistem pendidikan Indonesia sejak awal lebih menekankan kepentingan negara, bukan masyarakat dan dunia usaha.

²¹ Itulah sebabnya ketika era Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Wardiman Djojonegoro, Depdikbud (waktu itu) memiliki program *link and match* meskipun belum membuahkan hasil yang nyata (Suyanto, 2004). Konsep *link and match* yang tidak nyambung ini terlihat dari tidak adanya guru PNS ketrampilan pada pendidikan 9 tahun. Begitu juga sekolah kejuruan belum nyambung dengan kebutuhan industri nasional.

Kemudian pandangan pendidikan mulai berkembang sebagai konsep sebuah investasi, yang dalam jangka panjang akan memberikan dampak terhadap pertumbuhan ekonomi. Pemikiran konsep tentang investasi sumber daya manusia (*human capital investment*) dan mulai muncul setelah Perang Dunia kedua²² dan mendapat masa terpentingnya pada era tahun 1960-an melalui sumbangan pemikiran Theodore Schultz, namun penelitiannya sendiri muncul pada tahun 1950-an.²³ Gagasannya adalah pencapaian pengetahuan dan keterampilan melalui pendidikan bukan merupakan suatu bentuk konsumsi semata, tetapi juga merupakan suatu investasi. Selanjutnya Schultz²⁴ dan Sturm²⁵ memperlihatkan bahwa pembangunan sektor pendidikan telah memberikan kontribusi langsung terhadap pertumbuhan ekonomi suatu negara dengan melalui peningkatan keterampilan dan kemampuan produksi dari tenaga kerja. Akhirnya penemuan ini telah mendorong perhatian sejumlah ahli untuk meneliti mengenai nilai ekonomi dari pendidikan. Para peneliti seperti Nelson and Phelps²⁶ dan yang lainnya juga turut melakukan pengujian terhadap teori *human capital* ini. Dampak dari perkembangan konsep ini telah mempengaruhi pola pemikiran banyak pihak, seperti pemerintah, perencana, lembaga-lembaga internasional, para peneliti dan pemikir modern lainnya, serta para pelaksana dalam pembangunan sektor pendidikan dan pengembangan SDM.²⁷

Perkembangan berikutnya, terutama pada tahun 1970-an, penelitian-penelitian mengenai hubungan antara pendidikan dan pertumbuhan ekonomi sempat mandeg sebagai akibat timbulnya keraguan mengenai peranan penting pendidikan terhadap pertumbuhan ekonomi di beberapa Negara. Keraguan ini timbul, antara lain karena kritik Gary Becker (1964) yang mengatakan bahwa teori *human capital* ini lebih menekankan dimensi material tetapi kurang memperhitungkan dimensi sosio budaya. Kritik Becker ini justru membuka perspektif baru bahwa pendidikan tidak semata-mata dihitung sebagai investasi ekonomi belaka tetapi juga terkait dengan dimensi sosial dan budaya.

²² Osmanković, Jasmina et al. "Education in Economic Theory." *Economic Review - Journal of Economics and Business*, Vol. IX, Issue 1, June 2011, pp.63-78.

²³ Psacharopoulos, George dan Harry Anthony Patrinos. "Returns to Investment in Education: A Further Update." *Education Economics*, Vol. 12, No. 2, August 2004, pp.111-134.

²⁴ Schultz, Theodore .W. "Investment in Human Capital." *The American Economic Review*, Vol.51, No.1, March 1961, pp.1-7

²⁵ Sturm, Roland. *How Do Education and Training Affect a Country's Economic Performance?: A Literature Survey*. 1962, Published by Institute Education and Training (RAND), 1993.

²⁶ Nelson, Richard R. and Edmund S. Phelps. "Investment in Humans, Technological Diffusion, and Economic Growth." *The American Economic Review*, Vol.56, No.1 &2, March 1966, pp.69-75.

²⁷ Becker, Gary s. et. al. "Human Capital, Fertility, and Economic Growth." Dalam, *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, Gary S. Becker (ed.) Third Edition, The University of Chicago Press, 1994.

Beberapa peneliti neoklasik lain, dapat menyakinkan kembali secara ilmiah terhadap pentingnya manusia yang terdidik dalam menunjang pertumbuhan ekonomi.²⁸ Sebagai contoh merujuk pada penelitian dari Hu (2010)²⁹ yang memperlihatkan bahwa investasi terhadap SDM memberikan efek terhadap pertumbuhan ekonomi Cina selama kurun 1999-2009.³⁰ Atas dasar keyakinan ilmiah itulah akhirnya Bank Dunia kembali merealisasikan program bantuan internasionalnya ke berbagai Negara.³¹ Artinya, investasi modal fisik akan berlipat ganda (*multiflier efek*) nilai tambahnya di kemudian hari jika pada saat yang sama dilakukan investasi terhadap sumber daya manusia. Penelitian dari Blundell et al (1999)³² menunjukkan bahwa semakin tinggi tingkat pendidikan *return of investment* pendidikan semakin tinggi.

Secara empirik diakui bahwa pengembangan SDM sebagai unsur pokok bagi kesejahteraan dan pertumbuhan ekonomi, untuk itu Bank Dunia melakukan studi terhadap 83 negara sedang berkembang, dan hasilnya menunjukkan bahwa di 10 negara yang mempunyai tingkat pertumbuhan riil tertinggi dari GNP perkapita antara tahun 1960 dan 1977 merupakan negara-negara yang tingkat melek huruf pada tahun 1960 rata-rata 16 persen lebih tinggi daripada negara-negara lainnya (World Bank, 1980).

Hubungan pendidikan dan pendapatan, termasuk kerangka pikir *human capital*, dengan analisis tingkat pengembalian (*rate of return*), dan analisis fungsi produksi (*production function analysis*) pada level individu sebagaimana pada tingkat sosial/Negara.³³ Karena itu studi dari Bank Dunia (1980) yang menguji perkiraan *rate of return* investasi dalam bidang pendidikan di 44 negara sedang berkembang dan menunjukkan bahwa nilai manfaat semua tingkat pendidikan berada jauh di atas 10 persen. Dan berbagai penelitian lainnya

²⁸ Quiggin, J. "Human Capital Theory and Education Policy in Australia", *Australian Economic Review*, Vol.32, No.2, 1999, pp.130-144.

²⁹ Hu, Qingzhen. "Xinjiang Education Investment and Economic Growth Relationship - Based on the Perspective of Human Capital." *International Journal of Business and Management*, Vol. 5, No.6, June 2010, pp.25-219.

³⁰ Tetapi sebaliknya dengan studi dari Monteils (2002; 2004) pengembalian SDM menurun dan pengetahuan sebagai mesin pertumbuhan tidak mampu menjaga pertumbuhan ekonomi. Karena itu perkembangan konsep berikutnya adalah melihat pada skill (Hanushek dan Wosmann, 2007).

³¹ Psacharopoulos, George. "The Contribution of Education to Economic Growth: International Comparisons." Dalam, *International Comparisons of Productivity and Causes of the Slowdown*, John W Kedrick (ed.), American Enterprise Institute/Balinger, 1984.

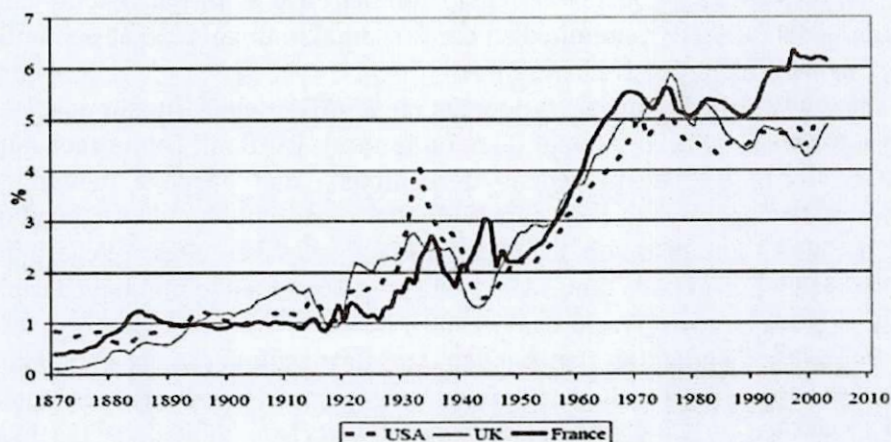
³² Blundell, Richard et al. "Human Capital Investment: The Returns from Education and Training to the Individual, the Firm and the Economy." *Fiscal Studies*, Vol.20, No.1, 1999, pp.1-23.

³³ Tilak, Jandhyala B.G. "Education and Poverty." Dalam, *Education -a Way out of Poverty?*, Research Presentations at the Poverty Conference 2001, Mia Melin (ed.), SIDA: Department for Democracy and Social Development, DESO Education Division, Stockholm, 2002.

juga menunjukkan bahwa nilai balikan modal manusia lebih besar daripada modal fisik.³⁴ Karena itu tidak ada negara di dunia yang mengalami kemajuan pesat dengan dukungan SDM yang rendah tingkat pendidikannya. Di samping itu menurut Gardstein dan Justman (2000),³⁵ investasi SDM juga tidak hanya berdampak pada pertumbuhan ekonomi tetapi juga terhadap kohesi sosial.

Grafik 2.1.

**Persentase Anggaran Pendidikan Terhadap PDB di Tiga Negara
Kurun Waktu 1870-2003**



Sumber: Carpentier (tanpa tahun)

Begitu pentingnya arti pendidikan maka secara empirik, banyak negara memprioritaskan anggaran pendidikannya dan berusaha untuk meningkatkannya (lihat Grafik1 untuk contoh di Amerika, Inggris dan Perancis). Begitu juga hampir semua negara dalam undang-undang dasar menyatakan perhatiannya terhadap pendidikan dasar sekaligus mengamankan pembiayaannya.³⁶ Bahkan untuk konteks yang lebih khusus pemerintah menyusun suatu kebijakan tertentu untuk investasi pendidikan (pengembangan SDM), misalnya Korea Selatan melalui *Brain Korea 2*, suatu program yang dimulai tahun 1999 dan direncanakan berlangsung selama tujuh tahun sampai tahun 2006. Melalui program ini pemerintah mengucurkan dana sebesar 1,4 triliun won untuk mendanai perguruan tinggi dengan titik berat pada kegiatan riset.³⁷

³⁴ Meskipun studi untuk Asia tahun 1990-an menunjukkan investasi pendidikan yang telah mencapai titik jenuh karena inflasi sarjana, tetapi investasi pendidikan bukan berarti gagal justru memunculkan perlunya pendekatan lain.

³⁵ Gardstein, Mark dan Moshe Justman. "The Political Economy of Education Human Capital, Social Capital, and Public Schooling." *European Economic Review*, No.44, 2000, pp. 879-890.

³⁶ Flrestel, Ketleen and Robb Cooper. "Decentralization of Education, Legal Issues." Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development/The world Bank, 1997. Hlm. Vii.

³⁷ Tambunan, Friez R. "Revolusi Pendidikan Egaliter." *Kompas*, 18 Oktober 2004b.

BAB III PEMBAHASAN

A. Politik Pembangunan Pendidikan di Indonesia

Banyak pengamat pendidikan yang membenarkan bahwa sebenarnya belum ada kebijakan yang memihak kepada dunia pendidikan, baik dari sisi anggaran maupun kualitas. Dari sisi kualitas meskipun menteri terus berganti tetapi inti persoalan pendidikan itu belum pernah terpecahkan. Memang membangun sektor pendidikan tidak pernah akan mencapai tujuan akhir yang sempurna dan final. Persoalan pendidikan selalu dinamik, berubah dan tidak pernah konstan, sesuai dengan perubahan masyarakat, ilmu pengetahuan, dan teknologi serta parameter pendidikan yang selalu berubah dari waktu ke waktu.³⁸

Pada Masa Orde Lama (Pemerintahan Soekarno), dasar-dasar pendidikan nasional telah disempurnakan dan disesuaikan dengan kebutuhan bangsa Indonesia. Pada masa revolusi sangat terasa serba terbatas, tetapi pemerintah dapat melaksanakan pendidikan nasional sebagaimana yang diamanatkan dalam UUD 1945. Menteri pendidikan pertama Ki Hajar Dewantara beberapa bulan setelah proklamasi mengeluarkan instruksi umum yang isinya menyerukan kepada para guru supaya membuang sistem pendidikan kolonial dan mengutamakan patriotisme. Selain itu anak yang berumur 8 tahun diwajibkan memperoleh pendidikan dasar. Tetapi pelaksanaan wajib belajar menghadapi berbagai masalah seperti jumlah sekolah dan guru belum memadai. Pada masa Orde Lama kualitas sudah diperhitungkan karena sudah mulai ada ujian nasional dengan sistem kolonial yang serba ketat tetapi tetap jujur dan mempertahankan kualitas. Hal ini didukung karena jumlah sekolah belum begitu banyak dan guru-guru yang ditempa pada zaman kolonial. Pada zaman itu siswa dan guru dituntut disiplin tinggi dan guru belum berorientasi kepada yang material tetapi kepada yang ideal. Citra guru sebagai pahlawan tanpa tanda jasa yang diptakan pada era Orde Baru sebenarnya dikembangkan pada jaman Orde Lama. Sedangkan kebijakan pada perguruan tinggi adalah mendirikan universitas di setiap provinsi dengan tujuan untuk lebih memberikan kesempatan memperoleh pendidikan tinggi.³⁹

Sebagai dasar pendidikan pada Masa Orde Lama telah ditetapkan UU No. 5 Tahun 1950 juncto Nomor 12 Tahun 1954 tentang Pendidikan. Namun demikian

³⁸ Widijanto, Th Pudjo. "Ketika Pendidikan Bukan Paradigma." *Kompas*, 13 Mei 2004.

³⁹ Rosyid, Rum. "Kebijakan Pendidikan Orde Lama." di <http://ml.scribd.com/doc/45402867/Kebijakan-Pendidikan-Orde-Lama>, diakses 30 Juli 2012.

tujuan pembangunan pendidikan tidak lepas dari konteks politik, karena itu pada masa kepemimpinan Bung Karno, pemerintahannya menginginkan pembentukan masyarakat sosialis Indonesia karena itu tujuan pendidikan disesuaikan dengan tujuan negara. Karena itu muncul konsep pendidikan sosialisme yang dijalankan oleh pemerintah, di tingkat kebijakan penerapannya di lingkungan pendidikan formal, SMP, SMA, dan perguruan tinggi. Pada waktu itu pemerintah membuat kurikulum yang sesuai dengan tujuan tersebut sehingga lahirlah mata pelajaran Ilmu Kewarganegaraan atau *civics* yang diajarkan di tingkat SMP dan SMA. Sosialisme Indonesia merupakan salah satu materi dalam mata pelajaran tersebut. Pendidikan sosialisme Indonesia didapat melewati akal dan pengalaman empiris, dan metode pengajarannya dengan indoktrinasi (misalnya dalam pendidikan islam, untuk materi ketauhidan), evaluasinya lebih pada aspek psikomotor yaitu pembentukan kepribadian (pembentukan *national character building*), dan tujuannya sesuai dengan kepentingan pemerintah.⁴⁰

Kemudian pada Masa Orde Baru, dikenal sebagai era pembangunan nasional. Tujuan pendidikan adalah membentuk manusia Pancasila sejati (penonjolan keikaan dan kurang relevansi). Pada masa ini pendidikan dasar terjadi suatu loncatan yang sangat signifikan dengan adanya Intruksi Presiden (Inpres) Pendidikan Dasar. Tetapi sayang belum ditindaklanjuti dengan peningkatan kualitas. Selain itu sistem ujian negara (Ebtanas) telah berubah menjadi bumerang yaitu penentuan kelulusan siswa menurut rumus-rumus tertentu yang pada akhirnya berusaha untuk meluluskan siswanya 100 persen. Hal ini berakibat pada suatu pembohongan publik sehingga pendidikan telah dijadikan sebagai indikator palsu mengenai keberhasilan pemerintah dalam pembangunan. Dalam era pembangunan nasional selama lima Repelita yang ditekankan adalah pembangunan ekonomi sebagai salah satu dari Trologi pembangunan. Maka kemerosotan pendidikan nasional telah berlangsung dengan hasil manipulasi ujian nasional dari pendidikan dasar sampai menengah yang selanjutnya berpengaruh pada mutu pendidikan tinggi. Walaupun pada waktu itu pendidikan tinggi memiliki otonomi dengan mengadakan ujian masuk melalui UMPTN, tetapi hal tersebut tidak menolong. Pada akhirnya hasil Ebtanas juga dijadikan indikator penerimaan di perguruan tinggi. Untuk meningkatkan mutu pendidikan tinggi maka pendidikan tinggi negeri mulai mengadakan penelusuran minat dari para siswa SMA yang berpotensi. Cara tersebut kemudian diikuti oleh pendidikan tinggi lainnya. Di samping perkembangan pendidikan tinggi dengan usahanya untuk mempertahankan dan meningkatkan

⁴⁰ Dimensi sosial politik dan budaya penting sebagai titik investasi dalam pendidikan. Begitu juga, di Indonesia pada masa Sukarno dimensi politik, sosial budaya nampak pada biaya yang tinggi proporsinya untuk *nation and character building*. Sejak jaman reformasi pun dapat dilihat masing-masing anggarannya: yang jelas, sejak SD sampai SLTA, kecuali yang kejuruan, tidak ada guru ketrampilan yang PNS. Artinya kurang sekali orientasi pada keahlian (*skill*) dan produktifitas. *Ibid*.

mutunya pada masa Orde Baru muncul gejala yaitu tumbuhnya perguruan tinggi swasta dalam berbagai bentuk. Hal ini berdampak pada mutu perguruan semakin menurun walaupun dibentuk Kopertis sebagai bentuk birokrasi baru.⁴¹

Secara kritis terlihat bahwa pada masa orde baru pendidikan sangat sentralistik dan pendidikan identik dibawah cengkeraman kekuasaan dan sangat sarat dengan berbagai macam kepentingan golongan. Pendidikan didikte dengan berbagai macam kurikulum dan penataran-penataran dalam menanamkan Ideologi kekuasaan di dalamnya. Sehingga di masa orde baru pembangunan pendidikan secara fisik memang sangat nampak dalam berbagai program repelita atau pembangunan jangka panjang lainnya. Namun sistem pendidikan orde baru telah menunjukkan kegagalannya dengan melahirkan generasi yang tertekan sehingga menimbulkan keinginan untuk melepaskan diri.

Pada Era Reformasi Indonesia sejak tahun 1998 merupakan era transisi dengan tumbuhnya proses demokrasi. Demokrasi⁴² juga telah memasuki dunia pendidikan nasional antara lain dengan lahirnya UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.⁴³ Dalam bidang pendidikan bukan lagi merupakan tanggung jawab pemerintah pusat tetapi diserahkan kepada tanggung jawab pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Perubahan dari sistem yang sentralisasi ke desentralisasi akan membawa konsekuensi-konsekuensi yang jauh di dalam penyelenggaraan pendidikan nasional.

Pada masa era reformasi isu pembangunan sektor pendidikan semakin menguat. Karena itu dari sisi kebijakan pendidikan dituangkan beberapa dokumen seperti UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional,

⁴¹ Sudaryano FIC, Yohanes. "Kualitas Pendidikan Indonesia Suatu Refleksi," di <http://gracesmada.wordpress.com/mutu-pendidikan-indonesia/>, diakses 30 Juli 2012.

⁴² Pendidikan di Indonesia sejak kemerdekaan belum banyak berubah, sangat etatis, masyarakat berpartisipasi finansial tanpa diimbangi partisipasi politik pendidikan, dunia usaha memungut hasil sarjana dan tidak diajak merencanakan pendidikan dan membiayai. Oleh karena itu anggaran negara saja menjadi sangat berat. Sejak jaman reformasi pun tidak ada demokratisasi, masyarakat hanya tinggal menerima apa yang diputuskan oleh Jakarta. Lembaga pendidikan dihomogenkan melalui kurikulum nasional. Etatisme juga terlihat dari subsidi yang tidak seimbang antara sekolah negeri dibanding swasta, bahkan antara sekolah dibanding madrasah yang sudah menerapkan kurikulum nasional. Belum diketahui sekarang, tetapi di tahun 2004 subsidi per kapita anak sekolah dibandingkan anak madrasah adalah 12 dibanding satu (Kompas 4 Mei 2004). Sekarang di era otonomi daerah sekarang anak madrasah tidak mendapat anggaran APBD, sementara anak sekolah mendapatkan APBN dan APBD. Begitu juga dengan subsidi kota desa yang sama melalui BOS yang berbasis per siswa juga tidak adil, karena transpor perdesaan mahal dan layanan guru (yang sedikit per siswa). Demokrasi juga dipertanyakan ketika bantuan subsidi pendidikan hanya diberikan kepada yang mampu bersekolah (jadi bantuan diberikan kepada yang mampu). Tapi untuk bantuan Paket A, B dan C sangat kecil dan tidak rutin.

⁴³ Indikator-indikator akan keberhasilan atau kegagalan diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan

UU No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, dan UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025. Rencana Pembangunan Pendidikan Nasional Jangka Panjang 2005-2025. Prioritas pembangunan sektor pendidikan yang merupakan titik pentingnya bagi pembangunan kurun waktu 2005-2025 adalah penjabaran ke dalam empat tema pembangunan pendidikan, yaitu peningkatan kapasitas dan modernisasi (2005-2009), penguatan pelayanan (2010-2015), penguatan daya saing regional (2015-2020), dan penguatan daya saing internasional (2020-2025). Tindak lanjut dari UU No. 17 Tahun 2007 adalah keluarnya Peraturan Presiden No. 5 tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014, dan Rencana Strategis (Renstra) Kementerian Pendidikan Nasional tahun 2010-2014. Pembangunan sektor pendidikan untuk periode 2012-2014 sendiri disusun berdasarkan Renstra Kemendiknas 2010-2014 yang mengacu pada visi RPJMN 2010-2014 yaitu Indonesia yang sejahtera, demokratis, dan berkeadilan dengan memperhatikan arahan Presiden untuk memperhatikan aspek *change and continuity*, *de-bottlenecking*, dan *enhancement* program pembangunan pendidikan.

Namun demikian kenyataannya, dewasa ini muncul banyak kritikan mengenai pendidikan nasional yang tidak mempunyai arah yang jelas. Menurut H.A.R. Tilaar disebabkan adanya dua kekuatan besar yaitu kekuatan politik dan kekuatan ekonomi. Kekuatan politik dikarenakan pendidikan masuk dalam subordinasi dari kekuatan-kekuatan politik praktis, yang berarti pendidikan telah dimasukkan ke dalam perebutan kekuasaan partai-partai politik, untuk kepentingan kekuatan golongannya. Pandangan politik ditentukan oleh dua paradigma yaitu paradigma teknologi dan paradigma ekonomi, di mana paradigma teknologi mengedepankan pembangunan fisik yang menjamin nyaman hidup manusia sedangkan paradigma ekonomi lebih mengedepankan pencapaian kehidupan modern dalam arti pemenuhan-pemenuhan kehidupan materiil dan mengesampingkan kebutuhan non materiil duniawi. Adapun kekuatan ekonomi dikarenakan manusia Indonesia tidak terlepas dari modernisasi seperti teknologi informasi dan teknologi komunikasi. Neoliberalisme pendidikan membawa dampak positif dan negatif. Positifnya yaitu pendidikan menunjang perbaikan hidup dan nilai negatifnya yaitu mempersempit tujuan pendidikan atas pertimbangan efisiensi, produksi, dan menghasilkan manusia-manusia yang dapat bersaing, yaitu pada *profit oriented* yang mencari keuntungan sebesar-besarnya terhadap investasi yang dilaksanakan dalam bidang pendidikan. Demi mencapai efisiensi dan kualitas pendidikan maka disusunlah beberapa upaya standardisasi. Untuk usaha tersebut maka muncul konsep-konsep seperti Ujian Nasional. Dalam menyusun Renstra Departemen Pendidikan Nasional tahun 2005-2009 lebih menekankan pada manajemen dan kepemimpinan bukan masalah pokok yaitu pengembangan anak Indonesia.⁴⁴

44 *Ibid.* Sudaryono.

Berdasarkan hal di atas, maka secara empirik selama satu dekade terakhir ini ada berbagai fenomena menarik di dunia pendidikan Indonesia, di mana banyak sekali institusi pendidikan dari TK sampai perguruan tinggi yang menawarkan program-program unggulan dengan kompensasi biaya pendidikan yang jauh lebih tinggi dari rata-rata. Pengelolaan lembaga pendidikan tersebut berusaha membentuk citra di masyarakat bahwa biaya sekolah yang mahal identik dengan lulusan yang bermutu. Saat ini banyak sekali TK dan SD yang mensyaratkan uang masuk sampai jutaan atau bahkan puluhan juta rupiah, yang merupakan pembayaran untuk Sumbangan Pengembangan Pendidikan (SPP), atau Biaya Pengembangan Institusi (BPI) jumlahnya bahkan lebih besar dari biaya yang harus dikeluarkan untuk masuk bangku kuliah. Fenomena ini memperlihatkan posisi pendidikan sebagai sebuah komoditi yang memiliki nilai jual tinggi. Ironisnya persepsi sekolah mahal identik dengan kualitas ini seakan-akan mendapat pembenaran bukan hanya dari kalangan awam tetapi juga dari berbagai pakar pendidikan (Sumantyo, 2004). Dan tragisnya fenomena ini muncul pada lembaga-lembaga pendidikan milik pemerintah, di mana seharusnya pemerintah berpikir bagaimana pendidikan itu semurah-murahnya sehingga akses penduduk miskin terhadap pendidikan berkualitas terbuka luas.

Padahal secara normatif yaitu berdasarkan UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional khususnya Pasal 5 Ayat (1) dinyatakan bahwa, "setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu," dan dikuatkan dalam Pasal 11 Ayat (1) yang menyatakan, "pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi." Hal ini menunjukkan keseriusan negara dalam menjamin pemerataan pendidikan bagi seluruh warganya tanpa terkecuali.

Dengan demikian, perubahan sektor pendidikan menurut Tambunan⁴⁵ harus terjadi dalam sebuah konteks yang lebih luas yaitu membuat *equality of educational opportunity* dilengkapi *equality of educational results*, hak yang sama atas hasil pendidikan. Tugas pemerintah dan masyarakat tidak lagi terbatas menggiring sebanyak mungkin orang untuk masuk sekolah, tetapi juga memberi jaminan, hasil pendidikan yang diterima peserta didik harus seragam dalam hal mutu sehingga *marketable*. Jika disparitas mutu amat besar seperti terjadi sekarang, terutama antara pendidikan di desa dan kota, maka pendidikan-sebagaimana dikatakan Karl Marx -akan berubah fungsi sebagai pencipta kelas-kelas sosial masyarakat.⁴⁶ Begitu juga anggaran pendidikan

⁴⁵ *Op.Cit.* Tambunan, 2004b.

⁴⁶ Rikowski, Glenn. "Marx and the Education of the Future." *Policy Futures in Education*, Vol.2, No.3&4, 2004, pp.565-577.

harus mampu menghindari bias, di mana banyak studi memperlihatkan bahwa anggaran pendidikan banyak dinikmati oleh orang kaya.⁴⁷ Fenomena ini muncul karena politik subsidi yang tidak pas di mana subsidi diberikan kepada lembaga bukan (calon) siswa yang miskin. Peran negara dalam sistem yang neo-liberal seharusnya regulasi dan fasilitasi untuk kelompok miskin dan tidak dengan menyelenggarakan sekolah/universitas.

Memang ketika pemerintah tak lagi mampu mengucurkan dana yang cukup bagi perguruan tinggi negeri (PTN), diakui atau tidak, komersialisasi melanda dunia pendidikan tinggi. Perguruan tinggi berlomba dalam hal menciptakan inovasi bagaimana mendapatkan dana sebesar-besarnya dari masyarakat. Mulai dari sistem penerimaan mahasiswa baru lewat jalur khusus hingga cara McDonaldisasi pendidikan. Otonomi perguruan tinggi, salah satu di antaranya diterjemahkan oleh kalangan kampus sebagai kebebasan menerapkan inovasi sistem penerimaan mahasiswa baru. Sebagai contoh, tahun 2003, Universitas Gadjah Mada (UGM) untuk pertama kalinya UGM memperkenalkan Sumbangan Peningkatan Mutu Akademik (SPMA) yang besarnya berkisar antara Rp5 juta hingga Rp50 juta. Kemudian seperti terinspirasi dari SPMA yang diperkenalkan UGM, beberapa PTN besar lainnya ikut-ikutan melakukan hal serupa, seperti Institut Teknologi Bandung (ITB), Universitas Diponegoro (Undip) Institut Pertanian Bogor (IPB), serta Universitas Indonesia (UI) dengan nama dan baju yang berbeda.⁴⁸

Sebagai suatu koreksi atas komersialisasi, maka keluarlah Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 mengenai Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan, khususnya Pasal 53A Ayat (3) dan Ayat (4) di mana satuan pendidikan menengah dan satuan pendidikan tinggi yang diselenggarakan oleh Pemerintah atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangan masing-masing wajib menyediakan bantuan biaya pendidikan bagi peserta didik berkewarganegaraan Indonesia yang tidak mampu secara ekonomi dan yang orang tua atau pihak yang membiayai tidak mampu secara ekonomi. Disamping itu mengharuskan perguruan tinggi menerima mahasiswa baru dengan proporsi 20 persen untuk mahasiswa kalangan tidak mampu secara ekonomi. Sebagai catatan, meskipun sistem pendidikan nasional di era reformasi telah berhasil melahirkan generasi yang lebih baik dari generasi masa orde baru.

B. Perkembangan Anggaran Pendidikan

Meskipun besarnya anggaran tidak menjamin peningkatan mutu pendidikan di suatu sekolah, tetapi sebaliknya kekurangan anggaran hampir

⁴⁷ Pendidikan sebagai upaya kelas menengah untuk tetap menjadi kelas menengah dan hilangnya kesempatan sirkulasi elit dan efisiensi untuk perubahan sosial. Gardstein, Mark. "The Political Economy of Public Spending on Education, Inequality, and Growth." *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 3162, November 2003.

⁴⁸ Subandriyo, Toto. "Pudarnya Menara Api." *Suara Merdeka*, 19 April 2004.

pasti amat menghambat peningkatan mutu pendidikan. Dalam jangka waktu panjang, disparitas sekolah miskin dan kaya serta anak miskin dan kaya akan makin lebar. Bahkan, di beberapa daerah banyak sekolah miskin harus ditutup karena sudah tidak mampu lagi membiayai penyelenggaraan pendidikan. Dengan demikian efek kemiskinan dalam pendidikan juga memperlebar jurang antara kota dan desa.⁴⁹

Besaran anggaran sebelum Amandemen UUD 1945, tidak memiliki target yang pasti, tetapi secara perencanaan pada Orde Baru didasarkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Karena itu atas dasar keinginan untuk memberikan perhatian serius pada pembangunan sektor pendidikan, maka perlu adanya ketegasan tentang besaran anggaran pendidikan. Hal ini penting karena menurut Arifin,⁵⁰ semua negara yang sekarang tergolong maju, pada saat belum mencapai tingkatan seperti sekarang, telah mengalokasikan 20 persen anggaran belanja pemerintah untuk pendidikan.⁵¹ Berdasarkan pengalaman negara-negara maju, Thailand juga mengalokasikan 22 persen anggaran belanjanya untuk pendidikan. Contoh lain adalah Malaysia, mengalokasikan biaya pendidikan sebesar 26 persen dari anggaran nasionalnya sehingga pelajar dan mahasiswa yang belajar di luar negeri semuanya mendapat beasiswa.⁵²

Perjuangan anggaran pendidikan saat itu mencapai puncaknya ketika Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) mengeluarkan Tap No II/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969 yang di dalamnya menyebutkan anggaran pendidikan bernilai 25 persen dari Anggaran Belanja Negara. Masyarakat pun mulai lega dengan ketentuan itu. Akan tetapi, angka 25 persen tak pernah direalisasi pemerintah. Akhirnya MPRS kembali membuat Tap No XXVII/MPRS/1966 tentang Agama, Pendidikan, dan Kebudayaan yang berisi mengingatkan pemerintah agar merealisasi anggaran pendidikan setidaknya 25 persen dari Anggaran Belanja Negara sesuai ketentuan MPR terdahulu. Tetapi peringatan MPR itu sepertinya tak diperhatikan pemerintah, karena angka 25 persen tak pernah dicapai. Lebih ironis lagi ketentuan MPR itu sempat terlupakan, baik oleh pihak pemerintah. Keadaan seperti itu berlangsung lama seiring dengan terjadinya stabilisasi politik.⁵³

⁴⁹ Tambunan, Fietz R. "Pendidikan dan Kemiskinan Kita." *Kompas*, 20 Juli 2004a

⁵⁰ Arifin, Zainal. "Minimnya Anggaran dan Mutu Pendidikan." *Suara Merdeka*, 14 April 2003.

⁵¹ Namun perlu diperhatikan bahwa selaras dengan kebutuhan tiga pihak (negara, masyarakat dan dunia usaha) sebaiknya tidak begitu saja anggaran dinaikkan begitu besar dikarenakan dapat berakibat pada semakin bias menjauh dari kebutuhan dasar (tiga pihak). Karena itu yang mendesak dibenahi adalah sistem dan kurikulum, baru setelah dievaluasi dan sistem bekerja maka kemudian anggarannya ditingkatkan.

⁵² Lihat lebih lanjut dalam artikel berjudul, "Anggaran Pendidikan Malaysia Mencapai 26 Persen." 28 Desember 2007 (<http://www.antaranews.com/view/?i=1198778480&c=NAS&s=>, diakses 25 Juli 2012).

⁵³ Isunya di samping proporsi juga alokasi, serta pemanfaatan sumber lokal yang belum maksimal, *state oriented*, mengabaikan komunitas dan dunia usaha.

Puncak perjuangan kemudian muncul lagi ketika MPR pada 11 Agustus 2002 menyelesaikan dan menyetujui perubahan keempat Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, dengan menempatkan anggaran pendidikan pada Pasal 31. Ayat (4) yaitu menyebutkan negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN dan APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Aturan ini kemudian dikuatkan dalam Pasal 49 UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional mengamanatkan bahwa dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).⁵⁴ Tetapi kemudian berdasarkan putusan MK No.13/PUU-VII 2008. Anggaran pendidikan minimal 20 persen dari APBD maupun APBN, didalamnya termasuk gaji pendidik.

Adanya peningkatan anggaran terhadap sektor pendidikan dalam APBN menurut Sumantyo (2004)⁵⁵ merupakan langkah awal dan itikad baik pemerintah guna membenahi dunia pendidikan di Indonesia, namun langkah tersebut baru *necessary condition* untuk memajukan pendidikan. Dan untuk mencapai *sufficient condition*, perlu diikuti dengan pembuatan dan penerapan kebijakan pendidikan yang komprehensif dan bernuansa kerakyatan. Karena upaya pemerataan dan peningkatan mutu pendidikan ini dapat menjadi salah satu stimulan dalam memperbaiki problema kemiskinan struktural. Namun catatannya adalah pola pikir yang begitu saja percaya pendidikan merata maka kemiskinan struktural berkurang, kurang tajam karena bisa jadi yang terjadi adalah irrelevansi massal ketrampilan karena pemerataan pendidikan yang jauh dari kebutuhan nyata industri rakyat, sehingga pemerataan dapat memiskinkan secara massal. Fenomena bahwa karena sekolah maka tidak mau lagi anak itu turun ke sektor kotor seperti perikanan dan pertanian yang menjadi tumpuan awal modernisasi adalah contohnya. Perlu diperhatikan bahwa mutu pendidikan masih diartikan akademik yang justru banyak menjauhkan anak didik dari lingkungan (habitat) ekonominya, sehingga menimbulkan ketergantungan pada sektor modern yang ternyata banyak investasi asing.

⁵⁴ Supriyoko, Ki. "Perjuangan Anggaran Pendidikan yang Sangat Melelahkan." *Kompas*, 25 April 2004a.

Alokasi anggaran pendidikan di negara lainnya juga mencerminkan kondisi yang sama, misalnya di Kenya, pemerintah membelanjakan 55 persen anggaran sektor pendidikan dasar, tetapi 96 persennya adalah gaji guru (Abage, 2002:37).

⁵⁵ Sumantyo, Riwi. "Anggaran Pendidikan Dalam RAPBN 2005." *Suara Merdeka*, 23 Agustus 2004.

Sementara menurut Darmaningtyas⁵⁶ secara umum masih terdapat keraguan, betulkah akar permasalahannya pada keterbatasan dana.⁵⁷ Pada kenyataannya, bahwa Depdiknas belum pernah bisa menghabiskan anggaran setiap tahunnya.

Meskipun sekarang sudah memadai, tetapi pada awalnya, misalnya pada tahun 2001 anggaran pendidikan hanya 4,0 persen, lalu pada tahun 2008 meningkat menjadi 15,6 persen (lebih lanjut lihat tabel 2). Menurut Menteri Keuangan Budiono, bahwa anggaran pendidikan sebesar 20 persen akan disalurkan secara bertahap, di mana targetnya adalah tahun 2009.⁵⁸ Secara nominal, anggaran pendidikan dalam APBN 2011, dari total APBN 2011 sebesar Rp1,229 triliun, maka sebesar Rp248 triliun (20,2 persen) dialokasikan untuk anggaran fungsi pendidikan, di mana Rp158 triliun ditransfer ke daerah.⁵⁹ Namun ketika komponen gaji pendidikan dan pendidikan kedinasan dibebankan ke dalam 20 persen, maka anggaran pendidikan yang ditujukan untuk operasi pendidikan yang ditangani Kementerian Pendidikan menjadi sangat kecil. Sebab, lebih dari 70 persen harus didistribusikan ke daerah-daerah dalam rangka pembayaran gaji beserta tunjangan profesi guru dan juga untuk membayar pendidikan kedinasan yang dikelola kementerian atau lembaga lain.⁶⁰

Tabel 2.2.

Perkembangan Anggaran Pendidikan

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Belanja Negara	221,5	341,6	322,2	376,5	427,2	509,6	667,1	756,6	989,5

⁵⁶ Darmaningtyas. "Dana JPS Bocor secara Merata." *Media Indonesia*, 28 September 2000.

⁵⁷ Sebuah contoh menarik adalah India meskipun anggaran pendidikannya hanya 12,7% dari anggaran nasional, tapi alokasi dana dimaksimalkan untuk kebutuhan prioritas dan prinsipil dalam peningkatan kualitas pendidikan seperti penyediaan fasilitas perpustakaan yang lengkap, peningkatan kesejahteraan dosen dan profesor, dll. Semiminal mungkin dana tersebut digunakan untuk hal-hal yang bersifat penampilan luar. Karena itu India mampu menyelenggarakan pendidikan berbiaya murah. Pertahun mahasiswa lokal (India) cukup membayar bea-kuliah sebesar 5000 rupees (atau satu juta rupiah). Jadi untuk kuliah master sampai tamat misalnya, mahasiswa cukup mengeluarkan uang sebesar 2 juta rupiah saja. Di India juga tidak ada biaya masuk yang sering dikenal sebagai uang pembangunan atau SPMA dan sejenisnya seperti di Indonesia. Untuk mahasiswa S-3, kebijakan pemerintah lebih menggembirakan lagi. Setiap mahasiswa yang memenuhi kualifikasi untuk kuliah S-3 diberikan beasiswa sebesar 1 juta rupiah perbulan. Sementara biaya kuliah mereka pertahun sama dengan biaya studi mahasiswa S-2. Bahkan untuk mahasiswa yang berprestasi, pemerintah India memberikan beasiswa sebesar 5 juta rupiah perbulan. Jumlah yang sangat besar untuk standard hidup di India yang masih tergolong murah. Dengan beasiswa tersebut mahasiswa tersebut juga bisa melakukan penelitian di berbagai tempat (Afrunnisa, 2011)

⁵⁸ Bashir. "Rp 90 Miliar untuk Program SMP Terbuka." 28 Juli 2004.

⁵⁹ Lihat lebih lanjut dapat dilihat pada artikel yang berjudul, "Mendiknas "Anggaran Pendidikan 2011 Rp248 T, Transfer ke Daerah Rp158 T" 26 Maret 2011 (http://www.wacanabandung.com/?type=fullpost&id_menu=pendidikan&idcontent=1301147264&title=mendiknas-anggaran-pendidikan-2011, diakses 31 Agustus 2012).

⁶⁰ Isunya termasuk SPM oleh guru, lihat politik PGRI.

Belanja Pendidikan	11,7	13,6	15,6	20,0	21,1	78,5	122,9	142,2	154,2
Persentase	5,3	4,0	4,8	5,3	4,9	15,4	18,4	18,8	15,6

Sumber: Berbagai sumber

Anggaran pendidikan pada dasarnya disusun untuk memberikan layanan pendidikan bermutu kepada semua warga Negara⁶¹. Salah satu bentuk dari anggaran adalah melalui pengaturan biaya pendidikan melalui subsidi silang bagi mereka yang tidak mampu. Subsidi sendiri tidak hanya ditujukan untuk mendukung keberlangsungan lembaga pendidikan dalam memberikan pelayanan pendidikan, tetapi subsidi tersebut juga ditujukan untuk menanggulangi siswa yang dimungkinkan akan putus sekolah.⁶² Selama ini subsidi tersebut ditujukan untuk membantu sekolah-sekolah negeri dan swasta yang miskin, dan telah dilakukan dalam bentuk paket Jaringan Pengaman Sosial (JPS), Bantuan Keluarga Miskin (BKM), Bantuan Siswa Miskin (BSM) dan lainnya. Sebagai bentuk dari subsidi pendidikan adalah beasiswa. Berbagai macam beasiswa oleh pemerintah misalnya Prestasi Akademik (PPA) dan Bantuan Belajar Mahasiswa (BBM) dan Program Bantuan Biaya Pendidikan, di mana sejak tahun 2008 sampai dengan 2011 sebanyak 180.000-240.000 mahasiswa PTN dan PTS kepada mahasiswa. Akan tetapi jumlah dana yang diberikan masih belum dapat memenuhi kebutuhan biaya pendidikan dan biaya hidup mahasiswa, sehingga belum menjamin keberlangsungan studi mahasiswa hingga selesai.

Pada pendidikan tinggi, subsidi silang biaya operasi perguruan tinggi adalah subsidi yang diberikan oleh peserta didik yang mampu secara finansial kepada peserta didik yang tidak mampu secara finansial, dalam menanggung biaya operasi perguruan tinggi. Beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan yang mendukung pemberian bantuan biaya pendidikan diantaranya:

1. UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Bab V pasal 12 (1.c), menyebutkan bahwa setiap peserta didik pada setiap satuan

⁶¹ Namun politik pendidikan seperti adanya BOS yang per siswa menguntungkan sekolah yang muridnya banyak, dan sekolah bermutu umumnya di perkotaan. Justeru sekolah kecil terpencil mendapat BOS sedikit, yang mungkin tidak cukup untuk operasional sekolah. Politik BOS bias pada sekolah kaya murid, biasanya banyak diduduki kelompok mampu. Maka pemerataan mutu akan berhadapan dengan BOS yang bias.

⁶² Bahkan berdasarkan penelitian Makmuri Sukirno dari LIPI, porsinya sangat kecil, dan dalam praktek BSM yang disalurkan lewat sekolah nyangkut untuk peningkatan mutu sekolah, bukan daya beli individu miskin. Lebih lanjut menurutnya politik anggaran pendidikan nampak seperti kritik Bouedou dan Passeron, bahwa kelompok mampu terus terbantu agar tidak turun kelas sosialnya. Penjelasan lanjutannya adalah politik pertahanan kelas yang tersamar adalah melalui pendidikan. Pertanyaannya setelah sepuluh tahun lebih, di tengah gini rasio yang meningkat dari 0.22 di tahun 2001 menjadi 0.33 di tahun 2011, apakah terjadi pemerataan pendidikan ketika subsidi hanya diberikan kepada yang mampu bersekolah dan subsidi untuk murid miskin sangat kecil.

pendidikan berhak mendapatkan beasiswa bagi yang berprestasi yang orang tuanya tidak mampu membiayai pendidikannya. Pasal 12 (1.d), menyebutkan bahwa setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak mendapatkan biaya pendidikan bagi mereka yang orang tuanya tidak mampu membiayai pendidikannya.

2. PP No.48 tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan, Bagian Kelima, Pasal 27 ayat (1), menyebutkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai kewenangannya memberi bantuan biaya pendidikan atau beasiswa kepada peserta didik yang orang tua atau walinya kurang mampu membiayai pendidikannya. Pasal 27 ayat (2), menyebutkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya dapat memberi beasiswa kepada peserta didik yang berprestasi.
3. PP No. 66 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas PP No.17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan, Pasal 53A yang menegaskan bahwa satuan pendidikan tinggi yang diselenggarakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangan masing-masing wajib menyediakan beasiswa bagi peserta didik berkewarganegaraan Indonesia yang berprestasi dan wajib mengalokasikan tempat bagi calon peserta didik berkewarganegaraan Indonesia, yang memiliki potensi akademik memadai dan kurang mampu secara ekonomi, paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah keseluruhan peserta didik baru.

Subsidi pendidikan selama ini masih dihadapkan pada berbagai persoalan. Namun, permasalahannya sampai adalah rendahnya tingkat subsidi.⁶³ Selain itu anggaran pendidikan juga diberikan untuk operasional sekolah, namun karena masih rendah sehingga berpengaruh terhadap besaran ketersediaan sumber daya pendidikan pada tingkat sekolah sehingga konsekuensinya adalah rendahnya mutu pendidikan di berbagai jenjang.

Dengan terbatasnya anggaran pendidikan, maka penyelenggaraan pendidikan masih melibatkan.⁶⁴ Bantuan asing, misalnya pada tahun 1999/2000, terdapat 1,79 juta siswa sekolah dasar yang menerima beasiswa dan 104.609 sekolah yang menerima dana untuk material pengajaran⁶⁵ dan pemeliharaan bangunan untuk keluarga miskin.⁶⁶ Terkait dengan bantuan asing ini yang sampai sekarang masih terasa adalah bantuan beasiswa untuk pendidikan tinggi.

⁶³ Berdasarkan penelitian Makmuri Sukirno, beberapa daerah pintar menggolongkan kemitraan dan berhasil meningkatkan mutu pendidikan bukan dengan tambahan anggaran melainkan melakukan kemitraan yang saling menguntungkan dengan efisiensi dan *share of resources*!

⁶⁴ Hal ini diperbolehkan sebagaimana yang diatur dalam *Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 44 tahun 2012 tentang Pungutan dan Sumbangan Biaya Pendidikan pada Satuan Pendidikan Dasar*.

⁶⁵ BOS tidak adil dan sejarahnya yang tidak adil.

⁶⁶ Bashir, Abdel-Hamid D. "Financing Basic Education in IDB Members Countries," *Occasional Paper*, No.10, Islamic Development Bank, 2004, hlm.96.

Selain adanya bantuan asing, ketika kekurangan anggaran peran serta masyarakat dibutuhkan. Namun pada umumnya, keterlibatan masyarakat di banyak sekolah di Indonesia cukup rendah, khususnya di tempat-tempat yang pendidikan orang tua cukup rendah dan mereka harus bekerja keras untuk bisa hidup. Orang tua pada umumnya merasa berat membayar sumbangan atau iuran. Oleh karena itu, sekolah segan meminta sumbangan lainnya, baik berupa uang maupun waktu.⁶⁷ Hal inilah sebenarnya yang menjadi alasan kenapa pendidikan dasar diusahakan untuk gratis. Namun demikian partisipasi masyarakat yang dirasakan adalah pada pendidikan menengah atas dan perguruan tinggi.

C. Pelaksanaan Pendidikan di Era Otonomi Daerah

Indonesia mulai Januari 2001 sudah memasuki era otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Berdasarkan UU No. 32 tahun 2004 Pasal 10 Ayat (3), dijelaskan bahwa urusan-urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Selain urusan-urusan tersebut, semua urusan telah diserahkan kepada pemerintah daerah baik pemerintah provinsi, kabupaten, maupun kota. Pelimpahan wewenang kepada daerah membawa konsekuensi terhadap pembiayaan guna mendukung proses desentralisasi sebagaimana termuat dalam pasal UU No. 32 tahun 2004 12 Ayat (1) dijelaskan bahwa urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan. Untuk itu, dikeluarkan UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang bertujuan memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah, menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil, proporsional, rasional, transparan, partisipatif, bertanggungjawab, dan pasti, serta mewujudkan sistem perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Jadi, desentralisasi pendidikan merupakan bagian dari kerangka otonomi daerah yang berimplikasi pada perimbangan keuangan pusat-daerah, baik dari sisi pendapatan maupun pengeluaran. Karena itu sesuai dengan arah otonomi, sumber pembiayaan rutin dan pembangunan pendidikan harus bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kabupaten/kota.

Jumlah kewenangan yang begitu besar tersebut membawa perubahan struktur dalam pengelolaan pendidikan, dan berlaku juga pada penentuan *stakeholder* didalamnya. Jika pada masa sebelumnya diberlakukannya otonomi daerah, *stakeholder* pendidikan sepenuhnya berada di tangan aparat pusat, maka di era otonomi pendidikan sekarang ini peranan sebagai *stakeholder* akan tersebar kepada berbagai pihak yang berkepentingan (Harahap, 2012). Otonomi

⁶⁷ Central Independen Monitoring Unit (CIMU). "Studi Tentang Program Peningkatan Mutu Sekolah dan Dampaknya," *Warta CIMU*, Special issue, Juli 2002, hlm.3.

daerah dan desentralisasi ini diyakini akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Begitu juga dengan penyelenggaraan pendidikan pada umumnya akan terpenuhi dengan lebih baik.⁶⁸

Pengaturan mengenai pendanaan pendidikan diatur dalam UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 46, 47, 48, dan 49, di mana disusun berdasarkan semangat desentralisasi dan otonomi satuan pendidikan dalam perimbangan pendanaan pendidikan antara pusat dan daerah. Dengan demikian pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Tanggung jawab Pemerintah dan pemerintah daerah untuk menyediakan anggaran pendidikan berdasarkan prinsip keadilan, kecukupan, dan keberlanjutan.

Dengan pengaturan tersebut, pemerintah daerah memiliki peran strategis, terutama untuk menyukseskan pendidikan dasar. Karena itu menurut Toyamah dan Usman⁶⁹ menjelaskan bahwa tanggung jawab pemerintah dalam penyelenggaraan pendidikan dasar masih sangat besar, karena lebih dari 90 persen SD berstatus milik pemerintah. Tetapi di satu sisi tekad untuk memperbaiki pelayanan pendidikan dasar masih dihadapkan pada persoalan tidak meratanya kesempatan mendapatkan pendidikan, rendahnya kualitas dan relevansi pendidikan, serta lemahnya manajemen penyelenggaraan pendidikan. Karena itu pemerintah pusat dan daerah dituntut untuk melakukan berbagai program pembangunan pendidikan, dibarengi dengan tekad untuk memprioritaskan alokasi anggaran pada sektor pendidikan.

Terlepas dari persoalan anggaran, hasil pengamatan SMERU menunjukkan bahwa hambatan di bidang pendidikan yang dihadapi daerah sejak sebelum otonomi daerah hingga kini belum banyak bergeser, yaitu permasalahan sarana dan prasarana pendidikan yang tidak lengkap, jumlah dan mutu tenaga yang kurang dengan ketersebaran yang tidak merata.⁷⁰ Akibatnya, kegiatan belajar-mengajar yang mengarah pada upaya perbaikan hasil belajar sulit terwujud.

⁶⁸ Isunya adalah tetap relevansi. Kurikulum nasional sangat mendominasi, sementara kurikulum lokal dan KTSP yang penting untuk meningkatkan ketrampilan yang dibutuhkan lokal, regional dan global kurang diberikan ke daerah. Daerah seperti Cirebon misalnya melihat ketrampilan pelayaran dan perikanan. Begitu juga untuk SMK perlu ditambah muatan lokal bahasa Korea dan Jepang karena tradisi permintaan tenaga kerja lulusan SMK adalah Negara Korea dan Jepang. Tapi muatan lokal yang ditentukan Provinsi adalah bahasa Cirebonan dan Sunda sehingga tidak relevan dengan tuntutan pasar global yang menjanjikan. Bayangkan pendapatan 500jt/tahun hasil magang per lulusan SMK pelayaran dihapus oleh kebutuhan identitas yang didikte provinsi. Desentralisasi yang dibutuhkan bukan hanya desentralisasi urusan, melainkan sebaiknya dan yang dibutuhkan adalah desentralisasi politik pendidikan. Kenapa dalam politik formal politik sudah didesentralisasikan, tetapi pendidikan tidak?

⁶⁹ Toyamah, Nina dan Syaikh Usman. "Alokasi Anggaran Pendidikan di Era Otonomi Daerah." SMERU Field Report, Juni 2004.

⁷⁰ Isunya lebih pada *provider* atau *demand driven policy*.

Banyak pihak menilai pengelolaan pelayanan pendidikan dasar di era otonomi daerah tidak menunjukkan perubahan berarti, bahkan cenderung memburuk.⁷¹ Isu lain di daerah yang mencuat adalah kewenangan bupati yang berlebihan dan tidak profesional, seperti menempatkan orang yang kurang pantas mengurus pendidikan. Akibatnya banyak kalangan guru mengharapkan pendidikan kembali disentralisasikan

Terkait dengan besarnya anggaran pendidikan pada APBD. Pada tahun 2004, dari sekitar 370 kabupaten/kota di Indonesia, dari total anggaran pembangunan, bidang pendidikan rata-rata hanya sebagian tiga persen.⁷² Dalam perkembangannya tidak setiap daerah mampu mengalokasikan anggaran sebesar 20 persen, tapi ada juga daerah yang sudah mampu. Misalnya Kota Surabaya untuk pendidikan alokasi anggarannya mencapai 32 persen dari APBD 2011.⁷³

Dengan keterbatasan kemampuan daerah untuk mempertahankan dan meningkatkan penyelenggaraan pendidikan masih dirasakan sangat minim⁷⁴. Karena itu peran pemerintah pusat masih melakukan model dekonsentrasi, model DAK dan model desentralisasi.⁷⁵ Karena itu anggaran pendidikan tahun 2012 dari Rp248,9 triliun, 64 persennya atau Rp158,2 triliun ditransfer ke daerah, sedangkan sisanya Rp90,7 triliun untuk 19 Kementerian dan Lembaga.⁷⁶

Pelaksanaan kebijakan desentralisasi pendidikan di Indonesia pada kenyataannya telah melahirkan dampak positif dan negatif⁷⁷ bagi pengelolaan

⁷¹ *Ibid*

⁷² Kompas. "Jalan Terjal Menuju Otonomi Pendidikan." 17 Desember 2004a.

⁷³ Lihat lebih lanjut dalam artikel berjudul, "APBD Pemkot Naik Rp100 Miliar." 24 Juli 2012 (<http://www.surabayapagi.com/index.php?3b1ca0a43b79bdfd9f9305b812982962fbb23fb8b2e0b160b0f29fe9ce5bd305>, diakses 1 Agustus 2012).

⁷⁴ Isdijoso dan Wibowo (2002:55) menerangkan bahwa anggaran pembangunan pemerintah daerah pada awal pelaksanaan otonomi daerah mengalami penurunan. Prioritas utamanya hanya diarahkan untuk terpenuhinya belanja pegawai untuk kenaikan gaji dan rapel para guru agar tidak terjadi pemogokan guru.

⁷⁵ Anggaran tugas pembantuan sama dengan anggaran dekonsentrasi, tetapi dapat disalurkan ke provinsi maupun kabupaten/kota, bahkan langsung ke desa. Pertanggungjawaban penggunaan dana tugas pembantuan langsung kepada pemerintah pusat melalui departemen/ lembaga pemerintah non-departemen yang menugaskannya. Administrasi penggunaan dana tugas pembantuan dipisahkan dari administrasi penggunaan dana desentralisasi. Pelimpahan kewenangan dan anggaran tugas pembantuan dilakukan oleh Depdiknas ke Dinas Pendidikan Provinsi, atau Dinas Pendidikan kabupaten/kota atau langsung ke tingkat desa.

⁷⁶ Lihat dalam artikel, "64 Persen Anggaran Pendidikan 2012 Ditransfer ke Daerah." 5 April 2011 (<http://www.suarapembaruan.com/home/64-persen-anggaran-pendidikan-2012-ditransfer-ke-daerah/5317>, diakses 29 Juli 2012).

⁷⁷ Di AS, meskipun desentralisasi pendidikan sudah sangat lama diimplementasikan dan sudah banyak pengalaman birokrasi menangani kasus-kasus pendidikan, namun ternyata muncul juga permasalahan besar yang terjadi secara nasional, yaitu pada akhir 1980-an dan awal 1990-an, sehingga AS melakukan reformasi kebijakan pendidikan secara besar-besaran pada tahun 1990.

pendidikan di daerah. Dampak positif dikarenakan keputusan dan kebijakan pendidikan yang ada di daerah dapat diputuskan di daerah tanpa campur tangan pemerintah pusat. Sementara dampak negatifnya adalah munculnya euforia yang berlebihan di tingkat pemerintah daerah yang bersembunyi di balik undang-undang di mana wewenang itu hanya menguntungkan golongan tertentu serta dipergunakan untuk mengeruk keuntungan para oknum atau pribadi. Hal ini memperlihatkan bahwa ketercapaian tujuan dari otonomi daerah dan desentralisasi pendidikan masih jauh dari harapan.⁷⁸

⁷⁸ Ismail dan Lugtyastono B.N. "Pendidikan dalam Sistem Perpolitikan di Indonesia: Sistem Sentralisasi vs Desentralisasi." di <http://ismails3ip.staff.fkip.uns.ac.id/2012/01/26/pendidikan-dalam-sistem-perpolitikan-di-indonesia-sistem-sentralisme-vs-desentralisasi/>, diakses 30 Juli 2012.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Pembangunan sektor pendidikan di Indonesia menunjukkan perkembangan dinamis, dan tidak bisa dilepaskan dengan perkembangan politik. Oleh karena itu perlu memberikan ruang pengertian yang lebih luas lagi antara politik dan pendidikan dikarenakan politik atau kekuasaan sangat menentukan kebijakan dalam pendidikan. Segala keputusan yang diterapkan dalam penyelenggaraan negara yang berkaitan dengan pendidikan lewat keputusan politik yaitu di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Begitu juga pendidikan memiliki kekuatan yang sangat besar dalam melakukan arah pembangunan SDM Indonesia. Perkembangan pembangunan sektor pendidikan sendiri menunjukkan suatu kesinambungan karena sasaran utama adalah bagaimana menciptakan pemerataan dan peningkatan kualitas. Meskipun parameter keberhasilan pembangunan sektor pendidikan belum mencapai kondisi ideal.

Sebagai suatu pemahaman bersama, bahwa permasalahan Pendidikan di Indonesia adalah dilema terbatasnya anggaran di satu sisi dan tuntutan peningkatan mutu di sisi lain. Anggaran memang penting, karena itu Undang-undang yang mendukung ke arah itu juga sudah dibuat antara lain melalui UUD 1945 (Amandemen) dan UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional di mana anggaran pendidikan ditetapkan 20 persen dari APBN/APBD. Namun pada awalnya pada tingkat nasional ketika akan dialokasikan sulit direalisasikan, tetapi pada akhirnya dapat memenuhi sesuai yang dikehendaki oleh konstitusi.

Dalam konteks penganggaran pendidikan ini yang tidak kalah penting adalah bagaimana subsidi pendidikan dapat diterapkan sesuai dengan kebutuhan dan peruntukkan. Subsidi pendidikan yang diterapkan masih belum tepat karena sebagian orang-orang kaya masih menikmati subsidi pendidikan, tetapi masih banyak orang yang tidak mampu tidak dapat menikmati pendidikan. Karena itu perlu adanya perubahan dalam model dan pola subsidi pendidikan.

Sekarang ini dari sisi anggaran pendidikan, yang menjadi tantangan ke depan adalah bagaimana alokasi anggaran pendidikan dalam APBD mencapai serendah-rendahnya 20 persen. Hal ini menjadi penting karena belum semua daerah dapat menerapkannya.

B. Saran

Pembangunan sektor pendidikan ke depan, seharusnya diletakkan dalam kerangka pemerataan dan peningkatan mutu pendidikan. Kerangka ini penting sebagai politik pembangunan sektor pendidikan yang ditujukan untuk pengentasan kemiskinan. Dengan politik pemerataan pendidikan maka pendidikan akan tersebar lebih merata pada kawasan pembangunan (pendekatan regional) dan perkotaan-perdesaan, yang selama ini adalah persoalan ketimpangan dan kemiskinan, serta ketertinggalan sektor pertanian. Begitu juga mutu pendidikan tidak sekedar ditujukan pada kualitas yang dilihat dari parameter kelulusan tetapi juga dilihat dari kurikulum, yang salah satunya adalah kurikulum yang mampu menciptakan *entrepreneurship* dan cocok pada konsep pengembangan UKMK ke depan.

Arti penting anggaran tidak disangkal untuk pembangunan sektor pendidikan ke depan. Meskipun pada tingkat nasional sudah dapat dilaksanakan, selanjutnya adalah bagaimana mempraktekkan keterbukaan dan pengefisienan penggunaan anggaran yang tersedia. Jadi persoalannya bagaimana secara bijak mencermati pemanfaatan dana yang ada, sehingga sekarang ini Pemerintah Pusat dan Daerah harus berupaya mencegah dan menekan kebocoran anggaran. Karena itu mekanisme kontrol terhadap penggunaan anggaran pendidikan perlu dijadikan prioritas. Untuk hal tersebut, peran dari lembaga pengawasan baik yang ada di dalam maupun di luar departemen harus dapat menegakkan aturan yang sudah ditetapkan.

Terkait dengan subsidi hal penting yang harus ditata ulang adalah bagaimana penduduk miskin dapat lebih menikmati subsidi pendidikan. Hal ini dapat dilakukan dengan mengubah paradigma *education for all* menjadi *compulsary education* pada tingkat pendidikan dasar dan bagaimana memberikan kursi pendidikan di Perguruan tinggi yang lebih banyak. Karena itu pemerintah harus menaikkan subsidi pendidikan untuk menjamin setiap rakyat dapat menikmati pendidikan. Subsidi itu dapat diperoleh dari beberapa sumber diantaranya mengurangi subsidi BBM dan pemotongan anggaran sektoral yang tidak transparan. Begitu juga karena anggaran subsidi pendidikan yang masih rendah, maka komposisi subsidi perlu diubah, dan peluang itu menjadi terbuka dengan adanya otonomi daerah di mana pemerintah propinsi, kabupaten dan kota dapat memberikan subsidi proporsional bagi pembangunan pendidikan di wilayahnya.

Terakhir yang perlu diperhatikan adalah bagaimana membangun komitmen pemerintah daerah untuk memberikan perhatian pada pembangunan sektor pendidikan di daerah, dengan parameternya adalah 20 persen belanja APBD dialokasikan untuk anggaran pendidikan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abagi, Okwach. "Public and Private Investment in Primary Education in Kenya: An Agenda for Action." *An IPAR Publication*, 2002.
- Becker, Gary s. et. al. "Human Capital, Fertility, and Economic Growth." Dalam, *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, Gary S. Becker (ed.) Third Edition, The University of Chicago Press, 1994.
- Ehrerberg, Ronald. E dan Robert S. Smith. *Modern Labor Economics, Theory and Public Policy*. Sixth Edition. Addison-Wesley Educational Publisher, Inc, 1996.
- Flrestel, Ketleen and Robb Cooper. "Decentralization of Education, Legal Issues." Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development/The world Bank, 1997.
- M. Lynch, Lisa (Ed.). *Training and the Private Sector International Comparisons*. London: The University of Chicago Press, Ltd., 1994.
- McLean, G. N., Osman-Gani, A. M., & Cho, E. (Ed.) *Human Resource Development as National Policy. Advances in Developing Human Resources*, August 2004.
- Pfeffer, Jeffrey. *Keunggulan Bersaing Melalui Manusia (Competitive Advantage through People)*. Alih Bahasa Agus Maulana. Jakarta: Binarupa Aksara, 1996.
- Psacharopoulos, George. "The Contribution of Education to Economic Growth: International Comparisons." Dalam, *International Comparisons of Productivity and Causes of the Slowdown*, John W Kedrick (ed.), American Enterprise Institue/Balinger, 1984.
- Sturm, Roland. *How Do Education and Training Affect a Country's Economic Performance?: A Litarature Survey*. 1962, Published by Institute Education and Training (RAND), 1993.
- Tilak, Jandhyala B.G. "Education and Poverty." Dalam, *Education -a Way out of Poverty?*, Research Presentations at the Poverty Conference 2001, Mia Melin (ed.), SIDA: Department for Democracy and Social Development, DESO Education Division, Stockholm, 2002.

Artikel dalam Jurnal

- Blundell, Richard et al. "Human Capital Investment: The Returns from Education and Training to the Individual, the Firm and the Economy." *Fiscal Studies*, Vol.20, No.1, 1999, pp.1-23.
- Gardstein, Mark dan Moshe Justman. "The Political Economy of Education Human Capital, Social Capital, and Public Schooling." *European Economic Review*, No.44, 2000, pp. 879-890.
- Hu, Qingzhen. "Xinjiang Education Investment and Economic Growth Relationship - Based on the Perspective of Human Capital." *International Journal of Business and Management*, Vol. 5, No.6, June 2010, pp.25-219.
- Isdijoso, Brahmantio dan Tri Wibowo. "Analisis Kebijakan Fiskal Pada Era Otonomi Daerah, Studi Kasus: Sektor Pendidikan di Kota Surakarta." *Kajian Ekonomi dan Keuangan*. Vol.6, No.1, Maret 2002.
- Lucas, Robert E. "Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries." *The American Economic Review*, Vol.80, No.2, May 1990, pp.92-96.
- Monteils, Marelle. "Education and Economic Growth: Endogenous Growth Theory Test: The French Case." *Historical Social Research*, Vol. 27, No.4, 2002, pp.93-107.
- Monteils, Marelle. "The Analysis of the Relation between Education and Economic Growth." *Compare*, Vol. 34, No. 1, March 2004, pp.103-115.
- Murray E. Sheila. et al. "Education-Finance Reform and the Distribution of Education Resources." *The American Economic Review*, Vol. 88, No.4, September 1998, pp.789-812.
- Nelson, Richard R. and Edmund S. Phelps. "Investment in Humans, Technological Diffusion, and Economic Growth." *The American Economic Review*, Vol.56, No.1 &2, March 1966, pp.69-75.
- Osmanović, Jasmina et al. "Education in Economic Theory." *Economic Review -Journal of Economics and Business*, Vol. IX, Issue 1, June 2011, pp.63-78.
- Psacharopoulos, George dan Harry Anthony Patrinos. "Returns to Investment in Education: A Further Update." *Education Economics*, Vol. 12, No. 2, August 2004, pp.111-134.
- Quiggin, J. "Human Capital Theory and Education Policy in Australia." *Australian Economic Review*, Vol.32, No.2, 1999, pp.130-144.
- Rikowski, Glenn. "Marx and the Education of the Future." *Policy Futures in Education*, Vol.2, No.3&4, 2004, pp.565-577.

Schultz, Theodore .W. "Investment in Human Capital." *The American Economic Review*, Vol.51, No.1, March 1961, pp.1-7.

Stiglitz, Joseph E. "The Theory of "Screening," Educaton, and the Distribution of Income." *The American Economic Review*, Vol.65, No.3, June 1975, pp.283-300.

Artikel dalam Majalah

Central Independen Monitoring Unit (CIMU). "Studi Tentang Program Peningkatan Mutu Sekolah dan Dampaknya," *Warta CIMU*, Special issue, Juli 2002.

Artikel dalam Surat Kabar

Arifin, Zainal. "Minimnya Anggaran dan Mutu Pendidikan." *Suara Merdeka*, 14 April 2003.

Darmaningtyas. "Dana JPS Bocor secara Merata." *Media Indonesia*, 28 September 2000.

Nurulpaik, Iik dan Johar Permana. "Pendidikan Dasar Gratis." *Pikiran Rakyat*, 2 Juli 2004.

Subandriyo, Toto. "Pudarnya Menara Api." *Suara Merdeka*, 19 April 2004.

Sumantyo, Riwi. "Anggaran Pendidikan Dalam RAPBN 2005." *Suara Merdeka*, 23 Agustus 2004.

Supriyoko, Ki. "Perjuangan Anggaran Pendidikan yang Sangat Melelahkan." *Kompas*, 25 April 2004a.

Suyatno. "Komitmen Capres pada Pendidikan." *Suara Merdeka*, 31 Mei 2004.

Tambunan, Friez R. "Pendidikan dan Kemiskinan Kita." *Kompas*, 20 Juli 2004a

Tambunan, Friez R. "Revolusi Pendidikan Egaliter." *Kompas*, 18 Oktober 2004b.

Widijanto, Th Pudjo. "Ketika Pendidikan Bukan Paradigma." *Kompas*, 13 Mei 2004.

Working Paper

Bashir, Abdel-Hamid D. "Financing Basic Education in IDB Members Countries," *Occasional Paper*, No.10, Islamic Development Bank, 2004.

Gardstein, Mark. "The Political Economy of Public Spending on Education, Inequality, and Growth." *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 3162, November 2003.

Hanushek, Eric A. dan Ludger Wößmann. "The Role of Education Quality in Economic Growth." *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 4122, February 2007.

Therkildsen, Ole. "Local Government and Households in Primary Education in Tanzania: Some lessons for Reform," *Working Paper*, No. 96, Danish Institute for International Studies, Department for Development Research, 6 Juni 1998.

Makalah

Carpentier, Vincent. "Educational Policymaking: Economic and Historical Perspectives." Institute of Education, University of London, tanpa tahun.

Karahasan, Burhan Can, dan Emrah Uyar. "Spatial Distribution of Education and Regional Inequalities in Turkey." the paper is presented at the 3 Annual Meeting of Spatial Econometrics Association (SEA) in Barcelona. Authors are greatfull for the comments and the questions of the participants of the conference, tanpa tahun.

OECD. "Fiscal Decentralization: Benchmarking The Policies of Fiscal Design." working document prepared for the FDI Meeting 9 th March 1999, Paris. OECD: Directorate for Financial, Fiscal and Interprise Affairs, Fiscal Affairs, 1999.

Publikasi BPS

Badan Pusat Statistik (BPS). *Indikator Kesejahteraan Rakyat 2007*.

Badan Pusat Statistik (BPS). *Indikator Kesejahteraan Rakyat 2008*.

Laporan

Toyamah, Nina dan Syaikhul Usman. "Alokasi Anggaran Pendidikan di Era Otonomi Daerah." SMERU Field Refort, Juni 2004.

Dokumen

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan.

Peraturan Presiden No. 5 tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014.

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2010 Tentang Rencana Strategis Kementerian Pendidikan Nasional Tahun 2010-2014.

Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 44 tahun 2012 tentang Pungutan dan Sumbangan Biaya Pendidikan pada Satuan Pendidikan Dasar.

Artikel dalam Internet

Afrahunnisa, Nuzulia. "Kualitas Pendidikan India Yang "Terlupakan." 3 September 2011 (<http://gondayumitro.staff.umm.ac.id/2011/09/kualitas-pendidikan-india-yang-%E2%80%9Cterlupakan%E2%80%9C/>), diakses 30 Juli 2012).

Falanta, Evilin. "Ancaman Pendidikan Lewat RUU Perguruan Tinggi." 13 April 2012 (<http://kbr68h.com/perbincangan/guru-kita/22429-ancaman-pendidikan-lewat-ruu-perguruan-tinggi->), diakses 30 Juli 2012).

Harahap, Hasrul. "Pendidikan dan Permasalahannya." 3 Februari 2012 (<http://edukasi.kompasiana.com/2012/02/03/pendidikan-dan-permasalahannya/>), diakses 30 Juli 2012).

Ismail dan Lugtyastono B.N. "Pendidikan dalam Sistem Perpolitikan di Indonesia: Sistem Sentralisasi vs Desentralisasi." (<http://ismails3ip.staff.fkip.uns.ac.id/2012/01/26/pendidikan-dalam-sistem-perpolitikan-di-indonesia-sistem-sentralisme-vs-desentralisasi/>), diakses 30 Juli 2012).

Lavinda. "Anggaran Pendidikan: Pemerintah akan Terapkan Pendidikan Menengah Universal." 8 Juli 2012 (<http://www.bisnis.com/articles/anggaran-pendidikan-pemerintah-akan-terapkan-pendidikan-menengah-universal>), diakses 30 Juli 2012).

Jamarin, Sunarto Wage Sutan. "Subsidi BBM atau Subsidi Pendidikan." 25 Juli 2011 (<http://haluankepri.com/opini-/14851-subsidi-bbm-atau-subsidi-pendidikan.html>), diakses 27 Juli 2012).

Rosyid, Rum. "Kebijakan Pendidikan Orde Lama." (<http://ml.scribd.com/doc/45402867/Kebijakan-Pendidikan-Orde-Lama>), diakses 30 Juli 2012).

Sudaryano FIC, Yohanes. "Kualitas Pendidikan Indonesia Suatu Refleksi," (<http://gracesmada.wordpress.com/mutu-pendidikan-indonesia/>, diakses 30 Juli 2012).

Berita Surat Kabar

Kompas. "Jalan Terjal Menuju Otonomi Pendidikan." 17 Desember 2004a.

Kompas. "Pendidikan Indonesia: Terpuruk di Tengah Kompetisi." 4 September 2004b.

Media Indonesia. "Anggaran Pendidikan 2005 di Bawah Target." 16 September 2004.

Tempo. "Rp90 Miliar untuk Program SMP Terbuka." 28 Juli 2004.

Berita Internet

"10 Besar Daerah dengan Kasus Putus Sekolah Tertinggi." 4 Juni 2012 (<http://chelluzpahun.wordpress.com/2012/06/04/10-besar-daerah-dengan-kasus-putus-sekolah-tertinggi/>, diakses 20 Juli 2012).

"64 Persen Anggaran Pendidikan 2012 Ditransfer ke Daerah." 5 April 2011 (<http://www.suarapembaruan.com/home/64-persen-anggaran-pendidikan-2012-ditransfer-ke-daerah/5317>, diakses 29 Juli 2012).

"Anggaran Pendidikan Malaysia Mencapai 26 Persen." 28 Desember 2007 (<http://www.antaranews.com/view/?i=1198778480&c=NAS&s=>, diakses 25 Juli 2012).

"APBD Pemkot Naik Rp100 Miliar." 24 Juli 2012 (<http://www.surabayapagi.com/index.nphp?3b1ca0a43b79bdfd9f9305b812982962fbb23fb8b2e0b160b0f29fe9ce5bd305>, diakses 1 Agustus 2012).

"Mendiknas "Anggaran Pendidikan 2011 Rp 248 T, Transfer ke Daerah Rp 158 T." 26 Maret 2011 (http://www.wacanabandung.com/?type=fullpost&id_menu=pendidikan&idcontent=1301147264&title=mendiknas-ang_garan-pendidikan-201, diakses 31 Agustus 2012).

"Penyaluran Anggaran Pendidikan Belum Optimal, Antara 6 Juli 2012 (<http://id.berita.yahoo.com/penyaluran-anggaran-pendidikan-belum-optimal-180314155.html>, diakses 1 Agustus 2012).

BAGIAN KETIGA

GANTI KERUGIAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN PEMBANGUNAN: Tinjauan Yuridis terhadap UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

*Sulasi Rongiyati**

* Penulis adalah Peneliti Madya Bidang Hukum Ekonomi pada Pusat Pengkajian Pelayanan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI.

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pembukaannya mencantumkan pernyataan kewajiban negara antara lain untuk memajukan kesejahteraan umum. Pelaksanaan kewajiban negara untuk mewujudkan kesejahteraan umum ini dilakukan melalui kegiatan pembangunan di berbagai sektor. Jika dikaitkan dengan ketentuan Pasal 33 UUD 1945 yang memberikan kewenangan pada negara untuk melakukan penguasaan pada sumber daya alam dengan pemanfaatan untuk kesejahteraan rakyat, maka ketentuan ini dijadikan dasar konstitusional oleh Pemerintah sebagai kepanjangan tangan dari negara dalam menjalankan pemerintahan untuk melaksanakan program-program pembangunan dengan memberikan hak mendahului bagi negara dan pengembalian kekuasaannya.¹ Berdasarkan pada prinsip melaksanakan tugas konstitusional guna memajukan kesejahteraan umum maka kemudian pemerintah mengembangkan konsep mendahulukan misi negara dan pemerintah dengan mengatasi/mengesampingkan misi-misi di luar misi negara dan pemerintah.² Prinsip mengedepankan kepentingan negara atau pemerintah yang kemudian dimaknai sebagai "kepentingan umum atau kepentingan pembangunan" nampak nyata dalam setiap aktivitas pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah.

Dalam penyelenggaraan kegiatan pembangunan, tanah menjadi unsur penting. Keterbatasan luas tanah yang dimiliki oleh pemerintah, mendorong pemerintah melakukan mengambil alih tanah milik masyarakat guna memenuhi kebutuhan akan tanah yang diperuntukkan bagi kegiatan pembangunan. Mengambil alih hak atas tanah warga untuk digunakan sebagai obyek pembangunan bukanlah masalah yang sederhana. Hal ini mengingat tingkat ketergantungan manusia yang tinggi terhadap tanah. Fungsi tanah bagi sebagian besar manusia tidak sekedar sebagai sarana tempat tinggal tetapi juga sumber penghidupan bagi pemiliknya. Tidak jarang tanah yang akan diambil alih merupakan satu-satunya sumber penghidupan bagi seseorang dalam menghidupi diri dan keluarganya.

¹ Soetandyo Wignyoebroto, *Hukum Paradigma, Metoda dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: Elsam, hal. 147.

² *Ibid*, hal. 431.

Sebagaimana diketahui konstitusi telah mengatur penguasaan, pengelolaan, dan penggunaan sumber daya alam. Sumber daya alam sendiri dapat diklasifikasikan pada sumber daya alam yang dapat diperbarui (*renewable resources*) dan yang tidak dapat diperbarui (*nonrenewable resources*). Sedangkan pengertian, ruang lingkup atau jenis sumber daya alam pada umumnya didefinisikan secara luas, mengingat sumber daya merupakan konsep dinamis yang selalu berkembang seiring dengan perkembangan waktu.³ Berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan sumber daya alam tidak memberikan definisi secara lengkap dan jelas apa saja yang menjadi ruang lingkup sumber daya alam. Dalam Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, menyinggung pengaturan ruang lingkup sumber daya alam yang meliputi tanah, air, udara dan sumber daya alam lainnya.⁴ Berdasarkan ketentuan tersebut yang termasuk dalam kategori sumber daya alam tidak terbatas pada tanah, air dan udara. Masih ada jenis sumber daya alam lainnya di luar ketiga jenis yang disebutkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Sayangnya, undang-undang tersebut tidak menentukan apa saja yang termasuk dalam kategori sumber daya alam lainnya. Namun demikian, secara tegas UU menyebut tanah sebagai salah satu sumber daya yang diklasifikasikan sebagai sumber daya alam.

Tanah sebagai bagian dari sumber daya alam pada tataran tertinggi dikuasai oleh Negara dengan pembatasan pemanfaatan atau peruntukannya dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hal ini erat kaitannya dengan fungsi sosial tanah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) bahwa semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial.⁵ Namun, konstitusi juga mengakui dan menghormati hak milik pribadi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28H ayat (4) bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun. Hal tersebut menunjukkan bahwa meskipun Negara memiliki hak menguasai atas tanah, Negara harus tetap menghormati hak milik atas tanah yang dimiliki oleh warganya. Pengambilalihan tanah untuk kepentingan pembangunan tidak boleh mengesampingkan hak milik warga negara atas tanah tersebut. Artinya, pengambilalihan tanah untuk keperluan kegiatan pembangunan harus dilakukan dengan cara-cara yang tidak merugikan pemegang hak atas tanah.

Dalam pengambilan hak atas tanah, permasalahan utama yang sering menjadi kendala tercapainya kesepakatan antara Pemerintah sebagai pihak yang membutuhkan tanah dan masyarakat sebagai pemegang hak atas tanah yang tanahnya akan diambil alih adalah tidak tercapainya kesepakatan

³ Maria S.W. Sumardjono, *Pengaturan Sumber Daya Alam di Indonesia Antara yang Tersurat dan Tersirat: Kajian Kritis Undang-Undang Terkait Penataan Ruang dan sumber Daya Alam*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2011, hal. 9.

⁴ Lihat Pasal 33 Ayat (1) UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

⁵ Lihat Pasal 6 UUPA

mengenai jenis dan nilai ganti rugi atas hak atas tanah tersebut. Dalam praktek, ketidaksepakatan mengenai bentuk/jenis dan nilai ganti kerugian yang berlarut-larut berdampak pada masalah ekonomi seperti tidak terciptanya kepastian hukum dan rasa aman dalam berinvestasi yang menyebabkan investor enggan menanamkan modalnya di Indonesia, maupun masalah-masalah sosial seperti tindak kekerasan atau pemaksaan yang berujung pada pelanggaran hak asasi.

Dalam banyak kasus pengadaan tanah, pemerintah kadang bertindak kurang arif dalam menempatkan diri sebagai kepanjangan tangan Negara dalam melaksanakan Hak Menguasai Negara, sehingga hak masyarakat selaku pemegang hak atas tanah, khususnya untuk memperoleh ganti rugi yang layak sering terabaikan. Secara prinsip, Pasal 33 UUD 1945 dan UUPA telah menetapkan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Namun, bukan berarti Negara harus memaksakan kehendaknya dan mengabaikan hak-hak rakyat, ketika pemerintah membutuhkan tanah rakyat untuk kegiatan pembangunan. Tujuan akhir hak menguasai Negara atas sumber daya alam, yaitu kemakmuran rakyat harus menjadi landasan ketika pemerintah mengambil suatu kebijakan di bidang pertanahan. Terkait dengan hal tersebut, Mahkamah Konstitusi telah memberikan penafsiran terhadap hak menguasai Negara. Dalam putusan mengenai pengujian UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas, UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, dan UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan menafsirkan mengenai "hak menguasai negara" bukan dalam makna negara memiliki, tetapi dalam pengertian bahwa negara hanya merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichthoudendaad*).

Pada sisi lain, tidak dapat dipungkiri muncul kasus pengadaan ganti rugi yang berlarut-larut karena harga ganti rugi yang dituntut oleh pemegang hak atas tanah dinilai tidak wajar. Keterlibatan beberapa pihak yang berusaha mengambil keuntungan dari proyek pengadaan tanah untuk kepentingan umum juga sering tidak dapat dihindari.

B. Permasalahan

Dalam suatu kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum paling tidak ada tiga hal yang sangat esensial. Pertama adalah mendefinisikan apa yang disebut dengan kepentingan umum (*public use*). Kedua, proses pengadaan tanah yang biasanya dilaksanakan oleh institusi atau aparat pemerintah dengan melibatkan *stakeholders*, dan ketiga adalah penyediaan ganti kerugian atas tanah bagi mereka yang tanahnya diambilalih oleh pemerintah untuk kepentingan umum.⁶

⁶ Akhmad Safik, *Komentar Terhadap UU No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Jurnal Hukum Ekonomi dan Teknologi*, Tahun I No. 9 November 2012, <http://www.jurnalhet.com/artikel-bulanan.html>

Permasalahan kontradiksi kebutuhan akan tanah untuk pelaksanaan kegiatan pembangunan dan penghormatan terhadap hak atas tanah yang dimiliki oleh warga Negara telah diupayakan solusinya melalui pengaturan ganti kerugian atas hak atas tanah yang digunakan untuk kegiatan pembangunan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (UU Pengadaan Tanah). Dalam tulisan ini akan mengkaji upaya pembentuk Undang-Undang dalam mengatur keseimbangan hak antara pemerintah sebagai pihak yang memerlukan tanah dengan masyarakat pemegang hak atas tanah sebagai pihak yang tanahnya akan diambil alih untuk kegiatan pembangunan yang diperuntukkan bagi kepentingan umum, dengan menganalisis apa yang menjadi esensi ganti kerugian atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum serta apa hak dan kewajiban para pihak yang diatur dalam UU Pengadaan Tanah?

C. Tujuan Penulisan

Tujuan tulisan ini adalah untuk mengetahui esensi ganti kerugian atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum serta mengetahui hak dan kewajiban para pihak yang diatur dalam UU Pengadaan Tanah. Sedangkan kegunaan dari tulisan ini adalah untuk menambah wawasan dan pengetahuan pembaca di bidang hukum pertanahan, khususnya mengenai ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sekaligus sebagai masukan bagi anggota DPR RI dalam menjalankan fungsinya baik fungsi legislasi maupun pengawasan yang berkaitan dengan masalah-masalah pertanahan.

D. Sistematika Penulisan

Kajian mengenai Ganti Kerugian Tanah untuk Kepentingan Pembangunan (Tinjauan Yuridis Terhadap UU No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum) ini akan disajikan dengan sistematika sebagai berikut:

- BAB I tentang Pendahuluan yang berisi Latar Belakang, permasalahan, tujuan penulisan, dan sistematika penulisan
- BAB II tentang Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah, akan mengupas mengenai Kepentingan Umum dan Ganti Kerugian, Dampak Pengambilalihan Tanah, dan Makna Ganti Kerugian bagi Pemegang Hak
- BAB III tentang Aspek Perlindungan dalam Pemberian Ganti Kerugian, berisi kajian mengenai mekanisme ganti kerugian dalam pengadaan tanah dan aspek perlindungan dalam pemberian ganti kerugian.
- BAB IV tentang Penutup, berisi kesimpulan dan rekomendasi

BAB II ALAM PENGADAAN TANAH

Kerugian

ayat dalam pengelolaan sumber daya agraria UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 t dalam UUPA sebagai undang-undang yang iukan dalam setiap pelaksanaan pengelolaan UUPA mewajibkan Negara untuk mengatur ggunaannya, hingga semua tanah diseluruh anakan untuk sebesar-besar kemakmuran aupun secara gotong-royong. Selanjutnya gai karunia Tuhan Yang Maha Esa memiliki yarakat adil dan makmur.⁷ Dengan demikian mencerminkan dan mewujudkan sila-sila a-cita bangsa Indonesia yang tertuang dalam nya hukum agraria nasional harus memberi gsi bumi, air dan ruang angkasa dan harus donesia serta mampu memenuhi keperluan angan jaman.⁸

n pengelolaan tanah memiliki makna sebesar-besar kemakmuran rakyat baik upun tersirat dalam berbagai peraturan anahan menjadi kewajiban bagi Pemerintah ara untuk selalu meletakkan kepentingan edoman dan tujuan dalam melaksanakan am bukunya "Hukum Adat Sketsa Adat" ah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat bagai syarat mutlak, maka segala kebijakan an wajib berorientasi pada kepentingan udkan sebesar-besar kemakmuran rakyat. agunan yang dilakukan oleh pemerintah k mewujudkan kesejahteraan rakyat. Oleh

GANTI KERUGIAN

A. Kepentingan Umum dan Ga

Mengutamakan kepentingan termasuk tanah merupakan aman (UUD 1945). Komitmen ini diperl menaungi dan seharusnya menjad sumber daya agraria. Konsideran pemilikan tanah dan memimpin wilayah kedaulatan bangsa diper rakyat, baik secara perseoranga dikemukakan pula bahwa tanah s fungsi yang sangat penting dalam pengaturan hukum agraria har dalam dasar negara Pancasila dan Pembukaan UUD 1945. Oleh kare kemungkinan akan tercapainya, sesuai dengan kepentingan rakya keagrariaan sesuai dengan perke

Penekanaan pemanfaatan bahwa pemanfaatan tanah unt yang tersurat secara normatif perundang-undangan bidang pe sebagai kepanjangan tangan dar dan kemakmuran rakyat sebaga pembangunan. Imam Sudiyat c menuliskan bahwa pemanfaatan merupakan *qonditio sio qua non*. yang menyangkut bidang perta rakyat yang ditujukan untuk me

Pelaksanaan kegiatan pem merupakan salah satu upaya ur

⁷ Lihat konsideran UUPA

⁸ Lihat bagian berpendapat UUPA

⁹ Imam Sudiyat, *Hukum Adat Sketsa*

karenanya UUPA memberi pengaturan mengenai adanya keseimbangan antara kepentingan perorangan dengan kepentingan umum dalam hal pemanfaatan hak atas tanah yang kita kenal dengan fungsi sosial tanah seperti diatur dalam Pasal 6 UUPA bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Keberadaan Pasal 6 UUPA bukan berarti UUPA mengesampingkan hak-hak rakyat dalam pemanfaatan tanah, khususnya dalam hal negara atau pemerintah membutuhkan tanah rakyat untuk kepentingan masyarakat sebagai bagian dari tugas dan tanggungjawab pemerintah dalam melaksanakan pembangunan. Karenanya UUPA tetap mengharuskan adanya keseimbangan hak perorangan dengan kepentingan umum.

Secara garis besar Penjelasan UUPA menyebutkan hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidak dapat dibenarkan seseorang menggunakan atau tidak menggunakan tanahnya semata-mata untuk kepentingan pribadinya, terlebih jika hal tersebut menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat hak yang dimilikinya, sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kemakmuran baik bagi si pemegang hak atas tanah, masyarakat, maupun Negara. Namun demikian ketentuan tersebut tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). UUPA memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan, hal ini nampak pada penegasan bahwa kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok, yaitu kemakmuran, keadilan, dan kebahagiaan bagi seluruh rakyat seluruhnya.

Pada sisi lain UUPA juga meletakkan kewajiban untuk memelihara tanah yang dihibahkan, agar bertambah kesuburannya serta mencegah kerusakan tanah. Kewajiban memelihara tanah ini tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan juga menjadi beban setiap orang, badan-hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu dengan memperhatikan kepentingan pihak yang ekonominya lemah.

Dengan melihat amanat konstitusi dan UUPA yang secara tegas mengatur pengelolaan dan pemanfaatan tanah pada tataran tertinggi dikuasai oleh negara serta pengaturan fungsi sosial tanah dengan mengedepankan tujuan pengelolaan dan pemanfaatan tanah itu sendiri semata-mata untuk kemakmuran rakyat, maka kebutuhan pemerintah akan tanah yang diperuntukkan bagi kegiatan pembangunan yang tujuan akhirnya adalah pelayanan kepada kepentingan umum guna meningkatkan kesejahteraan rakyat, haruslah mendapat dukungan dari berbagai pihak. Dalam hal kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum yang akan dilaksanakan oleh pemerintah membutuhkan tanah, sementara ketersediaan tanah yang dibutuhkan tersebut tidak dapat dipenuhi oleh pemerintah, maka berlandaskan pada fungsi sosial tanah, pemegang

hak atas tanah tidak boleh menghambat pelaksanaan kegiatan pembangunan tersebut. Namun, Pemerintah tidak secara serta merta dapat mengambilalih tanah perorangan atau badan hukum untuk memenuhi kebutuhan akan tanah untuk proyek-proyek pembangunan.

UUPA tidak mengenal istilah pengadaaan tanah untuk kepentingan umum, tetapi guna memenuhi kebutuhan akan tanah yang diperuntukan demi kepentingan umum, Pasal 18 UUPA mengatur mengenai pencabutan hak atas tanah, sebagai berikut:

“Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang.”

Sebagai pelaksanaan dari Pasal 18 UUPA telah dibentuk UU No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah, meski dalam implementasinya pencabutan tanah berdasarkan UU tersebut jarang digunakan. Pemerintah lebih sering menggunakan istilah “pengadaaan tanah atau pengambilalihan tanah untuk pelaksanaan pembangunan bagi kepentingan umum” dengan mekanisme yang tidak jauh berbeda dengan pencabutan tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UUPA.

Mengacu pada ketentuan pencabutan tanah, pengambilalihan tanah atau istilah lainnya yang dimaksudkan untuk melakukan kegiatan pembangunan demi kepentingan masyarakat luas, selain harus memenuhi kriteria kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum, harus pula disertai pemberian ganti kerugian yang layak oleh Pemerintah kepada pemegang hak atas tanah baik tanah perorangan atau badan hukum yang akan diambilalih untuk kegiatan pembangunan.

Definisi maupun kriteria kepentingan umum tidak ditemukan dalam UUPA. Beberapa peraturan perundang-undangan pernah dibentuk untuk mengatur hal tersebut, yaitu: Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Peraturan Presiden Perpres No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan, Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Peraturan Presiden Perpres No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan, dan terakhir pada tahun 2012 diundangkan UU Pengadaaan Tanah, juga tidak mendefinisikan ketentuan umum, tetapi mengatur kegiatan apa saja yang termasuk dalam katagori kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum.

Tidak diaturnya batasan atau pengertian “kepentingan umum” dalam peraturan perundang-undangan bidang pertanahan membuka penafsiran secara luas mengenai apa yang dimaksud dengan kepentingan umum. Pada tataran implementasi pihak-pihak yang membutuhkan tanah untuk kepentingan

pembangunan dapat berlandung di balik “baju” kepentingan umum guna memuluskan atau mempermudah tujuan yang ingin dicapainya. Demikian pula peraturan perundang-undangan terkait pengadaan tanah yang berlaku sebelum UU Pengadaan Tanah, meskipun memuat pengaturan jenis-jenis kegiatan pembangunan yang dikategorikan sebagai kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum, namun memuat klausul “kegiatan-kegiatan lain yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai kegiatan untuk kepentingan umum”. Ketentuan tersebut jelas-jelas tidak memiliki kepastian hukum, karena pemerintah setiap saat membutuhkan tanah dapat saja membuat ketetapan bahwa kegiatan yang akan dilakukannya merupakan kegiatan yang termasuk dalam jenis kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum.

Pengadaan Tanah dalam Pasal 1 angka 2 UU Pengadaan Tanah didefinisikan sebagai kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Objek Pengadaan Tanah adalah tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai. Sedangkan tujuan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yaitu menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak (Pasal 3 UU Pengadaan Tanah).

Berbeda dengan pengaturan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang lahir sebelum dibentuknya UU Pengadaan Tanah, UU Pengadaan Tanah mengatur secara limitatif jenis-jenis kegiatan pembangunan yang dikategorikan sebagai pembangunan untuk kepentingan umum. Dari ketentuan Pasal 10 UU Pengadaan Tanah diperoleh ketegasan bahwa yang termasuk dalam kriteria tanah untuk kepentingan umum adalah yang digunakan untuk kepentingan pembangunan sebagai berikut:

- a. pertahanan dan keamanan nasional;
- b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- c. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- d. pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- e. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- f. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- g. jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
- h. tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- i. rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- j. fasilitas keselamatan umum;
- k. tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- l. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;

- m. cagar alam dan cagar budaya;
- n. kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;
- o. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- p. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- q. prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
- r. pasar umum dan lapangan parkir umum.

Undang-undang secara limitatif membatasi 18 (delapan belas) kegiatan pembangunan yang dapat digolongkan sebagai kepentingan umum. Hal ini berarti pengadaan tanah perorangan atau badan hukum yang dimaksudkan untuk kegiatan pembangunan kepentingan umum hanya boleh untuk 18 (delapan belas) jenis kegiatan pembangunan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 10 UU Pengadaan Tanah. Di luar kegiatan tersebut bukan termasuk dalam katagori pembangunan untuk kepentingan umum.

Hal lain yang perlu diperhatikan dalam penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah adanya keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat.¹⁰ Norma yang mengharuskan adanya keseimbangan kepentingan tersebut menunjukkan sifat hukum positif pada peraturan perundang-undangan. Hukum positif pada intinya merupakan tatanan kaidah yang menentukan bagaimana suatu kehidupan masyarakat tertentu pada suatu waktu diatur, bagaimana seharusnya manusia berperilaku baik antara orang dengan orang maupun orang dengan masyarakat atau sebaliknya. Hukum positif mengatur manusia tidak sebagai individu, tetapi sebagai makhluk sosial.¹¹

Di samping itu pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil (Pasal 9 UU Pengadaan Tanah). Menurut Pasal 1 angka 10 UU Pengadaan Tanah adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Dalam konsep hukum, ganti kerugian dikenal dalam lapangan hukum perdata dan hukum pidana. Ganti kerugian merupakan kompensasi atas terjadinya kerugian. Kerugian dalam hukum perdata dapat dipisahkan menjadi 2 (dua) klasifikasi, yakni kerugian yang nyata-nyata ada yang diderita oleh pemohon, disebut sebagai kerugian materil dan kerugian atas manfaat yang kemungkinan akan diterima oleh pemohon di kemudian hari atau kerugian dari kehilangan keuntungan yang mungkin diterima oleh pemohon di kemudian hari, disebut sebagai kerugian imateril.¹² Pengertian tersebut dikuatkan oleh pendapat para sarjana, diantaranya J.H.Nieuwenhuis yang mengemukakan bahwa kerugian

¹⁰ Lihat Penjelasan Umum UUPA dan Pasal 9 ayat (1) UU Pengadaan Tanah.

¹¹ Sudikno Mertokusumu, *Teori Hukum*, Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2012, hal. 3.

¹² "Di Mana Pengaturan Kerugian Konsekuensi dalam Hukum Indonesia?", hukumonline.com, diakses 28 November 2012.

adalah berkurangnya harta kekayaan pihak yang satu, yang disebabkan oleh perbuatan (melakukan atau membiarkan) yang melanggar norma oleh pihak yang lain. Yang dimaksud dengan pelanggaran norma di sini berupa wanprestasi dan perbuatan melawan hukum.¹³

Berdasarkan ketentuan Pasal 1238 KUHPerdata kerugian karena wanprestasi dapat disebabkan:

- Salah satu pihak tidak memenuhi prestasi sama sekali;
- Salah satu pihak memenuhi prestasi, tetapi tidak sebagaimana mestinya;
- Salah satu pihak memenuhi prestasi, tetapi tidak tepat pada waktunya;
- Salah satu pihak memenuhi prestasi, tetapi melakukan yang dilarang dalam perjanjian.

Pasal 1246 KUHPerdata menentukan ganti-kerugian karena wanprestasi terdiri dari:

- a. Biaya, yaitu biaya-biaya pengeluaran atau ongkos-ongkos yang nyata/tegas telah dikeluarkan oleh Pihak.
- b. Rugi, yaitu kerugian karena kerusakan/kehilangan barang dan/atau harta kepunyaan salah satu pihak yang diakibatkan oleh kelalaian pihak lainnya
- c. Bunga, yaitu keuntungan yang seharusnya diperoleh/diharapkan oleh salah satu pihak apabila pihak yang lain tidak lalai dalam melaksanakannya.

Selanjutnya hukum perdata juga mengatur kerugian yang terjadi karena adanya tindakan melawan hukum, dimana pihak yang melawan hukum berkewajiban membayar ganti rugi atas perbuatannya tersebut (Pasal 1365 KUHPerdata). KUHPerdata tidak mengatur secara tegas bentuk ganti rugi untuk perbuatan melawan hukum, namun pada Pasal 1371 ayat (2) KUH Perdata menyatakan bahwa penggantian kerugian ini dinilai menurut kedudukan dan kemampuan kedua belah pihak, dan menurut keadaan.¹⁴

Prof. Rosa Agustina dalam bukunya "Perbuatan Melawan Hukum" menerangkan bahwa kerugian akibat Perbuatan Melawan Hukum sebagai "*scade*" (rugi) saja, sedangkan kerugian akibat Wanprestasi oleh Pasal 1246 KUHPerdata dinamakan "*Konsten, scaden en interessen*" (biaya, kerugian dan bunga). Dijelaskan bahwa kerugian dalam Perbuatan Melawan Hukum menurut KUHPerdata, Pemohon *dapat* meminta kepada si pelaku untuk mengganti kerugian yang nyata telah dideritanya (*materil*) maupun keuntungan yang akan diperoleh di kemudian hari (*immateril*).¹⁵

¹³ Merry Tjoanda, *Wujud Ganti Rugi Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*: Jurnal Sasi Vol. 16 No. 4

¹⁴ Op.Cit, "Di Mana Pengaturan Kerugian Konsekuensial dalam Hukum Indonesia?", hukumonline.com, diakses 28 November 2012.

¹⁵ *Ibid.*

B. Dampak Pengambilalihan Tanah

Pembentuk undang-undang menormakan keharusan memberikan ganti kerugian yang layak bagi pemegang hak atas tanah yang tanahnya diambilalih oleh pemerintah bukan tanpa sebab. Jika dilihat dari fungsi tanah yang sangat penting bagi kehidupan manusia, khususnya bagi orang Indonesia yang memiliki kekhasan pemahaman dan pandangan terhadap tanah. Sebagian besar orang Indonesia memandang tanah sebagai sesuatu yang memiliki fungsi sangat penting tidak hanya sebagai sarana tempat tinggal tetapi juga sumber penghidupan,¹⁶ bahkan bagi sebagian masyarakat Indonesia tanah memiliki makna religius yang tidak bisa dinilai dengan materi. Menurut Boedi Harsono, tanah bagi bangsa Indonesia merupakan sumber daya alam utama yang memiliki nilai batiniah, sehingga meskipun secara umumnya tanah dapat diperjualbelikan, dalam pandangan orang Indonesia, khususnya yang belum terpengaruh pemikiran dunia barat, tanah bukan komoditi perdagangan, bukan obyek investasi, maupun obyek spekulasi.¹⁷ Selanjutnya dikemukakan bahwa tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia merupakan salah satu sumber utama kelangsungan hidup dan penghidupan bangsa sepanjang masa dalam mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat yang terbagi secara adil dan merata.¹⁸

Keterikatan yang sangat kuat antara orang dengan tanahnya dan ketergantungan orang terhadap tanahnya, berimplikasi pada kompleksitas kerugian yang harus diderita pemegang hak atas tanah jika harus melepaskan tanahnya untuk digunakan dalam kegiatan pembangunan yang diperuntukkan bagi kepentingan umum. Tidak hanya kerugian secara ekonomis tetapi pemegang hak atas tanah dapat pula menanggung kerugian sosial yang kelak berpengaruh pada tingkat kesejahteraan mereka. Praktik pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum berdampak dapat dipastikan akan merugikan warga masyarakat yang tanahnya diambil alih. Selain kehilangan tempat tinggal, mereka juga umumnya kehilangan pekerjaan, mengingat tanah yang bersangkutan merupakan sumber penghasilannya. Tidak jarang pula rakyat sekitar proyek pembangunan tersebut kehilangan mata pencaharian karena harus pindah tempat tinggal yang jauh dari lokasi pekerjaannya, anak-anak sekolah kesulitan akses menuju sekolahnya, dan kerugian sosial lainnya. Sebagai contoh kasus, sebanyak 62 Kepala Keluarga (KK) menjadi korban penggusuran proyek pembangunan jalan tol di Pantai Karnaval Ancol pada tahun 2010. Akibat dari penggusuran tersebut banyak kepala keluarga yang kehilangan mata pencaharian sebagai nelayan.¹⁹

¹⁶ Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009, hal. 1.

¹⁷ Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional dalam Hubungannya dengan TAP MPR RI IX/MPR/2001*, Jakarta: Universitas Trisakti, hal. 3-4.

¹⁸ *Ibid*, hal. 4.

¹⁹ "Ahli: UU Pengadaan Tanah Berorientasi Penggusuran Pemberlakuan UU Pengadaan Tanah berdampak menelantarkan masyarakat", *hukumonline.com*, 31 Agustus 2012.

Ketidakadilan dalam penyelenggaraan pengadaan tanah menjadi salah satu penyebab maraknya konflik pertanahan di berbagai wilayah nusantara. Pada satu sisi investor membutuhkan kepastian hukum dalam penyelenggaraan proyek pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh pemerintah melalui jaminan ketersediaan tanah. Namun, dalam faktanya kegiatan pengadaan tanah tersebut cenderung memarginalkan hak-hak masyarakat. Masyarakat terdiskriminasi dan diposisikan pada pihak yang mengalami dampak negatif, terlebih bagi masyarakat yang tanahnya belum bersertifikat. Perbedaan perlakuan terlihat nyata pada tanah tidak bersertifikat yang nilai ganti ruginya jauh lebih kecil dibanding ganti rugi untuk tanah bersertifikat. Secara faktual, banyak proyek kegiatan pembangunan dilakukan di atas tanah yang semula milik masyarakat dan belum bersertifikat, khususnya tanah-tanah di perdesaan.

C. Makna Ganti Kerugian bagi Pemegang Hak

Potensi kerugian yang sangat besar yang harus dialami oleh pemegang hak atas tanah dalam penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, menimbulkan konsekuensi keharusan pemberian ganti kerugian yang layak bagi pihak yang tanahnya diambil alih oleh pemerintah. Ganti kerugian yang layak memiliki arti penting bagi masyarakat pemegang hak atas tanah yang tanahnya diambil alih, agar mereka dapat melanjutkan kehidupannya tanpa mengalami penurunan tingkat kesejahteraan.

Dalam UU Pengadaan Tanah, ganti kerugian atas bidang tanah yang digunakan bagi pembangunan untuk kepentingan umum meliputi tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, dan/atau kerugian lain yang dapat dinilai (Pasal 33 UU Pengadaan Tanah). Sedangkan bentuk atau jenis ganti kerugian dalam UU Pengadaan Tanah dirumuskan tidak hanya dalam bentuk uang, tetapi memberikan pilihan atas jenis dan bentuk ganti kerugian lainnya yaitu dapat berupa uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak (Pasal 36 UU Pengadaan Tanah). Ganti Kerugian tersebut bersifat opsional sesuai dengan kesepakatan pihak yang membutuhkan tanah, dalam hal ini pemerintah, dengan pihak yang berhak atas ganti kerugian, dengan harapan agar ganti kerugian tersebut akan lebih bermanfaat dan menguntungkan pihak penerima ganti kerugian serta mencerminkan rasa keadilan. Dengan adanya pilihan nilai dan bentuk Ganti Kerugian tersebut, dipastikan akan mendorong terjadinya konsultasi publik maupun musyawarah antara masyarakat dengan pemerintah secara terbuka dan dialogis. Masyarakat dan pemerintah akan melakukan dialog untuk memperoleh titik temu mengenai ganti rugi yang dikehendaki oleh masyarakat sebagai kompensasi atas penyerahan tanah mereka kepada pemerintah. Melalui

mekanisme musyawarah pilihan atas jenis, bentuk, dan besaran ganti kerugian ditentukan atas kesadaran pilihan masyarakat dan pilihannya tersebut yang kemudian diterima oleh pemerintah. Hal ini merupakan perwujudan prinsip dasar Pemerintah dalam melindungi rakyatnya di lokasi pembangunan untuk kepentingan umum akan dilaksanakan.

Dari sisi kepastian hukum, UU Pengadaan Tanah telah menentukan jangka waktu penyelesaian pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum. Secara limitatif UU Pengadaan Tanah berikut operasi dan pelaksanaannya, yaitu Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyebutkan waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah 312 hari, jika tidak ada perlawanan dari pihak masyarakat yang keberatan dengan proyek pengadaan tanah tersebut. Sementara jika masih terdapat keberatan pemegang hak atas tanah yang tanahnya akan diambilalih oleh pemerintah, maka jangka waktu yang dibutuhkan menjadi 552 hari, sampai dengan penyelesaian proses di pengadilan.

Pada prinsipnya pengambilalihan tanah masyarakat yang diperuntukan bagi pembangunan kepentingan umum, dilarang menciptakan penurunan kesejahteraan bagi pihak yang terkena dampak pengadaan tanah. Prinsip keseimbangan posisi tawar para pihak harus diperhatikan untuk menghindari marginalisasi hak-hak masyarakat yang dapat berujung pada ketidakadilan. Hal ini sejalan dengan prinsip dasar dari pengambilalihan tanah yang universal yaitu *'no private property shall be taken for public use without just and fair compensation'*, atau proses pengambilalihan tanah dilakukan dengan kompensasi yang jujur dan adil (*Landpolicy.org*: 2005).

Dalam skala internasional, langkah kebijakan Bank Dunia dalam penyelenggaraan pengadaan tanah yang diperuntukkan bagi proyek pembangunan dapat menjadi contoh bagi Pemerintah Indonesia. Kebijakan Operasional Bank Dunia mengharuskan instansi pelaksana proyek bantuan Bank Dunia untuk menyiapkan Kerangka Pengadaan Tanah dan Pemukiman Kembali atau *Land Aquisition And Resettlement Plan Framework (LARPF)* yang mencakup perlindungan untuk menangani dan memitigasi risiko adanya pemiskinan yang disebabkan oleh kegiatan pengadaan tanah untuk proyek pembangunan. Kerangka ini disusun sebagai alat untuk menunjukkan adanya pemenuhan terhadap baik aturan nasional maupun internasional yang dicontohkan dalam Kebijakan Operasional Bank Dunia.²⁰

²⁰ Kerangka Kebijakan Pembebasan Lahan dan Pemukiman Kembali, *Land Aquisition and Resettlemen Plan Framework (LARPF)*

BAB III

ASPEK PERLINDUNGAN DALAM PEMBERIAN GANTI KERUGIAN

A. Mekanisme Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah

Pengadaaan tanah merupakan salah satu cara Pemerintah untuk menyediakan tanah yang dibutuhkan untuk pembangunan dalam lokasi yang tepat, pada saat yang tepat dan dengan harga yang wajar. Oleh karenanya pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, khususnya melalui pengalihan hak perorangan atas tanah untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh pemerintah harus memenuhi berkepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Jika kita cermati, inti permasalahan dalam berbagai sengketa pertanahan yang bersumber pada masalah pengadaan tanah untuk pembangunan adalah ganti kerugian yang tidak disepakati para pihak. Pelaksanaan proyek pembangunan akan tertunda tanpa kepastian hukum, jika masalah ganti kerugian tidak segera terselesaikan, sementara masyarakat pemegang hak atas tanah yang akan diambilalih mengalami keresahan berkepanjangan terkait dengan status tanah mereka. Masalah pembebasan lahan menjadi salah satu hambatan bagi terciptanya investasi yang kondusif di Indonesia. Sebagai contoh, pelaksanaan proyek Master Plan Pembangunan Percepatan Ekonomi Indonesia (MP3EI) yang telah disiapkan oleh Pemerintah terkendala oleh pembebasan lahan. Sebanyak 7 (tujuh) ruas jalan tol, pembangunan Kawasan Kota Bandara, dan pembangunan infrastruktur lainnya belum dapat dilaksanakan karena belum tuntasnya pembebasan lahan. Ketidakpastian muncul sebagai akibat tidak dapat dipastikan jangka waktu penyelesaian pengadaan tanah dan tuntutan ganti kerugian yang diajukan pemilik lahan di atas harga *appraisal* tanah.²¹

UU Pengadaan Tanah merupakan salah satu upaya mengatasi ketidakpastian pelaksanaan kegiatan pembangunan dan pemberian ganti kerugian yang adil bagi masyarakat. Secara garis besar UU Pengadaan Tanah secara komprehensif mengatur penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum melalui proses pentahapan yang pasti dan berurutan, yaitu meliputi tahap perencanaan, persiapan, dan pelaksanaan. Dengan demikian pengadaan tanah yang diselenggarakan oleh Pemerintah harus memiliki perencanaan yang matang, pelaksanaan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan serta diikuti dengan pemantauan dan evaluasi. Hal tersebut dimaksudkan agar

²¹ Keppres Tanah Sudah Diteken: Investasi Akan Dipacu, di www.setkab.go.id, diakses 12 November 2012.

tercipta keadilan dan kepastian hukum sesuai dengan tujuan pengadaan tanah yaitu menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak.

Mekanisme musyawarah pemberian ganti kerugian diatur dalam Pasal 37 sampai dengan Pasal 44 UU Pengadaan Tanah.

Pasal 37:

- 1) Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah dengan Pihak yang Berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34.
- 2) Hasil kesepakatan dalam musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.

Pasal 38:

- 1) Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, Pihak yang Berhak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (2).
- 2) Pengadilan negeri memutus bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan.
- 3) Pihak yang keberatan terhadap putusan pengadilan negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia.
- 4) Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima.
- 5) Putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran Ganti Kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan.

Pasal 39:

Dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, tetapi tidak mengajukan keberatan dalam waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (1), karena hukum Pihak yang Berhak dianggap menerima bentuk dan besarnya Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1).

Pemberian Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah diberikan langsung kepada Pihak yang Berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan

dalam musyawarah. Selanjutnya pihak yang berhak menerima ganti kerugian wajib melakukan pelepasan hak dan menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan Objek Pengadaan Tanah kepada Instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan. Berdasarkan Pasal 33 UU Pengadaan Tanah obyek yang dapat diberikan ganti kerugian meliputi bidang perbidang tanah yang dapat mencakup:

- a. tanah;
- b. ruang atas tanah dan bawah tanah;
- c. bangunan;
- d. tanaman;
- e. benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau
- f. kerugian lain yang dapat dinilai.

Dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah atau menolak putusan pengadilan negeri/Mahkamah maka ganti kerugian dititipkan di pengadilan negeri setempat. Penitipan ganti kerugian juga dapat dilakukan terhadap pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya atau objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian sedang menjadi objek perkara di pengadilan, masih dipersengketakan kepemilikannya, diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang atau menjadi jaminan di bank.

Berkaitan dengan mekanisme pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum juga diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Perpres ini merupakan pelaksanaan amanat Pasal 53 dan Pasal 59 UU Pengadaan Tanah, yang telah ditandatangani Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada 7 Agustus 2012. Dalam Perpres tersebut diatur tata cara pengadaan tanah untuk kepentingan umum dari tahapan perencanaan, tahapan persiapan, tahapan pelaksanaan, sampai dengan penyerahan hasil. Hal-hal pokok yang diatur dalam Perpres tersebut, antara lain:

- a. Keharusan setiap instansi yang memerlukan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, untuk menyusun dokumen perencanaan pengadaan tanah, yang antara lain memuat tujuan rencana pembangunan, kesesuaian dengan Rancangan Tata Ruang Wilayah (RTRW), letak tanah, luas tanah yang dibutuhkan, gambaran umum status tanah, dan perkiraan nilai tanah, dan untuk selanjutnya diserahkan kepada Gubernur yang melingkupi wilayah dimana letak tanah berada;
- b. Pembentukan Tim Persiapan oleh Gubernur, yang beranggotakan Bupati/Walikota, SKPD Provinsi terkait, instansi yang memerlukan tanah dan instansi terkait lainnya, untuk antara lain melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan, melakukan pendataan awal lokasi rencana pembangunan, dan melaksanakan konsultasi publik rencana pembangunan;

Ganti Kerugian Tanah untuk Kepentingan Pembangunan

- c. Ketentuan dan tata cara pelaksanaan konsultasi publik oleh Tim Persiapan dengan melibatkan pihak yang berhak dan masyarakat yang terkena dampak pembangunan secara langsung, untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan;
- d. Keharusan bagi Gubernur untuk membentuk Tim Kajian Keberatan sebelum mengeluarkan penetapan lokasi pembangunan, dalam hal masih terdapat pihak yang tidak sepakat atau keberatan atas lokasi rencana pembangunan;
- e. Ketentuan mengenai penyelenggaraan pengadaan tanah oleh Kepala BPN, yang pelaksanaannya dilaksanakan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN selaku Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah (dengan pertimbangan Tim Kajian Keberatan).

- j. Penegasan bahwa obyek pengadaan tanah yang telah dititipkan di Pengadilan Negeri dan obyek tanah yang telah diberikan ganti kerugian, maka hubungan hukum antara pihak yang berhak dengan tanahnya menjadi putus;
- k. Pengaturan sumber pendanaan pengadaan tanah yang berasal dari APBN dan/atau APBD;
- l. Ketentuan yang memungkinkan pemberian insentif perpajakan kepada pihak yang berhak, yang mendukung penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, dan tidak melakukan gugatan atas putusan penetapan lokasi dan putusan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian.
- m. Pengaturan kembali bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luasnya tidak lebih dari 1 hektar, dapat dilakukan langsung oleh instansi yang memerlukan tanah dengan pihak yang berhak, dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak.

Selain pengaturan pokok di atas, Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 ini juga mengatur durasi waktu setiap tahapan dalam proses pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum secara tegas dan konkrit. Dalam Perpres itu ditegaskan, bahwa durasi waktu keseluruhan penyelenggaraan pembebasan tanah untuk kepentingan umum paling lama (maksimal) 583 hari. Kepastian jangka waktu proses pengadaan tanah menjadi masalah penting bagi kepastian terselenggaranya pelaksanaan pembangunan yang sudah diprogramkan pemerintah sekaligus kepastian hukum untuk terciptanya iklim investasi yang kondusif, serta kepastian bagi masyarakat yang terkena dampak pembangunan tersebut untuk menata kembali kehidupannya pascapengadaan tanah.

B. Aspek Perlindungan dalam Pemberian Ganti Kerugian

Guna mencapai kesepakatan dan kesepahaman dalam pengadaan tanah, UU Pengadaan Tanah memberikan ruang luas bagi para pihak untuk memperjuangkan hak-haknya, mulai dari konsultasi publik, pembentukan Tim Pengkaji, hingga upaya melalui jalur pengadilan. Konsultasi Publik merupakan proses komunikasi dialogis atau musyawarah antarpihak yang berkepentingan guna mencapai kesepahaman dan kesepakatan dalam perencanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Apabila konsultasi publik yang dilakukan tidak mencapai titik temu karena masih terdapat pihak yang keberatan, Gubernur membentuk Tim untuk mengkaji keberatan yang diajukan oleh pihak yang berkeberatan. Berdasarkan rekomendasi Tim Pengkaji tersebut Gubernur mengeluarkan surat diterima atau ditolaknya keberatan atas rencana lokasi pembangunan. Dengan demikian hak-hak masyarakat terhadap keberatan rencana pengadaan tanah yang akan digunakan sebagai lokasi pembangunan untuk kepentingan umum dijamin dengan adanya kesempatan untuk mengajukan gugatan atas penetapan lokasi rencana pembangunan.

Terkait mekanisme ganti kerugian, prinsip musyawarah menjadi syarat dalam pengadaan tanah. Musyawarah dimaksudkan agar tercapai kesepakatan antara para pihak, dengan demikian undang-undang harus mampu menjamin persamaan kedudukan dan hak antarpada pihak. Keseimbangan posisi tawar menjadi sangat penting untuk memastikan pihak pemegang hak atas tanah yang akan menerima ganti kerugian benar-benar dihormati hak-haknya dan menerima kesepakatan ganti kerugian tanpa ada tekanan dari pihak manapun. Dominasi pemerintah sebagai pihak yang membutuhkan tanah harus dihindari. Kasus-kasus pengadaan tanah yang pernah terjadi di negeri ini hendaknya menjadi pengalaman sejarah sekaligus pelajaran berharga bagi pemerintah untuk bersikap adil dan mengedepankan kepentingan rakyat dalam penyelenggaraan pembangunan. Peristiwa pembebasan tanah Waduk Kedung Ombo menjadi pelajaran betapa pentingnya mengutamakan kepentingan masyarakat yang terkena dampak kegiatan pembangunan, mengedepankan musyawarah, dan menjunjung tinggi asas keadilan. Pada kasus Waduk Kedung Ombo, Pemerintah Orde Baru berencana mendirikan bendungan raksasa seluas 6.576 hektar untuk pembangkit tenaga listrik yang areanya mencakup bagian wilayah tiga Kabupaten, yaitu Sragen, Boyolali, dan Grobogan dan diperuntukkan membendung lima aliran sungai, dirancang memiliki luas 6576 hektar, terdiri dari wilayah perairan yang sudah ada seluas 2.830 hektar dan sisanya yang 3.746 hektar diperoleh melalui pembebasan lahan pertanian masyarakat. Pembangunan waduk ini diwarnai dengan perlawanan dari penduduk setempat yang tanahnya tergusur proyek pembangunan kedung ombo, mereka bersikukuh untuk tetap mempertahankan rumah dan tanah mereka. Selain berdalih ingin mempetahankan tanah leluhur ada juga yang merasa bahwa ganti rugi yang diberikan pemerintah sangat tidak layak. Ganti rugi yang semula ditetapkan Rp3.000,-/m, ternyata di lapangan rakyat hanya menerima ganti rugi Rp250,-/m. Pasca peresmian Waduk Kedung Ombo oleh Presiden Soeharto, tanggal 18 Mei 1991 warga tetap berjuang menuntut haknya atas ganti rugi tanah yang layak. Perselisihan ini akhirnya sampai ke pengadilan dan diputus oleh Pengadilan Negeri Semarang No.117/Pdt/G/1990 dan dikuatkan putusan Pengadilan Tinggi Jawa Tengah No.143/Pdt/1991, dilanjutkan pada tingkat kasasi Mahkamah Agung No. 2263.K/Pdt/1991 dan putusan Kasasi lebih memberi keadilan bagi rakyat, yang kemudian dibatalkan oleh putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung dengan No. 650.PK/Pdt/1994. Tahun 2001, warga yang tergusur tersebut menuntut Gubernur Jawa Tengah untuk membuka kembali kasus Kedung Ombo dan melakukan negosiasi ulang untuk ganti-rugi tanah. Akan tetapi, Pemda Propinsi dan Kabupaten bersikeras bahwa masalah ganti rugi tanah sudah selesai. Sampai sekarang, kasus ini masih terkatung-katung karena ganti rugi yang diberikan tidak sesuai dengan rasa keadilan rakyat Kedung Ombo.²²

²² Kardoman Tumangger, *Kasus Pembangunan Waduk Kedung Ombo: Analisis*, <http://kardomantumangger.blogspot.com>, diakses 28 Desember 2012.

Sebagai upaya mengedepankan prinsip musyawarah yang menghormati hak-hak pemegang hak atas tanah, penyelenggaraan pengadaan tanah berusaha melibatkan masyarakat dan mengedepankan prinsip transparansi mulai dari tahap persiapan dengan menggunakan sarana konsultasi publik. Pasal 6 dan 7 UU Pengadaan Tanah menyebutkan kewajiban instansi yang memerlukan tanah bersama pemerintah provinsi untuk menyampaikan pemberitahuan rencana pembangunan, pendataan awal lokasi rencana pembangunan, dan konsultasi publik rencana pembangunan kepada masyarakat pada rencana lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, baik langsung maupun tidak langsung. Konsultasi publik merupakan proses komunikasi dialogis atau musyawarah antarpihak yang berkepentingan guna mencapai kesepakatan dan kesepakatan dalam perencanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Hal mendasar dalam konsultasi publik ini adalah keharusan adanya kesepakatan masyarakat di wilayah rencana lokasi pembangunan akan adanya proyek pembangunan di wilayah tersebut dan masyarakat dapat mengajukan keberatan atas rencana penetapan lokasi tersebut.

Aspek perlindungan juga muncul dengan diaturnya lembaga Penilai Tanah dalam UU Pengadaan Tanah. Dalam sejarah pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum masalah Lembaga Penilai atau Tim Penilai Harga Tanah baru dikenal pada Perpres Nomor 36 Tahun 2005. Dalam Kepres Nomor 55 Tahun 1993 tugas untuk melakukan penilaian harga terhadap tanah dan objek lainnya masih menjadi tugas dan kewenangan panitia pengadaan tanah, sebagaimana tercantum dalam Pasal 8 Kepres No. 55 Tahun 1993, sehingga implementasi sering lebih berpihak pada pihak yang membutuhkan tanah. Dalam Perpres Nomor 36 tahun 2005 mengenai Lembaga atau Tim Penilai Tanah diatur tersendiri di luar tugas dan kewenangan Panitia Pengadaan Tanah. Meskipun Panitia Pengadaan Tanah harus berkoordinasi dengan Lembaga/ Tim Penilai Harga Tanah sebagai salah satu mekanisme pengadaan tanah yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah tersebut.

Ketentuan Umum Pasal 1 Ayat 12 Perpres Nomor 36 Tahun 2005 menegaskan bahwa Lembaga/ Tim Penilai Harga Tanah adalah lembaga atau tim yang profesional dan independen untuk menentukan nilai/ harga tanah yang akan digunakan sebagai dasar guna mencapai kesepakatan atas jumlah/ besarnya ganti rugi. Ketentuan ini diperjelas dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (PerKaBPN) Nomor 3 Tahun 2007 dengan memisahkan pengertian Lembaga Penilai Harga Tanah dan Tim Penilai Harga Tanah. Lembaga Penilai Harga Tanah adalah lembaga profesional dan independen yang mempunyai keahlian dan kemampuan di bidang penilaian harga tanah. Sedangkan Tim Penilai Harga Tanah adalah tim yang dibentuk dengan Keputusan Bupati/ Walikota atau Gubernur untuk wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta untuk menilai harga tanah, apabila di wilayah kabupaten/ kota yang bersangkutan atau sekitarnya tidak terdapat Lembaga Penilai Harga Tanah.

Namun baik dalam Perpres Nomor 36 Tahun 2005 maupun Perpres Nomor 65 Tahun 2006, tugas dan wewenang lembaga penilai atau tim penilai harga tanah belum ditegaskan secara jelas. Pasal 15 ayat (2) hanya menyebutkan bahwa dalam rangka menetapkan dasar ganti rugi, Lembaga/ Tim Penilai Harga Tanah ditetapkan oleh bupati/ walikota atau gubernur bagi Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Dengan demikian lembaga ini bersifat pasif karena penentuan dasar penghitungan ganti rugi tetap dikembalikan ke pemerintah. Perpres juga tidak menyebutkan secara jelas siapa yang memiliki kewenangan untuk menghitung besarnya ganti rugi terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Tugas dan kewenangan Tim Penilai baru tergambar jelas dalam Pasal 28 Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 yang menegaskan Tim Penilai Harga Tanah melakukan penilaian harga tanah berdasarkan pada Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan, dan dapat berpedoman pada variabel-variabel tertentu antara lain lokasi dan letak tanah, status tanah, peruntukan tanah dan faktor lainnya yang mempengaruhi harga tanah. Selanjutnya penilaian tersebut diserahkan kepada Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota untuk dipergunakan sebagai dasar musyawarah antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan pemegang hak atas tanah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 UU Pengadaan Tanah, Penilai Pertanahan, yang selanjutnya disebut Penilai, adalah orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktik penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari Lembaga Pertanahan untuk menghitung nilai/harga objek pengadaan tanah.

Dalam UU Pengadaan Tanah, Lembaga Penilai merupakan point penting. Pasal 31 UU Pengadaan Tanah menyebutkan:

- 1) Lembaga Pertanahan menetapkan Penilai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) Lembaga Pertanahan mengumumkan Penilai yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk melaksanakan penilaian Objek Pengadaan Tanah.

Selanjutnya Pasal 32 UU Pengadaan Tanah berbunyi:

- 1) Penilai yang ditetapkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (1) wajib bertanggung jawab terhadap penilaian yang telah dilaksanakan.
- 2) Pelanggaran terhadap kewajiban Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenakan sanksi administratif dan/atau pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Keberadaan Penilai sebagai pihak yang bertugas melakukan penilaian terhadap tanah yang akan digunakan untuk kepentingan umum sangat menentukan nilai

ganti kerugian yang akan diterima kepada pemegang hak atas tanah, terlebih penilaian yang dilakukannya akan digunakan sebagai dasar musyawarah untuk menetapkan nilai ganti kerugian (Pasal 34 ayat (3) UU Pengadaan Tanah). Oleh karenanya Penilai yang profesional dan kredibel mutlak diperlukan jika ingin penyelenggaraan pengadaan tanah benar-benar mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokrasi dan keadilan yang mencerminkan keseimbangan hak pemegang hak atas tanah dengan instansi yang membutuhkan tanah. Saat ini profesi penilai termasuk Penilai Tanah diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 125/PMK.01/2008 tentang Jasa Penilai Publik.

UU Pengadaan Tanah menyerahkan sepenuhnya penilaian atas tanah yang akan digunakan sebagai proyek pembangunan untuk kepentingan umum kepada Penilai Tanah, sehingga profesionalitas Penilai dalam menentukan nilai harga tanah mutlak harus dijunjung tinggi. Dalam UU Pengadaan Tanah penentuan ganti kerugian yang didasarkan pada hasil penilaian Penilai Tanah tidak terbatas pada nilai fisik tanah itu sendiri tetapi juga meliputi penilaian terhadap kerugian nonfisik tanah tidak diatur secara jelas, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 33 UU Pengadaan Tanah yang menentukan penilaian besarnya nilai Ganti Kerugian oleh Penilai Tanah dilakukan bidang per bidang tanah yang meliputi:

- a. tanah;
- b. ruang atas tanah dan bawah tanah;
- c. bangunan;
- d. tanaman;
- e. benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau
- f. kerugian lain yang dapat dinilai.

Penjelasan Pasal 33 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan "kerugian lain yang dapat dinilai" adalah kerugian nonfisik yang dapat disetarakan dengan nilai uang, misalnya kerugian karena kehilangan usaha atau pekerjaan, biaya pemindahan tempat, biaya alih profesi, dan nilai atas properti sisa.

Dalam praktiknya kerugian nonfisik dinilai lebih besar dari nilai fisik tanah itu sendiri dan memiliki sifat berkelanjutan. Seseorang yang mata pencahariannya bersumber pada bidang tanah yang dimiliki, ketika tanah tersebut akan diambilalih oleh Pemerintah untuk kepentingan pembangunan, maka dia akan kehilangan penghasilannya yang belum tentu akan tergantikan pasca tanahnya diambilalih. Dengan demikian seorang Penilai Tanah juga harus mampu menilai kerugian nonfisik tanah secara profesional dan independent sebagaimana penilaian terhadap fisik tanah.

Terkait dengan sifat independent yang wajib dimiliki Penilai Tanah, Pasal 32 UU Pengadaan Tanah menyebutkan bahwa Penilai objek pengadaan tanah merupakan Penilai yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dan harus mendapatkan penetapan dari Lembaga Pertanahan. Dalam melaksanakan

tugasnya Penilai wajib bertanggung jawab terhadap penilaian yang telah dilaksanakan dan pelanggaran terhadap kewajiban Penilai tersebut dikenakan sanksi administratif dan/atau pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Beberapa hal yang perlu dikritisi, mengingat pentingnya keberadaan lembaga penilai tanah dalam menentukan nilai ganti kerugian, seharusnya metode penilaian harga/nilai tanah yang dilakukan oleh Lembaga Penilai Tanah menggunakan standar baku yang jelas, tegas dan berkepastian hukum. Independensi dan profesionalitas Penilai Tanah juga harus benar-benar dijaga agar hak-hak masyarakat yang terkena dampak pengadaan tanah untuk pembangunan tidak terabaikan. Peran penting Penilai Tanah untuk menetapkan dan menentukan nilai tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sangat dominan dan bersifat final dalam proses pengadaan tanah. Jika terjadi keberatan atas penetapan nilai harga tanah oleh Penilai Tanah, pihak yang berhak atas ganti kerugian hanya dapat mengajukan usulan perubahan besarnya ganti kerugian melalui pengadilan negeri, oleh karenanya profesionalitas dan independensi Penilai Tanah menjadi syarat utama. Potensi moral hazard dalam proses penilaian ganti rugi tanah juga harus dihindari. *Conflict interest* harus dihindari oleh Penilai Tanah, seperti adanya hubungan kekerabatan dengan masyarakat yang lahannya akan dibebaskan.

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan

Ketersediaan tanah untuk kegiatan pembangunan yang diperuntukkan bagi kepentingan umum merupakan suatu kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemerintah dalam rangka mensejahterakan rakyatnya. Namun demikian pelaksanaan kegiatan pembangunan harus tetap memperhatikan dan menghormati hak-hak masyarakat. Mengingat dominasi fungsi tanah bagi masyarakat dalam hidup dan penghidupannya, maka pemberian ganti kerugian bagi warga masyarakat yang terkena dampak pengadaan tanah diupayakan agar mampu mengganti kehilangan yang telah diderita pemegang hak atas tanah agar masyarakat yang bersangkutan tetap terjamin penghidupannya serta terhindar dari pemiskinan sebagai dampak hilangnya tanah mereka. Masyarakat pemilik atau penggarap tanah yang terkena dampak harus mendapat ganti kerugian yang memenuhi prinsip-prinsip keadilan dan ditentukan berdasar suatu proses yang secara jelas dan tegas untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan wewenang. Dalam kaitan ini UU Pengadaan Tanah mengatur secara limitatif jenis-jenis pembangunan yang dikategorikan sebagai kepentingan umum. Namun demikian UU Pengadaan Tanah belum secara tegas mengatur ganti kerugian nonekonomi atau kerugian sosial yang diderita masyarakat yang tanahnya diambilalih untuk kegiatan pembangunan, yang dapat berdampak pada penurunan tingkat kesejahteraan masyarakat pasca tanahnya diambil alih oleh pemerintah.

Mekanisme ganti kerugian yang diatur dalam UU Pengadaan Tanah relatif lebih baik dan memiliki kepastian hukum jika dibandingkan dengan peraturan pengadaan tanah sebelum terbentuknya UU Pengadaan Tanah. Mekanisme pengadaan tanah yang diawali dengan konsultasi publik pada tahap persiapan merupakan langkah upaya transparansi atas kegiatan pembangunan yang berdampak pada masyarakat. Disamping itu, mekanisme penentuan ganti kerugian yang mengedepankan prinsip musyawarah serta adanya Lembaga Penilai Tanah yang independen dan profesional, diharapkan mampu memposisikan pemegang hak atas tanah yang terkena dampak pengadaan tanah untuk memperjuangkan hak-haknya dan pemegang hak atas tanah dapat memperoleh harga atau nilai ganti kerugian yang layak dan adil.

B. Rekomendasi

Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kegiatan pembangunan harus mencerminkan kepastian hukum dan rasa keadilan. Oleh karenanya harus dapat dijamin terselenggaranya musyawarah secara sukarela dan bebas dari tekanan, dengan mengatur secara jelas dan mensosialisasi hak masyarakat dalam mengajukan keberatan serta tata caranya.

Penentuan nilai ganti kerugian oleh Lembaga Penilai Tanah menjadi hal penting bagi pemegang hak atas tanah yang digunakan untuk kegiatan pembangunan. Oleh karenanya Independensi dan profesionalitas penilai tanah menjadi suatu keharusan. Untuk menciptakan keadilan dan kepastian hukum bagi masyarakat maka diperlukan pengaturan mengenai metode dan standar penilaian terhadap tanah termasuk standar penilaian kerugian nonfisik dalam peraturan perundang-undangan. Selanjutnya mengingat dalam UU Pengadaan Tanah diatur keterlibatan Lembaga Pertanahan, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional, dalam pemberian izin bagi Penilai Tanah sehingga dikhawatirkan profesionalitas dan independensi Penilai Tanah dapat diintervensi, maka diperlukan mekanisme pengawasan terhadap Penilai Tanah.

DAFTAR PUSTAKA

- Akhmad Safik, *Komentar Terhadap UU No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum* Jurnal Hukum Ekonomi dan Teknologi, Tahun I No. 9 November 2012, <http://www.jurnalhet.com/artikel-bulanan.htm>.
- Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009 Maria S.W. Sumardjono, *Pengaturan Sumber Daya Alam di Indonesia Antara yang Tersurat dan Tersirat: Kajian Kritis Undang-Undang Terkait Penataan Ruang dan sumber Daya Alam*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2011.
- Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional dalam Hubungannya dengan TAP MPR RI IX/MPR/2001*, Jakarta: Universitas Trisakti Merry Tjoanda, *Wujud Ganti Rugi Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata: Jurnal Sasi Vol. 16 No. 4* Soetandyo Wignyosoebroto, *Hukum Paradigma, Metoda dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: Huma.
- Imam Sudiyat, *Hukum Adat Sketsa Adat*, Yogyakarta: Liberty, cetakan ke-9, 2011.
- Soetandyo Wignyosoebroto, *Hukum, Paradigma, Metoda, dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: Elsam, 2002.
- Sudikno Mertokusumu, *Teori Hukum*, Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2012.
- "Ahli: UU Pengadaan Tanah Berorientasi Penggusuran Pemberlakuan UU Pengadaan Tanah berdampak menelantarkan masyarakat", hukumonline.com, 31 Agustus 2012.
- "Di Mana Pengaturan Kerugian Konsekuensial dalam Hukum Indonesia?", hukumonline.com, diakses 28 November 2012.
- Kardoman Tumangger, "Kasus Pembangunan Waduk Kedung Ombo: Analisis", <http://kardomantumangger.blogspot.com>, diakses 28 Desember 2012.

Peraturan Perundang-Undangan

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Ganti Kerugian Tanah untuk Kepentingan Pembangunan

UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

BAGIAN KEEMPAT

**URGENSI TRANSFORMASI BISNIS DAN KELEMBAGAAN KOPERASI
PASCA-PEMBERLAKUAN UU NOMOR 17 TAHUN 2012
TENTANG PERKOPERASIAN**

*Juli Panglima Saragih**

* Penulis adalah Peneliti Madya Bidang Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian Pelayanan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI. *Alamat Email: saragihjulipanglima@yahoo.co.id.*

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Berdasarkan prinsip dan filosofi koperasi, koperasi merupakan suatu organisasi kumpulan orang yang menyebut dirinya sebagai anggota koperasi yang memiliki tujuan dan kepentingan yang sama. Sebagai suatu organisasi, maka koperasi harus ada pelakunya, yaitu anggota pendiri koperasi, anggota bukan pendiri koperasi, dan unsur lainnya seperti adanya pengurus (pengelola), dan juga pengawas (pengendali) koperasi. Sebagai kumpulan orang, maka organisasi koperasi dapat diterjemahkan sebagai “organisasi sosial” yang memiliki tujuan dan kepentingan bersama, bukan sebagai organisasi kumpulan modal yang identik dengan badan usaha lain dalam sistem kapitalisme. Oleh karena itu, koperasi sebenarnya lebih mudah hidup dan berkembang pada sistem ekonomi yang bersifat sosialisme. Istilah lain adalah ekonomi sosial atau ekonomi kerakyatan.

Namun dalam perkembangannya, koperasi—sebagai organisasi kumpulan orang juga membutuhkan modal (uang) untuk mencapai tujuan dan kepentingan bersama para anggotanya. Oleh karena itu, setiap mendirikan koperasi, maka anggota pendiri koperasi harus pula memiliki modal awal untuk membentuk atau mendirikan koperasi. Setelah itu, maka koperasi juga harus membutuhkan modal untuk operasional usaha (*working capital*) yang tidak cukup hanya berasal dana uang yang disetor para anggota pendiri koperasi, tetapi juga iuran atau setoran uang dari anggota-anggota baru yang masuk menjadi anggota koperasi yang sudah berdiri. Dengan demikian, maka modal merupakan dan menjadi hal yang penting dalam membentuk dan mengembangkan usaha koperasi.

Perlunya modal dalam organisasi koperasi, maka koperasi sudah menjadi suatu badan usaha atau lajim disebut sebagai entitas bisnis (organisasi bisnis) yang mencari keuntungan. Yang menjadi pertanyaan kemudian adalah, apakah koperasi sebagai badan usaha harus mencari keuntungan atau sebaliknya mengutamakan kepentingan dan tujuan bersama anggota tanpa memikirkan keuntungan (*profit*)? Apabila koperasi sudah dapat mencapai dan mewujudkan tujuan bersama pendirinya dan anggotanya, maka pendirian koperasi sebagai organisasi kumpulan orang telah berhasil.¹ Pencapaian tujuan dan kepentingan

¹ Lihat semangat yang terkandung dalam UU Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.

bersama anggota dimaksud, dapat berwujud adanya peningkatan kesejahteraan anggotanya, atau tercapainya kebutuhan anggota yang tidak hanya dinilai dengan uang. Tetapi koperasi sebagai suatu badan usaha, maka kepentingan dan peningkatan kesejahteraan anggotanya adalah menjadi tujuan utama pendirian koperasi, baik koperasi yang didesain sebagai “organisasi kumpulan orang” atau koperasi sebagai suatu badan usaha (entitas bisnis) yang fokus mencari keuntungan.

Dalam konteks persaingan pasar yang cenderung semakin ketat, maka koperasi tidak hanya perlu melakukan reformasi kelembagaan, tetapi juga harus mampu melakukan diversifikasi usaha (bisnis) di mana koperasi memposisikan dirinya sebagai suatu badan usaha, bukan lagi sebagai “organisasi kumpulan orang”. Saat ini koperasi memang sebagian besar hanya terfokus pada satu jenis usaha (bisnis), seperti koperasi produsen—dimana anggotanya adalah para produsen suatu jenis barang/jasa tertentu. Ada koperasi ritel/dagang dengan kegiatan utamanya adalah usaha perdagangan (ritel) barang-barang kebutuhan pokok masyarakat, atau koperasi para pedagang. Ada juga koperasi penyediaan alat-alat pertanian, perikanan, dan peternakan bagi para anggotanya.

Di samping itu, koperasi yang masih eksis sampai saat ini adalah koperasi dengan kegiatan usaha jasa keuangan simpan-pinjam (koperasi simpan pinjam). Walaupun ada koperasi yang mempunyai unit usaha/bisnis yang beragam, tetapi jumlahnya tidaklah banyak. Selain koperasi simpan pinjam, terdapat sejumlah koperasi yang bisnis utamanya adalah jasa non-keuangan seperti jasa transportasi, dan koperasi jasa non-keuangan lainnya. Sampai sekarang, jenis koperasi yang banyak berkembang dalam masyarakat adalah jenis koperasi simpan pinjam (usaha jasa keuangan) yang hanya fokus pada usaha simpan pinjam kepada anggotanya.

Koperasi sebagai suatu badan usaha akan bertambah kuat dan kokoh apabila koperasi tersebut melakukan diversifikasi usaha atau transformasi usaha/bisnis dengan mendirikan koperasi lain atau jenis usaha lain yang bidang usahanya berbeda dengan usaha induk atau bisnis inti. Hal ini sangat tergantung kepada perkembangan dan kemajuan usaha koperasi yang bersangkutan. Oleh karena itu, di tengah persaingan usaha saat ini, koperasi sebagai badan usaha berbadan hukum harus dapat bersaing dengan badan usaha lain seperti perseroan terbatas (PT), walaupun dari sisi filosofi dan prinsip badan usaha koperasi berbeda dengan PT sebagai badan usaha berbadan hukum.

B. Transformasi Bisnis

Pada umumnya dalam konteks bisnis, terdapat dua jenis transformasi suatu perusahaan atau organisasi bisnis, yaitu: *pertama* transformasi sistem (*business transformation*) yang mengandung tiga elemen penting yaitu struktur, manajemen, dan strategi. *Kedua*, transformasi budaya (*culture transformation*)

yang terdapat dari keyakinan atau *belief*, nilai atau *values* yang akan berujung pada karakter perusahaan. Dalam konteks transformasi sistem, maka koperasi harus berubah termasuk keberanian untuk merubah struktur kelembagaan koperasi (transformasi kelembagaan), manajemen usaha, dan strategi bisnis koperasi yang berorientasi kepada laba (*profitable*). Pengurus sebagai salah satu perangkat organisasi koperasi, tidak hanya berasal dari anggota, tetapi dapat direkrut dari para profesional yang berpengalaman dalam bisnis. Oleh karena itu struktur kelembagaan koperasi harus mudah beradaptasi dan menyesuaikan dengan perubahan di lingkungan bisnis global.

Transformasi sistem lain, adalah dengan merubah strategi atau “gaya” bisnis koperasi yang tidak hanya terfokus pada usaha tertentu, tetapi dengan melakukan ekstensifikasi usaha/bisnis yang lebih potensial. Koperasi produsen, misalnya, dapat mengelola unit usaha lain di luar bisnis inti yang memiliki potensi pasar yang cukup menjanjikan. Saat ini belum banyak koperasi yang melakukan difersifikasi usaha di luar bisnis inti, seperti yang banyak dilakukan perusahaan perseroan, khususnya perseroan terbatas (PT).

Transformasi budaya (*culture transformation*) juga perlu dilakukan koperasi apabila koperasi ingin berkembang dan sejajar dengan bentuk badan usaha lain. Kendati koperasi sudah memiliki nilai-nilai yang dijunjung tinggi oleh para anggotanya, namun nilai-nilai yang dianut koperasi seperti budaya kerja sesungguhnya merupakan kumpulan karakter anggotanya yang diikat oleh empat hal yaitu: kesatuan visi, kesatuan misi, kesatuan nilai, dan makna dari nilai yang dianut koperasi. Pada umumnya visi suatu koperasi yaitu apa tujuan yang akan dicapai koperasi.

Ketika suatu jenis koperasi sudah berkembang dan maju, maka koperasi tersebut perlu memikirkan untuk melakukan diversifikasi usaha yang dapat dijadikan sebagai unit bisnis yang benar-benar mendatangkan keuntungan bagi koperasi. Pengelolaan unit bisnis koperasi ini perlu dilakukan secara hati-hati namun tidak tertutup kemungkinan berada dalam satu lini bisnis utama atau di luar lini bisnis utama.

Dalam praktik bisnis, tentu sangat jarang suatu usaha atau perusahaan yang terus menerus untung dalam kondisi persaingan yang sangat ketat saat ini. Koperasi sebagai badan usaha yang memiliki tujuan untuk meningkatkan ekonomi anggotanya, maka pengembangan usaha koperasi merupakan suatu terobosan dan strategi usaha sebagaimana yang biasa dilakukan oleh badan usaha lain seperti perseroan terbatas (PT) atau perusahaan lainnya. Bisa saja suatu koperasi berkembang dengan hanya satu jenis usaha saja tanpa melakukan diversifikasi usaha. Namun tidak ada yang salah dan lebih baik apabila koperasi berani melakukan diversifikasi usaha baik dalam satu lini usaha atau di luar bisnis inti.

Keberanian koperasi berusaha di luar bisnis inti, akan memberikan efek psikologis bagi koperasi lain untuk berkembang. Strategi ini belum biasa

dilakukan oleh badan usaha koperasi. Padahal koperasi juga harus berusaha untuk mencari keuntungan agar anggotanya sejahtera. Upaya ini tidak mudah dan butuh waktu untuk mempertimbangkannya. Koperasi sekunder sebenarnya dapat melakukan diversifikasi usaha, karena koperasi sekunder merupakan "*holding company*" bagi koperasi primer sebagai anggotanya.²

Pada prinsipnya koperasi bisa saja menjalankan lebih dari satu unit usaha, karena kepentingan ekonomi anggotanya juga lebih dari satu, misalnya koperasi konsumen bukan hanya menjalankan usaha toko, melainkan dapat membuka usaha simpan-pinjam, yang dalam hal ini dapat juga dilakukan oleh koperasi produsen. Satu hal yang harus ditekankan kepada koperasi sebagai suatu badan usaha adalah bahwa koperasi harus bekerja secara rasional. Karena koperasi bukan semacam paguyuban atau organisasi tradisional yang berbasis emosional. Oleh karena itu, anggota koperasi harus mampu menjalankan usaha bersama agar bisa menolong diri sendiri, dalam arti percaya atas kemampuan sendiri (*self-reliance*), mampu mengorganisir diri di dalam kelompok swadaya (*self-organisation*), mampu mengambil keputusan sendiri (*self-decision*)—melalui rapat anggota sebagai kekuasaan tertinggi dalam organisasi koperasi, mampu menjalankan administrasi sendiri (*self-administration*).³

Salah satu koperasi multipurpose paling berjaya saat ini versi majalah PIP adalah Koperasi Pegawai PT. INDOSAT (KOPINDOSAT). Usaha yang dikelolanya meliputi sembilan unit usaha; outsourcing, kartu selular, konstruksi, rental mobil, jasa layanan, *catering*, *general trading*, printing and billing, framasi dan usaha simpan pinjam. Usaha KOPINDOSAT yang dikembangkan ini belum termasuk anak perusahaan dalam bentuk penyertaan modal.⁴ Tidak heran pada tahun buku 2009, koperasi ini memiliki total omset Rp682,409. Sedangkan

² Sepanjang 2008, Jumlah Koperasi Di Indonesia Bertambah 126 Unit. Koperasi Primer Bertambah 119 Unit Dan Koperasi Sekunder Bertambah 7 Unit. Menteri Koperasi UKM Suryadharma Ali Dalam Evaluasi Program 2008 Dan Rencana Program 2009 Kementerian Koperasi Dan UKM, mengatakan saat ini total Koperasi Primer Tingkat Nasional Mencapai 873 Unit, dan Koperasi Sekunder Menjadi 165 Unit. Sedangkan Jumlah Koperasi Seluruh Indonesia Sebanyak 149.793 Koperasi. Saat ini jumlah koperasi di Indonesia mencapai 170.411 unit, yang tersebar di seluruh daerah. Jumlah koperasi terbanyak ada di Provinsi Jawa Tengah berjumlah 25.077 Koperasi, disusul Provinsi Jawa Barat berjumlah 22.664 Koperasi, Provinsi Jawa Timur berjumlah 19.396 Koperasi. Dari Hasil Klasifikasi Dan Peringkatan, Jumlah Koperasi Berkualitas Tahun 2008 Mencapai 42.267 Koperasi. Tahun 2007 Sebanyak 41.381 Koperasi Yang Berkualitas Sehingga Terjadi Peningkatan Koperasi Berkualitas Sebanyak 886 Koperasi. Dalam Rangka Penataan Badan Hukum Koperasi, Selama Tahun 2008 Kemenkop Dan UKM Telah Menyeleksi 3.866 Koperasi Yang Memenuhi Persyaratan Untuk Diumumkan Dalam Berita Negara. (Sumber: KUD Harapan Tani dalam <http://kud-harapantani.com/article/2486/jumlah-koperasi-telah-bertambah-126-unit-pada-tahun-2008-lalu.html>. Diakses 20 Juni 2012).

³ Lihat Muslimin Nasution, *Koperasi, Menjawab Kondisi Ekonomi Nasional*, Cetakan I Agustus 2008, Penerbit PIP dan LPEK Jakarta, hlm.10.

⁴ Majalah PIP Nomor 321 Th XXVIII, April 2010, Jakarta, DEKOPIN, hlm. 40.

keuntungan yang diraup berupa isa Hasil Usaha (SHU) sebelum dipotong pajak senilai Rp30,050 Miliar.⁵

C. Maksud dan Tujuan Penulisan

Tulisan ini berupaya mencoba menjelaskan mengenai urgensi (perlunya) transformasi bisnis usaha koperasi dalam upaya untuk mensejahterakan para anggotanya serta memberikan kontribusi terhadap perekonomian nasional. Bagaimanapun koperasi adalah badan usaha yang tidak hanya berperan dalam dalam memajukan anggotanya, tetapi harus dapat menumbang kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi (PDB).

D. Sistematika Penulisan

Tulisan ini disusun berdasarkan sistematika standar penulisan bagian dari sebuah buku. Oleh karena itu, sistematika tulisan terdiri dari Bab I Pendahuluan; Bab II Definisi, Nilai, dan Prinsip Koperasi, Bab III Strategi Pengembangan Koperasi, Diversifikasi dan Transformasi Binis Koperasi, dan Bab IV Penutup.

⁵ *Ibid.*, hlm.30.

BAB II

DEFINISI, NILAI, DAN PRINSIP KOPERASI

A. Definisi Koperasi

Berdasarkan UU Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, *Koperasi adalah badan hukum yang didirikan oleh orang perseorangan atau badan hukum Koperasi dengan pemisahan kekayaan para anggotanya sebagai modal untuk menjalankan perusahaan yang memenuhi aspirasi dan kebutuhan bersama di bidang ekonomi, sosial dan budaya sesuai dengan nilai dan prinsip Koperasi*. Sedangkan definisi perkoperasian adalah segala sesuatu yang menyangkut dan berkaitan dengan koperasi. Berdasarkan UU No. 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian, Lembaran Negara Nomor 212, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5316, -menggantikan UU No. 25 Tahun 1992, yang dimaksud dengan koperasi adalah *badan hukum yang didirikan oleh orang perseorangan atau badan hukum Koperasi, dengan pemisahan kekayaan para anggotanya sebagai modal untuk menjalankan usaha, yang memenuhi aspirasi dan kebutuhan bersama di bidang ekonomi, sosial, dan budaya sesuai dengan nilai dan prinsip koperasi*.

Sebagaimana disebutkan di atas, berdasarkan prinsip dan filosofi koperasi, koperasi merupakan suatu organisasi kumpulan orang yang menyebut dirinya sebagai anggota koperasi yang memiliki tujuan sama. Sebagai suatu organisasi, maka koperasi harus ada pelakunya, yaitu anggota koperasi dan unsur lainnya seperti adanya pengurus (pengelola) dan juga unsur pengawas (pengendali). Sebagai kumpulan orang, maka koperasi dapat diterjemahkan sebagai "organisasi sosial" yang memiliki tujuan dan kepentingan bersama, bukan kumpulan modal yang identik dengan sistem kapitalis.

Definisi Koperasi yang berlaku dan dipergunakan oleh gerakan Koperasi dunia seperti ICA (*International Cooperative Alliance*) adalah bahwa koperasi merupakan perkumpulan otonom dari orang-orang yang bersatu secara sukarela untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dan aspirasi-aspirasi ekonomi, sosial, dan budaya bersama melalui perusahaan yang mereka miliki bersama dan mereka kendalikan secara demokratis. Definisi tersebut merupakan satu kesatuan dengan nilai-nilai **dan prinsip-prinsip Koperasi, yang selanjutnya disebut identitas Koperasi.**

Begitu pula secara historis, gerakan Koperasi Indonesia tidak melakukan perbedaan mendasar antara Koperasi yang didirikan dan beranggotakan orang-

seorang yang disebut dengan Koperasi Primer, dan Koperasi yang didirikan oleh dan beranggotakan badan hukum Koperasi yang disebut Koperasi Sekunder. Koperasi primer dan koperasi sekunder merupakan tingkatan koperasi di masyarakat saat ini, bukan jenis koperasi. Koperasi sekunder tetap harus memajukan kesejahteraan dan kemakmuran anggotanya yang notabene adalah koperasi-koperasi primer.

Dilihat dari jenis-jenis koperasi, maka koperasi terdiri dari koperasi produsen, koperasi konsumen, koperasi jasa non-keuangan, dan koperasi simpan-pinjam (koperasi jasa keuangan). Yang dimaksud dengan Koperasi Simpan Pinjam adalah Koperasi yang menjalankan usaha simpan pinjam sebagai satu-satunya kegiatan usaha. Koperasi simpan pinjam tidak boleh melakukan kegiatan usaha di luar simpan pinjam.

Koperasi produsen adalah koperasi yang menyelenggarakan atau menjalankan kegiatan usaha pelayanan di bidang pengadaan sarana produksi dan pemasaran produksi yang dihasilkan oleh anggota kepada anggota dan non-anggota.

Koperasi konsumen adalah koperasi yang menyelenggarakan atau menjalankan kegiatan usaha pelayanan di bidang penyediaan barang kebutuhan anggota dan non-anggota.

Koperasi jasa adalah koperasi yang menyelenggarakan atau menjalankan kegiatan usaha pelayanan jasa non-simpan pinjam yang diperlukan oleh anggota dan non-anggota.⁶

B. Nilai-Nilai Koperasi⁷

Nilai-nilai yang mendasari kegiatan dan gerakan koperasi saat ini adalah:

- kekeluargaan,
- menolong diri sendiri,
- bertanggungjawab,
- demokrasi,
- persamaan,
- berkeadilan, dan
- kemandirian.

Sedangkan nilai-nilai yang diyakini oleh setiap anggota koperasi adalah:

- kejujuran,
- keterbukaan,
- tanggungjawab,
- kepedulian terhadap orang lain.

Nilai yang mendasari dan nilai yang diyakini koperasi menjadi semangat dalam mencapai tujuan koperasi, yakni meningkatkan kesejahteraan

⁶ Lihat UU Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian dan RUU tentang Perkoperasian.

⁷ *Ibid*

anggotanya serta kesejahteraan masyarakat pada umumnya. Artinya dengan nilai-nilai tersebut, tujuan koperasi lebih mudah dapat dicapai. Oleh karena itu, setiap koperasi harus menterjemahkan nilai-nilai di atas dalam setiap usaha yang dijalankan koperasi, baik sebagai koperasi produsen, koperasi konsumen, koperasi jasa dan koperasi simpan pinjam.

C. Prinsip Koperasi

Sebagaimana telah disebutkan di atas bahwa koperasi sebenarnya merupakan salah satu alternatif bentuk badan usaha yang dipilih oleh para anggotanya untuk memperjuangkan kepentingan bersama anggotanya. Ketika para anggotanya memilih koperasi untuk memperjuangkan kepentingan bersama, maka harus ada prinsip dasar yang mutlak diketahui dan dilaksanakan oleh anggota koperasi baik anggota sebagai pendiri koperasi maupun anggota yang bukan pendiri koperasi tetapi sebagai pengguna koperasi. Oleh karena itu, pada tataran mikro prinsip dasar koperasi antara lain adalah⁸:

- 1) Koperasi adalah asosiasi atau kumpulan orang-orang atau kelompok orang, bukan hanya sebagai suatu asosiasi atau kumpulan modal.
- 2) Koperasi sebagai pilihan bentuk badan usaha dibentuk dan dikembangkan dari, oleh dan untuk anggotanya. Cara berkoperasi merupakan suatu pilihan cara berusaha yang dianggap terbaik bagi para anggotanya untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan bersama.
- 3) Koperasi sebagai suatu bentuk badan usaha harus dijalankan secara efisien agar tidak terjerumus dan berakhir pada pembubaran koperasi karena tidak lagi memiliki sumber daya yang cukup untuk berkembang maju. Artinya, masyarakat akan melihat koperasi dapat bertahan di tengah-tengah persaingan di antara bentuk badan usaha lain, seperti perseroan terbatas (PT), perseroan komanditer (CV), atau perusahaan firma (Fa) yang tujuan utamanya adalah memperoleh keuntungan sebesar-besarnya dengan pengorbanan biaya yang sekecil-kecilnya.
- 4) Koperasi harus mampu meningkatkan kepuasan kepada anggotanya. Hal ini akan memberikan efek positif kepada masyarakat bahwa koperasi bermanfaat bagi anggotanya. Sehingga masyarakat lain akan terdorong untuk menjadi anggota koperasi. Dengan demikian maka koperasi dapat bertambah besar.
- 5) Oleh karena tujuan koperasi untuk memenuhi kebutuhan dan melayani anggotanya, maka setiap anggota berhak menentukan sepenuhnya bagaimana dan untuk apa sumber daya yang terkumpul dipergunakan. Oleh karena itu, seluruh anggota harus sepakat untuk menentukan apa upaya yang harus dilakukan dalam mengelola seluruh sumber daya yang dimiliki koperasi.

⁸ *Ibid*, hlm. 93-94.

- 6) Koperasi harus menjalankan prinsip keadilan bagi semua anggotanya. Oleh karena itu, nilai-nilai demokrasi harus tetap dilaksanakan dalam setiap aktivitas koperasi, termasuk dalam proses pengambilan kebijakan atau keputusan dalam rapat anggota. Prinsip ini menjadi suatu pilihan yang paling tepat karena koperasi adalah organisasi kumpulan orang yang secara alami tentu pasti memiliki perbedaan pandangan masing-masing tentang hal-hal yang berkaitan dengan koperasi.
- 7) Koperasi harus senantiasa melakukan program pendidikan dan pelatihan baik bagi anggota, pengurus dan pengawas yang disesuaikan dengan kebutuhan koperasi yang bersangkutan.

Berdasarkan UU Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian, prinsip-prinsip koperasi adalah:

- keanggotaan koperasi bersifat sukarela dan terbuka,
- pengawasan oleh anggota diselenggarakan secara demokratis,
- anggota berpartisipasi aktif dalam kegiatan koperasi,
- koperasi merupakan badan usaha swadaya yang otonom dan independen,
- koperasi menjalankan pendidikan dan dan pelatihan bagi anggota, pengawas, pengurus, dan karyawannya, serta memberikan informasi kepada masyarakat tentang jati diri, kegiatan, dan kemanfaatan koperasi,
- koperasi melayani anggotanya secara prima dan memperkuat gerakan koperasi dengan bekerja sama melalui jaringan kegiatan pada tingkat lokal, nasional, regional, dan internasional,
- koperasi bekerja untuk pembangunan berkelanjutan bagi lingkungan dan masyarakatnya melalui kebijakan yang disepakati oleh anggota.

BAB III

STRATEGI PEMBERDAYAAN, DIVERSIFIKASI DAN TRANSFORMASI BISNIS DAN KELEMBAGAAN

Untuk mencapai tujuan koperasi, maka tidak hanya diperlukan sumber daya, khususnya sumber daya ekonomi semata tetapi perlu strategi pemberdayaan (pengembangan) usaha agar tujuan pembentukan koperasi dapat tercapai. Oleh karena itu strategi pemberdayaan koperasi tergantung kepada tujuan pembentukan koperasi itu sendiri. Apabila tujuan pembentukan koperasi hanya sebatas usaha untuk memenuhi kebutuhan pokok para anggotanya (koperasi konsumen), maka strategi yang dilakukan berbeda dengan tujuan pembentukan koperasi sebagai usaha simpan-pinjam atau pembentukan koperasi produsen dan koperasi jasa.

Koperasi pada dasarnya dapat melakukan diversifikasi usaha, kecuali pada koperasi simpan pinjam. Oleh karena itu, koperasi non-simpan pinjam yang melakukan berbagai jenis usaha di luar bisnis inti memang bertujuan membantu masyarakat lain yang bukan anggotanya karena hal ini bertujuan untuk mengembangkan usaha koperasi tersebut. Semakin banyak masyarakat bukan anggota yang bertransaksi ekonomi atau bisnis dengan koperasi non-simpan pinjam, secara tidak langsung akan meningkatkan kepercayaan masyarakat luas kepada koperasi.

A. Perlu Transformasi Bisnis dan Kelembagaan

Dalam konteks bisnis, terdapat dua jenis transformasi suatu perusahaan yaitu: *pertama* transformasi sistem (*business transformation*) yang mengandung tiga elemen penting yaitu struktur, manajemen, dan strategi. *Kedua*, transformasi budaya (*culture transformation*) yang terdiri dari: keyakinan atau *belief*, nilai atau *values* yang akan berujung pada pembentukan karakter perusahaan. Dalam konteks transformasi sistem, maka koperasi harus berubah termasuk keberanian untuk merubah struktur kelembagaan koperasi, manajemen usaha, dan strategi bisnis koperasi yang berorientasi kepada laba (*profitable*).

Salah satu bentuk perubahan dalam struktur kelembagaan koperasi adalah anggota pengurus sebagai salah satu perangkat organisasi koperasi, yang tidak hanya berasal dari anggota, tetapi dapat direkrut dari para profesional bukan anggota yang berpengalaman dalam bisnis. Oleh karena itu struktur kelembagaan koperasi harus senantiasa mudah beradaptasi dan menyesuaikan dengan perubahan di lingkungan bisnis global.

Transformasi sistem lain adalah dengan merubah strategi bisnis koperasi yang tidak hanya terfokus pada usaha tertentu, tetapi dengan melakukan ekstensifikasi usaha atau melakukan difersifikasi usaha yang potensial. Koperasi produsen, misalnya, dapat mengelola unit usaha lain di luar bisnis inti yang memiliki potensi pasar yang cukup menjanjikan. Saat ini belum banyak koperasi yang melakukan diversifikasi usaha di luar bisnis inti, seperti yang banyak dilakukan perusahaan perseroan, khususnya perseroan terbatas (PT).

Transformasi budaya (*culture transformation*) juga perlu dilakukan koperasi apabila koperasi ingin berkembang dan sejajar dengan bentuk badan usaha lain. Kendati koperasi sudah memiliki nilai-nilai yang dijunjung tinggi oleh para anggotanya, namun nilai-nilai yang dianut koperasi seperti budaya kerja sesungguhnya merupakan kumpulan karakter anggotanya yang diikat oleh empat hal yaitu: kesatuan visi, kesatuan misi, kesatuan nilai, dan makna dari nilai yang dianut koperasi. Visi koperasi yaitu apa tujuan yang akan dicapai koperasi.

Misi koperasi adalah apa yang sedang dan akan dilakukan koperasi untuk mencapai tujuan tersebut. Sedangkan nilai-nilai koperasi dalam hal ini adalah pedoman perilaku yang penting dilakukan oleh anggota, pengawas, pengurus, dan karyawan koperasi. Visi, misi, dan nilai apabila diaplikasikan maka akan menimbulkan makna bekerja, baik untuk kepentingan dan kesejahteraan anggota, tetapi juga untuk karyawan yang bekerja di koperasi. Pengurus dan karyawan yang bekerja di lembaga koperasi berhak merasakan pekerjaan sebagai hal yang luhur dan bernilai yang membuat mereka senantiasa termotivasi dan merasa memiliki koperasi, walaupun mereka tidak sebagai anggota koperasi.

Saat ini koperasi tengah dihadapkan pada derasnya arus globalisasi dengan sistem ekonomi pasar bebas (*liberalisasi pasar*). Sementara koperasi hanya dapat "*struggle*" dalam sistem ekonomi pasar sosial (*social market*). Kendati sistem ekonomi pasar bebas—juga belum dapat membawa efek kesejahteraan pada masyarakat miskin di banyak negara berkembang, tetapi kaum atau kelompok pemodal masih tetap eksis dan sesewaktu dapat "menggilas" koperasi sebagai salah satu pilihan bentuk usaha yang juga mampu untuk mensejahterakan masyarakat marjinal dan miskin, baik di pedesaan maupun di perkotaan.

B. Transformasi Koperasi dan Lingkungan Strategis

Dalam kaitan dengan upaya koperasi bertransformasi, koperasi perlu memahami arah perkembangan lingkungan strategis seperti perkembangan teknologi komunikasi dan teknologi informasi. Di samping itu, dalam menghadapi persaingan bisnis global, dimana terdapat pesaing dari pelaku usaha swasta dan BUMN, maka koperasi perlu melakukan berbagai strategi usaha tanpa harus mengorbankan nilai-nilai dan prinsip dasar koperasi sebagai badan usaha atau "organisasi kumpulan orang", agar mampu bersaing di tengah

persaingan global. Di bawah ini dijelaskan prasyarat transformasi koperasi di tengah lingkungan strategis dan persaingan global.

Tabel 4.1. Matriks Transformasi Bisnis dan Kelembagaan Koperasi

Variabel Independen	Stakeholders (siapa yang melakukan apa?)			Skor/Nilai Transformasi
	Peran Negara	Masyarakat	Dunia Usaha	
Kebijakan Subsidi/ Insentif	√	-	-	10
Partisipasi Modal/ Kerjasama Bisnis	√	√	√	10
Pendidikan & Pelatihan				

perkoperasian tentunya juga menjadi tugas masyarakat, termasuk perguruan tinggi untuk melakukannya.⁹

C. Transformasi Butuh Keberpihakan Negara

Ketika kondisi persaingan pasar sudah sangat ekstrim, hanya sedikit sekali koperasi yang dapat bertahan dan eksis. Koperasi sebagai alternatif kelembagaan formal di masyarakat yang bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat, maka keberpihakan negara mutlak diperlukan. Negara harus membangun suatu "sistem ekonomi yang seimbang" yang dapat melindungi semua pelaku ekonomi (BUMN, swasta, dan koperasi), termasuk koperasi sebagai suatu bentuk badan usaha alternatif yang masih diakui keberadaannya sampai saat ini.

"Keberpihakan" negara tidak hanya dalam bentuk seperti bantuan permodalan, pelatihan, dan pembinaan, tetapi lebih dari itu agar secara alami, koperasi benar-benar dapat bertahan dan berkembang di tengah-tengah perubahan lingkungan bisnis dan persaingan bisnis global. Artinya negara (pemerintah) harus menjaga agar sistem ekonomi yang dibangun dan dikembangkan tidak boleh mengesampingkan atau melumpuhkan pelaku ekonomi lain di pasar dalam hal ini koperasi dan pelaku usaha UMKM yang terbukti mampu menyerap banyak tenaga kerja, khususnya di sektor informal. Konsep neo-liberalisme ekonomi yang telah menyebar ke hampir banyak negara di dunia termasuk Indonesia, banyak ditentang oleh masyarakat, khususnya para ahli ekonomi yang tergabung dalam ISEI.

Dalam Kongres ke-17 Ikatan sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI) di Bukittinggi, Sumatera Barat menegaskan dan menyerukan agar pembangunan ekonomi dan sosial kembali ke jatidiri Ekonomi Pancasila. Kembali ke jatidiri Sistem Ekonomi Pancasila berarti roh pembangunan ekonomi harus didasarkan pada nilai-nilai kelembagaan Pancasila. Kelima asas dan nilai keutamaan Pancasila harus menjadi rujukan pertama dan utama dalam penyusunan model ekonomi Indonesia.¹⁰

Namun reformasi total ekonomi Indonesia dengan kembali ke Sistem Ekonomi Pancasila hanya bisa efektif jika dimulai dan dimotori secara serius dan nyata oleh Pemerintah. Ekonomi Indonesia yang bergerak makin liar menuntut negara benar-benar "hadir" mengambil peran kunci yang bersifat kondisional dan cenderung lebih proporsional. Sistem Ekonomi Pasar tidak serta merta meninggalkan peran Negara. Redefinisi peran Negara perlu dilakukan dalam tiga tingkatan sekaligus. *Level pertama* terkait dengan konstruksi perundang-undangan yang menunjukkan koherensi UUD Tahun 1945 dengan berbagai

⁹ Lihat Pidato Ilmiah Menteri Koperasi dan UKM RI, Aliwarman Hanan, pada acara Wisuda Sarjana (S1) dan Pascasarjana (S2) Universitas Esa Unggul (UEU), Jakarta, tanggal 06 Oktober 2001.

¹⁰ Lihat Bernhard Limbong, *Pengusaha Koperasi*, Cetakan Pertama 2010, Penerbit Margaretha Pustaka, Jakarta, Hal.10-11.

undang-undang turunannya. *Level kedua*, merujuk pada konstruksi kebijakan yang mengatur secara teknis sektor-sektor perekonomian serta keterkaitannya dalam sebuah totalitas kebijakan pemerintah. Hal ini dapat berupa kebijakan

Tabel 4.2.

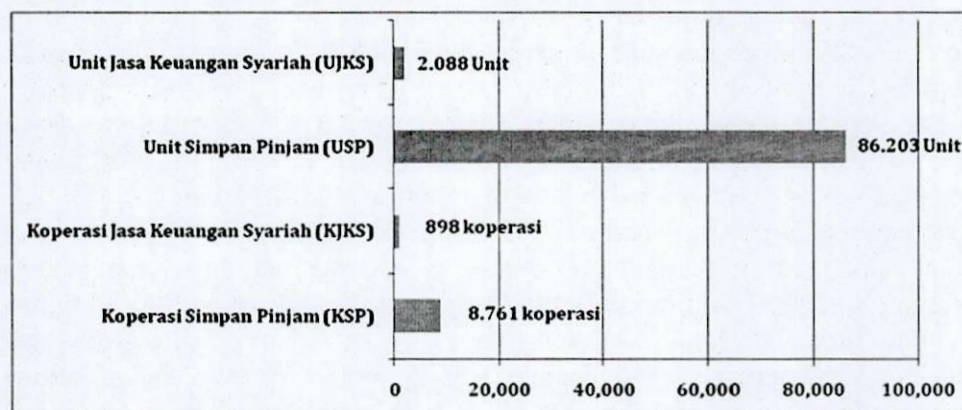
Perkembangan Koperasi Kredit (*Credit Union*) di Indonesia (2000,2005,2009)

Tahun	Jlh Kopdit	Jlh Anggota	Simpanan (Rp000)	Pinjaman (Rp)	Kekayaan/ Asset (Rp)	Dana Cadangan (Rp)
2000	1.099	256.369	128.113.673	189.669.827	242.257.907	15.509.749
2005	940	603.728	1.459.244.555	1.483.032.674.	1.874.915.758	51.821.392
2009	888	1.330.138	6.262.756.250	5.760.613.723	7.396.318.277	275.479.229

Sumber: Kementerian Koperasi dan UKM Republik Indonesia.

Grafik 4.1.

Perkembangan Koperasi Simpan-Pinjam, Unit Jasa Keuangan Syariah, Unit Simpan-Pinjam, dan Unit Keuangan Syariah sampai Tahun 2012



Sumber: Deputi Pembiayaan, Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah, Republik Indonesia.

Tabel 4.3.

Perkembangan Koperasi Berdasarkan Provinsi, Per 31 Desember 2011*)
(Rpjuta)

No.	Provinsi	Koperasi Aktif	Jlh org (Anggota)	RAT (Unit)	Jlh Manajer	Jlh Karyawan	Modal Sendiri	Modal Luar
1	NAD	3.659	483.814	988	2.192	7.144	1.490.004	73.299
2	SUMUT	6.391	2.085.871	3.974	1.352	10.216	1.520.971	302.034
3	SUMBAR	2.366	511.022	1.059	444	3.924	988.911	129.544
4	RIAU	3.417	609.876	990	652	5.580	628.471	152.460
5	JAMBI	2.357	345.105	511	510	3.695	262.910	41.665
6	SUMSEL	3.461	798.588	2.298	620	8.187	986.055	117.053
7	BENGKULU	1.379	167.260	752	151	1.376	284.062	70.616
8	LAMPUNG	2.249	865.957	657	721	5.464	749.391	287.648
9	BABEL	707	96.961	303	164	1.717	89.800	34.562
10	KEP. RIAU	1.444	139.953	140	299	1.290	70.282	

11	DKI JAKARTA	5.021	1.027.777	2.997	1.357	19.150	1.409.784	528.999
12	JABAR	1.4856	4.908.954	4.995	2.878	49.641	5.625.712	1.076.371
13	JATENG	1.9679	4.469.738	13.446	2.655	52.392	5.053.501	278.834
14	DIY	1.926	688.326	1.058	523	5.313	492.622	92.750
15	JATIM	2.5052	5.948.109	11.604	6.062	67.985	8.413.811	1.711.148
16	BANTEN	4.298	948.076	1.042	774	5.711	739.626	148.249
17	NTB	2.693	620.204	805	713	7.628	416.998	18.864
18	NTT	1.800	526.237	1.221	856	3.815	620.099	130.093
19	KALBAR	2.363	718.062	617	455	3.895	1.061.103	99.422
20	KALTENG	1.894	275.723	468	249	2.141	361.671	30.628
21	KALSEL	1.578	376.515	751	401	4.124	436.096	184.007
22	KALTIM	3.458	795.610	1.226	319	7.576	267.677	86.002
23	BALI	3.766	812.914	2.255	1.174	17.540	1.177.339	491.832
24	SULUT	2.970	382.714	209	1.395	10.207	303.301	5.742
25	SULTENG	1.197	239.279	210	593	3.116	316.953	16.928
26	SULRA	2.510	203.533	194	605	6.764	144.629	8.145
27	SULBAR	513	118.362	337	347	1.239	16.870	1.326
28	SULSEL	5.552	1.138.381	1.723	1.723	14.074	1.382.192	131.997
29	GORONTALO	682	125.834	248	321	1.940	90.725	18.347
30	MALUKU	1.912	151.962	232	993	6.027	119.988	3.839
31	MAL. UTARA	848	71.920	246	458	2.329	67.157	18.582
32	PAPUA	1.182	154.038	331	417	1.067	182.512	25.499
33	PAPUA BRT	515	53.338	117	221	629	23.050	6.974

Sumber: Kementerian Koperasi, dan Usaha Kecil dan Menengah, RI
Keterangan : *) Angka Sementara.

D. Hambatan dan Tantangan Pengembangan Koperasi

Presiden RI Soeharto pernah menegaskan: “sekali lagi koperasi merupakan panggilan dan tantangan bagi kita semua untuk mewujudkan demokrasi ekonomi seperti yang ditunjukkan oleh Pasal 33 ayat (1) UUD 1945. Koperasi harus merupakan lembaga ekonomi yang kuat dalam arti mampu mengurus diri sendiri, tumbuh dan berkembang secara mandiri” Penegasan di atas sejalan dengan tema pada Hari Koperasi tahun 2012 yakni: “*Koperasi Mandiri, Rakyat Makmur*”.

Hambatan utama koperasi dapat diklasifikasikan ke dalam dua hal yaitu: hambatan struktural dan hambatan non-struktural. Terdapat empat hambatan non-struktural yang masih dihadapi koperasi sampai saat ini, antara lain adalah: *pertama*, skala ekonominya yang relatif kecil; *kedua*, lemahnya akses terhadap pemasaran; *ketiga*, kurangnya permodalan usaha, khususnya akses

terhadap lembaga perbankan; *keempat*, kurangnya informasi dan minimnya pengembangan teknologi.

Sedangkan hambatan struktural antara lain adalah: *pertama*, kebijakan pemerintah dan pendekatan program yang sering berubah; *kedua*, perubahan politik ekonomi nasional; *ketiga*, hilangnya jatidiri koperasi dan keempat, kurangnya tenaga SDM profesional yang mengelola koperasi sehari-hari.

Pada prinsipnya koperasi bisa saja menjalankan lebih dari satu unit usaha, karena kepentingan ekonomi anggotanya juga lebih dari satu, misalnya koperasi konsumen bukan hanya menjalankan usaha toko, melainkan dapat membuka usaha simpan-pinjam, yang dalam hal ini dapat juga dilakukan oleh koperasi produsen. Satu hal yang harus ditekankan kepada koperasi sebagai suatu badan usaha adalah bahwa koperasi harus bekerja secara rasional. Karena koperasi bukan semacam paguyuban atau organisasi tradisional yang berbasis emosional. Oleh karena itu, anggota koperasi harus mampu menjalankan usaha bersama agar bisa menolong diri sendiri, dalam arti percaya atas kemampuan sendiri (*self-reliance*), mampu mengorganisir diri di dalam kelompok swadaya (*self-organisation*), mampu mengambil keputusan sendiri (*self-decision*)—melalui rapat anggota sebagai kekuasaan tertinggi dalam organisasi koperasi, mampu menjalankan administrasi sendiri (*self-administration*).¹⁴

Koperasi selalu diidentikkan dengan kelompok ekonomi lemah. Salah satu indikatornya adalah fakta bahwa koperasi secara terus menerus sampai saat ini selalu dibantu oleh pemerintah, kendati rezim pemerintahan berganti. Padahal, koperasi lemah adalah karena anggotanya yang terbelah dari segi ekonomi (finansial) maupun sumber daya ekonomi lainnya.

Selain itu, disiplin anggota serta kemampuan meraih keuntungan juga lemah. Oleh karena itu, perkembangan koperasi sangat ditentukan oleh kualitas bisnis atau besar kecilnya skala usaha yang dijalankan yang salah satunya tercermin dari tingkat partisipasi aktif para anggotanya. Semakin aktif para anggotanya dalam menjalankan usaha koperasi maka semakin terbuka peluang dalam peningkatan usaha. Sebaliknya, semakin rendah tingkat partisipasi anggotanya, maka semakin suram masa depan koperasi tersebut. Bahkan koperasi tersebut dapat bubar dan 'termakan' oleh ketatnya persaingan bisnis di pasar. Itulah sebabnya, setelah koperasi dibentuk, sebenarnya pengurus dan manajemen koperasi diharapkan mampu memfasilitasi kegiatan bisnis anggotanya sehingga usaha koperasi tersebut berkembang dan memperoleh keuntungan atau nilai tambah yang layak dari segi ekonomi.

Secara internal, lambannya perkembangan koperasi koperasi di Indonesia disebabkan oleh sejumlah faktor internal koperasi itu sendiri. *Pertama*, modal usaha dan lapangan usaha yang terbatas, sehingga sebagian besar koperasi

¹⁴ Lihat Muslimin Nasution, *Koperasi, Menjawab Kondisi Ekonomi Nasional*, Cetakan I Agustus 2008, Penerbit PIP dan LPEK Jakarta, hlm.10.

hanya mengelola satu jenis usaha, sifatnya temporer dan monoton. *Kedua*, kurangnya tenaga profesional, bahkan sebagian masyarakat enggan masuk sebagai pengelola koperasi karena dinilai tidak menjanjikan masa depan. Sebab pengurus atau karyawan koperasi sering dikonotasikan terbelakang, pengusaha kelas "teri" dan pengelolaannya jauh dari profesional. *Ketiga*, kepastian usaha, sefmentasi pasar, dan daya dukung organisasi yang lemah. *Keempat*, visi dan wawasan bisnis pengurus koperasi yang terbatas, sehingga tidak tercipta inovasi dan kreasi serta sinkronisasi usaha. *Kelima*, ketergantungan yang dominan pada bantuan pemerintah. *Keenam*, koperasi tidak dikelola secara profesional, terutama dalam pengelolaan usaha. Tidak ada "follow-up" usaha secara tajam, tidak terjadi perputaran modal secara baik, tidak tercipta siklus kerja yang baku dan berstandar tinggi, serta tidak tumbuhnya partisipasi kerja secara intensif dan bermutu.¹⁵

E. Strategi Pemberdayaan Koperasi

Pemberdayaan koperasi, usaha mikro, usaha kecil, dan usaha menengah (KUMKM) merupakan upaya strategis dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat karena KUMKM merupakan bagian terbesar dari aktivitas masyarakat Indonesia. Hal itu ditunjukkan dengan jumlah UMKM pada tahun 2008 mencapai 51,3 juta unit usaha atau 99,9 persen dari jumlah unit usaha di Indonesia. Sementara itu, jumlah tenaga kerjanya yang terlibat mencapai 90,9 juta orang atau 97,0 persen dari seluruh tenaga kerja Indonesia. Pada tahun yang sama, jumlah koperasi adalah sebanyak 155 ribu unit, dengan jumlah anggota mencapai sekitar 26,8 juta orang. Produktivitas usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) juga menunjukkan peningkatan sebesar 3,0 persen pada tahun 2008 dibandingkan tahun sebelumnya. Peningkatan produktivitas ini masih lebih rendah dibandingkan dengan peningkatan produktivitas per unit usaha secara nasional sebesar 3,2 persen. Sementara itu, peran ekspor nonmigas UMKM pada tahun 2008 menunjukkan kontribusi yang cukup besar, yaitu 20,2 persen dari total ekspor. Berdasarkan data dari berbagai sumber, jika jumlah koperasi di Indoensia tahun 1978 berjumlah 17.430 maka tahun 1982 jumlah koperasi mencapai 23.048 koperasi. Dari jumlah 23.048 tersebut yang sudah melakukan Rapat Anggota Tahunan (RAT) berjumlah 11.796 koperasi atau 51%.¹⁶

¹⁵ Lihat Bernhard Limbong, *Pengusaha Koperasi*, Cetakan I 2010, Penerbit Margaretha Pustaka, Jakarta, hlm.vi-viii.

¹⁶ www.bappenas.go.id/get-file-server/node/8420, diakses 12 Juli 2012.

Tabel 4.4.**Perkembangan Usaha KUD di Berbagai Sektor sampai Tahun 1982**

Usaha	Jumlah KUD/ Koperasi	Keterangan Usaha
Usaha Pengadaan Pangan (Beras)	3.191	Distribusi 1.932,7 Ton
Usaha Pupuk dan Obat-Obatan	2.874	354.669 Ton Pupuk 1.395.970 Liter Obat
Usaha Tata Niaga Cengkeh	176	Pembelian 16.741 Ton Penjualan 15.965 Ton
Usaha Pemasaran Kopra	184	Pembelian 47,3 Ton Penjualan 42,9 Ton
Usaha Perikanan	585	Omzet Usaha Rp71.432,1 juta
Usaha Peternakan	535	Omzet Usaha Rp67.835,5 juta
Usaha Susu	162	Produksi 199,8 juta liter
Usaha Kerajinan Rakyat/ Rumah tangga	488	Omzet usaha Rp148.691,2 juta (1981)
Usaha Produksi Tahu-Tempe	67	Volume Usaha Rp53.175,6 juta
Usaha Transportasi Darat	53	Jumlah Anggota 24.112 orang Jumlah Armada 2.942 Kendaraan

Sumber: Laporan Perkembangan Koperasi Kabinet Pembangunan III 1978-1983, Diterbitkan oleh Departemen Perdagangan dan Koperasi.

Untuk mencapai tujuan koperasi, maka tidak hanya diperlukan sumber daya, khususnya sumber daya ekonomi semata tetapi perlu strategi agar tujuan pembentukan koperasi dapat tercapai. Oleh karena itu strategi pemberdayaan koperasi tergantung kepada tujuan pembentukan koperasi itu sendiri. Apabila tujuan pembentukan koperasi hanya sebatas usaha untuk memenuhi kebutuhan pokok para anggotanya (koperasi konsumen), maka strategi yang dilakukan berbeda dengan tujuan pembentukan koperasi sebagai usaha simpan-pinjam atau pembentukan koperasi produsen.

Tetapi pada tataran makro, strategi pemberdayaan koperasi pada umumnya relatif sama dari rezim pemerintahan yang satu ke rezim pemerintahan lainnya, yakni:¹⁷

- 1) strategi pemberdayaan koperasi sebagai organisasi atau lembaga ekonomi kerakyatan.
- 2) strategi pemberdayaan koperasi melalui upaya peningkatan dan pemeliharaan citra gerakan koperasi.
- 3) strategi pemberdayaan koperasi melalui upaya penciptaan dan pertumbuhan iklim usaha yang kondusif.
- 4) strategi pemberdayaan koperasi melalui penataan dan pemantapan struktur kelembagaan koperasi.

¹⁷ *Ibid*, hal.202-212.

- 5) strategi pemberdayaan koperasi melalui peningkatan kualitas manajemen koperasi.
- 6) strategi pemberdayaan koperasi melalui pengembangan usaha koperasi (diversifikasi usaha).
- 7) strategi pemberdayaan koperasi melalui upaya pendidikan dan pelatihan bagi anggota dan/atau SDM koperasi.
- 8) strategi pemberdayaan koperasi melalui peningkatan kesadaran dan partisipasi masyarakat dalam berkoperasi.
- 9) strategi pemberdayaan koperasi melalui reformasi kebijakan dan birokrasi pemerintah.
- 10) strategi pemberdayaan koperasi melalui pembangunan dan/atau penguatan lembaga keuangan koperasi.

Dari aspek penguatan kelembagaan koperasi, telah banyak yang dilakukan pemerintah. Sebagai salah satu organisasi bisnis di tanah air yang mengutamakan kesejahteraan anggotanya, maka koperasi harus mampu beradaptasi terhadap perkembangan teknologi dan bisnis global. Walaupun hakekat koperasi merupakan "kumpulan orang", tetapi tidak boleh dijadikan sebagai hambatan dalam pengembangan usaha bisnis koperasi. Sebab dalam kelembagaan koperasi, sudah ada pengurus, pengawas, dan karyawan yang menjalankan bisnis koperasi sehari-hari. Anggota koperasi tidak harus menjadi pengurus dan karyawan. Anggota koperasi tentu ditantang untuk melakukan inovasi bisnis demi kemajuan koperasi, baik koperasi produsen, koperasi konsumen, maupun koperasi jasa. Oleh karena itu, koperasi sebagai suatu badan usaha adalah pilihan bagi mereka yang mendirikan koperasi. Oleh karena itu, tujuan pendirian koperasi pun harus jelas dan terukur.

BAB IV PENUTUP

Walaupun koperasi identik dengan “organisasi kumpulan orang (minimal 20 orang anggota), koperasi juga menjadi suatu badan usaha yang mencari keuntungan agar ada peningkatan kesejahteraan anggotanya. Sebab kesejahteraan dan kemakmuran anggotanya adalah tujuan utama pendirian koperasi sebagai suatu badan usaha. Untuk mencapai tujuan tersebut, tidak hanya perlu reformasi kelembagaan, peningkatan kualitas SDM (pengurus dan pengawas), tetapi juga harus mampu mengambil setiap peluang usaha yang berkembang di pasar.

Terkadang sering ditemui banyak koperasi tidak dapat mengembangkan usaha karena kekurangan dan keterbatasan koperasi seperti persoalan SDM, minimnya akses terhadap teknologi informasi, kurangnya informasi pasar, sampai pada keterbatasan modal usaha (*working kapital*). Seharusnya saat ini persoalan tersebut di atas sudah harus dapat diatasi. Tidak dapat dipungkiri persoalan internal koperasi menjadi penghambat kemajuan koperasi. Strategi dalam mengembangkan usaha dapat dilakukan melalui difersifikasi usaha atau transformasi bisnis. Artinya koperasi harus berani membuka dan memasuki bisnis baru di luar bisnis inti. Atau mengganti bisnis inti dengan jenis usaha lain setelah dilakukan analisa dan kalkulasi bisnis yang matang. Apabila hal ini tidak dapat dilakukan koperasi maka bisnis koperasi hanya dapat berjalan di tempat, sehingga upaya untuk meningkatkan kesejahteraan anggota belum tercapai.

Dari aspek legal-formal, pemerintah dan DPR RI telah membuat UU tentang Perkoperasian yang baru menggantikan UU No.25 Tahun 1992. Diharapkan dengan lahirnya UU tentang Perkoperasian yang baru ini, koperasi sebagai badan usaha lebih cepat berkembang dan maju. Sebab koperasi juga diharapkan dapat menyumbang pada perekonomian nasional (PDB). Berdasarkan data dalam Tabel di atas, jumlah koperasi yang aktif saat ini mencapai kurang-lebih 133.000 lebih. Jumlah ini tidak termasuk koperasi yang tidak aktif tapi masih eksis di masyarakat. Jumlah tenaga kerja koperasi diluar Anggota dan Manajer) mencapai 342.000 lebih. Dengan demikian maka pemerintah dan

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Adi Sasono, Dkk, *"Koperasi Di dalam Orde Ekonomi Indonesia"*, Cetakan Kedua 1985, Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), Jakarta.
- Badan Penelitian dan Pengembangan Koperasi, Departemen Koperasi, *"Dengan Koperasi Menuju Demokrasi Ekonomi"*, Cetakan Kedua 1992, Penerbit Departemen Koperasi, Jakarta.
- Bernhard Limbong, *"Pengusaha Koperasi; Memperkokoh Fondasi Ekonomi Rakyat"*, Cetakan Pertama, September 2010, Penerbit Margaretha Pustaka, Jakarta.
- Menteri Perdagangan dan Koperasi & Menteri Muda Urusan Koperasi, *"Koperasi, Mekar Di Sela Seribu Tantangan"* (Laporan Perkembangan Koperasi Kabinet Pembangunan III 1978-1983), Penerbit oleh Departemen Perdagangan dan Koperasi RI.
- Muhammad Firdaus dan Agus Edhi Susanto, *"Perkoperasian: Sejarah, Teori dan Praktek"*, Cetakan Kedua Agustus 2004, Penerbit PT.Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Muhammad Hatta, *"Membangun Koperasi dan Koperasi Membangun"*, Edisi Kedua, 1987, Penerbit Pusat Koperasi Pegawai Negeri (PKPN), Jakarta Raya.
- Muslimin Nasution, *"Koperasi: Menjawab Kondisi Ekonomi Indonesia"*, Cetakan Pertama, Agustus 2008, Penerbit Pusat Informasi Perkoperasian (PIP) dan Lembaga Pemberdayaan Ekonomi Kerakyatan.
- Ninik Widiyanti dan Y.W.Sunindhia, *"Koperasi dan Perekonomian Indonesia"*, Cetakan Ketiga, November 1998, Penerbit PT.Rineka Cipta, Jakarta.
- Ninik Widiyanti, *"Manajemen Koperasi"*, Cetakan Ketujuh, September 2002, Penerbit PT.Rineka Cipta, Jakarta.
- Pandji Anoraga dan Ninik Widiyanti, *"Dinamika Koperasi"*, Cetakan Kelima April 2007, Penerbit PT.Rineka Cipta, Jakarta.
- Tiktik Sartika, *"Pengantar Ilmu Ekonomi Koperasi"*, Cetakan Kedua, Oktober 1998, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta.

JURNAL

Jurnal Pengkajian Koperasi dan UKM, Volume 7 Tahun 2012, Penerbit Deputi Bidang Pengkajian Sumberdaya UKMK, Kementerian Koperasi, dan UKM RI.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

UU Nomor 79 Tahun 1959 tentang Perkoperasian

UU Nomor 14 Tahun 1965 tentang Perkoperasian

UU Nomor 12 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perkoperasian.

UU Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.

UU Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian

website

www.bappenas.go.id

BAGIAN KELIMA

**IMPLEMENTASI UU PENATAAN RUANG:
KAJIAN KONFLIK PEMANFAATAN RUANG SEKTOR KEHUTANAN**

*Sri Nurhayati Qodriyatun**

* Penulis adalah Peneliti Madya Bidang Kebijakan Sosial di Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR RI. *Alamat Email: qodri96@yahoo.com.*

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penataan ruang memiliki peran penting bagi pembangunan. Tata ruang diharapkan menjadi pendorong untuk meningkatkan daya dukung wilayah dalam rangka pelaksanaan pembangunan, baik jangka panjang maupun jangka menengah, baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah. Tujuan penyelenggaraan penataan ruang adalah untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berdasarkan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional. Harapannya, ada keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan, terpadu dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia, dan terwujud perlindungan fungsi ruang serta mencegah dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Landasan penataan ruang saat ini adalah Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UU No. 26 Tahun 2007). Undang-undang ini merupakan revisi dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (UU No. 24 Tahun 1992), yang karena adanya beberapa perubahan paradigma dan perkembangan kondisi dalam penataan ruang, seperti adanya desentralisasi dan otonomi daerah menuntut untuk dilakukan pembaharuan dalam penataan ruang yang ada sehingga lahir Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UU No. 26 Tahun 2007). Dari UU No. 26 Tahun 2007 lahir beberapa peraturan pelaksana yang juga menjadi acuan bagi setiap daerah dalam melaksanakan penataan ruangnya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang (PP No. 15 Tahun 2010) dan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang (PP No. 68 Tahun 2010).

Namun dalam pelaksanaannya, penataan ruang di setiap daerah mengalami banyak kendala. Banyak daerah kesulitan untuk melakukan penyesuaian penataan ruangnya berlandaskan aturan baru tersebut, terutama terkait dengan pemanfaatan ruang sektor kehutanan. Berdasarkan UU No. 26 Tahun 2007 dan peraturan pelaksanaannya menyatakan jika terjadi pengalihan fungsi hutan, maka acuan yang harus digunakan adalah Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU No. 41 Tahun 1999) beserta peraturan pelaksanaannya.

Namun pada kenyataannya, target 2012 seluruh provinsi mem-perda-kan rancangan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi/RTRWP-nya berdasarkan UU No. 26 Tahun 2007 dengan mengacu pada RTRW Nasional sepertinya tidak berhasil.¹ Hingga akhir Desember 2011 tercatat masih 15 provinsi dari 33 provinsi sedang proses penyelesaian persetujuan substansi kehutanan melalui mekanisme penelitian terpadu. Dari 22 provinsi, 7 di antaranya telah melewati proses penelitian terpadu, dimana 2 provinsi yaitu Kalteng dan Sultra masih menunggu proses persetujuan DPR RI atas perubahan peruntukan kawasan hutan yang menimbulkan dampak penting dan cakupan luas serta bernilai strategis (DPCLS).² Hasil rekapitulasi perkembangan substansi kehutanan dalam revisi RTRWP sampai Desember 2011 adalah sebagai berikut:

Tabel 5.1.
Rekapitulasi perkembangan substansi kehutanan
dalam revisi RTRWP sampai Desember 2011.

Selesai Tahun 2011 (18 provinsi)		Hasil Kesepakatan dan tindak lanjut (15 provinsi)	
Ada Perubahan :		1. Maluku Utara	
1. Kalsel	5. Kalteng**	2. Sulut	
2. Gorontalo	6. Sumbar	3. Maluku	
3. Bengkulu	7. Sultra**	4. Kepri	
4. Papua*		5. Sumsel	
Tdk Ada Perubahan :		6. Aceh	
8. Lampung	14. Sulsel	7. Sumut	
9. Jateng	15. Jabar	8. Sulteng	
10. DfY	16. Banten	9. Papua Barat	
11. Bali	17. Jatim	10. Kalbar	
12. NTB	18. DKI	11. Jambi	
13. NTT		12. Babel	
		13. Riau	
		14. Sulbar	
		15. Kaltim	

Keterangan:

***) Dalam proses persetujuan DPR; *) Dalam proses penetapan perubahan kawasan hutan.

Provinsi Bali adalah salah satu provinsi yang sudah selesai menyusun RTRWP dan menetapkan dalam peraturan daerah (Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali Tahun 2009 – 2029). Sementara Provinsi Kepulauan Riau adalah salah satu provinsi yang sampai saat ini masih dalam proses tim terpadu. Karena ketetapan luas kawasan hutan di Provinsi Kepulauan Riau masih bergabung dengan Provinsi Riau berdasarkan SK Menteri Kehutanan No. 173/Kpts-II/1986

¹ Mia Chitra Dinisari, "Tata Ruang: Perda RTRW Nasional Tidak Selesai Tahun ini", Jum'at 2 Maret 2012, di <http://www.bisnis.com/articles/tata-ruang-perda-rtrw-nasional-tidak-selesai-tahun-ini>, diakses 1 Juli 2012.

² Chaerudin Mangkudisastro, "Pending Zone/Holding Zone: Mempercepat dengan Menanggukkan", online bulletin *tata ruang*, ISSN:1978-1571, edisi Januari – Februari 2012, di http://bulletin.penataanruang.net/index.asp?mod=_fullart&idart=354 diakses 30 Juli 2012.

tanggal 6 Juni 1986³ dan hingga saat ini belum ada pembaharuan terhadap penetapan tersebut. Penetapan luasan kawasan hutan di Provinsi Kepulauan Riau menunggu proses tim terpadu. Meskipun kedua daerah tersebut berbeda statusnya dalam pelaksanaan UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, di mana Provinsi Bali sudah memiliki perda penataan ruang (Perda Provinsi Bali No. 16 Tahun 2009) dan Provinsi Kepulauan Riau belum, kedua-duanya dihadapkan pada konflik yang sama dalam pemanfaatan ruang terkait sektor kehutanan.

B. Permasalahan

Permasalahannya apakah penetapan RTRW di suatu wilayah mewujudkan adanya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan sehingga terwujud perlindungan fungsi ruang, mencegah dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang, dan mengurangi konflik dalam pemanfaatan ruang? Belajar dari kasus konflik pemanfaatan ruang kawasan hutan di Provinsi Kepulauan Riau terutama di Pulau Batam dan Provinsi Bali, penulis akan menguraikan berbagai permasalahan konflik pemanfaatan ruang hutan yang telah terjadi, proses alih fungsi kawasan hutan, dan bagaimana proses penyelesaian berlangsung di kedua wilayah tersebut. Serta bagaimana pengaruh dari adanya konflik pemanfaatan ruang di sektor kehutanan tersebut terhadap kondisi lingkungan hidup di kedua wilayah tersebut.

C. Tujuan Penulisan

Tulisan ini mencoba mengkaji bagaimana sebenarnya keberadaan ruang hutan dalam penataan ruang berdasarkan UU Penataan Ruang sehingga konflik pemanfaatan ruang hutan terjadi. Serta bagaimana penyelesaian konflik dilakukan dan bagaimana pengaruh dari adanya konflik tersebut terhadap kondisi lingkungan hidup di wilayah konflik. Selama ini permasalahan yang sering muncul adalah adanya ketidaksesuaian antara rencana peruntukan ruang dengan penetapan kawasan hutan, dan penggunaan kawasan hutan dengan status kawasan hutan. Adanya ketidaksesuaian tersebut telah banyak menimbulkan konflik, baik konflik yang bersifat vertikal (Pusat – Daerah – Masyarakat) maupun horizontal (antarsektor, antar-Pemerintah Daerah, dan antar-masyarakat).

Kegunaan dari tulisan ini adalah untuk menambah wawasan dan pengetahuan pembaca tentang posisi kawasan hutan dalam penataan ruang dan pengaturan lebih lanjut dalam penyelesaian konflik penataan ruang terkait sektor kehutanan. Selain itu juga menjadi bahan masukan bagi anggota DPR RI

³ *Data dan Informasi Pemanfaatan Hutan Tahun 2011*, Direktorat Wilayah Pengelolaan dan Penyiapan Areal Pemanfaatan Kawasan Hutan Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan Kementerian Kehutanan, Jakarta: November 2011, hlm. 60

dalam menjalankan fungsinya baik fungsi legislasi maupun pengawasan terkait masalah penataan ruang terkait sektor kehutanan.

D. Sistematika Penulisan

Didahului dengan gambaran tentang kenyataan sulitnya daerah melakukan penyesuaian penataan ruang berlandaskan pada aturan baru, yaitu UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang pada Bab I. Sektor kehutanan menjadi kendala daerah dalam penataan ruang. Selanjutnya pada Bab II diuraikan tentang bagaimana ruang hutan dalam perencanaan tata ruang, baik mengacu pada UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Adanya perbedaan pemahaman ruang hutan berdasarkan kedua aturan tersebut berdampak pada ketidaksesuaian peruntukan kawasan dengan penetapan kawasan hutan dan ketidaksamaan pengertian kawasan lindung antara dalam tata ruang dan dalam kehutanan. Inilah yang dikemudian hari ketika aturan tersebut dilaksanakan timbul konflik. Konflik pemanfaatan ruang kehutanan ini diuraikan dalam Bab III. Lebih lanjut dalam Bab III juga diuraikan adanya inkonsistensi Pemerintah dalam kebijakan alih fungsi kawasan hutan, yang memperparah konflik yang terjadi. Akhirnya tulisan ini ditutup dengan simpulan dan saran pada Bab IV.

BAB II

HUTAN DALAM PERENCANAAN TATA RUANG

Pengaturan ruang di Indonesia telah ditetapkan melalui UU No. 26 Tahun 2007, dimana letak dan kedudukan strategis Indonesia sebagai negara kepulauan dengan keanekaragaman ekosistemnya merupakan sumberdaya alam yang perlu dikelola dan dilindungi untuk mewujudkan tujuan pembangunan nasional, yaitu sebesar-besarnya untuk mewujudkan kemakmuran rakyat. Keluar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UU No. 5 Tahun 1960) untuk memberikan kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia pengelolaan sumberdaya alam yang ada di seluruh ruang, dimana Negara berwenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa di Indonesia. Untuk itulah pengelolaan sumberdaya alam yang berada di daratan, lautan, dan udara perlu dilakukan secara terkoordinasi dan terpadu dengan sumberdaya manusia dan sumberdaya buatan dalam pola yang berkelanjutan dengan mengembangkan tata ruang dalam satu kesatuan tata lingkungan yang dinamis serta tetap memelihara kelestarian kemampuan lingkungan hidup. Pengelolaan sumberdaya secara terkoordinasi dan terpadu dilakukan melalui penataan ruang.

Untuk memenuhi kebutuhan semua pihak secara adil dan menghindari terjadinya sengketa serta menjamin kelestarian lingkungan dibutuhkan proses yang dalam UU No. 26 Tahun 2007 disebut penataan ruang. Dalam kegiatan tersebut, berbagai sumberdaya alam ditata dari segi letak ataupun luasnya sebagai satu kesatuan dengan memperhatikan keseimbangan antara berbagai pemanfaatan. Berbagai sektor dan berbagai pengampu kepentingan harus duduk bersama dalam penyusunan penataan ruang, karena penataan ruang berdasarkan undang-undang tersebut berasaskan pemanfaatan ruang bagi semua kepentingan secara terpadu, berdaya guna, serasi, selaras, seimbang dan berkelanjutan. Selain juga keterbukaan, persamaan, keadilan, dan perlindungan hukum.

Namun dalam prakteknya, penataan ruang sering menimbulkan berbagai macam persoalan yang terkait dengan pembagian ruang untuk masing-masing sektor dan wilayah, terutama terkait sektor kehutanan. Jika merunut pada sejarah tentang kawasan hutan di Indonesia, dari waktu ke waktu telah mengalami perubahan sejalan dengan perubahan kebijakan yang mempengaruhi status

dan fungsi kawasan hutan. Ada beberapa periode kebijakan kawasan yang berpengaruh terhadap kondisi kawasan hutan di Indonesia.⁴ Yang pertama, adalah periode berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan. Dalam undang-undang tersebut hutan register dan penunjukan parsial kawasan hutan menjadi rujukan serta kawasan hutan yang dirujuk sesuai dengan peta TGHK (Tata Guna Hutan Kesepakatan). Kemudian periode kedua adalah periode berlakunya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Berdasarkan undang-undang tersebut keberadaan kawasan hutan merupakan bagian dari Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP), sehingga kawasan hutan sesuai TGHK perlu dipadukan dengan RTRWP. Periode ketiga adalah periode berlakunya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Berdasarkan undang-undang tersebut hasil paduserasi antara TGHK dan RTRWP ditetapkan sebagai peta penunjukan kawasan hutan. Sementara periode terakhir adalah periode diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Dengan diberlakukannya dua undang-undang tersebut, status dan fungsi kawasan hutan harus dikaji kembali eksistensinya sesuai usulan perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan dalam rangka *review* RTRWP.

A. Posisi Kawasan Hutan dalam Penataan Ruang

Sebelum diuraikan lebih lanjut tentang bagaimana posisi kawasan hutan dalam penataan ruang, terlebih dahulu akan diuraikan tentang pengertian kawasan hutan. Karena pengertian kawasan hutan ini menurut penulis menjadi salah satu kerancuan dalam memaknai ruang dalam penataan ruang. Mengacu pada UU No. 41 Tahun 1999, "kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap".⁵ Sebenarnya terminologi kawasan hutan ini ada jauh sebelum itu, yaitu pada saat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan diberlakukan. Kata "kawasan" dimaksudkan untuk mendefinisikan suatu wilayah atau ruang dalam perencanaan pembangunan, dan lahan hutan adalah milik negara. Dengan adanya ketentuan tersebut,

⁴ Bambang Soepijanto, *Op.Cit.*, (Direktur Jenderal Planologi Kehutanan Kementerian Kehutanan), *Percepatan Penataan Kawasan Hutan dalam Perencanaan Tata Ruang*, dalam "Buletin Tataruang" edisi November-Desember 2011, Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional, hlm. 25 - 28

⁵ Setelah adanya putusan MK terhadap Perkara No. 45/PUU-IX/2011 (MK45) maka rumusan pasal 1 angka 3 UU No. 41 Tahun 1999 menjadi "Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap." Kata "ditunjuk dan/atau" dihilangkan dengan berbagai pertimbangan. Keputusan MK ini tentunya berdampak terhadap proses penetapan kawasan hutan nantinya karena hingga saat ini belum semua hutan yang ditunjuk telah ditetapkan oleh Pemerintah.

Pemerintah melakukan penetapan kawasan hutan di hampir tiga perempat wilayah tanah di Indonesia. Proses penetapannya dilakukan melalui Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) yang kajian-kajiannya dilakukan hanya di atas meja dan peta-peta vegetasi berdasarkan citra penginderaan jarak jauh dan didukung oleh proses penilaian biofisik yang sangat rumit yang sama sekali tanpa disertai kriteria sosial.⁶ Kemudian ketika reformasi terjadi, antara tahun 1999 hingga 2001 beberapa kompromi dilakukan dalam proses perencanaan penataan ruang wilayah provinsi (RTRWP) dan kawasan hutan yang sekarang berlaku adalah hasil harmonisasi antara TGHK dan RTRWP, atau yang sering disebut sebagai "paduserasi". Menurut data paduserasi TGHK dan RTRWP tersebut dinyatakan secara resmi bahwa total hutan Indonesia adalah 120,35 juta hektar (63% dari luas daratan Indonesia) dengan pembagian peruntukan hutan berdasarkan fungsinya sebagai berikut: (1) Hutan konservasi 20,5 juta hektar; (2) hutan produksi 35,2 juta hektar; (3) hutan lindung 33,52 juta hektar; dan (4) 8,07 juta hektar hutan produksi yang dapat dikonversi. Selain itu masih terdapat sekitar 20,06 juta hektar kawasan hutan yang belum ditentukan statusnya.⁷

Meskipun paduserasi telah dilakukan, ini bukan berarti seluruh kawasan hutan merupakan hutan. Ternyata menurut data Kementerian Kehutanan (Biro Perencanaan Kehutanan, 2002), ada sekitar 33 juta hektar kawasan hutan tidak memiliki pohon sama sekali. Namun di sisi lain, sekitar 8 juta hektar hutan tidak dimasukkan sebagai bagian dari kawasan hutan.⁸ Kawasan hutan yang sudah tidak berpohon tersebut mungkin karena sudah berubah menjadi kawasan permukiman, perkantoran, kawasan transmigrasi, areal pertanian, pertambangan, ataupun perkebunan. Namun dalam proses paduserasi pada kenyataannya, kembali penetapan kawasan hutan tidak didasarkan pada kondisi riil di lapangan karena masih banyak masyarakat yang tinggal di dalam kawasan hutan keberadaannya tidak diakui secara legal. Terbukti dengan masih banyaknya masyarakat yang sudah lama tinggal di dalam suatu kawasan hutan, tidak dikeluarkan dari kawasan tersebut (*enclave*), tetapi dinyatakan sebagai perambah ketika kawasan mereka ditetapkan sebagai kawasan hutan. Keadaan ini tentunya memicu terjadinya konversi kawasan hutan menjadi areal penggunaan lain (APL). Konversi kawasan hutan ini dapat terjadi secara legal (seperti untuk kegiatan pertambangan, perkebunan, areal transmigrasi (kegiatan pembangunan non-kehutanan) maupun secara illegal (seperti karena okupasi /penjarahan kawasan hutan dan *illegal logging*/penebangan

⁶ Arnoldo Contreras-Hermosilla dan Chip Fay, 2006, *Memperkokoh Pengelolaan Hutan Indonesia Melalui Pembaruan Penguasaan Tanah: Permasalahan dan Kerangka Tindakan*, World Agroforestry Centre: Bogor, Indonesia, hlm. 17-18

⁷ Dodik Ridho Nurrochmat dan M. Fadil Hasan (Editor), 2010, *Ekonomi Politik Kehutanan: Mengurai Mitos dan Fakta Pengelolaan Hutan*, INDEF: Jakarta, hlm. 32

⁸ *Op.Cit.*, Arnoldo Contreras-Hermosilla dan Chip Fay, 2006, hlm. 19

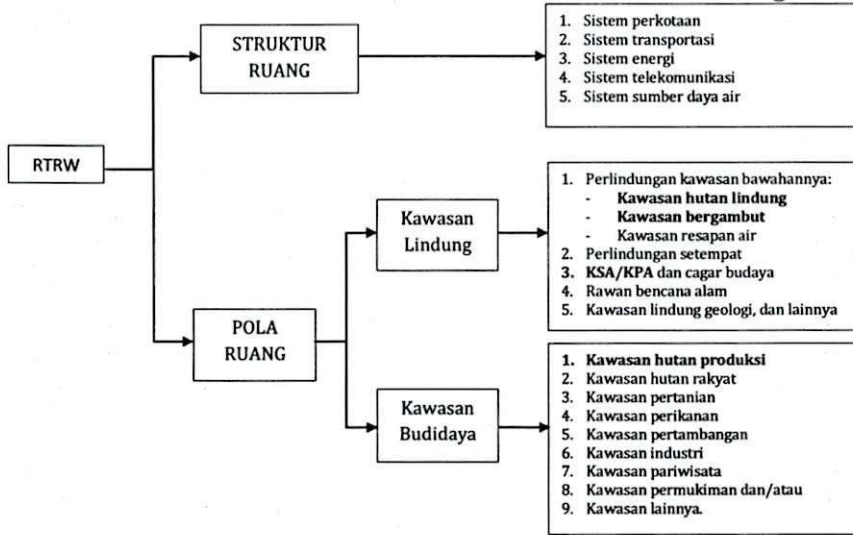
liar). Akibatnya muncul tuntutan perubahan status kawasan hutan, dan berarti pula perencanaan tata ruang hutan perlu ditinjau kembali.

Bagaimana sebenarnya posisi kawasan hutan menurut UU No. 26 Tahun 2007? Mengacu UU No. 26 Tahun 2007, kawasan hutan merupakan bagian dari ruang wilayah, yang penataannya diatur dengan undang-undang tersebut. Posisi kawasan hutan dalam RTRW akan mengisi pola ruang kawasan lindung dan kawasan budidaya.

Kawasan lindung merupakan wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumberdaya alam dan sumberdaya buatan yang meliputi (1) kawasan yang memberikan perlindungan kawasan bawahannya seperti kawasan hutan lindung, kawasan bergambut, dan kawasan resapan air; (2) kawasan perlindungan setempat seperti sempadan pantai, sempadan sungai, kawasan sekitar danau/waduk, kawasan sekitar mata air; dan (3) kawasan suaka alam dan cagar alam seperti kawasan suaka alam, kawasan suaka alam laut dan perairan lainnya, kawasan panati berhutan bakau, taman nasional, taman hutan raya, taman wisata alam, dan kawasan cagar budaya ilmu pengetahuan. Sedangkan kawasan budidaya merupakan wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk dibudidayakan atas dasar kondisi dan potensi sumberdaya alam, sumber daya manusia, dan sumberdaya buatan. Kawasan budidaya terdiri dari kawasan hutan produksi, pertanian, pertambangan, peruntukkan perindustrian, pariwisata, dan pemukiman.

Berdasarkan aturan tersebut, ketika kawasan hutan pada posisi kawasan lindung maka kawasan hutan akan memberikan fungsi perlindungan dan konservasi. Dalam konteks kehutanan, maka pola ruang yang seperti itu dijadikan kawasan hutan lindung, kawasan hutan gambut, dan kawasan suaka alam/kawasan pelestarian alam (KSA/KPA). Sedangkan ketika kawasan hutan pada posisi kawasan budidaya maka kawasan hutan dikelola untuk mendukung produksi hasil hutan (kayu, non-kayu dan jasa lingkungan) seperti yang dilakukan pada setiap kawasan hutan produksi (Hutan Produksi Terbatas, Hutan Produksi, dan Hutan Produksi Konversi) dengan tujuan produksi komoditas kehutanan. Gambar berikut memperlihatkan bagaimana posisi dari kawasan hutan dalam UU No. 26 Tahun 2007.

Gambar 5.1. Posisi Kawasan Hutan dalam Penataan Ruang



Sumber: Dirjen Planologi Kehutanan, Kementerian Kehutanan, 2011⁹

Sementara menurut UU No. 41 Tahun 1999 ruang hutan diatur melalui kegiatan perencanaan kehutanan. Dalam perencanaan kehutanan diatur mengenai penetapan fungsi kawasan hutan dan penggunaan kawasan hutan melalui kegiatan penatagunaan hutan. Berdasarkan fungsinya, kawasan hutan dibedakan menjadi hutan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi.

Hutan konservasi adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya. Hutan konservasi dapat berupa hutan suaka alam (Cagar Alam dan Suaka Margasatwa), hutan pelestarian alam (Taman Nasional, Taman Hutan Raya, dan Taman Wisata Alam), dan taman buru.

Hutan lindung adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah. Kriteria hutan lindung antara lain¹⁰ (1) kawasan hutan dengan faktor-faktor kelas lereng, jenis tanah dan intensitas hujan setelah masing-masing dikalikan dengan angka penimbang mempunyai jumlah nilai (skore) 175 atau lebih; (2) kawasan hutan yang mempunyai lereng lapangan 40 % atau lebih; (3) kawasan hutan yang berada pada ketinggian 2000 meter atau lebih di atas permukaan laut; (4) kawasan hutan yang mempunyai tanah sangat peka terhadap erosi dengan lereng lapangan lebih dari 15 %; (5) kawasan hutan yang merupakan daerah resapan air; (6) kawasan hutan yang merupakan daerah perlindungan pantai.

⁹ Direktur Jenderal Planologi Kehutanan, *Review RTRWP dan Penggunaan Kawasan Hutan*, makalah disampaikan dalam "Pelatihan Kehumasan Pusat Humas Kementerian Kehutanan RI", Jakarta, 14 Juni 2011.

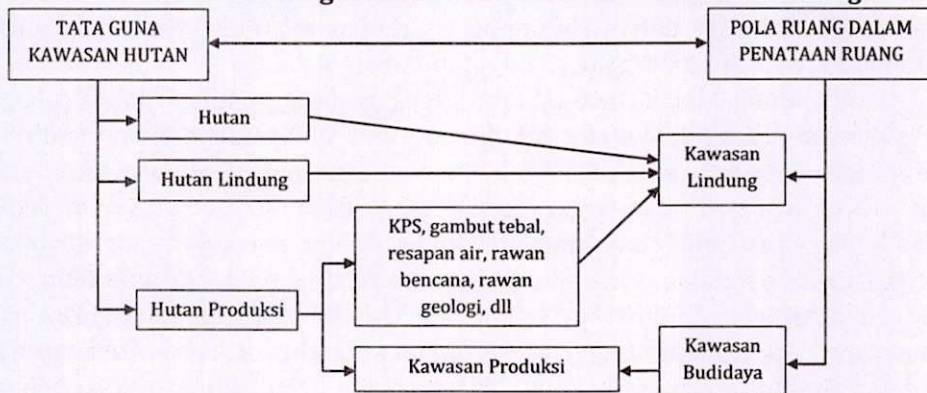
¹⁰ Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Hutan.

Hutan produksi adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan. Kriteria hutan produksi antara lain¹¹ (1) hutan produksi terbatas yaitu kawasan hutan dengan faktor-faktor kelas lereng, jenis tanah dan intensitas hujan, setelah masing-masing dikalikan dengan penimbang mempunyai jumlah nilai 125 – 174, di luar kawasan lindung, hutan suaka alam, dahutan pelestarian alam, dan taman buru; (2) hutan produksi tetap yaitu kawasan hutan dengan faktor-faktor kelas lereng, jenis tanah dan intensitas hujan, setelah masing-masing dikalikan dengan angka penimbang mempunyai jumlah nilai di bawah 125, diluar kawasan lindung, hutan suaka alam, hutan pelestarian alam dan taman buru; (3) hutan produksi yang dapat dikonversi yaitu (a) kawasan hutan dengan faktor-faktor kelas lereng, jenis tanah, dan intensitas hujan setelah masing-masing dikalikan dengan angka penimbang mempunyai jumlah nilai 124 atau kurang, di luar hutan suaka alam dan hutan pelestarian alam, dan (b) kawasan hutan yang secara ruang dicadangkan untuk digunakan bagi pengembangan transmigrasi, permukiman, pertanian, perkebunan.

Penetapan kawasan hutan berdasarkan fungsinya ini didasarkan kriteria yang berbeda-beda dan penggunaannya disesuaikan dengan fungsinya. Namun dalam UU No. 41 Tahun 1999, kawasan hutan lindung dan hutan produksi dimungkinkan digunakan untuk kegiatan pembangunan non-kehutanan. Dengan adanya aturan ini maka kawasan hutan lindung dalam posisi penataan ruang dapat di posisi sebagai kawasan lindung dan kawasan budidaya. Demikian juga dengan hutan produksi, dapat di posisi kawasan lindung dan kawasan budidaya.

Untuk mempermudah memahami bagaimana ruang hutan dalam penatagunaan kawasan hutan dalam pola ruang dapat dilihat pada gambar berikut ini.

Gambar 5.2. Penatagunaan Kawasan Hutan dan Penataan Ruang



Adanya perbedaan pemahaman ruang hutan dalam penataan ruang berdasarkan UU No. 26 Tahun 2007 dengan ruang hutan dalam kehutanan berdasarkan UU No. 41 Tahun 1999 berdampak pada terjadinya ketidaksesuaian peruntukan kawasan dengan penetapan kawasan hutan.

¹¹ Ibid.

B. Ketidaksesuaian Peruntukan Kawasan dengan Penetapan Kawasan Hutan

Luas daratan Indonesia adalah 191,29 juta hektar. Berdasarkan fungsi kawasan dalam RTRW seluruh provinsi seluas 138,44 juta hektar (72,37%) wilayah daratan diperuntukan sebagai kawasan budidaya. Sisanya yaitu seluas 52,84 juta hektar (27,63 %) diperuntukkan sebagai kawasan lindung.

Apabila kawasan budidaya dan kawasan lindung tersebut dikelompokkan atas dasar kenyataan penggunaan tanahnya, diketahui bahwa dalam dua kawasan tersebut masih didominasi oleh hutan. Pada kawasan budidaya terdapat 57,88% berupa hutan dan 42,12% berupa bukan hutan, sedangkan dalam kawasan lindung 83,44% berupa hutan dan 15,56% berupa bukan hutan. Namun jika dibandingkan dengan luasan kawasan hutan yang ditetapkan oleh Pemerintah (dalam hal ini oleh Kementerian Kehutanan), dalam kawasan budidaya yang berupa hutan, ternyata 78,81% merupakan kawasan hutan dan 21,19% non-hutan. Sedangkan dalam kawasan budidaya yang berupa bukan hutan, ternyata 37,98% merupakan kawasan hutan dan 62,02% non-hutan. Demikian juga dalam kawasan lindung, dari 83,44% kawasan lindung yang berupa hutan yang merupakan kawasan hutan adalah 92,02% dan sisanya 7,98% non-hutan. Sedangkan dalam kawasan lindung yang berupa bukan hutan, yang merupakan kawasan hutan ada 54,76% dan sisanya 45,24% non-hutan.

Hal ini terjadi karena adanya ketidaksesuaian antara rencana peruntukan ruang dengan penetapan kawasan hutan, dan penggunaan kawasan hutan dengan status kawasan hutan. Maksudnya, belum semua ruang dalam kawasan budidaya dimanfaatkan, tetapi malah ruang dalam kawasan lindung terdapat banyak digunakan oleh rakyat, seperti untuk permukiman, perkebunan, tegalan, ataupun penggunaan lainnya. Sementara itu dalam kawasan budidaya, pada kenyataannya sebagian ditetapkan sebagai kawasan hutan, dan dalam kawasan lindung terdapat ruang yang ditetapkan sebagai areal penggunaan lain (APL). Tabel 5.2 memperlihatkan adanya tumpang tindih atau ketidaksesuaian dari perencanaan peruntukan dengan penetapan kawasan hutan.

Tabel 5.2.

Ketidaksesuaian Perencanaan Peruntukan dengan Penetapan Kawasan Hutan¹²

Kebijakan Tata Ruang	%	Kenyataan Penggunaan Tanah	%	Penetapan Kawasan Hutan	%
Kawasan Budidaya	72.37	Hutan	57.88	Hutan	78.81
				non hutan	21.19
		Bukan Hutan	42.12	Hutan	37.98
				non hutan	62.02
Kawasan Lindung	27.63	Hutan	83.44	Hutan	92.02
				non hutan	7.98
		Bukan hutan	16.56	Hutan	54.76
				non hutan	45.24

C. Aturan Pemanfaatan Pola Ruang Kehutanan

Adanya ketidaksesuaian antara rencana peruntukan ruang dengan penetapan kawasan hutan dan penggunaan kawasan hutan dengan status kawasan hutan inilah yang seringkali menimbulkan konflik, baik horisontal maupun vertikal. Oleh karena itu, Kementerian Kehutanan mengeluarkan beberapa peraturan untuk mengurangi terjadinya konflik akibat tumpang tindih pemanfaatan ruang pada kawasan hutan yang digunakan untuk kepentingan di luar kehutanan. Aturan dalam penataan ruangpun juga dimungkinkan menggunakan aturan kehutanan jika dalam perkembangannya terjadi alih fungsi lahan.

Yang pertama adalah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan (PP No. 24 Tahun 2010). PP No. 24 Tahun 2010 ini untuk mengakomodir pemanfaatan kawasan hutan yang digunakan untuk pembangunan non-kehutanan melalui pemberian izin pinjam pakai kawasan hutan. Namun izin hanya diberikan untuk kegiatan yang mempunyai tujuan strategis dan tidak dapat dielakkan, seperti kegiatan religi; pertambangan; instalasi pembangkit, transmisi, dan distribusi listrik, serta teknologi energi baru dan terbarukan; pembangunan jaringan telekomunikasi, stasiun pemancar radio, dan stasiun *relay* televisi; jalan umum, jalan tol, dan jalur kereta api; sarana transportasi yang tidak dikategorikan sebagai sarana transportasi umum untuk keperluan pengangkutan hasil produksi; sarana dan prasarana sumber daya air; pembangunan jaringan instalasi air, dan saluran air bersih dan/atau air limbah; fasilitas umum; industri terkait kehutanan; pertahanan dan keamanan; prasarana penunjang keselamatan umum; dan penampungan sementara korban bencana alam.

¹² Iwan Isa (Direktur Penatagunaan Tanah, Badan Pertanahan Nasional), *Penataan Ruang Dalam Perspektif Pertanahan*, buletin Tataruang, ISSN: 1978-1571, Edisi Maret-April 2008 di <http://bulletin.penataanruang.net>, diakses 25 Juli 2012.

Namun kegiatan-kegiatan tersebut diharapkan agar dilakukan tanpa mengubah fungsi pokok kawasan hutan, dengan mempertimbangkan batasan luas dan jangka waktu tertentu serta kelestarian lingkungan. Untuk itu ada diberlakukan beberapa batasan dalam pemberian izin. Seperti untuk kegiatan pertambangan, izin pinjam pakai hanya bisa diberikan di hutan produksi dan hutan lindung. Untuk di hutan produksi, penambangan dapat dilakukan secara terbuka dan dibawah tanah. Namun untuk di hutan lindung, penambangan hanya boleh dilakukan penambangan bawah tanah dengan ketentuan tidak mengakibatkan turunnya permukaan tanah, berubahnya fungsi pokok kawasan hutan secara permanen, dan terjadinya kerusakan akuifer air tanah.

Pembatasan pemberian izin pinjam pakai kawasan hutan tidak hanya sebatas itu. Untuk menghindari terjadinya penggunaan kawasan hutan yang berlebihan dan dengan mempertimbangkan daya dukung lingkungan suatu wilayah, ada beberapa persyaratan yang harus dilakukan oleh suatu daerah. Seperti jika suatu provinsi luas kawasan hutannya kurang dari 30% dari luas daerah aliran sungai, pulau, atau provinsi, maka izin pinjam pakai kawasan hutan diberikan dengan kompensasi lahan. Untuk kegiatan non-komersil, rasionya paling sedikit adalah 1:1, sedangkan untuk kegiatan komersil, rasionya adalah paling sedikit 1:2. Untuk provinsi yang luas kawasan hutannya lebih dari 30%, izin pinjam pakai kawasan hutan diberikan dengan kompensasi membayar PNBP-PKH (Penerimaan Negara Bukan Pajak Pemanfaatan Kawasan Hutan) dan melakukan penanaman pohon dalam rangka rehabilitasi daerah aliran sungai dengan rasio 1:1 untuk non-komersil, dan paling sedikit 1:1 untuk komersil. Namun aturan ini dikecualikan untuk kegiatan pertahanan negara, sarana keselamatan lalu lintas laut atau udara, cek dam, embung, sabo, dan sarana meteorologi, klimatologi, dan geofisika, serta kegiatan survei dan eksplorasi non-pertambangan

Mengenai lahan kompensasi, kondisi lahan harus jelas statusnya, tidak dalam sengketa, tidak dalam penguasaan pihak yang tidak berhak dan tidak dikelola oleh pihak lain. Selain itu letaknya harus berbatasan langsung dengan kawasan hutan, terletak di dalam sub DAS (Daerah Aliran Sungai) yang sama atau DAS yang sama atau pulau yang sama atau provinsi yang sama, dapat dihutankan kembali dengan cara konvensional, ada penghapusan/pencoretan atas hak lahan kompensasi dari buku tanah di instansi berwenang, dan berdasarkan rekomendasi kepala daerah atau Badan Pertanahan Nasional sesuai kewenangannya. Lahan kompensasi harus dinilai kelayakan teknisnya oleh tim yang dikoordinasikan oleh dinas kehutanan provinsi, ada persetujuan dari Menteri dan dilakukan serah terima fisik dan dokumen yang selanjutnya dilakukan proses pengukuhan kawasan hutan.

Peraturan yang kedua adalah Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan (PP No. 10 Tahun 2010). PP ini merupakan amanat UU No. 41 tahun 1999 yang memungkinkan dilakukan perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan.

Perubahan peruntukan kawasan hutan adalah perubahan kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan, sedangkan perubahan fungsi kawasan hutan adalah perubahan sebagian atau seluruh fungsi hutan dalam satu atau beberapa kelompok hutan menjadi fungsi kawasan hutan yang lain. Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan dilakukan guna memenuhi tuntutan dinamika pembangunan nasional serta aspirasi masyarakat dengan tetap berlandaskan pada optimalisasi distribusi fungsi, manfaat kawasan hutan secara lestari dan berkelanjutan, serta keberadaan kawasan hutan dengan luasan yang cukup dan sebaran yang proporsional.

Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan dilakukan melalui mekanisme perubahan parsial atau perubahan untuk wilayah provinsi. Perubahan peruntukan kawasan hutan secara parsial dilakukan melalui tukar menukar atau pelepasan kawasan hutan. Tukar menukar kawasan hutan dilakukan pada hutan produksi terbatas dan hutan produksi tetap dengan menyediakan lahan pengganti sesuai yang dipersyaratkan.¹³ Tukar menukar kawasan hutan secara parsial dilakukan untuk kepentingan pembangunan non-kehutanan yang bersifat permanen yang harus menggunakan kawasan hutan, menghilangkan *enclave*¹⁴ dalam rangka memudahkan pengelolaan kawasan hutan, dan untuk memperbaiki batas kawasan hutan. Sedangkan pelepasan kawasan hutan hanya dapat dilakukan pada kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi; dilakukan untuk kepentingan pembangunan non-kehutanan; tidak berlaku bagi provinsi yang luas kawasan hutannya kurang dari 30%; dan hutan produksi konversi bisa dalam keadaan berhutan ataupun tidak.

Perubahan peruntukan kawasan hutan untuk wilayah provinsi dapat dilakukan pada saat revisi rencana tata ruang wilayah provinsi dilakukan. Perubahan tersebut dilakukan melalui proses telaahan teknis. Apabila hasil telaahan memperlihatkan ada potensi menimbulkan dampak/risiko lingkungan maka daerah harus melakukan kajian lingkungan hidup strategis (KLHS). Perubahan peruntukan yang berdampak/berisiko lingkungan tersebut harus mendapatkan persetujuan dari DPR.

¹³ Lahan pengganti dalam rangka tukar menukar kawasan letaknya harus berbatasan dengan hutan; terletak dalam daerah aliran sungai, pulau, atau provinsi yang sama; dapat dihutankan kembali secara konvensional; bukan lahan sengketa; dan ada rekomendasi dari kepala daerah. Persyaratan ini diperlukan karena ada kewajiban untuk menghutankan kembali lahan pengganti setidaknya satu tahun setelah ditetapkan dan melakukan tata batas.

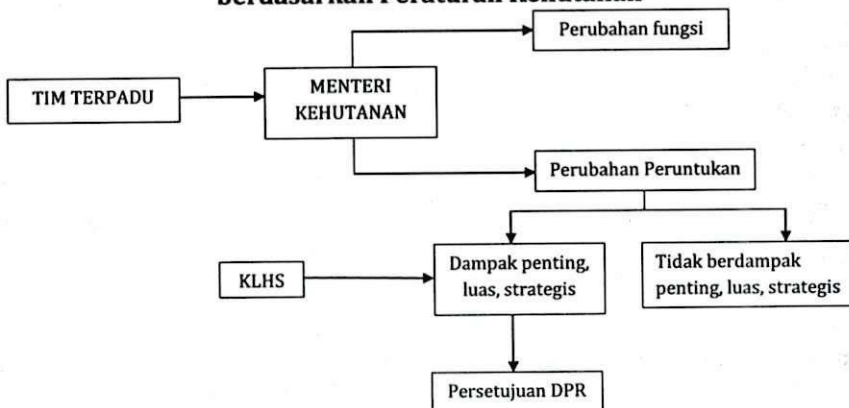
¹⁴ Enclave adalah lahan milik pihak ketiga (bukan kawasan hutan) yang terletak di dalam kawasan hutan. Dulunya penetapan kawasan hutan hanya dilakukan di atas meja berdasarkan peta-peta vegetasi hasil citra penginderaan jarak jauh. Akibatnya banyak kawasan hutan yang di dalamnya terdapat permukiman penduduk yang keberadaannya jauh sebelum penetapan kawasan hutan dilakukan. Enclave dimaksudkan untuk mengeluarkan lahan tersebut dari peta kawasan hutan. Hal ini dilakukan untuk mempermudah dalam pengelolaan kawasan hutan dan memberikan jaminan kepastian hukum bagi masyarakat yang sudah ada di suatu kawasan hutan jauh sebelum kawasan itu ditetapkan.

Perubahan fungsi kawasan hutan dapat dilakukan pada semua kawasan hutan berdasar fungsinya. Perubahan fungsi hutan juga dapat dilakukan secara parsial atau untuk wilayah provinsi. Untuk daerah yang luas kawasan hutannya kurang dari 30%, perubahan fungsi kawasan hutan menjadi hutan produksi yang dapat dikonversi tidak boleh dilakukan.

Perubahan fungsi kawasan hutan dapat dilakukan antarfungsi pokok kawasan hutan dan dalam fungsi pokok kawasan. Perubahan fungsi antarfungsi pokok kawasan hutan seperti dari kawasan hutan konservasi diubah menjadi hutan lindung/hutan produksi. Persyaratan perubahan fungsi kawasan antarfungsi pokok kawasan hutan dapat dilakukan apabila perubahan fungsi kawasan tersebut sesuai dengan kriteria dari fungsi kawasan yang baru. Sebagai contoh, ketika hutan produksi diubah fungsinya menjadi hutan konservasi, maka hutan produksi tersebut keadaannya sudah tidak sesuai lagi dengan kriteria hutan produksi lagi tetapi harus sesuai dengan kriteria hutan konservasi. Sedangkan perubahan fungsi dalam fungsi pokok kawasan hutan hanya dapat dilakukan dalam kawasan hutan konservasi dan hutan produksi. Contoh perubahan fungsi pokok kawasan dalam hutan konservasi adalah perubahan kawasan cagar alam menjadi kawasan suaka margasatwa.

Perubahan peruntukan kawasan hutan dapat menimbulkan dampak penting dan cakupannya luas serta bernilai strategis, yaitu ketika perubahan peruntukan tersebut menimbulkan pengaruh terhadap kondisi biofisik (yaitu perubahan yang mengakibatkan penurunan atau peningkatan kualitas iklim atau ekosistem maupun tata air) dan kondisi sosial ekonomi masyarakat (yaitu perubahan yang mengakibatkan penurunan kondisi sosial ekonomi masyarakat baik untuk kehidupan generasi sekarang maupun generasi yang akan datang). Ketika perubahan peruntukan kawasan hutan tersebut menimbulkan dampak penting dan cakupannya luas serta bernilai strategis maka izin perubahannya harus mendapat persetujuan dari DPR.

Gambar 5.3.
Perubahan Fungsi dan Peruntukan Kawasan Hutan
berdasarkan Peraturan Kehutanan



D. Kawasan Lindung Menurut IUCN

Bagaimana sebenarnya kriteria dari kawasan lindung? Menurut IUCN¹⁵, kawasan lindung adalah suatu ruang yang dibatasi secara geografis dengan jelas, diakui, diabadikan dan dikelola, menurut aspek hukum maupun aspek lain yang efektif, untuk mencapai tujuan pelestarian alam jangka panjang, lengkap dengan fungsi-fungsi ekosistem dan nilai-nilai budaya yang terkait. Kawasan lindung berdasarkan definisi IUCN ini terdiri dari 6 kategori, yaitu:

- a. Kategori Ia: *strict nature reserve*, yaitu suatu wilayah daratan atau lautan yang dilindungi karena memiliki keistimewaan atau merupakan perwakilan ekosistem, kondisi geologis atau fisiologi, dan atau spesies tertentu, yang penting bagi ilmu pengetahuan atau pemantauan lingkungan.
- b. Kategori Ib: *wilderness area*, yaitu kawasan lindung yang tujuan pengelolaannya untuk perlindungan hidupan liar; suatu kawasan daratan ataupun laut yang masih utuh dan asli yang cukup luas dan belum termodifikasi atau sedikit termodifikasi, ditetapkan untuk mempertahankan karakter-karakter dan pengaruh alami tanpa adanya okupasi pemukiman permanen atau yang *significant* lainnya yang dilindungi dan dikelola dalam rangka mengawetkan kondisi alam.
- c. Kategori II: *national park*, yaitu kawasan lindung yang tujuan pengelolaannya untuk perlindungan ekosistem dan wisata, yaitu kawasan alami daratan dan atau laut yang ditetapkan untuk (i) melindungi integritas satu atau lebih ekosistem bagi generasi saat ini maupun yang akan datang; (ii) meniadakan eksploitasi atau pemukiman yang tidak sesuai dengan tujuan penetapannya; (iii) menyediakan landasan bagi pengunjung untuk tujuan spiritual, ilmiah, pendidikan, rekreasi yang ramah dan arif terhadap lingkungan dan budaya.
- d. Kategori III: *natural monument*, yaitu kawasan lindung yang tujuan pengelolaannya untuk konservasi dari penampakan alam yang khas; suatu kawasan yang berisi satu atau lebih penampakan-penampakan alam atau gabungan alam dan budaya yang khas yang mempunyai nilai luar biasa (*outstanding*) dan unik karena kelangkaannya, secara kualitas mewakili atau estetis atau mempunyai keunggulan budaya.
- e. Kategori IV: *habitat/species management area*, yaitu kawasan lindung yang tujuan pengelolaannya untuk konservasi melalui intervensi manajemen/pengelolaan; kawasan daratan ataupun laut yang mendapatkan campur tangan aktif untuk keperluan pengelolaannya dalam rangka menjamin terpeliharanya habitat atau untuk memenuhi kebutuhan yang khas dari suatu jenis.
- f. Kategori V: *protected landscape/seascape*, yaitu kawasan lindung yang tujuan pengelolaannya untuk konservasi bentang alam atau laut dan

¹⁵ Badman, Tim, 2008, *World Heritage and Protected Areas*, IUCN, p. 2

sebagai tempat wisata; suatu kawasan daratan serta kawasan pantai dan laut yang interaksi antara manusia dan alam telah menghasilkan suatu kawasan yang mempunyai nilai estetika, ekologis, atau budaya yang *significant* yang sering dibarengi dengan nilai keanekaragaman hayati yang tinggi. Menjaga integritas interaksi tradisional merupakan hal yang penting bagi pemeliharaan dan evolusi dari kawasan.

- g. Kategori VI: *managed resource protected area*, yaitu kawasan lindung yang tujuan pengelolaannya untuk keseimbangan ekosistem alam yang berkelanjutan; suatu kawasan yang memiliki sistem-sistem alami yang belum termodifikasi, yang dikelola untuk menjamin perlindungan dan pemeliharaan keanekaragaman hayati jangka panjang, yang dalam waktu yang sama menyediakan aliran yang lestari produk dan jasa bagi pemenuhan masyarakat.

Kawasan lindung tersebut memiliki manfaat besar bagi kelangsungan hidup manusia. Menurut MacKinnon¹⁶ ada beberapa manfaat yang dapat diperoleh masyarakat dari adanya kawasan lindung, yaitu (a) mempertahankan contoh ekosistem dalam kondisi alaminya; (b) mempertahankan keanekaragaman ekologis dan pengaturan lingkungan; (c) melestarikan sumberdaya plasma nutfah; (d) menyediakan pendidikan, penelitian dan pemantauan lingkungan; (e) melestarikan kondisi kawasan tangkapan air; (f) mengendalikan erosi, sedimentasi, dan melindungi investasi kawasan hilir; (g) menghasilkan protein dan hasil satwa, memperkenalkan olahraga buru dan memancing; (h) menyediakan pelayanan rekreasi dan pariwisata; (i) menghasilkan kayu, pakan dan hasil laut yang didasarkan pada prinsip keberlanjutan; (j) melindungi obyek dan tempat warisan budaya, sejarah dan purbakala; (k) melindungi keindahan alam dan tempat terbuka; (l) menjaga agar pilihan terbuka, izin pemanfaatan ganda; dan (m) mendorong pemanfaatan rasional dan berkelanjutan dari kawasan marjinal dan pembangunan pedesaan.

Mengacu pada kriteria kawasan lindung dari IUCN maka kawasan lindung berdasarkan regulasi yang ada di Indonesia dapat bermacam-macam bentuknya. Penyebutannya juga bukan kawasan lindung, tetapi kawasan pelestarian alam jika dari sektor kehutanan. Misalkan dalam UU No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Kehutanan, kawasan-kawasan pelestarian alam terdiri dari Cagar Alam, Suaka Margasatwa, serta hutan wisata. Hutan wisata ini dapat berupa taman buru dan taman wisata. Sementara menurut Dirjen Perlindungan dan Pelestarian Alam/PPA (sekarang Dirjen Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam/PHKA) kawasan pelestarian alam ini dapat berupa Cagar Alam, Taman Nasional, Penampungan Satwa, Taman Wisata Darat, Taman Laut, dan Taman Buru. Menurut UU No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam

¹⁶ John dan Kathy MacKinnon, 1990, *Pengelolaan Kawasan yang Dilindungi di Daerah Tropika*, Alih bahasa: Hari Harsono, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 22-23.

Hayati dan Ekosistemnya, kawasan pelestarian alam ini terdiri dari Kawasan Suaka Alam (KSA) dan Kawasan Pelestarian Alam (KPA). KSA terdiri dari Cagar Alam dan Suaka Margasatwa, sedangkan KPA terdiri dari Taman Nasional, Taman Wisata Alam, dan Taman Hutan Rakyat. Sedangkan menurut UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, kawasan pelestarian alam ini terdiri dari Kawasan Suaka Alam (yang terdiri dari Cagar Alam dan Suaka Margasatwa), Kawasan Pelestarian Alam (yang terdiri dari Taman Nasional, Taman Wisata, dan Taman Hutan Rakyat), dan Taman Buru.¹⁷

Ada lagi istilah kawasan dilindungi dalam sektor kehutanan yang ada dalam regulasi di Indonesia, yaitu hutan konservasi. Menurut UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, disebutkan bahwa hutan di Indonesia dibagi atas tiga fungsi yaitu hutan produksi, hutan lindung, dan hutan konservasi. Hutan konservasi menurut UU tersebut adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya. Hutan konservasi ini seperti disebutkan di atas terdiri dari Kawasan Suaka Alam (KSA), Kawasan Pelestarian Alam (KPA), dan Taman Buru.

Di luar istilah-istilah yang telah disebutkan di atas, ternyata masih ada istilah internasional yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia yang juga digunakan, seperti Natural World Heritage Sites, Cluster World Heritage Sites, Cagar Biosfer, dan Asean Heritage. Penggunaan istilah-istilah yang berbeda-beda dari setiap aturan yang ada ini seringkali tumpang tindih dengan kawasan yang sudah ada sehingga tidak ada pengertian yang pasti tentang kawasan lindung yang dimaksud dalam penataan ruang dan kawasan lindung yang dimaksud dalam kehutanan.

¹⁷ Wiratno, dkk, 2004, *Berkaca di Cermin Retak: Refleksi Konservasi dan Implikasi Bagi Pengelolaan Taman Nasional*, Jakarta: The Gibbon Foundation Indonesia, PILI NGO Movement.

BAB III

KONFLIK PEMANFAATAN RUANG KEHUTANAN

A. Konflik Ruang Kehutanan di Batam dan Bali

Adanya ketidaksesuaian peruntukan kawasan dalam penataan ruang dengan penetapan kawasan hutan dan ketidaksesuaian penggunaan kawasan hutan dengan status kawasan hutan menimbulkan banyak konflik. Konflik yang terjadi tidak hanya secara horisontal yaitu antarmasyarakat atau antara masyarakat lokal dengan pihak swasta, tetapi juga secara vertikal yaitu antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah atau antara masyarakat dengan pemerintah (pusat maupun daerah).

Dari hasil penelitian yang dilakukan penulis pada tahun 2011 di Provinsi Kepulauan Riau, khususnya Batam dan di Provinsi Bali, ditemukan berbagai konflik dalam pemanfaatan ruang di sektor kehutanan. Contoh kasus konflik pemanfaatan ruang kehutanan yang menonjol di Batam adalah kasus konflik pemanfaatan lahan di hutan lindung Baloi. Konflik terjadi antara masyarakat dengan Pemerintah Kota Batam dan Badan Pengelola Batam.

Ada proses panjang yang mengakibatkan terjadinya konflik pemanfaatan lahan di hutan lindung Baloi. Bermula pada saat dibangunnya pulau Batam sebagai Kawasan Berikat (*Bonded Warehouse*) tahun 1970-an, hutan lindung Baloi seluas 119,6 hektar dirancang sebagai daerah resapan air untuk bendungan air bersih (DAM Baloi). Namun seiring dengan berkembangnya pulau Batam sebagai kawasan ekonomi khusus perdagangan bebas dan pelabuhan bebas, kawasan hutan lindung Baloi yang terletak di kawasan strategis (di tengah

hutan lindung oleh Kementerian Kehutanan melalui SK.Menhut No. 202/KPLS/II-1994 tertanggal 29 April 1994.

Seiring dengan permohonan izin perubahan peruntukan kawasan terhadap hutan lindung Baloi, pihak Badan Otorita Batam sudah mencadangkan wilayah tersebut kepada para pelaku usaha. Ada sekitar 30 perusahaan yang sudah mendapatkan pencadangan lahan di kawasan hutan lindung Baloi dan sudah membayarkan iuran wajib tahunan Otorita Batam (UWTO) selama 30 tahun. Baru pada tahun 2002 Kementerian kehutanan melakukan identifikasi dan inventarisasi terhadap kawasan hutan Baloi yang pada saat itu ternyata sudah berubah menjadi kawasan pertokoan, perumahan, kawasan industri, hotel, apartemen, pergudangan, jasa, dan sudah terbangun sarana serta prasarana publik (pusat pelayanan kesehatan dan sekolah).

Terhadap kawasan hutan Baloi yang ternyata telah berubah menjadi kawasan yang sudah terbangun, Kementerian Kehutanan kemudian memutuskan agar Pemerintah Kota Batam dan Badan Otorita Batam melakukan tukar menukar kawasan hutan Baloi dengan lahan pengganti dengan *ratio* lahan pengganti minimal 1:2 dengan tetap memperhatikan hasil penelitian dari tim independen dan pertimbangan dari DPR sesuai ketentuan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 70/Kpts-II/2001 tentang Penetapan Kawasan Hutan, Perubahan Status dan Fungsi Kawasan Hutan. Meskipun dalam aturan tersebut perubahan status kawasan hutan hanya dapat dilakukan pada kawasan Hutan Produksi yang dapat di-Konversi (HPK). Oleh karenanya, sebelum proses tukar menukar kawasan hutan lindung Baloi dilakukan, Kementerian Kehutanan kemudian melakukan pengubahan status hutan lindung Baloi menjadi hutan produksi melalui Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK. 03/Menhut-II/2005 tanggal 6 Januari 2005 terlebih dahulu, baru proses tukar menukar kawasan hutan dilakukan. Pertimbangannya agar luasan kawasan hutan di pulau Batam minimal 30% dari luasan daratan pulau Batam seperti yang diamanatkan dalam UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Setelah status hutan lindung Baloi berubah menjadi hutan produksi, kemudian Kementerian Kehutanan mengeluarkan izin prinsip tukar menukar kawasan hutan Baloi seluas 119,60 hektar dengan penyediaan lahan pengganti seluas \pm 840 hektar (*ratio* 1:7) kepada Walikota Batam dan Ketua Badan Otorita Batam dengan persyaratan:

- tetap mempertahankan keberadaan DAM Baloi dan sempadan DAM sebagai kawasan lindung sesuai ketentuan yang berlaku;
- daerah yang boleh dibangun hanya 40% dan sisanya yang 60% tetap sebagai kawasan hijau; dan
- menjamin lahan pengganti dalam keadaan bebas dari hak-hak pihak lain atau bebas dari segala jenis pembebanan hak (*clear and clean*).

Tahun 2006 hingga 2008 Pemerintah Kota Batam dan Badan Otorita Batam melakukan *clear and clean* daerah Sei Tembesi seluas \pm 850,50 hektar dengan cara “ganti rugi/santunan” kepada masyarakat yang “menguasai” lahan pengganti tersebut.¹⁸ Kemudian tahun 2009, Kementerian Kehutanan kembali membentuk Tim Terpadu untuk mengkaji lahan pengganti hutan Baloi di Sei Tembesi, areal relokasi fungsi di P. Galang dan proses perubahan peruntukan kawasan hutan secara menyeluruh di pulau Batam. Tim terpadu merekomendasikan bahwa lahan pengganti di Sei Tembesi layak dan memenuhi syarat untuk ditunjuk sebagai kawasan hutan lindung. Karena kawasan Sei Tembesi merupakan *catchment area* bagi DAM Mukakuning dan DAM Sei Tembesi yang akan dibangun. Akhirnya pada tanggal 30 Desember 2010 keluar Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 724/Menhut-II/2010 tentang Penetapan Kawasan Hutan Lindung Sei Tembesi seluas 838,8 hektar dan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 725/Menhut-II/2010 tentang Pelepasan Kawasan Hutan Lindung Baloi seluas 119,6 hektar. Dengan keluarnya surat keputusan tersebut, Pemerintah menganggap tumpang tindih pemanfaatan ruang di kawasan hutan lindung Baloi sudah selesai. Namun masyarakat menganggap permasalahan tersebut masih belum selesai karena kawasan Sei Tembesi hingga saat ini belum *clear and clean* dari permukiman penduduk dan pertanian.

Sementara untuk konflik pemanfaatan ruang kawasan hutan di Bali yang cukup menonjol adalah kasus alih fungsi hutan Dasong di Desa Pancasari Sukasada, Kabupaten Buleleng. Konflik pemanfaatan ruang kawasan hutan terjadi antara Pemerintah Provinsi Bali dan masyarakat Bali dengan PT. Nusa Bali Abadi (NBA), Kementerian Kehutanan, dan Kabupaten Buleleng. Konflik mencuat setelah PT. NBA mengajukan permohonan izin perluasan kawasan pemanfaatan hutan Dasong hingga 102 hektar kepada Pemerintah Kabupaten Buleleng dan mendapatkan izin prinsip dari Kementerian Kehutanan dan rekomendasi dari Pemerintah Kabupaten Buleleng pada tahun 2007 untuk pengusahaan pariwisata alam, meskipun tanpa rekomendasi dari Gubernur Bali.¹⁹ Padahal berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1994 tentang Pengusahaan Pariwisata Alam di Zona Pemanfaatan Taman Nasional, Taman Hutan Raya, dan Taman Wisata Alam, izin pengusahaan pariwisata alam harus mendapatkan pertimbangan dari Gubernur sebelum Menteri Kehutanan mengeluarkan izin.

¹⁸ Daerah Sei Tembesi merupakan kawasan areal penggunaan lain (APL) yang pada saat akan dijadikan lahan pengganti hutan lindung Baloi dalam keadaan belum steril dari permukiman warga hingga saat ini.

¹⁹ Baca Muhammad Hasanudin, *Gubernur Bali Minta Menhut Cabut Izin Pengelolaan Hutan Dasong*, Kompas, Jumat 11 Mei 2012 di <http://regional.kompas.com/read/2012/05/11/17303339/Gubernur.Bali.Minta.Menhut.Cabut.Izin.Pengelolaan.Hutan.Dasong>, Viar MS, *Pernyataan Sikap: Menolak Eksploitasi Hutan Dasong*, 11 Mei 2012 di <http://www.balioutbound.com/2012/05/pernyataan-sikap-menolak-eksploitasi-hutan-dasong/> diakses 29 Agustus 2012.

Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW) Bali 2009 - 2029, hutan Dasong dan sekitarnya (danau Buyan dan Danau Tamblingan) merupakan kawasan lindung (kategori kawasan perlindungan setempat). Kawasan hutan Dasong merupakan kawasan resapan air yang menjaga pasokan air bersih di kawasan Bali selatan, tengah, dan utara, sehingga apabila terjadi eksploitasi di kawasan tersebut maka persediaan air bersih dan siklus hidrologi di pulau Bali akan terganggu. Apalagi jika melihat kenyataan luas hutan pulau Bali saat ini hanya tinggal 23% dari luas idealnya minimal 30% dari luas daratan, maka keberadaan kawasan hutan Dasong sangat diperlukan dalam kondisi tetap berhutan agar luasan kawasan hutan di Bali tidak berkurang.

Kasus alih fungsi kawasan hutan Dasong hingga saat ini belum selesai. Sebagian besar komponen masyarakat Bali menolak adanya kegiatan PT. NBA di kawasan hutan Dasong tersebut. Bahkan Gubernur Bali setidaknya sudah 3 kali sejak tahun 2004 menyatakan keberatan dan menolak izin pemanfaatan kawasan tersebut dengan pertimbangan melanggar peraturan daerah Bali tentang tata ruang dan nilai-nilai kearifan lokal masyarakat lokal yang meyakini bahwa hutan, danau, dan gunung merupakan kawasan suci. Meskipun hingga saat ini Kementerian Kehutanan belum mencabut izin pemanfaatan kawasan hutan Dasong dari PT. NBA, namun keputusan Kementerian Kehutanan terakhir mewajibkan PT. NBA mengantongi persetujuan dari Bupati Buleleng dan Gubernur Bali sebelum melakukan kegiatannya lagi (pengusahaan pariwisata alam).²⁰ Keputusan Kementerian Kehutanan dengan belum mencabut izin pemanfaatan kawasan suci hutan Dasong menjadi sebuah pertanyaan tersendiri jika dikembalikan pada aturan yang sudah ada. Karena ketika pemerintah daerah dalam hal ini Gubernur Bali sudah 3 kali menyatakan keberatan dan menolak izin pemanfaatan kawasan tersebut, meskipun Bupati Buleleng memberikan persetujuan, maka sudah seharusnya Kementerian Kehutanan juga menolak memberikan izin atas pemanfaatan kawasan suci hutan Dasong.

B. Inkonsistensi Kebijakan Alih Fungsi Kawasan Hutan

Berangkat dari kasus alih fungsi kawasan hutan di Batam dengan di Bali, terlihat ada inkonsistensi Pemerintah dalam kebijakan alih fungsi kawasan hutan. Pada kasus hutan lindung Baloi, Batam, sikap inkonsistensi Pemerintah dalam kebijakan alih fungsi kawasan hutan ada dua. *Pertama*, pada saat akhirnya Kementerian Kehutanan mengeluarkan izin prinsip dan mengubah fungsi kawasan hutan lindung Baloi menjadi hutan produksi pada tahun 2005 padahal prosedur untuk proses pengubahan kawasan hutan lindung menjadi

²⁰ Muliarta, *PT.NBA Terancam tak Kantongi Izin Pemanfaatan Hutan Dasong*, KBR68H, Bali, 14 Mei 2012 di <http://www.kbr68h.com/berita/daerah/24803-pt-nba-terancam-tak-kantongi-izin-kelola-hutan-dasong>, diakses 29 Agustus 2012.

kawasan jasa tidak dimungkinkan sesuai aturan yang berlaku. *Kedua*, pada saat tidak adanya tindakan Pemerintah terhadap terbitnya Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 20 Tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Batam yang prosesnya tidak sesuai prosedur berdasarkan UU Penataan Ruang.

Untuk sikap inkonsistensi yang pertama, jika mengacu pada ketentuan aturan kehutanan, yang berlaku saat itu, yaitu Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 70/Kpts-II/2001 tentang Penetapan Kawasan Hutan, Perubahan Status dan Fungsi Kawasan Hutan, seharusnya permohonan perubahan status kawasan hutan lindung Baloi menjadi kawasan jasa –kawasan jasa masuk kawasan Areal Penggunaan Lain/APL– ditolak oleh Kementerian Kehutanan. Karena berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 70/Kpts-II/2001, kawasan hutan yang dapat diubah statusnya adalah kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi (Hutan Produksi Konversi). Hutan Baloi adalah hutan lindung, bukan hutan produksi yang dapat dialihfungsikan menjadi lahan usaha jasa. Namun tindakan Pemerintah adalah menerima permohonan perubahan status tersebut dari kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan (Areal Penggunaan Lain/APL), dengan mengubah terlebih dahulu status hutan lindung Baloi menjadi hutan produksi dan kemudian melepaskannya. Meskipun aturan mengenai perubahan status atau fungsi kawasan hutan ini telah diubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan, namun ketentuan tentang perubahan peruntukan kawasan hutan menjadi bukan hutan tetap hanya bisa dilakukan pada hutan produksi tetap dan hutan produksi terbatas. Demikian juga pelepasan kawasan hutan hanya dapat dilakukan pada kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi. Dengan demikian pada kasus alih fungsi hutan lindung Baloi Pemerintah telah melanggar sendiri terhadap ketentuan yang telah mereka buat. Sampai saat ini tidak ada penindakan secara hukum atas tindak pelanggaran yang dilakukan terhadap proses alih fungsi kawasan hutan yang tidak sesuai aturan tersebut.

Untuk sikap inkonsistensi Pemerintah yang kedua: jika mengacu pada undang-undang penataan ruang yang berlaku pada saat itu, maka perubahan rencana tata ruang Kota Batam melalui Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 20 Tahun 2001 –yang memasukkan kawasan hutan lindung Baloi menjadi kawasan jasa– harus didasarkan pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Berdasarkan undang-undang tersebut, perubahan fungsi ruang suatu kawasan dan pemanfaatannya ditetapkan setelah berkonsultasi dengan DPR. Hasil konsultasi itu dijadikan rujukan bagi pemerintah daerah dalam peninjauan kembali rencana tata ruang wilayahnya. Namun proses itu tidak dilakukan. Persetujuan DPR (dari Komisi III pada waktu itu) untuk merubah peruntukan kawasan hutan di Pulau Batam baru diberikan kepada Menteri Kehutanan tahun 2004.²¹ Sementara revisi

²¹ Desna Yuhana, Reportase “Penetapan Hutan Lindung Sei Tembesi dan Pelepasan Kawasan Hutan Baloi”, dalam Buletin Planolog, Volume 8 Edisi II, Desember 2011, h. 60 – 64.

tata ruang Kota Batam dilakukan pada tahun 2001. Dengan demikian, proses revisi rencana tata ruang Kota Batam tahun 2001 yang kemudian di perda-kan dalam Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 20 Tahun 2001 menyalahi ketentuan yang berlaku dan seharusnya Pemerintah Kota Batam ataupun Badan Otorita Batam tidak boleh mengeluarkan izin prinsip untuk para pelaku usaha.

Setelah Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang pun, aturan tentang perubahan fungsi ruang suatu kawasan dan pemanfaatannya juga harus melalui persetujuan DPR dan persetujuan substansi oleh Kementerian Kehutanan jika perubahan itu menyangkut kawasan hutan. Alur proses perubahan kawasan hutan dalam penataan ruang dapat di lihat pada gambar berikut.

Gambar 5.4.

Alur Proses Perubahan Kawasan Hutan dalam Penataan Ruang



Dengan demikian, menurut penulis telah terjadi proses yang salah dalam alih fungsi hutan Baloi di Batam. Bahkan KPK pernah melakukan pemeriksaan terhadap pejabat ataupun orang-orang yang terlibat dalam proses alih fungsi hutan Baloi tersebut.²² Namun ternyata proses alih fungsi hutan lindung Baloi tersebut, menurut Pemerintah bukan sebagai suatu pelanggaran terhadap aturan alih fungsi kawasan hutan. Penindakan secara hukum terhadap pelanggaran pemanfaatan hutan lindung oleh Pemerintah Kota Batam dan Badan Otorita Batam tidak ada. Hingga pada akhirnya pada tahun 2010 Kementerian Kehutanan mengeluarkan keputusan untuk melepas hutan Baloi sebagai hutan lindung dan menetapkan hutan Sei Tembesi sebagai hutan lindung pengganti hutan Baloi. Terlepas dari itu, pada kenyataannya hilangnya hutan Baloi sebagai hutan lindung telah mengakibatkan Kota Batam mengalami kekurangan pasokan air, karena hutan Baloi yang dulunya merupakan daerah resapan air Kota Batam telah berubah menjadi kawasan jasa, dan DAM yang direncanakan dibangun di Hutan Sei Tembesi - hutan pengganti hutan Baloi - belum juga terbangun. Hutan

²² Proses Panjang Alih Fungsi Hutan Lindung Baloi – Sebagian Rempang Galang untuk Pembangunan, 27 April 2011, di <http://www.haluankepri.com/fokus/11205-proses-panjang-alih-fungsi-hutan-lindung-baloi.html?start=2>, diakses 3 September 2012.

Sei Tembesi pun juga tidak bersih dari kawasan permukiman dan pertanian, sehingga keberadaannya sebagai hutan lindung pun juga terancam.

Sikap inkonsistensi kebijakan alih fungsi hutan juga terlihat pada kasus hutan Dasong, Kabupaten Buleleng, Provinsi Bali. Yaitu ketika PT. NBA memperoleh izin prinsip untuk melakukan Pengusahaan Pariwisata Alam di sebagian kawasan hutan Dasong (20 hektar) dari Kementerian Kehutanan pada tahun 2007 meskipun dalam proses permohonan izin tersebut PT. NBA tanpa rekomendasi dari Gubernur Bali. Hutan Dasong memang tidak termasuk kawasan hutan lindung yang ditetapkan oleh Menteri Kehutanan, namun hutan Dasong merupakan satu kesatuan kawasan dengan danau Buyan dan danau Tamblingan yang ditetapkan Menteri Kehutanan sebagai Taman Wisata Alam. Selain itu, berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 tentang RTRW Bali 2009-2029 kawasan hutan Dasong merupakan kawasan lindung yang berupa kawasan suci (salah satu uluning jagad Bali) yang tidak boleh dilakukan eksplorasi maupun eksploitasi. Apalagi dengan tidak adanya rekomendasi dari Gubernur terhadap kegiatan yang akan dilakukan PT. NBA di kawasan hutan Dasong tersebut, seharusnya Kementerian Kehutanan tidak memberikan Izin Pengusahaan Pariwisata Alam untuk PT. NBA di kawasan tersebut.

Jika mengacu pada UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, dikatakan bahwa: (1) izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dapat dibatalkan oleh pemerintah dan pemerintah daerah menurut kewenangan masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (2) izin pemanfaatan ruang yang dikeluarkan dan/atau diperoleh dengan tidak melalui prosedur yang benar, maka izin tersebut batal demi hukum; dan (3) izin pemanfaatan ruang yang diperoleh melalui prosedur yang benar tetapi kemudian terbukti tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah, dibatalkan oleh pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya. Untuk kasus hutan Dasong izin pemanfaatan ruang tidak melalui prosedur yang benar, maka seharusnya izin pemanfaatan ruang dalam bentuk izin pengusahaan pariwisata alam adalah batal demi hukum dan pemerintah ataupun pemerintah daerah berwenang membatalkan izin tersebut sesuai kewenangan masing-masing. Sikap pemerintah saat ini seharusnya mencabut izin yang telah dikeluarkan tersebut. Bukan meminta kembali pada PT. NBA untuk mengantongi persetujuan dari Bupati Buleleng dan Gubernur Bali sebelum PT. NBA kembali melakukan kegiatannya.

Kegiatan yang telah dilakukan PT. NBA dari 2007 hingga saat ini telah menimbulkan dampak negatif terhadap kondisi lingkungan hidup sekitar kawasan hutan Dasong. Beberapa waktu lalu telah terjadi banjir di sekitar kawasan tersebut akibat meluapnya Danau Buyan-Tamblingan, yang menenggelamkan 35 rumah warga dan 4 sekolah dasar di Dusun Dasong.²³

²³ Arnoldus Dhae, *Proyek di Dasong Tetap Berlanjut*, Media Indonesia, Senin, 14 Mei 2012, hlm. 8.

C. Kecenderungan Pemanfaatan Ruang di Era Otonomi Daerah

Sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, diyakini sebagai era baru otonomi daerah di Indonesia. Otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah dimaknai sebagai hak, kewenangan, dan kewajiban bagi daerah otonom untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai daerah. Pemerintah daerah dalam kebijakan otonomi daerah diberikan kesempatan untuk membuat dan mengembangkan kebijakannya sendiri sesuai kebutuhan dan kondisi daerah.

Otonomi daerah pada prinsipnya memberikan solusi bagi persoalan mendasar dalam tata pemerintahan terhadap publik, yaitu (1) otonomi daerah mendekatkan pemerintah kepada rakyat; (2) akuntabilitas terjaga dengan baik melalui otonomi daerah; dan (3) otonomi daerah memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi aktif dan ikut bertanggung jawab dalam pengambilan kebijakan di tingkat lokal. Implikasinya secara ekonomi, kebijakan otonomi daerah memberikan kesempatan bagi pemerintah daerah untuk mengembangkan dan meningkatkan perekonomiannya dengan mengelola sumberdaya yang dimiliki. Sedangkan secara sosial budaya, otonomi daerah memberikan kesempatan bagi daerah untuk mengapresiasi nilai-nilai sosial dan budaya serta potensi lainnya yang terkandung di daerah.²⁴ Namun dalam prakteknya, McCarthy menyimpulkan bahwa pelaksanaan otonomi daerah, khususnya terkait dengan sektor kehutanan, belum mencapai tujuan *good governance*. McCarthy menulis *"Nonetheless, to date, the politics surrounding decentralization have occurred under the shade of the New Order's authoritarian heritage. As the politics work out at different levels, circumstances remain precariously distant from the objective of good governance"*.²⁵ Sebagian besar pemerintah daerah menjadikan hutan sebagai sumber bagi peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Pemerintah Daerah tidak terlalu memperdulikan dampak sosial yang muncul akibat konflik pemanfaatan lahan hutan dan munculnya dampak lingkungan karena berkurangnya luasan hutan sebagai *bufferzone* untuk menjaga kualitas lingkungan di sekitarnya.

²⁴ Noer Fauzi, dkk, 2001, *Otonomi Daerah Sumberdaya Alam Lingkungan*, Yogyakarta: Lapera Pusataka Utama dalam tulisan Lestario Widodo, *Tantangan Pembangunan Berkelanjutan di Era Otonomi Daerah*, Jurnal Penelitian Sosial Ekonomi Kehutanan, Volume 4 Nomor 1, ISSN: 2085-3866, Jakarta, hlm. 47 – 51.

²⁵ McCarthy, 2004, sebagaimana dikutip Yurdi Yasmi, dkk, 2005, *Kompleksitas Pengelolaan Sumberdaya Hutan di Era Otonomi Daerah, Studi Kasus di Kabupaten Sintang, Kalimantan Barat*, Bogor: CIFOR, hlm. 2

Ada kecenderungan dalam era otonomi daerah, masing-masing pemerintah daerah berlomba-lomba menaikkan pendapatan asli daerahnya dengan mengeluarkan izin pembukaan hutan, meskipun di kawasan lindung. Sayangnya, kecenderungan ini tidak diikuti dengan antusiasme pemerintah daerah untuk mengembalikan sebagian manfaat dari hutan tersebut kembali ke hutan.²⁶ Seperti terlihat pada kasus Hutan Lindung Baloi di Batam, perencanaan tata ruang dijadikan praktek di atas kertas untuk melegalkan proses perubahan kawasan hutan menjadi kawasan bukan hutan (areal penggunaan lain) demi menambah PAD melalui pemberian izin usaha. Sementara kawasan penggantinya yaitu kawasan Sei Tembesi tidak *clear and clean* sehingga fungsi sosial dan fungsi lingkungan dari hutan tidak berjalan seperti yang diharapkan. Demikian juga pada kasus hutan Dasong dimana Pemerintah Kabupaten Buleleng memberikan rekomendasi untuk PT. NBA untuk pemanfaatan kawasan hutan Dasong meskipun Pemerintah Provinsi Bali mengeluarkan penolakan atas pengajuan izin pemanfaatan kawasan tersebut.

Sungguh ironis bagi Negara Indonesia yang dalam konstitusinya mengakui bahwa "bumi, dan air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Kemudian lebih lanjut juga dinyatakan bahwa "perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional". Menurut Revrison Baswir²⁷ ketentuan tersebut mengandung makna bahwa seluruh anggota masyarakat memiliki hak yang sama untuk memanfaatkan sumber daya alam yang ada, namun dengan tetap memperhatikan aspek pelestariannya.

Di Indonesia, pengguna sumber daya alam dapat dikelompokkan dalam dua kelompok besar, yaitu:²⁸

- a. Pengguna skala kecil yang menggunakan sumber daya alam secara tradisional atau semi tradisional di daerah tempat mereka tinggal, sebatas untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Biasanya, penggunaannya tidak terlalu membawa dampak negative terhadap kelestarian sumber daya alam.
- b. Pengguna skala besar yang biasanya menggunakan sumber daya alam untuk memenuhi kebutuhan pasar dunia. Kegiatannya biasanya berdampak

²⁶ Ida Aju Pradnja Resosudarmo dan Ahmad Dermawan, *Hutan dan Otonomi Daerah: Tantangan Berbagi Suka dan Duka*, dalam Carol J. Pierce Colfer dan Ida Aju Pradnja Resosudarmo (Penyunting), 2003, *Ke Mana Harus Melangkah ? Masyarakat, Hutan, dan Perumusan Kebijakan di Indonesia*, Edisi 1, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hlm. 404 -419

²⁷ Sebagaimana dikutip A. Effendi Choiri, *Privatisasi Versus Neosiosialisme Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta: LP3ES, 2003, hlm. 170

²⁸ Charles Victor Barber, *Meluruskan Arah Pelestarian Keanekaragaman Hayati dan Pembangunan di Indonesia*/Charles Victor Barber, Suraya Afiff, Agus Purnomo, Penerjemah: Marina Malik, edisi ke-1, Jakarta : Yayasan Obor, 1997, hlm. 22

negatif terhadap kelestarian sumber daya alam karena sebagian besar mengubah bentang alam dan menghilangkan fungsi ekologis dari sumber daya alam tersebut. Seperti para pemegang HPH/HTI yang membuka hutan untuk diambil kayunya.

Kasus hutan Baloi dan hutan Dasong memperlihatkan adanya kecenderungannya para pengguna skala besar lebih banyak dimenangkan oleh pemerintah dalam pemanfaatan sumber daya alam, karena adanya orientasi pemasukan terhadap keuangan Negara lebih besar dibandingkan jika hutan dimanfaatkan oleh pengguna skala kecil.

Inilah yang terjadi saat ini, proses perubahan fungsi kawasan hutan sudah sarat akan polemik dan kontroversi. Baik itu menyangkut model dan aturannya, penyimpangan atau pelanggaran di lapangan, ataupun penyalahgunaan wewenang dari pihak yang terlibat dalam pengambilan keputusan. Kecenderungan yang terjadi akhir-akhir ini, usulan perubahan fungsi kawasan hutan yang diajukan oleh berbagai pemerintah daerah ternyata penuh dengan pelanggaran. Banyak kawasan hutan yang diusulkan diubah peruntukannya karena sudah terjadi kegiatan pembangunan terlebih dahulu sebelum izin prinsip keluar. Bahkan banyak perubahan fungsi yang belum keluar izinnnya, sudah dilakukan *land clearing* ataupun pembangunan instalasi bangunan. Namun kondisi demikian tidak serta merta diberikan sanksi hukum sesuai peraturan perundangan yang berlaku.

Sebuah catatan pernah dikemukakan oleh Wakil Ketua Komisi IV DPR RI periode 2004-2009 dari fraksi PKS mengenai bagaimana seharusnya proses perubahan fungsi kawasan hutan dalam proses pembangunan,²⁹ yang menjadi titik kunci dalam perubahan fungsi kawasan hutan adalah bagaimana mengatur pemanfaatan kawasan hutan yang tepat tanpa meninggalkan fungsi ekologisnya dan penegakan hukum bagi pelanggaran-pelanggaran yang telah terjadi. Perubahan peruntukkan dan fungsi kawasan hutan seharusnya hanya dapat dimungkinkan apabila ada jaminan keberlangsungan keberadaan kawasan hutan, khususnya kawasan hutan lindung dan konservasi. Keberlangsungan keberadaan kawasan hutan ini dapat berupa penggantian lahan kawasan hutan yang lain sebagai kompensasi atas perubahan yang dilakukan, atau melalui pola pemanfaatan yang benar-benar menjamin asas pengelolaan hutan lestari. Selain juga harus tetap berkomitmen kuat bagi semua pihak, khususnya seluruh jajaran pemangku wilayah di berbagai tingkatan pemerintahan, untuk tetap mempertahankan minimal 30% hutan di wilayahnya secara proporsional sesuai amanah UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Apabila suatu daerah sudah mendekati

²⁹ Wakil Ketua Komisi IV DPR RI periode 2004-2009 dari fraksi PKS, *Perubahan Fungsi Kawasan Hutan dalam Perspektif Pembangunan Nasional*, sebuah makalah yang disampaikan dalam Diskusi Panel Perubahan Fungsi Kawasan Hutan di Ballroom IPB International Convention Center Bogor, PUSLITSOSEK Departemen Kehutanan, pada tanggal 14 Agustus 2008.

angka tersebut, maka seharusnya dilakukan moratorium terhadap perubahan fungsi dan peruntukan kawasan hutan untuk kegunaan apapun sampai dengan adanya penambahan luasan yang signifikan. Tidak adanya penindakan tegas dari pemerintah terhadap proses perubahan alih fungsi kawasan hutan semakin mendorong meningkatnya laju perubahan kawasan hutan menjadi kawasan lain. Menurunnya luasan kawasan hutan pada suatu wilayah akan berdampak pada daya dukung lingkungan suatu wilayah. Menurunnya daya dukung lingkungan suatu wilayah maka bencana yang akan hadir.

D. Dampak Lingkungan Akibat Penyimpangan Pemanfaatan Ruang Kehutanan

Penyimpangan pemanfaatan kawasan hutan mengakibatkan banyak kawasan hutan yang beralihfungsi menjadi kawasan lain. Ketika kawasan hutan beralih fungsi menjadi kawasan non hutan, hilang juga fungsi ekologis hutan. Fungsi ekologis hutan antara lain memelihara kesuburan tanah, melindungi

daerah aliran sungai, pengendali erosi, penyerap CO₂, menghasilkan O₂. Akibatnya, ketika musim penghujan tiba terjadi longsor dan banjir, dan ketika musim kemarau tiba terjadi kekeringan dan krisis air. Kondisi itulah yang saat ini dialami Bali dan Batam.

Secara ekologis, ada kondisi tertentu yang harus tetap dijaga pada suatu pulau agar keberlanjutan kehidupan dapat terus berlangsung. Yaitu ketika tata keseimbangan ekologis dalam suatu pulau itu dapat dipertahankan, atau ketika daya dukung lingkungan suatu pulau tidak terlampaui. Jika dilihat dari luasan kawasan hutan di Bali saat ini yang hanya tinggal 23 persen dari luas daratan, padahal setiap daratan idealnya harus memiliki minimal 30 persen kawasan hutan, maka secara ekologis Bali sudah dalam kondisi cukup mengkhawatirkan. Pembukaan kawasan hutan Dasong akan semakin mengurangi luasan kawasan hutan yang seharusnya tetap dipertahankan. Selain itu, juga akan mempengaruhi kondisi lingkungan di sekitar kawasan tersebut.

Dampak yang saat ini sudah dirasakan oleh masyarakat sekitar akibat aktivitas pembukaan lahan di kawasan hutan Dasong adalah terjadinya banjir. Berdasarkan hasil pendataan Pusat Pengendalian dan Operasional Penanggulangan Bencana (Pusdalpos PB) Provinsi Bali, ada sekitar 56 desa di Bali rawan banjir. Dari 56 desa rawan banjir tersebut, jumlah terbanyak berada di Kabupaten Buleleng, yakni 33 desa dari 8 kecamatan.³⁰ Penyebab banjir di Kabupaten Buleleng didominasi oleh adanya kerusakan daerah hulu. Hutan Dasong merupakan kawasan hulu di Kabupaten Buleleng, yang merupakan daerah resapan air. Pembukaan kawasan hutan Dasong oleh PT. NBA menjadi

³⁰ "Pulau Tempat di Bali Rawan Bencana Banjir: Dari 56 Desa Rawan Banjir di Bali, Jumlah Terbanyak Berada di Kabupaten Buleleng", Vivanews, 9 November 2011, di <http://nasional.news.viva.co.id/news/read/262734-kuta-dan-jimbaran-bali-terancam-banjir>, diakses 3 September 2012.

salah satu penyebabnya. Dampak lainnya yang muncul adalah terjadinya longsor. Longsor pernah melanda daerah perbukitan di wilayah Banjar Yeh Mas, Dusun Dasong, Desa Pancasari, Kecamatan Sukasada, Kabupaten Buleleng.³¹ Longsor dan banjir yang terjadi di kawasan perbukitan di sekitar Danau Buyan (danau yang berada dalam kawasan hutan Dasong) terjadi akibat dibukanya kawasan perbukitan Danau Buyan untuk dibangun rumah dan vila serta dijadikannya kebun sayur, termasuk di dalamnya akibat dari kegiatan PT. NBA yang membuka kawasan tersebut untuk pembangunan vila-vilanya.³² Longsor dan banjir tersebut telah merendam rumah dan kawasan pertanian daerah tersebut, bahkan telah menimbulkan korban jiwa.³³

Ada dampak lain yang mungkin akan timbul, yaitu berkurangnya kuantitas dan kualitas pasokan air di Bali. Danau Buyan, danau Tamblingan, serta hutan Dasong (yang merupakan satu kawasan) merupakan daerah sumber air dan 'daerah' resapan air bagi masyarakat di sekitar kawasan tersebut, dan bagi sungai-sungai bawah tanah yang hulunya dari kawasan Dasong. Ketika kawasan hutan Dasong beralih fungsi, bukan lagi sebagai kawasan hutan, diperkirakan akan terjadi penurunan kuantitas air bagi daerah-daerah di bawahnya yaitu di daerah Buleleng, Tabanan, dan Badung. Padahal di daerah-daerah tersebut terdapat banyak sawah yang pengairannya sangat tergantung pada keberadaan kawasan hutan Dasong. Jika debit air diirigasi berkurang, maka akan mengancam produksi padi di daerah-daerah tersebut. Dan hal ini juga berarti akan mengancam produksi pangan bagi Bali.³⁴

Kemudian dari sisi kualitas air, pembukaan hutan Dasong untuk kegiatan wisata alam oleh PT. NBA dimungkinkan akan mempengaruhi kualitas air danau Dasong dan danau Tamblingan yang berada di kawasan tersebut. Menurunnya kualitas air danau-danau tersebut mengakibatkan berkurangnya keberlimpahan ikan yang dapat hidup di danau-danau tersebut sehingga dapat berpengaruh terhadap hasil tangkapan nelayan danau Buyan dan danau Tamblingan. Penurunan jumlah tangkapan ikan akan berakibat menurunnya pendapatan masyarakat, dan itu berarti juga penurunan kesejahteraan mereka.

Dampak lingkungan akibat penyimpangan pemanfaatan ruang sector kehutanan juga terjadi di Batam. Di Batam banyak terjadi pengalihfungsian

³¹ "Longsor di Pancasari, Dua Anak Tewas", Bali Post, 26 Februari 2012, di <http://www.balipost.co.id/mediadetail.php?module=detailberitaminggu&kid=13&id=61804> diakses 3 September 2012

³² "Banjir dan Longsor di Pancasari Akibat Maraknya Vila", di <http://balirage.blogspot.com/2009/01/banjir-dan-longsor-di-pancasari-akibat.html>, diakses 3 September 2012.

³³ "Kakak Adik Tewas Tertimbun Longsor", di <http://bermudabalinews.blogspot.com/2012/02/kakak-adik-tewas-tertimbun-longsor.html>, diakses 3 September 2012

³⁴ Wayan Suardana, "Selamatkan Hutan Dasong dari Investor Rakus", di <http://www.balebengong.net/denpasar/tetangga/2012/05/08/selamatkan-hutan-dasong-dari-investor-rakus.html>, diakses 3 September 2012

kawasan lindung menjadi peruntukkan lainnya seperti untuk kawasan industri, perumahan permukiman, rumah liar, bahkan lapangan golf. Sementara kawasan lindung bagi Batam merupakan daerah resapan air untuk mengisi dam-dam yang terbangun guna pemenuhan kebutuhan air bersih masyarakat Batam. Sebagai kota industri dan metropolitan yang diproyeksikan menjadi daerah tujuan investasi asing di Indonesia, air merupakan salah satu kebutuhan vital, baik untuk konsumsi rumah tangga maupun untuk menunjang kegiatan industry, perkapalan, perhotelan, serta kegiatan bisnis lainnya. Dan Batam mengandalkan waduk atau dam sebagai sumber air bersih.

Hilangnya hutan Baloi berpengaruh terhadap pasokan air di Batam. Karena berdasarkan hasil penelitian dari lembaga yang ditunjuk BP Batam, 7 dam (termasuk di dalamnya Dam Baloi) baru sanggup melayani Batam dengan populasi penduduk sekitar 1 juta jiwa termasuk untuk mempertimbangkan pertumbuhan investasi. Bahkan Badan Pengelola Batam menyatakan bahwa jika Pemerintah tidak segera mengoperasikan waduk baru maka Batam di tahun 2013 akan mengalami krisis air.³⁵ Padahal penduduk Kota Batam per Desember 2012 berdasarkan data Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Batam 1.235.651. Dengan demikian, Batam sudah mengalami krisis terhadap air bersih akibat berkurangnya kawasan hutan yang merupakan daerah resapan air.

Dampak lain yang muncul adalah sering terjadinya banjir ketika musim penghujan tiba. Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kota Batam menyatakan bahwa jumlah titik banjir di Batam terus bertambah. Pada tahun 2012 tercatat ada 27 lokasi titik banjir. Terus bertambahnya titik banjir di Batam terjadi akibat hilangnya daerah resapan air, termasuk karena hilangnya kawasan hutan di Batam, berubah menjadi kawasan ruko atau perumahan.³⁶

Itulah dampak lingkungan yang muncul akibat dari berubahnya kawasan hutan menjadi kawasan lain, yang hampir rata-rata terjadi karena penyimpangan dalam pemanfaatan ruang di sektor kehutanan.

³⁵ "Batam Terancam Krisis Air pada 2013, Republika, 18 Januari 2011, <http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/nusantara/11/01/18/159101-batam-terancam-krisis-air-pada-2013>, diakses 3 September 2012.

³⁶ "Kota Batam Masih Akan Dikepung Banjir", Tribun-Batam, 11 Desember 2012, di <http://batam.tribunnews.com/2012/12/11/kota-batam-terancam-dikepung-banjir>, diakses 20 Desember 2012.

BAB IV

PENUTUP

Kasus alih fungsi hutan Baloi Batam dan pemberian izin pemanfaatan hutan Dasong adalah dua kasus yang dapat memberikan gambaran bagaimana konflik pemanfaatan ruang di sektor kehutanan terjadi. Kondisi ini dipengaruhi oleh adanya perbedaan pemahaman ruang hutan dalam penataan ruang berdasarkan UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dengan ruang hutan dalam kehutanan berdasarkan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Banyak kawasan hutan yang ditunjuk oleh Kementerian Kehutanan sebagai kawasan hutan bukan kawasan yang berhutan, dan banyak kawasan yang berhutan bukan merupakan kawasan hutan yang ditunjuk oleh Kementerian Kehutanan. Dengan kata lain, adanya perbedaan pemahaman ruang hutan menurut kedua undang-undang tersebut berdampak pada adanya ketidaksesuaian peruntukan kawasan hutan dengan penetapan kawasan hutan. Akibatnya ketika kawasan hutan yang pada kenyataannya tidak berhutan karena sudah berubah menjadi kawasan permukiman, perkantoran, kawasan transmigrasi, areal pertanian, pertambangan, ataupun perkebunan, cenderung dikonversi oleh pemerintah daerah menjadi areal penggunaan lain (APL). Sementara kawasan yang berhutan tetapi bukan merupakan kawasan hutan akan juga dimanfaatkan untuk kegiatan pembangunan.

Kebijakan otonomi daerah semakin memunculkan kecenderungan pemerintah daerah untuk mengkonversi hutan yang ada untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pada akhirnya, banyak kawasan hutan yang dialihfungsikan dengan alasan untuk pembangunan. Bahkan revisi rencana tata ruang terkadang digunakan sebagai upaya untuk melegalkan proses alih fungsi kawasan hutan. Maraknya proses alih fungsi kawasan hutan, sayangnya tidak diimbangi dengan penegakkan hukum atas pelanggaran aturan dalam proses alih fungsi kawasan. Sebagai akibatnya, ketentuan minimal 30% mempertahankan hutan di setiap wilayah sesuai amanah UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sulit untuk dipenuhi bagi daerah. Dampaknya adalah terlampauinya daya dukung lingkungan suatu wilayah dan muncullah banyak bencana alam seperti kekeringan ketika musim kemarau dan banjir pada saat musim penghujan.

Penataan ruang sebenarnya merupakan solusi untuk mengatur bagaimana pemanfaatan ruang yang ada, termasuk bagaimana suatu daerah harus

mempertahankan kawasan hutannya sehingga terwujud keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan, terpadu dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan sehingga terwujud perlindungan fungsi ruang serta mencegah dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang. Yang diperlukan saat ini adalah ada komitmen bersama dari semua pihak dan semua sector untuk menata ruang bersama-sama dan melaksanakan perencanaan yang sudah dibuat bersama. Selain itu, penegakan hukum sangat diperlukan jika terjadi pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana. Ketidakkonsistenan pemerintah dalam melaksanakan kebijakan yang telah dibuat adalah kelemahan selama ini dalam penataan ruang.

Hal lain yang juga perlu diperhatikan dalam penataan ruang adalah bahwa keberadaan hutan harus tetap dipertahankan dengan luas minimal 30% dalam suatu wilayah secara proporsional sebagaimana diamanatkan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Karena hutan bagaimanapun memiliki banyak manfaat bagi kehidupan manusia. Hutan tidak hanya memiliki manfaat secara ekonomi, tetapi juga manfaat ekologis dan sosial yang keberadaannya sangat dibutuhkan untuk menunjang kehidupan manusia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- , 2011, *Data dan Informasi Pemanfaatan Hutan Tahun 2011*, Direktorat Wilayah Pengelolaan dan Penyiapan Areal Pemanfaatan Kawasan Hutan Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan, Kementerian Kehutanan, Jakarta.
- Arlnoldo Contreras-Hermosilla dan Chip Fay, 2006, *Memperkokoh Pengelolaan Hutan Indonesia Melalui Pembaruan Penguasaan Tanah: Permasalahan dan Kerangka Tindakan*, World Agroforestry Centre: Bogor, Indonesia.
- Badman, Tim, 2008, *World Haritage and Protected Areas*, IUCN.
- Carol J. Pierce Colfer dan Ida Aju Pradnja Resosudarmo (Penyunting), 2003, *Ke Mana Harus Melangkah? Masyarakat, Hutan, dan Perumusan Kebijakan di Indonesia*, Edisi 1, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Charles Victor Barber, Suraya Afiff, Agus Purnomo, 1997, *Meluruskan Arah Pelestarian Keanekaragaman Hayati dan Pembangunan di Indonesia*, Penerjemah: Marina Malik, Edisi ke-1, Jakarta: Yayasan Obor.
- Desna Yuhanna, *Reportase "Penetapan Hutan Lindung Sei Tembesi dan Pelepasan Kawasan Hutan Baloi"*, Buletin Planolog, Volume 8 Edisi II, Desember 2011, h.60-64
- Dodik Ridho Nurrochmat dan M. Fadil Hasan (Editor), 2010, *Ekonomi Politik Kehutanan: Mengurai Mitos dan Fakta Pengelolaan Hutan*, Jakarta: INDEF.
- Effendi Choiri, 2003, *Privatisasi Versus Neosiosialisme Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta: LP3ES.
- John dan Kathy MacKinnon, 1990, *Pengelolaan Kawasan yang Dilindungi di Daerah Tropika*, Alih bahasa: Hari Harsono, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Lestario Widodo, 2001, *Tantangan Pembangunan Berkelanjutan di Era Otonomi Daerah*, dalam *Jurnal Penelitian Sosial Ekonomi Kehutanan*, Vol. 1, No. 1, h. 1-10.

Yurdi Yasmi, dkk, 2005, *Kompleksitas Pengelolaan Sumberdaya Hutan di Era Otonomi Daerah, Studi Kasus di Kabupaten Sintang, Kalimantan Barat*, Bogor: CIFOR

Makalah

Direktur Jenderal Planologi Kehutanan, "Review RTRWP dan Penggunaan Kawasan Hutan", makalah disampaikan dalam Pelatihan Kehumasan Pusat Humas Kementerian Kehutanan RI, Jakarta, 14 Juni 2011.

Wakil Ketua Komisi IV DPR RI Periode 2004 – 2009 dari fraksi PKS, "Perubahan Fungsi Kawasan Hutan dalam Perspektif Pembangunan Nasional", makalah disampaikan dalam Diskusi Panel Perubahan Fungsi Kawasan Hutan di Ballroom IPB International Convention Center Bogor, PUSLITSOSEK Departemen Kehutanan, tanggal 14 Agustus 2008.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Hutan.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan.

Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 70/Kpts-II/2001 tentang Penetapan Kawasan Hutan, Perubahan Status dan Fungsi Hutan.

Surat Kabar dan Internet

Arnoldus Dhae, "Proyek di Dasong Tetap Berlanjut", Media Indonesia, Senin, 14 Mei 2012.

Bambang Soepijanto, *Percepatan Penataan Kawasan Hutan dalam Perencanaan Tata Ruang*, bulletin Tata Ruang edisi November-Desember 2011, Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional, di <http://bulletin.penataanruang.net>, diakses 25 Juli 2012.

Chaerudin Mangkudisastro, "Pending Zone/Holding Zone: Mempercepat dengan Menanggukkan", online bulletin Tata Ruang, ISSN:1978-1571, edisi Januari-Februari 2012, <http://bulletin.penataanruang.net/index.asp?mod=fullart&idart=354>, diakses 30 Juli 2012.

Iwan Isa (Direktur Penatagunaan Tanah, Badan Pertanahan Nasional), *Penataan Ruang dalam Perspektif Pertanahan*, bulletin Tataruang edisi Maret-April

republika.co.id/berita/breaking-news/nusantara/11/01/18/159101-batam-terancam-krisis-air-pada-2013, diakses 3 September 2012.

"Kakak Adik Tewas Tertimbun Longsor", di <http://bermudabalinews.blogspot.com/2012/02/kakak-adik-tewas-tertimbun-longsor.html>, diakses 3 September 2012

"Kota Batam Masih Akan Dikepung Banjir", Tribun-Batam, 11 Desember 2012, di <http://batam.tribunnews.com/2012/12/11/kota-batam-terancam-dikepung-banjir> diakses 20 Desember 2012.

"Longsor di Pancasari, Dua Anak Tewas", Bali Post, 26 Februari 2012, di <http://www.balipost.co.id/mediadetail.php?module=detailberitaminggu&kid=13&id=61804> diakses 3 September 2012.

"Proses Panjang Alih Fungsi Hutan Lindung Baloi – Sebagian Rempang Galang untuk Pembangunan, 27 April 2011, di <http://www.haluankepri.com/fokus/11205-proses-panjang-alih-fungsi-hutan-lindung-baloi.html?start=2>, diakses 3 September 2012.

"Puluhan Tempat di Bali Rawan Bencana Banjir: Dari 56 Desa Rawan Banjir di Bali, Jumlah Terbanuak Berada di Kabupaten Buleleng", Vivanews 9 November 2011 di <http://nasional.news.viva.co.id/news/read/262734-kuta-dan-jimbaran-bali-terancam-banjir>, diakses 3 September 2012.

BAGIAN KEENAM

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGEMBANGAN BAHAN BAKAR NABATI:
SEBUAH TINJAUAN UMUM**

*Hariyadi**

* Penulis adalah Peneliti Madya Bidang Kebijakan Publik di Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR RI.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kebijakan pengembangan bahan bakar nabati (BBN) atau yang juga dikenal sebagai biofuel secara nasional mulai digulirkan sejak tahun 2006. Kebijakan ini sekaligus memperkuat momentum penetapan politik pengembangan energi alternatif berdasarkan UU No. 30 Tahun 2007 tentang Energi (UU 30/2007). Lebih lanjut, penguatan politik pengembangan BBN diperkuat dengan pembentukan Dewan Energi Nasional (DEN) yang bertugas menetapkan politik energi secara umum maupun dalam rangka penetapan langkah-langkah penanggulangan kondisi krisis dan darurat energi secara nasional.¹ Melalui Perpres No. 5 Tahun 2006 tentang Kebijakan Energi Nasional (Perpres No. 5/2006), pemerintah menetapkan sebuah politik bauran energi optimal bagi terpenuhinya peran energi nabati lebih dari 5% terhadap konsumsi energi nasional pada tahun 2025. Penguatan politik energi ini kemudian dijabarkan secara operasional ke dalam instrumen hukum lainnya seperti Instruksi Presiden No. 1 Tahun 2006 tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Bahan Bakar Nabati (biofuel) sebagai Bahan Bakar lain (Inpres No. 1/2006)); dan Peraturan Menteri Energi dan Sumber daya Mineral No. 32 Tahun 2008 tentang Penyediaan, Pemanfaatan dan Tata Niaga Bahan Bakar Nabati (biofuel) Sebagai Bahan Bakar Lain (Permen ESDM No. 32/2008).

Dalam konteks kedaulatan dan ketahanan energi secara nasional, kebijakan pengembangan BBN ini juga menjadi pilihan politik energi strategis ke depan. Kesadaran ini secara sosiologis tercermin dari pengakuan negara bahwa cadangan sumber daya energi tidak terbarukan semakin terbatas. Dalam situasi seperti ini, upaya diversifikasi sumber energi untuk menjamin persediaan energi menjadi pilihan yang penting.² Pertimbangan ini menjadi semakin strategis sejak Indonesia keluar OPEC pada tahun 2008.

Tidak hanya alasan terbatasnya sumber energi fosil, digulirkannya kebijakan pengembangan energi alternatif berbasis non-fosil juga bisa dilihat dari besarnya potensi sumber energi *biofuel*. Sebagai negara yang memiliki lahan yang sangat luas, pengembangan sumber energi non-fosil dari jarak pagar, sawit, singkong atau jagung dan nyamplung telah menjadi agenda kerja pemerintah. Dilihat dari sumber kelapa sawit misalnya, sejak dikembangkan di Indonesia pada tahun

¹ Pasal 12 ayat (2) UU No. 30/2007.

² Konsideran menimbang butir c, UU No. 30/2007.

1960-an, pembukaan lahan kelapa sawit terus mengalami perkembangan secara drastis dari kira-kira 110, 000 hektar (ha) menjadi kira-kira 8 juta ha dengan total kapasitas produksi hampir mencapai 20 juta ton pada tahun 2010.³ Pada tahun 2006, produk kelapa sawit Indonesia dan Malaysia mencapai 85% dari total produksi sawit secara global dengan nilai ekspor globalnya mencapai 88%.⁴ Pada tahun 2011, produk minyak sawit di Indonesia diperkirakan mencapai 23,5 juta ton, 16,5 juta ton di antaranya untuk ekspor. Dengan tingkat harga rata-rata di pasar global sebesar US\$ 1.100 dolar AS per ton, pendapatan ekspornya mencapai lebih dari 18 miliar dolar AS.⁵ Dengan demikian, dilihat dari sisi pasokan bahan baku dari minyak sawit, potensi pengembangan *biofuel* secara nasional sangat besar. Pendek kata, dengan merujuk pada peta jalan penggunaan *biofuel* sebagaimana diamanatkan dalam Perpres No. 5/2006 dan Permen ESDM No. 32/2008, politik diversifikasi energi berbasis non-fosil di atas kertas menjadi politik pilihan yang sangat rasional.

Namun demikian, sampai sekarang pengembangan BBN belum menunjukkan hasil yang diharapkan. Sejak dicanangkannya kebijakan *biofuel* pada tahun 2006, sebanyak 22 perusahaan telah didirikan untuk memproduksi *biofuel*. Data s.d. tahun 2008 menunjukkan bahwa dari 20 perusahaan tersebut, 17 proyek pembuatan *biofuel* yang dimiliki oleh 16 perusahaan telah berhenti beroperasi karena kekurangan pasokan bahan mentah. Dari 20 perusahaan produsen *biofuel*, hanya 4 perusahaan yang masih memproduksi.⁶

Data terbaru kementerian pertanian menunjukkan dari lahan seluas 3,6 juta ha yang diperuntukkan secara khusus untuk menghasilkan 4 juta kiloliter berbahan kelapa sawit yang tersebar di Gorontalo, Papua, Kalimantan Barat, dan Nusa Tenggara Timur, dapat dikatakan gagal memenuhi target yang ditetapkan. Secara umum, laporan tim nasional pengembangan BBN pada tahun 2007, produksi BBN secara nasional diproyeksikan akan mencapai 200 ribu barel per hari, dengan bahan baku kelapa sawit, tebu, singkong, dan jarak. Dihitung secara kumulatif, nilai produksi *biofuel* akan mencapai kira-kira 70 juta ton. Dikomparasikan dengan studi lembaga *Down to Earth* (DtE), tampaknya proyeksi tim nasional terlalu ambisius. Dilihat dari sisi kemauan

³ Lihat M. Badrun, *Lintasan 30 Tahun Pengembangan Kelapa Sawit*, Bag. IV, Jakarta: Ditjenbun dan Gapki, 2010, disunting dalam Kementerian Pertanian di <http://ditjenbun.deptan.go.id/budtan/images/bagian%20iv.pdf>; diakses 11 Juni 2012.

⁴ UNEP, FAO and UNFF. 'Forests under threat as agricultural commodities take over'. *Vital Forest Graphics*, 2009, hlm. 20-23.

⁵ Gapki, "Refleksi Industri Kelapa Sawit 2011 dan Prospek 2012", dalam <http://www.gapki.or.id/news/detail/335/REFLEKSI-INDUSTRI-KELAPA-SAWIT-2011-DAN-PROSPEK-2012>; diakses 21 Maret 2012.

⁶ Lihat Down to Earth (DtE), No. 76 - 77, Mei, 2008. "Program agrofuel Indonesia dihantam kenaikan harga minyak sawit", dalam <http://www.downtoearth-indonesia.org/id/story/program-agrofuel-indonesia-dihantam-kenaikan-harga-minyak-sawit>; diakses 27 Februari 2012.

politik pemerintah ambisi ini sebenarnya cukup rasional. Sampai dengan tahun 2008 misalnya, pemerintah telah mengeluarkan 12 kebijakan terkait dengan kebijakan pengembangan *biofuel*. Hal ini mengindikasikan bahwa dari sisi politik pengembangan *biofuel* cukup memadai.

Sementara itu, data perkembangan pengembangan *biofuel* yang dikeluarkan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral pada tahun 2007 mencatat bahwa produksi *biofuel*, meskipun relatif prospektif, baru mencapai 40 ribu barel *biofuel* per hari atau sekitar 2 juta kiloliter selama setahun.⁷ Data DtE menunjukkan bahwa perkiraan pertumbuhan *biofuel* berbasis minyak sawit, jarak, tebu dan singkon di atas lahan seluas 10,3 juta ha sampai tahun 2015 baru mencapai 34, 4 juta ton.

Di satu sisi, kebijakan pengembangan *biofuel* secara nasional menjadi kebutuhan yang tidak terelakkan di tengah-tengah semakin terbatasnya kemampuan (keuangan) pemerintah dalam menyediakan energi berbasis fosil. Namun demikian, kebijakan pengembangan *biofuel* juga masih mengalami sejumlah kendala serius di sisi lain. Persoalan belum kuatnya kemauan politik dalam melaksanakan segenap kebijakan dalam pengembangan *biofuel* secara nasional menjadi isu krusial. Di samping itu, masih tingginya biaya satuan pengadaan *biofuel* dibandingkan dengan pengadaan energi fosil turut mempengaruhi kebijakan pemerintah dalam pengembangan *biofuel*.

B. Rumusan Persoalan dan Pembabakan Tulisan

Tulisan ini akan mencoba mengulas mengapa kebijakan pengembangan *biofuel* belum menunjukkan perkembangan yang berarti selama ini sehingga secara hipotetis bisa diketahui faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi situasi tersebut. Tujuan tulisan ini diarahkan untuk mencoba memahami sejauh mana kinerja pengembangan *biofuel* secara nasional selama ini dan dengan demikian manfaatnya diharapkan dapat menjadi masukan bagi Alat Kelengkapan DPR RI terkait dalam rangka mendukung pelaksanaan fungsi DPR RI dalam upaya pengembangan *biofuel* secara nasional.

Ulasan dalam tulisan ini bersifat deskriptif dengan pembabakannya setelah latar belakang akan diarahkan pada isu-isu atau persoalan pelaksanaan kebijakan pengembangan *biofuel* di Indonesia yang akan dituangkan pada Bab II. Bab III akan melihat/menilai implikasi dari persoalan pelaksanaan kebijakan pengembangan *biofuel* dan dilanjutkan dengan catatan kritis terhadap mendesaknya agenda pengembangan energi terbarukan pada Bab IV. Sebagai penutup tulisan ini akan berupaya merumuskan kembali beberapa poin posisional atas isu kebijakan pengembangan *biofuel* secara nasional.

⁷ <http://finance.detik.com/read/2008/05/01/165505/107500/1/165505-00150-11>

C. Perspektif Teoritik

Secara umum sejumlah faktor yang turut menentukan implementasi sebuah kebijakan publik. Perspektif normatif bagaimana seharusnya implementasi kebijakan dilakukan untuk mencapai target yang telah ditentukan berikut instrumen yang ada akan dipakai dalam penelitian ini. Seperti kita ketahui bahwa jika pertarungan antar-kelompok pengambil keputusan dalam menentukan agenda formal (*agenda setting*) dalam proses pengambilan keputusan berada dalam tahapan awal proses kebijakan, implementasi kebijakan berada dalam tahapan akhir proses itu. Implementasi kebijakan berarti diadministrasikan dengan serangkaian tindakan yang secara aktual dieksekusi terhadap populasi target.⁸

Gambaran umum tentang proses implementasi kebijakan akan menyamai dalam proses penentuan agenda.⁹ Sejumlah ahli telah menyajikan sejumlah elemen yang turut mempengaruhi implementasi sebuah kebijakan. Namun demikian, seberapa derajat pengaruh setiap elemen itu pada akhirnya akan tergantung pada jenis kebijakan itu sendiri. Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier misalnya, menetapkan 18 elemen yang turut menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.¹⁰ Keduanya memeras ke-18 elemen tersebut menjadi 6 kondisi yang diperlukan bagi keberhasilan implementasi sebuah kebijakan, yakni (1) tujuan yang jelas dan konsisten;¹¹ (2) landasan teoritik yang kuat atas hubungan kausalitas yang relevan dengan isu kebijakan; (3) kesiapan lembaga pelaksana dengan derajat otoritasnya yang cukup dan dukungan finansial yang memadai; (4) kapasitas managerial lembaga pelaksana; (5) dukungan konstituen; dan (6) dukungan publik secara umum.

Bagi kedua peneliti itu, biasanya ke-6 kondisi tidak mungkin dicapai selama periode awal implementasi atas kebijakan yang diarahkan untuk mencapai perubahan perilaku yang mendasar.¹² Dengan kata lain, implementasi kebijakan atau program yang benar-benar baru atau kontroversial akan menimbulkan sebuah 'perjuangan' baru. Isu-isu yang sebelumnya menimbulkan kontroversi, bagi mereka yang kalah pada tahapan penentuan agenda, baik di tingkatan legislatif, eksekutif dan yudikatif masih akan tetap berjuang dan aktif dalam 'memblokade' dalam bentuk apapun seperti dalam proses pembiayaan, penyelesaian regulasi turunan, mempengaruhi kelompok target dan lain-lain. Lebih jauh, sejumlah faktor yang turut mempersulit implementasi sebuah kebijakan menyangkut antara lain: (1) konflik kepentingan antar-pemangku kepentingan; (2) koordinasi antar-lembaga pelaksana; (3) terlalu tingginya

⁸ Ira Sharkansky, *Politics and Policy Making* (USA: Lynne Rienner Publ., 2002), hlm. 27.

⁹ *Ibid.*, hlm. 19-22.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 28.

¹¹ Bandingkan dengan Riant Nugroho, *Public Policy*, edisi revisi (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2011., hlm. 618-627.

¹² Sharkansky, *op.cit.*

tuntutan dari atas dan bawah; (3) saling lempar tanggung jawab antar-lembaga pelaksana (*power of inaction*).¹³

Faktor lain yang juga turut mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan adalah faktor instrumen yang dipakai. Dalam proses implementasi kebijakan ada tiga kelompok instrumen yang bisa dipakai baik dilakukan secara tersendiri maupun bersama dengan kadar keterlibatan pemerintah yang berbeda-beda.¹⁴

Pertama, instrumen yang sifatnya wajib dengan keterlibatan pemerintah yang tinggi (*compulsory instruments*). Pembentukan regulasi, pendirian perusahaan negara dan pembagian jasa/barang secara langsung oleh pemerintah masuk dalam kategori ini. *Kedua*, instrumen yang sifatnya sukarela yakni instrumen yang dipakai pemerintah dengan tingkat keterlibatan pemerintah yang terbatas (*voluntary instruments*). Penyerahan pelaksanaan sebuah kebijakan yang sifatnya bisa diserahkan atau didelegasikan kepada keluarga dan masyarakat, LSM dan mekanisme pasar masuk dalam kategori ini. Dan yang *ketiga*, instrumen yang sifatnya campuran (*mixed instruments*), yakni instrumen yang dipakai secara bersamaan dengan atau tanpa keterlibatan pemerintah. Penggunaan informasi dan himbauan/anjuran, penggunaan mekanisme subsidi, lelang dan penggunaan mekanisme *tax & user charges* masuk dalam kategori ini (lihat bagan di bawah). Meskipun secara teoritis, ketiga kelompok instrumen kebijakan tersebut bisa dipilah secara empiris para pengambil kebijakan terbiasa dengan penggunaan sebagian atau semua komponen dari ketiga kelompok instrumen secara bersamaan atau berganti-ganti.

Spektrum Instrumen Kebijakan

- | | | |
|----------------------|--------------------------|-----------------|
| - Keluarga/komunitas | - Desakan/anjuran | - Regulasi |
| - LSM | - Subsidi | - BUMN/BUMD |
| - Mekanisme Pasar | - Lelang | - Bagi Langsung |
| | - Pajak dan redistribusi | |



Sumber: Howlett and Ramesh, 1995.

¹³ *Ibid.*, hlm. 29-39.

¹⁴ Michael Howlett and M. Ramesh, *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems* (USA: Oxford Univ. Press, 1995), hlm. 82 *et al.*

BAB II

DINAMIKA PELAKSANAAN KEBIJAKAN PENGEMBANGAN BBN

Sebagaimana telah disinggung di depan, momentum politik pengembangan energi terbarukan secara nasional secara asertif, khususnya biofuel, mencapai titik puncak sejak lahirnya Perpres No. 5/2006. Namun demikian, sebagai sebuah agenda nasional, kemauan politik nasional dalam pengembangan biofuel sebenarnya sudah berjalan sejak tahun 1980-an. Pada tahun 1981 misalnya, pemerintah telah menggulirkan Kebijakan Umum Bidang Energi (KUBE). Dalam kerangka kebijakan ini, politik pengembangan energi nasional diarahkan pada khususnya pada upaya intensifikasi, diversifikasi dan konservasi energi dengan tingkat prioritas yang berbeda-beda.

Upaya diversifikasi energi diarahkan pada pengembangan energi berbasis non-fosil. Dalam rangka ini, kegiatan penelitian dan pengembangan (litbang) telah dirintis sejak tahun 1983 khususnya untuk bioetanol berbahan dasar singkong yang dilakukan oleh Balai Besar Teknologi Pati (B2TP) di Lampung Selatan. Namun demikian, kurangnya kemauan politik dan upaya serius, kegiatan ini akhirnya berhenti.¹⁵

Kegiatan litbang khususnya biodiesel kemudian dirintis kembali sejak 1990-an dengan melibatkan sejumlah lembaga dari universitas, lembaga penelitian kementerian/lembaga dan lain-lain. Pada tahun 1999 misalnya, Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT) telah berhasil merintis produksi biodiesel berbahan kelapa sawit dengan tingkat produksi 1,5 ton per hari. Hasilnya, sejak tahun 2004 biodiesel B-10 telah dipasarkan dengan target konsumen antara lain bus BPPT, forklift di PT National Gobel dan sejumlah distributor BPPT.

Untuk mendorong penguatan penentuan agenda dan mendorong kemauan politik pemerintah terhadap program pengembangan biodiesel secara meluas, Institut Teknologi Bandung (ITB) dan salah satu perusahaan swasta telah membentuk Forum Biodiesel Indonesia pada tahun 2002. Meskipun belum mendapatkan dukungan pemerintah dalam komersialisasi biodiesel, kampanye produksi dan penggunaan BBN terus berkembang.¹⁶

¹⁵ Lihat Tim Nasional Pengembangan BBN, *Bahan Bakar Nabati Alternatif dari Tumbuhan sebagai Pengganti Minyak Bumi & Gas* (Depok: Penebar Swadaya, 2008, hlm. 10-11, mengutip Rahardi Ramelan, "Transportasi dan Energi Alternatif", *Republika*, 9 November 2005.

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 13-15.

Kenaikan harga minyak dunia pada tahun 2005 dan seterusnya yang mencapai lebih dari 70 dolar AS memperkuat momentum agenda pengembangan BBN. Pada tanggal 1 Agustus 2005, sebuah komunitas yang disebut Masyarakat Energi Hijau Indonesia (MEHI) dibentuk oleh Al Hilal Hamdi, salah satu mantan menteri pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid. Pada awal berdirinya, komunitas ini bergerak pada pengembangan jarak pagar (*Jatropha curcas linn*) yang dideklarasikan pada tanggal 25 Agustus 2005. Pada pertengahan tahun 2005, terdapat setidaknya empat lembaga yang telah menanam jarak pagar untuk tujuan komersial, yakni:¹⁷

1. PT Rakayasa Industri (Persero) dan ITB yang berlokasi di Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) seluas 12 ha dengan 30.000 pohon;
2. PT Energi Alternatif Indonesia (Swasta) menanam 48.000 pohon;
3. Kementerian Pertanian di Nusa Tenggara Timur (NTT) seluas 3000 pohon; dan
4. PT Rajawali Nusantara Indonesia bekerja sama dengan Kabupaten Indramayu, Jawa Barat dengan 850.000 tanaman.

Sementara itu, dengan menggandeng mitra usaha dari Australia, Provinsi Gorontalo menyediakan lahan seluas 40.000 ha dan dana melalui APBD dalam rangka mendorong petani untuk menanam jarak pagar dalam kurun waktu 2005-2006. Hal yang sama Kabupaten Minahasa yang bermitra dengan PT.Sugico Graha di atas lahan seluas 5.000 ha yang berlokasi di Pantai Timur Minahasa.¹⁸

Di Provinsi Aceh, lahan kritis seluas 400 ha dihidupkan kembali secara kolaboratif untuk tanaman jarak pagar antara ITB, Institut Pertanian Bogor (IPB) dan Kementerian Sosial pada akhir 2005. Hasil budidaya jarak pagar sudah bisa dinikmati nelayan di sana dengan harga pokok pada saat itu sebesar Rp2.000 s.d. Rp2.500 per liter. Di wilayah NTB, jarak pagar yang sebelumnya merupakan tanaman liar telah diupayakan menjadi sebuah budidaya yang bersifat komersial oleh penduduk setempat. Luasnya mencapai 1.999 ha dengan melibatkan 3.999 keluarga petani dengan hasil produksi 759,8 ton.¹⁹ Pemerintah Jepang melalui *New Energy Development Organization* (NEDO) dan perusahaan besar swastanya, Mitsubishi telah memberikan hibah berupa mesin pengolah biji jarak pagar senilai Rp800 juta. Serangkaian upaya ini telah memperkuat momentum euforia jarak pagar sebagai sumber energi alternatif baru yang terbarukan.

¹⁷ *Ibid*, mengutip Gatra, 8 Oktober 2005.

¹⁸ Ditjen Perkebunan, Kementerian Pertanian, *Upaya Pengembangan Tanaman Jarak Pagar*, makalah dipresentasikan dalam "Diskusi Panel Pengembangan Jarak Pagar sebagai Sumber Bioenergi", Puslitbangbun, Bogor, 28 September 2005.

¹⁹ Tim Nasional Pengembangan BBN, *op.cit.*, hlm. 17, mengutip Wirhan, Pengembangan Jarak Pagar di Nusa Tenggara Barat, Dinas Perkebunan NTB, 7 September 2005.

Dalam rangka peluncuran dan sosialisasi Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK) dan peringatan Hari Internasional Pengurangan Risiko Bencana pada 12-13 Oktober 2005, Deklarasi Gerakan Nasional Penanggulangan Kemiskinan dan Krisis BBM melalui Penanaman Tanaman Penghasil Energi dideklarasikan di Jakarta Menko Kesejahteraan Rakyat, Menteri Perencanaan Pembangunan/Kepala Bappenas, Menteri Sosial, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pertanian, Menteri Pekerjaan Umum, Menteri Riset/Kepala BPPT, Asosiasi Pemerintahan Provinsi Seluruh Indonesia, Direktur Utama PLN, Ketua Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI), Ketua MEHI, Rektor ITB dan IPB.

Beberapa poin penting deklarasi itu menegaskan perlunya upaya rehabilitasi dan reboisasi 10 juta ha lahan kritis dengan tanaman penghasil energi dalam rangka pengurangan kemiskinan dan krisis Bahan Bakar Minyak (BBM), perlunya pemberian fasilitas dan skema pembiayaan termasuk insentif fiskal, mendorong sentra-sentra pembibitan, penyebaran bibit kepada masyarakat, pengembangan perkebunan dan pengembangan produk-produk turunannya, menjamin penyerapan biji dan minyak jarak pagar oleh BUMN yang bergerak dalam bidang energi, dan menggalang kemitraan global dalam penanggulangan kemiskinan dan krisis BBM dengan memanfaatkan pendekatan mekanisme pembangunan bersih (*Clean Development Mechanism*---CDM) dalam kerangka Protokol Kyoto.

Sebagai momentum puncak pengembangan BBM adalah keluarnya Inpres No. 1/2006 pada tanggal 25 Januari 2006. Inpres ini melengkapi Peraturan Presiden No. 5/2006. Untuk menjalankan dua keputusan penting itu, Pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden No. 10 Tahun 2006 (Keppres No. 10/2006) tertanggal 24 Juli 2006 tentang Pembentukan Tim Nasional Pengembangan BBN untuk Percepatan Pengurangan Kemiskinan dan Pengangguran. Tim ini bertugas antara lain menyusun cetak biru dan peta jalan pengembangan BBN. Pada tanggal 29 Desember 2006, dokumen cetak biru yang berjudul *Pengembangan BBN untuk Percepatan Pengurangan Kemiskinan dan Pengangguran Periode 2006-2025* telah diserahkan kepada Presiden.

Melalui cetak biru ini dan sesuai dengan mandat Perpres No. 5/2006, target pemanfaatan *biofuel* pada tahun 2010 dan tahun 2025 masing-masing sebesar 2% dan lebih dari 5% dari bauran energi nasional. Sampai dengan tahun 2010 pemerintah menargetkan dapat mendirikan 11 pabrik *biofuel* di lahan seluas 6 juta ha yang dihitung dari hulu sampai hilir akan menghabiskan anggaran sekitar Rp200 triliun. Perkembangan positif lainnya bahwa pada tanggal 9 Januari 2007, berbagai pemangku kepentingan terkait dengan pengembangan biofuel telah menandatangani nota kesepahaman (MoU) tentang pengembangan BBN antar-berbagai pemangku kepentingan dengan nilai investasi hampir senilai Rp200 triliun.²⁰

²⁰ *Ibid.*, hlm. 25.

Dalam kerangka mencapai sasaran bauran kebijakan energi nasional berdasarkan cetak biru dan Perpres No. 5/2006 tersebut, pemerintah telah menetapkan target bagi terpenuhinya secara optimal peran masing-masing jenis energi terhadap konsumsi energi nasional pada tahun 2025, yakni:

1. minyak bumi menjadi kurang dari 20%;
2. gas bumi menjadi lebih dari 30%;
3. batu bara menjadi lebih dari 33%;
4. bahan bakar nabati lebih dari 5%;
5. panas bumi menjadi lebih 5%;
6. energi baru dan energi terbarukan lainnya khususnya biomassa, nuklir, tenaga air, tenaga surya, dan tenaga angin menjadi lebih dari 5%; dan
7. batu bara yang dicairkan (*liquefied coal*) menjadi lebih dari 2%.

Langkah penting lainnya dalam kerangka pelaksanaan mandat Perpres tersebut adalah ditetapkan target pencapaian elastisitas energi untuk mengukur tingkat efisiensi energi yang lebih kecil dari 1 pada tahun 2025. Penguatan politik energi ini kemudian dijabarkan secara operasional ke dalam instrumen hukum lainnya sebagaimana telah disinggung di atas, yakni Inpres No. 1/2006 dan Permen ESDM No. 32/2008.

Serangkaian kebijakan formal ini dan upaya tersebut sekaligus memperkuat momentum penetapan politik pengembangan energi alternatif berdasarkan UU No. 30 Tahun 2007 tentang Energi. Untuk kepentingan penguatan kelembagaan, UU ini juga mengamanatkan pembentukan sebuah Dewan Energi Nasional (DEN) yang bertugas menetapkan politik energi nasional secara umum maupun dalam rangka penetapan langkah-langkah penanggulangan kondisi krisis dan darurat energi secara nasional.²¹ UU Energi yang baru ini akan 'memayungi' UU lainnya di sektor terkait seperti UU Minyak Bumi dan Gas, UU Ketenagalistrikan, dan UU Mineral dan Batu Bara. Dengan diundangkannya UU ini diharapkan pembangunan energi berkelanjutan baik yang terbarukan maupun non-terbarukan dapat tercapai.

Indonesia melihat bahwa persoalan pengembangan energi alternatif terutama pengembangan energi non-fosil secara kawasan juga harus dilihat secara komprehensif dengan selalu mempertimbangkan konsekuensi ketahanan pangan terutama bagi negara-negara berkembang. Dalam perspektif ini, pengembangan energi alternatif non-fosil harus dilihat dalam konteks keseimbangan antara pemenuhan kebutuhan pangan setiap negara dengan kebutuhan pemenuhan energi setiap negara. Oleh karena itu, negara-negara maju sebagai konsumen energi terbesar dunia harus memberikan dukungannya bagi negara-negara berkembang dalam mengembangkan energi alternatif non-fosil negara-negara berkembang secara finansial, teknologis, pengembangan kapasitas dan lain-lain.

²¹ Lihat Pasal 12 ayat (2) UU No. 30/2007.

Secara politik Indonesia juga telah memberikan dukungan dan mengikatkan diri sepenuhnya terhadap setiap upaya pengembangan kerja sama regional dan multilateral dalam rangka pengelolaan energi yang bersih, mengurangi ketergantungan energi berbasis fosil, upaya kerja sama dalam pengembangan energi alternatif dalam rangka memperkuat kepentingan ketahanan energi nasional setiap negara, terjaminnya kelestarian pasokan energi dan tidak memberikan dampak secara eksekutif terhadap kelestarian lingkungan hidup. Hal ini tercermin dalam pernyataan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam pertemuan konferensi tingkat tinggi pemimpin negara-negara anggota kelompok 20 (G-20) pada tanggal 25 September 2009, di Pittsburgh, AS sebagai berikut:²²

"We are devising an energy mix policy including LULUCF (Land Use, Land Use Change, and Forestry) that will reduce our emissions by 26 percent by 2020 from BAU (Business As Usual). With international support, we are confident that we can reduce emissions by as much as 41 percent. This target is entirely achievable because most of our emissions come from forest related issues, such as forest fires and deforestation".

Terlepas dari itu semua, kebijakan pengembangan BBN secara nasional masih bernilai prospektif di atas kertas. Dengan demikian, pekerjaan berat yang dihadapi pemerintah dalam tahun-tahun mendatang harus lebih diarahkan pada bagaimana menjadikan lebih operasional segenap kebijakan pengembangan BBN yang telah ditempuh selama ini. Untuk menuju ke sana, kemauan politik pemerintah yang kuat dalam mendorong ke arah sana dan menguatkan sinergi bagi semua pemangku kepentingan terutama antara pemerintah pusat dan daerah menjadi keniscayaan. Kemauan politik di sini juga menyangkut beberapa isu utama lainnya. Pertama, penegasan pentingnya nasionalisme ekonomi dan peningkatan derajat independensi dalam melakukan kerja sama dengan perusahaan asing dalam pengelolaan sumber energi fosil selama ini. Kedua, penetapan agenda pengembangan sumber BBN yang harus disesuaikan dengan tingkat alih fungsi lahan yang benar-benar tidak berpotensi mengganggu ketahanan pangan. Isu ini semakin strategis ketika sejumlah kajian internasional menunjukkan bahwa pengembangan BBN akan berdampak penting terhadap agenda pemenuhan kebutuhan pangan dan fenomena alih fungsi lahan.²³ Hal ini semua kiranya tidak bisa tertunda-tunda lagi khususnya ketika kita melihat serangkaian upaya pemenuhan bahan bakar minyak (BBM) bersubsidi selama ini terus mengalami persoalan dan terus menggerus kapasitas fiskal pemerintah dalam memenuhi kebutuhan subsidi BBM.

²² Dikutip dalam pidato "Intervention on Climate Change" dalam forum KTT G-20, 25 September 2009, Pittsburgh, AS.

²³ Obidzinski, Krystof et al., *Environmental and Social Impacts from Palm based BBN Development in Indonesia*, Bogor: Forests and Governance Programme, CIFOR, 2012.

BAB III

BEBERAPA PERSOALAN PENGEMBANGAN BBN

Untuk sebagian, pengembangan BBN memberikan peluang keuntungan secara ekonomis dan ekologis. Sumber Asosiasi Produsen Biofuel Indonesia (APROBI), dengan sumber data tahun 2011 menunjukkan bahwa peluang penggunaan bioetanol mencapai 780 ribu kiloliter (kl) dan biodiesel mencapai 1,15 juta kl. Dengan tingkat impor BBM sebesar 25,49 juta kl dan penggunaan BJO sebesar 3,1 juta kl, potensi pengurangan impor BBM mencapai 12,1%.

Untuk data penggunaan biodiesel domestik pada tahun 2011 misalnya, menunjukkan bahwa dengan penggunaan biodiesel sebesar 350 ribu kl, akan melibatkan tenaga kerja sebesar 31 ribu orang dengan pengurangan tingkat emisi GRK sebesar 937 ribu ton CO₂e (4%).²⁴

Namun demikian, sejumlah tantangan dalam pengembangan BBN tetap masih tinggi. Dilihat dari hulu, persoalan bahan baku misalnya, bisa dilihat dari belum adanya lahan yang secara khusus (*dedicated area*) diperuntukkan untuk budi daya perkebunan penghasil BBN. Persoalan ini akan semakin penting khususnya dalam konteks pengembangan bioetanol. Persoalan ini belum diperhitungkan dengan aspek insentif yang diberikan pemerintah baik pusat maupun daerah dalam rangka pengembangan sumber bahan baku bioetanol. Persoalan lain menyangkut persoalan jaminan pasar bahan baku. Beberapa kasus di sejumlah wilayah menunjukkan bahwa gagalnya pengembangan BBN dari minyak jarak pagar seperti di Kalimantan Barat dan NTT misalnya, karena tidak adanya kepastian pasar bahan baku dari petani. Akibatnya, ketika terjadi panen besar, bahan baku akhirnya dibiarkan dan akhirnya mendorong petani untuk mengganti tanaman misalnya, karet atau tanaman keras lainnya.²⁵

Persoalan infrastruktur juga menjadi kendala bagi pengembangan BBN. Buruknya infrastruktur dari produsen menuju ke depo pencampur Pertamina menjadi disinsentif bagi produsen bahan baku. Hal lain, ketidakpastian tingkat harga dan jaminan pembelian bahan baku bagi investor juga menjadi kendala

²⁴ Lihat Paulus Tjakrawan (Aprobi), *Biodiesel Indonesia*, Makalah disampaikan dalam pertemuan antara Dewan Minyak Sawit Indonesia (DMSI) dan Ketua Umum Kadin, Jakarta, 12 Juni 2012. Perhitungan DMSI bahwa biodiesel akan dapat mengurangi emisi GRK jika dibandingkan dengan penggunaan minyak bumi sebesar 56% sementara perhitungan Kementerian Pertanian nilainya bahkan mencapai antara 56,7% s.d. 59,8%.

²⁵ Pandangan ini misalnya, disampaikan jajaran Dinas Perkebunan Kalimantan Barat dalam wawancara tanggal 7 Agustus 2012.

yang akhirnya mendorong lambatnya investasi. Kemudian, depo pencampur milik Pertamina dan pabrik biodiesel pada umumnya juga terletak di Pulau Jawa dan Sumatera. Sejumlah perusahaan memang sedang merintis pengembangan biodiesel di luar kedua pulau ini. Di Kabupaten Landak, Provinsi Kalimantan Barat misalnya, dua anak perusahaan PT Eterindo Wahanatama Tbk. yang mengembangkan sawit untuk biodiesel di atas lahan perkebunan seluas 40.000 ha dengan kapasitas produksi CPO sebesar 130.000-160.000 metrik ton per tahun. Dari luas total area ini, sampai sekarang baru 24.000 ha yang telah ditanami dan selebihnya masih tahapan pengembangan. Dengan demikian, pengembangan BBN di luar kedua provinsi ini belum bisa dipastikan dalam waktu dekat ini.²⁶

Kendala lain menyangkut tingkat harga jual biofuel yang masih di bawah harga keekonomian dan terbatasnya skema subsidi yang dikurirkan pemerintah terhadap pengembangan sektor ini. Sebagai contoh, harga indeks untuk pembelian biodiesel di dalam negeri ditetapkan melalui harga patokan ekspor (HPE) yang masih di bawah harga keekonomian produksinya. Sesuai dengan HPE tahun 2012,²⁷ harga rata-rata RBDPO (*Refined Bleached Deodorized Palm Oil*) dan biodiesel per ton masing-masing 1.088 dolar AS dan 1.124 dolar AS. Dengan biaya konversi biodiesel dari RBDPO diperhitungkan dengan biaya investasi, bunga bank, penyusutan dan margin mencapai 178 dolar AS per ton, harga indeks rata-rata sebesar 35 dolar AS menjadikan harga biodiesel di dalam negeri tidak kompetitif. Pada saat yang sama, dalam beberapa tahun terakhir, harga BBN lebih tinggi daripada harga BBM bersubsidi.²⁸

Faktor lain menyangkut hambatan perdagangan, yakni kebijakan mitra dagang atau konsumen sumber bahan baku BBN. Pada tataran ini, persoalannya pada isu aspek ekonomis dan lingkungan terhadap bahan baku BBN. Pada aspek ekonomis, misalnya terkait dengan isu dumping atas biodiesel Indonesia dan beberapa negara hanya mau bahan baku BBN saja. Sementara itu, aspek lingkungan terkait dengan isu bahwa produk minyak sawit (CPO) Indonesia tidak memenuhi ambang batas emisi karbon yang ditetapkan negara-negara konsumen. Sebagai contoh kasus penolakan Amerika Serikat atas ekspor minyak sawit Indonesia pada awal tahun 2012 yang lalu setelah Badan Perlindungan Lingkungan (EPA) negara itu mendapati temuan bahwa CPO Indonesia hanya memiliki nilai 11-17% untuk bisa menurunkan emisi GRK, jauh di bawah batas minimum yang dipersyaratkan sebesar 20%.²⁹

²⁶ Lihat misalnya profil PT Malindo Persada Khatulistiwa dan PT Maiska Bhumi Semesta, dalam <http://www.eterindo.com/index.html>; diakses 18 Desember 2012.

²⁷ Berdasarkan Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) No. 219K/12/MEM/2010.

²⁸ Tjakrawan, *op.cit.*

²⁹ <http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/12/02/01/lyovj4-ekspor-cpo-ditolak-as-pemerintah-segera-kirim-tanggapan>; diakses 18 Desember 2012.

Hallain, isu kaitan dengan fenomena deforestasi di negara-negara berkembang akibat pengembangan secara besar-besaran perkebunan kelapa sawit dan biodiesel. Hasil penelitian *Center for International Forestry Research (CIFOR)* dengan metode studi kasus di Kabupaten Manokwari, Provinsi Papua Barat dan Kabupaten Kubu Raya, Provinsi Kalimantan Barat dan Kabupaten Boven Digoel, Provinsi Papua menunjukkan bahwa pengembangan BBN dari sektor sawit telah memberikan dampak ekologis dan sosial lainnya.³⁰ Pengembangan kelapa sawit di ketiga wilayah tersebut telah menyebabkan deforestasi dan akan meningkatkan tutupan hutan jika pembukaan lahan terus terjadi serta memberikan manfaat sosial ekonomis bagi beberapa kelompok masyarakat seperti tingkat pendapatan yang stabil dan lebih terjamin, akses jalan dan pelayanan kesehatan yang lebih baik di Kabupaten Kubu Raya dan Boven Digoel. Kondisi sebaliknya justru terjadi di Kabupaten Manokwari. Namun demikian, sekelompok masyarakat lainnya justru mengalami pembatasan yang semakin meningkat (*increasing restrictions*) atas hak-hak tanah secara tradisional dan potensi kehilangan tanah mereka. Konflik juga semakin terlihat di ketiga wilayah kabupaten tersebut di samping dampak ekologis tambahan seperti polusi air dan banjir. Dari temuan ini, satu rekomendasi dasar adalah perlunya para pengambil keputusan untuk meninjau kembali prinsip-prinsip tata kelola alokasi penggunaan lahan skala besar untuk perkebunan. Hasil penelitian ini menguatkan temuan badan UNEP, FAO dan UNFF bahwa pengembangan *biofuel* juga menjadi faktor ancaman kebijakan mitigasi perubahan iklim, yakni deforestasi. Seiring dengan semakin meningkatnya kebutuhan *biofuel*, kebutuhan alih fungsi lahan juga tidak dapat dibendung. Data UNEP menunjukkan bahwa salah satu momentum ancaman deforestasi yang paling serius ketika terjadi *booming* atas beberapa komoditas tertentu di tingkat domestik dan global.³¹ Penyediaan lahan kritis yang sekaligus menjadi upaya reforestasi dengan tanaman potensi seperti jarak pagar misalnya, skala industri yang sifatnya proporsional secara lokalitas dan penggunaan teknologi yang ramah lingkungan dalam proses pengolahan dinilai menjadi salah satu alternatif solusi. Namun demikian, seiring dengan semakin tingginya kebutuhan energi dan beban biaya yang harus ditanggung investor ketika harus memusatkan pada lahan kritis, pada akhirnya tetap mendorong alih fungsi lahan.³²

Beberapa persoalan lain mungkin masih menjadi ganjalan dalam program pengembangan BBN secara nasional, khususnya dari aspek kebijakan. Sejumlah agenda kebijakan yang juga penting misalnya terkait dengan isu-isu seperti

³⁰ Lihat Rubeta Andriani *et.al.*, *Environmental and Social Impacts from Palm based Biofuel Development in Indonesia*, Ringkasan hasil penelitian, Bogor: Forests and Governance Programme, Cifor, 2010.

³¹ UNEP, FAO and UNFF, *op.cit.* Juga Pablo Pacheco *et.al.*, *Avoiding Deforestation in the context of biofuel feedstock expansion*, Working Paper 73, Bogor: Forests and Governance Programme, Cifor, 2011, hlm. 1-31.

³² Obidzinski, *op.cit.*

kebijakan mandatoris penyediaan dan pemanfaatan bioenergi, indeks harga bioenergi, pemanfaatan bioenergi sebagai sumber energi yang langsung dimanfaatkan dan isu kebijakan pemanfaatan bioenergi sebagai pembangkit energi listrik.³³ Dengan demikian, kemauan politik pemerintah dalam mengelola persoalan ini semua akan sangat menentukan bagi suksesnya kebijakan pengembangan BBN ke depan.

³³ Kementerian ESDM, *Blueprint Pengembangan Industri Bioenergi Nasional 2010 – 2025*.

BAB IV

IMPLIKASI LAMBATNYA PENGEMBANGAN ENERGI NON-FOSIL DAN AGENDA ALTERNATIF

A. Subsidi BBM dan Beban Anggaran

Beban anggaran negara dalam menyediakan BBM bersubsidi menjadi implikasi yang secara langsung dapat dirasakan. Kenaikan harga minyak dunia pada tahun 2005 dan tahun-tahun setelah itu yang mencapai lebih dari 70 dolar AS menghadapkan pemerintah pada situasi yang semakin dilematis dalam mengelola kebutuhan BBM bersubsidi. Di satu sisi, subsidi BBM yang terus mengalami kenaikan tajam dan semakin mengarah pada ambang batas aman secara psikologis akan mengurangi kemampuan fiskal negara. Secara empiris dengan terus meningkatnya tingkat konsumsi BBM secara nasional semakin menempatkan pemerintah pada ruang gerak yang sempit dalam mengelola subsidi BBM di sisi lain. Sejumlah faktor telah berperan dalam hal ini seperti borosnya tingkat konsumsi per kapita, peningkatan secara signifikan jumlah kendaraan bermotor, tingkat kemacetan di kota-kota besar dan dorongan menopang pertumbuhan ekonomi.

Tidak hanya itu, faktor status Indonesia sebagai *net importer* minyak bumi dan keluarnya keanggotaan Indonesia di OPEC pada tahun 2008 turut mengurangi ketahanan energi fosil secara nasional. Indikasinya, target produksi minyak siap jual (*lifting*) dalam tiga tahun terakhir (lihat Tabel 1) terus merosot. Sejalan dengan kondisi tersebut nilai subsidi BBM pun semakin menggerogoti kemampuan anggaran pemerintah. Tidak hanya itu saja, dalam lima tahun terakhir kecenderungan mengalami kelebihan kuota yang ditetapkan dalam APBN pun terus terjadi (lihat Tabel 2).

Tabel 6.1. Target Produksi Minyak Siap Jual

Tahun Anggaran (ribu barel/hari)			
2010	2011	2012	2013
965	970	950	900

Sumber: UU APBN 2010-2013.

Tabel 6.2. Besaran Nilai Realisasi Subsidi 2007-2013

Tahun	Besaran Kuota dan Realisasi (juta kl)			Nilai Subsidi (Rp triliun)	
	Kuota	Realisasi	Over Kuota	APBN-P	Realisasi
2007	36,03	38,67	2,63	55,60	83,79

Implementasi Kebijakan Pengembangan Bahan Bakar Nabati

2008	35,54	38,94	3,40	126,82	139,11
2009	37,46	37,01	-0,45	52,39	45,04
2010	36,50	38,22	1,72	88,90	82,35
2011	40,49	41,76	1,27	129,72	165,16
2012	44,04	45,24	1,2 ³⁴	159,4	-
2013	46,01	-	-	-	-

Sumber: Kemenkeu dan Kementerian ESDM, *Suara Pembaruan*, 27 Nov. 2012.

Pada tahun 2012, kuota BBM bersubsidi ditetapkan sebesar 40 juta kl atau senilai Rp137,38 triliun. Dalam perubahan anggaran tahun 2012 (APBN-P), kuota ini ditambah menjadi 44,04 juta kl senilai Rp153,38 triliun. Dalam perkembangannya, jumlah kuota ini pun dipastikan akan habis sebelum akhir tahun. Dalam kondisi ini pun, langkah katup pengaman harus dipersiapkan apalagi mengantisipasi implikasi gejolak sosial akibat kebutuhan BBM bersubsidi menjelang Perayaan Natal dan Tahun Baru. Pemerintah pun hampir dipastikan mengajukan usulan kenaikan kuota BBM bersubsidi sebesar 1,2 juta kl senilai 6 triliun. Itu artinya, realisasi subsidi BBM tahun 2012 ini akan mencapai Rp159,38 triliun.

Diperhitungkan dengan komponen subsidi energi lain, nilai subsidi BBM tahun 2013 mencapai Rp193,8 triliun. Nilai ini masih di bawah nilai pagu tahun ini yang mencapai Rp216,77 triliun. Namun demikian, penurunan nilai pagu ini untuk sebagian karena asumsi harga jual minyak Indonesia (ICP) turun dari 105 dolar AS per barel menjadi 100 dolar AS pada tahun 2013. Bagaimana pun dengan melihat realisasi over kuota BBM bersubsidi selama lima tahun terakhir praktis nilai subsidi tahun anggaran 2013 pun akan mengalami hal yang sama. Itu artinya, tanpa adanya kebijakan terobosan dalam pengelolaan subsidi ke depan, persoalan beban anggaran akan terus terjadi.

Persoalannya tidak semata-mata hanya pada potensi *budget crunch*. Subsidi energi yang terus meningkat secara kumulatif akan berefek bola salju bagi perekonomian secara umum karena resiko menurunnya stimulus APBN. Seperti kita ketahui bahwa selama ini belanja modal selalu lebih rendah daripada belanja subsidi energi. Kasus yang sama pada APBN 2013, di mana subsidi energi mencapai Rp274,7 triliun sementara belanja modal hanya senilai Rp216,1 triliun. Pada gilirannya, potensi penurunan pertumbuhan ekonomi pun menjadi sesuatu mungkin terjadi pada masa yang akan datang. Dalam rangka mengelola persoalan ini pemerintah dituntut untuk melakukan sejumlah langkah terobosan.

Implikasi turunan dari situasi terganggunya pasokan energi dalam jangka pendek pun dapat meningkatkan gejolak sosial yang pada akhirnya secara politis mengurangi kewibawaan pemerintah dalam mengeksekusi setiap

³⁴ Sesuai usulan pemerintah.

kebijakan yang diambilnya. Di sinilah Pemerintah dihadapkan pada dilema antara pilihan kebijakan yang sifatnya populis dan kebijakan yang sifatnya strategis untuk jangka menengah dan panjang. Mari kita implikasi gejolak sosial ini dalam konteks politik subsidi BBM dalam APBN tahun 2012. Upaya pemerintah mengendalikan kuota BBM bersubsidi pada tahun anggaran 2012 ini akhirnya dihentikan setelah muncul gejolak sosial di tanah air. Pemerintah melalui Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (BP Migas) tertanggal 7 November 2012 melakukan pengendalian distribusi sisa kuota BBM bersubsidi tahun anggaran 2012. Kebijakan ini ditempuh karena sampai dengan 20 November 2012, penyaluran BBM bersubsidi telah mencapai 90,14 juta kiloliter (kl) atau 90,14% dari kuota yang ditetapkan sebesar 44,04 juta kl. Dengan tingkat konsumsi ini, BBM bersubsidi akan mengalami kekurangan pasokan sebesar 1,2 juta kl karena diperkirakan kuota akan habis pada 24 Desember 2012.³⁵

Tidak lama setelah kebijakan pengendalian penyaluran ini dilaksanakan resistensi rakyat mulai merebak. Pada tanggal 23 November 2012 lalu, gejolak sosial terjadi di Kecamatan Barong Tiongkok, Kabupaten Kutai Barat, Kalimantan Barat. Konflik sosial yang diawali dengan cekcok antara warga dengan petugas agen penyalur minyak dan solar berujung pada kerusakan sosial dengan implikasi raturan rumah dan toko terbakar. Kecenderungan kekurangan pasokan BBM bersubsidi juga ditemui di sejumlah wilayah. Dalam rangka mengantisipasi merebaknya konflik sosial, akhirnya Pertamina sebagai menghentikan kebijakan tersebut.

Pemerintah berupaya mengoptimalkan sejumlah kebijakan pengendalian sebelumnya dan langkah himbauan penghematan termasuk di dalamnya kegiatan Gerakan Nasional Hari Tanpa Bensin Bersubsidi pada tanggal 2 Desember 2012 di wilayah Jawa-Bali dan lima kota besar di luar pulau Jawa, yakni Medan, Batam, Palembang, Balikpapan dan Makassar dilakukan.

Namun demikian, akhirnya pemerintah memandang bahwa semua langkah itu tidak akan mampu menjaga kuota BBM bersubsidi sampai akhir tahun. Pemerintah telah mengajukan usulan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tambahan kuota BBM bersubsidi sebesar 1,2 juta kl. Dengan pertimbangan menjaga gejolak sosial, DPR RI telah menunjukkan sinyal politiknya untuk menyetujui usulan tersebut. Info singkat ini akan mengulas langkah apa saja yang seharusnya dilakukan pemerintah dalam mengelola semakin besarnya subsidi BBM menuju kemandirian energi nasional.

B. Dampak Lingkungan

Dampak lambatnya pengembangan BBN terhadap lingkungan bisa ditelisik dari dua arah. Pertama, penggunaan energi fosil yang mendominasi kegiatan

³⁵ Kompas, 26 November 2012.

industri dan seluruh aktifitas umat manusia berakibat pada meningkatnya GRK di atmosfer bumi dan pada giliran berikutnya menjadi penyebab terjadi perubahan iklim global. Di seluruh dunia, minyak bumi, batu bara dan gas memasok lebih dari 88% dari kebutuhan energi global. Kaitan tingginya konsumsi energi fosil dengan terjadinya perubahan iklim karena penggunaan ketiga jenis energi tersebut menghasilkan GRK seperti CO_2 , gas metana (CH_4), Nitrous Oksida (N_2O) yang semakin lama memenuhi kuota atmosfer bumi.

Data UNFCCC menunjukkan bahwa dalam periode 1990-2010, meskipun sektor energi di negara-negara maju yang tergabung dalam Annex-I UNFCCC, mengalami penurunan, sektor energi masih menjadi sumber utama emisi GRK dengan nilai mencapai 14.420 teragram (Tg) CO_2 (1 Tg= 1 juta ton) pada tahun 2011 jauh di atas sumbangan emisi sektor-sektor lain seperti industri, pertanian, limbah dan tata guna lahan, alih fungsi lahan dan kehutanan (*land use, land-use change and forestry*---LULUCF) (Grafik 1). Ini berarti bahwa sektor energi masih menopang secara signifikan dari total emisi GRK negara-negara maju yang tergabung dalam Annex-I UNFCCC yang mencapai 15.100 Tg CO_2 dengan LULUCF atau 17.300 Tg tanpa diperhitungkan dengan LULUCF (Grafik 2 dan Grafik 3).³⁶

Bagaimana dengan konteks negara-negara non-Annex I di mana sebagian besar adalah negara-negara berkembang. Data yang tercatat di UNFCCC sampai dengan tahun 1994, jumlah agregat emisi GRK 122 negara non-annex I sebesar 11,736 miliar ton CO_2 ekuivalen tanpa sektor alih fungsi lahan dan kehutanan (*land-use change and forestry*--- (LUCF and 11,9 miliar tons CO_2 ekuivalen with LUCF. Dari data ini, terlihat bahwa sektor energi pun masih menjadi sumber utama emisi GRK yang mencapai 7,5 miliar ton CO_2 dari 11,74 miliar ton CO_2 tanpa diperhitungkan dengan LUCF atau 11,93 miliar ton CO_2 diperhitungkan dengan LUCF jauh di atas sumbangan emisi sektor-sektor lain seperti industri, pertanian, limbah dan LUCF. Ini berarti bahwa sektor energi masih menopang 63,9% dari total emisi GRK negara-negara non-annex I UNFCCC yang mencapai 11,74 miliar ton CO_2 tanpa diperhitungkan dengan LULUCF atau 11,93 miliar ton CO_2 diperhitungkan dengan LUCF (lihat Grafik 4).³⁷

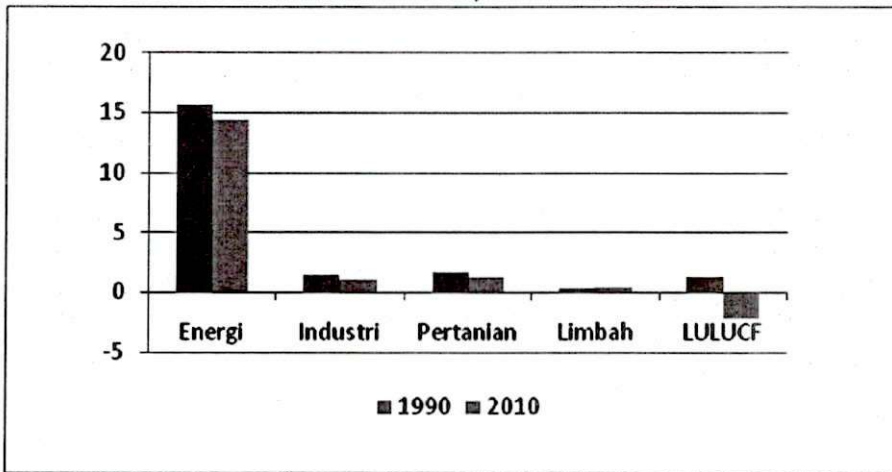
Indonesia sebagai non-anggota Annex I, sendiri tingkat emisi GRK dari sektor energi pada tahun 1994 telah mencapai 222.102,37 Gg atau 68% dari

³⁶ Lihat laporan Subsidiary Body for Implementation (SBI) UNFCCC dalam Sidang SBI ke-37, Doha, 26 November to 1 December 2012, *National greenhouse gas inventory data for the period 1990-2010*, disunting dalam www.unfccc.int/resource/docs/2012/sbi/eng/31.pdf; diakses 13 Desember 2012.

³⁷ Lihat laporan Subsidiary Body for Implementation (SBI) UNFCCC dalam Sidang SBI ke-23, Montreal, 28 November to 6 December 2005, *Sixth compilation and synthesis of initial national communications from Parties not included in Annex I to the Convention, Inventories of anthropogenic emissions by sources and removals by sinks of greenhouse gases (Addendum)*, disunting dalam <http://unfccc.int/resource/docs/2005/sbi/eng/18a02.pdf>; diakses 4 Desember 2012.

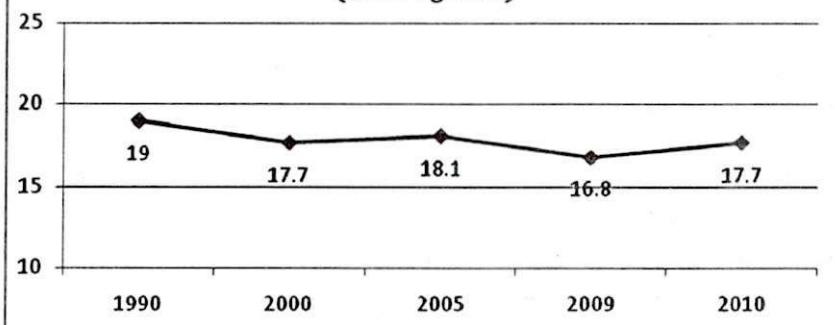
total 323.262,22 Gg diperhitungkan tanpa LUCF atau 487.380,54 Gg dengan LUCF dari unsur GRK mencakup energi, industri, pertanian, limbah dan LUCF.³⁸ Jumlah emisi GRK dari sektor energi masih cukup signifikan dari jumlah emisi GRK dari sumber energi di Asia Pasifik yang mencapai 5.657.176,98 Gg CO₂ dari total GRK di kawasan ini senilai 7.929.689,69 Gg tanpa LUCF atau 7.614.071,57 Gg dengan LUCF. Data emisi tahunan Indonesia menunjukkan perbedaan angka yang sangat berbeda. Data sebuah organisasi, tingkat emisi menunjukkan angka 3 miliar ton CO₂ (3.014 juta ton CO₂).³⁹ Sementara itu, Pemerintah sendiri mengakui bahwa tingkat emisinya mencapai 1,991 juta ton CO₂ untuk tahun 2005.⁴⁰

Grafik 6.1.
Emisi/Pendorong GRK Negara-Negara Annex I
Berdasarkan Sektor, 1990 dan 2010



Sumber: SBI, UNFCCC, 2012.

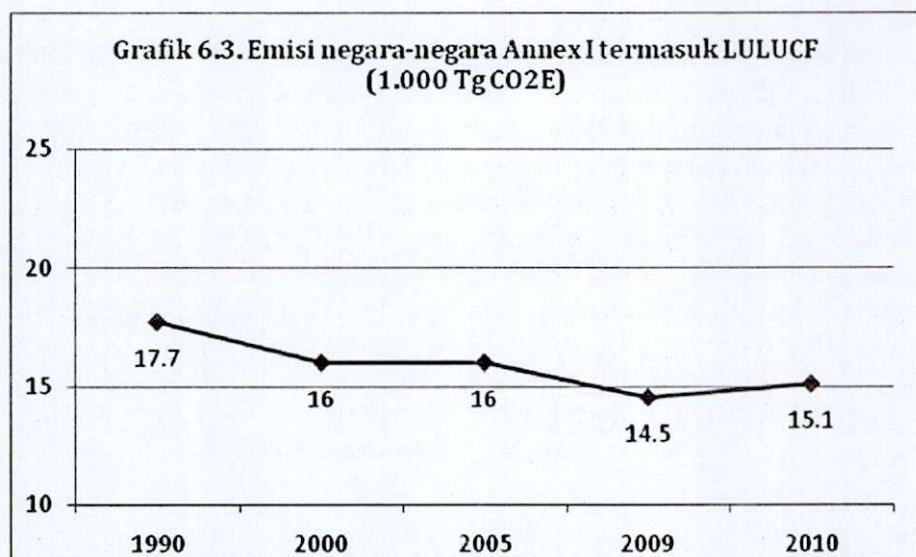
Grafik 6.2. Emisi negara-negara Annex I tidak termasuk LULUCF (1.000 Tg CO₂E)



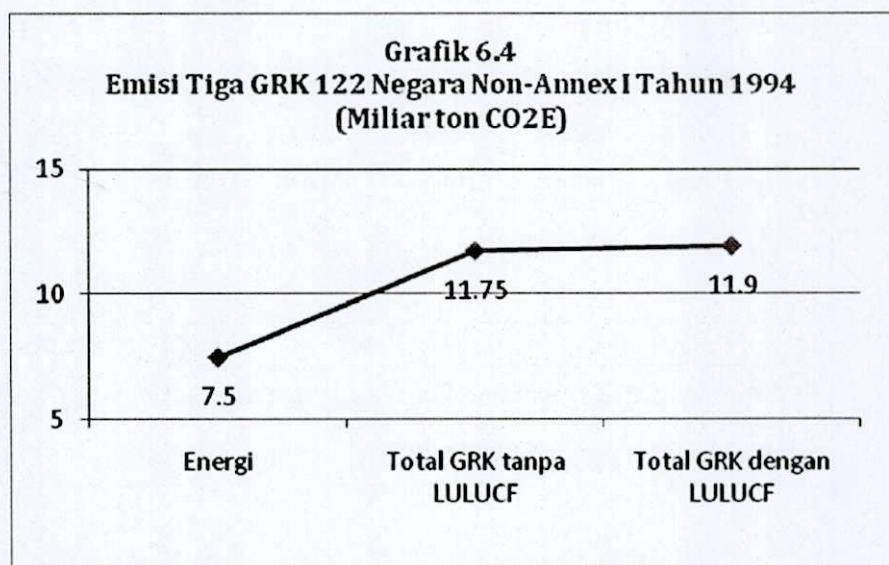
³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Lihat Louis V. Verchot et.al., *Mengurangi Emisi Kehutanan di Indonesia*, Bogor; Cifor, 2010, hal. 4.



Sumber: SBI, UNFCCC, 2012.



Sumber: SBI, UNFCCC, 2005.

Kecenderungan seperti ini akan semakin terus terjadi dan bahkan akan semakin mengkhawatirkan seiring dengan semakin besarnya tingkat perkembangan demografis dengan konsekuensi akan semakin besarnya emisi antropogenik. Sejak era revolusi industri, atmosfer global telah dipenuhi sebanyak 280 ppm (*parts per million*) GRK khususnya CO₂. Saat ini, jumlahnya telah mencapai 390 ppm. Dengan kenaikan yang mencapai 1,5–2 ppm per tahun, banyak pakar memperkirakan bahwa temperatur global akan mengalami kenaikan lebih dari

1,9 derajat Celsius dibandingkan dengan era pra-industri, sebuah tingkat yang mendekati temperatur rata-rata global yang dinilai sebagai ambang batas bahaya bagi kehidupan umat manusia di bumi sebesar 2 derajat Celsius.

Akibat fenomena ini, dampak terhadap temperatur bumi dan dampak perubahan iklim akan semakin besar dan tidak sulit diperkirakan. Sebuah kajian *the Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), sebagai contoh, kenaikan temperatur bumi sudah menjangkau hampir semua wilayah di dunia. Kekeringan, banjir dan banyak cuaca ekstrem lainnya akan semakin mengancam kehidupan. Binatang dan serangkaian tumbuhan yang memiliki daya adaptasi yang terbatas akan berpotensi punah. Fenomena kenaikan permukaan air laut akan terus terjadi dengan dampak langsung akan memaksa ribuan orang yang tinggal di daerah pantai ke luar dari wilayah itu. Bagi negara-negara berkembang, dampak kerasnya jauh lebih besar dan bahkan akan semakin buruk sebagaimana rakyat di negara-negara berkembang selama ini telah berada dalam ambang batas bahaya (*the frontlines*) perubahan iklim dan konsekuensi dampak perubahan iklim yang tidak hanya pada isu-isu kelangsungan ekologis tetapi juga isu kelangsungan hidup dan rusaknya agenda pembangunan mereka.

Meningkatnya kadar GRK atmosfer kita juga diakibatkan oleh menyusutnya rosot karbon (*the carbon sink*). Sebagai contoh, luas area hutan dunia diperkirakan 4,03 miliar ha, atau 31% luas daratan. Sebagai rosot karbon yang penting, hutan dunia menyimpan lebih dari 650 miliar ton karbon. Namun demikian, stok karbon global dalam biomassa hutan telah menurun yang diperkirakan telah mencapai 0,5 giga ton per tahun selama periode tahun 2005-2010. Deforestasi melepaskan antara 800 juta s.d. 2,4 miliar ton karbon per tahun, menjadikannya sebagai sumber emisi terbesar kedua setelah pembakaran energi fosil. Oleh karena itu, tingkat deforestasi di negara-negara berkembang menyumbang sampai dengan 20% dari tingkat emisi global.⁴¹

Kecenderungan akan semakin naiknya tingkat emisi global juga diakibatkan oleh struktur tata kelola global/konstelasi politik global yang belum menunjukkan kemauan politiknya dalam mengelola dampak perubahan iklim global ke depan. Dengan kata lain, regim perubahan iklim global selama ini lebih banyak menghasilkan keputusan yang lebih banyak merefleksikan kepentingan yang sifatnya ekonomis dan politis ketimbang upaya konkret dalam mengelola perubahan iklim global. Hasil akhir konferensi para pihak (*Conference of Parties*) Badan PBB untuk Perubahan Iklim (COP-18 UNFCCC) Di Doha, Qatar, 26-8 Desember 2012 tetap seperti seperti hasil-hasil konferensi sebelumnya (*business as usual*).

Hasil COP18 di Doha, Qatar telah menghasilkan keputusan yang belum menciptakan momentum yang progresif dalam mengelola isu perubahan iklim

⁴¹ Lihat Farhana Yamin and Joanna Depledge. *The International Climate Change Regime, A Guided to Rules, Institutions and Rules*, UK: Cambridge University Press, 2004, hlm. 76.

secara global khususnya dilihat dari komitmen penurunan ambisius tingkat emisi global dan pembiayaan bagi negara-negara berkembang dalam rangka agenda mitigasi perubahan iklim.⁴² Hal ini diakibatkan oleh tajamnya perbedaan antara negara-negara maju dan berkembang meskipun dampak perubahan iklim sedang terjadi ketika mereka sedang melaksanakan negosiasi. Seperti kita ketahui bahwa konferensi itu dilaksanakan bersamaan dengan terjadinya bencana typhoon di Filipina yang menewaskan 500 orang dan memaksa 300.000 orang kehilangan tempat tinggal.

COP18 memang menghasilkan keputusan penting bagi diadopsinya komitmen ke-2 Protokol Kyoto second commitment period dalam kurun waktu komitmen di tahun 2013-2020. Namun demikian, keputusan ini tetap tidak menghasilkan terobosan karena sejumlah alasan. Pertama, Russia, Jepang dan Selandia Baru telah memutuskan tidak bergabung dengan periode komitmen kedua protokol ini dan bahkan Kanada telah mengundurkan diri dari protokol ini. Dengan demikian, praktis hanya Uni Eropa, Norwegia, Swiss, Australia dan sebagian negara lain yang siap melaksanakan komitmen ini secara mengikat (35 negara maju dan sebagian negara dengan tingkat perekonomian yang sedang mengalami transisi (*Economies in Transition*---EIT)). Kedua, secara keseluruhan komitmen penurunan emisi dalam kerangka periode kedua komitmen di bawah Protokol Kyoto hanya 18% dari tingkat emisi tahun 1990, jumlah yang jauh di bawah yang dibutuhkan dari ambisi global untuk menjaga kenaikan temperatur global di bawah 2 derajat Celsius, yakni 25-40% dan bahkan mencapai 50%-85% dari tingkat emisi tahun 2000 sampai tahun 2050.⁴³

Satu-satunya faktor yang menyelamatkan Protokol Kyoto adalah komitmen negara-negara berkembang untuk meninjau kembali target penurunan awal mereka dan meningkatkan komitmen mereka sampai tahun 2014 dalam rangka memperkuat target agenda penurunan emisi sebesar 25-40% secara agregat. Keputusan penting lainnya adalah peningkatan penggunaan jumlah kredit atau jatah surplus yang dapat digunakan dalam periode komitmen kedua protokol. Kredit ini diakumulasikan oleh para pihak dalam periode komitmen pertama oleh negara-negara penurunan tingkat emisinya melebihi target yang ditetapkan. Berdasarkan keputusan yang baru ini, negara-negara ini tidak lagi dapat menggunakan atau menjual sebagian besar alokasi surplusnya sebagai cara untuk menghindari pemotongan emisi yang baru nanti.

Kritisisme kedua atas keputusan Doha adalah kurangnya komitmen dukungan pendanaan bagi negara-negara berkembang dalam menangani

⁴² Lihat Martin Khor, "A 'low ambition' outcome at Doha climate change conference", *SOUTHNEWS*, No. 20, 10 December 2012 disunting dalam www.southcentre.org; diakses 14 Desember 2012.

⁴³ Lihat Chuckwumerije Okereke, *Climate justice and the international regime* (WIREs Climate Change, Vol. 1, May/June 2010, hal. 464, mengutip IPCC. *Climate Change 2007: Mitigation of Climate Change*, Summary for Policymakers and Technical Summary. Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press, 2007).

perubahan iklim. Pada tahun 2010, COP16 di Cancun Meksiko memutuskan bahwa negara-negara maju akan memobilisasi keuangan untuk menangani iklim sebesar 100 miliar dolar AS mulai tahun 2020 dan skema keuangan jalur cepat (*fast track*) senilai 30 miliar dolar AS dalam rentang waktu 2010-2012. Persoalannya adanya terjadinya gap pendanaan antara tahun 2013 dan 2020. Negara-negara berkembang mengajukan usulan 60 miliar dolar AS sampai tahun 2015. Namun demikian, keputusan yang diambil dibuat mengambang di mana keputusan itu hanya mendorong negara-negara maju untuk menyediakan sekurang-kurangnya sama jumlah dengan yang pernah dikomitmenkan dalam rentang waktu tahun 2010-2012. Kewajaran komitmen pendanaan yang kredibel inilah akan semakin membatasi negara-negara berkembang dalam menangani perubahan iklim khususnya jika dibandingkan dengan komitmen yang dibuat dalam konferensi tahun 2010 di Cancun dan 2011 di Durban dalam rangka upaya mendorong lebih banyak upaya mitigasi. Di sinilah, paradoks konferensi Doha. Ia sukses dalam menghasilkan sejumlah keputusan dan tetap menjaga keberlangsungan *regime* perubahan iklim global tetapi secara substansial sebenarnya miskin dalam upaya menyelamatkan iklim dunia dan tentunya komitmen yang sebenarnya (*genuine*) yang dalam mendukung negara-negara berkembang.

C. Kedaulatan dan Ketahanan Energi Nasional

Seiring dengan perkembangan teknologi pengemboran minyak setelah Perang Dunia II, produksi minyak dunia mengalami pertumbuhan yang sangat signifikan. Pada era tahun 1970-an dan 1980-an produksi minyak bumi mengalami *booming* dan akibatnya negara-negara penghasil minyak dunia mendapatkan apa yang disebut sebagai *windfall profit*. Indonesia tidak terkecuali dalam hal ini di mana pendapatan dari sektor minyak bumi mengalami peningkatan.

pemerintah. Data terbaru menunjukkan bahwa cadangan minyak bumi dan gas Indonesia hanya akan berlangsung sampai 20 tahun mendatang. Tanpa adanya penemuan cadangan baru, cadangan yang tersedia hanya mampu memenuhi kebutuhan konsumsi selama 18 tahun untuk minyak bumi, 50 tahun untuk gas bumi dan 150 tahun untuk batu bara.

Kini kecenderungan menipisnya cadangan minyak bumi Indonesia telah terbukti dengan sendirinya. Pemerintah dalam setiap tahun anggaran menurunkan kapasitas produksi minyak mentah. Pada tahun 1970an kapasitas produksi minyak mentah kita mencapai 1,3 juta barel per hari dan sampai akhir tahun 1990an bahkan bisa dioptimalkan menjadi 1,5 juta barel per hari. Kapasitas ini terus menurun menjadi 1,070 juta barel per hari atau setara dengan produksi pada tahun 1972 ketika pemerintah kita baru mulai mengeksplorasi secara kuat di kisaran 1,080 juta barel per hari.⁴⁵

Dengan demikian seiring dengan semakin besarnya kebutuhan produksi minyak mentah kita tanpa didukung penemuan cadangan baru minyak mentah baru dan masih tingginya tingkat ketergantungan energi berbasis fosil, ketahanan energi kita bakal terancam. Seiring dengan semakin turunnya kegiatan investasi untuk eksplorasi yang ditandai dengan menurunnya kegiatan eksplorasi, kegiatan seismik dan jumlah penandatanganan blok baru, kemampuan negara dalam memproduksi minyak mentah pun terus menurun. Data tahun 1985, jumlah cadangan minyak mentah kita mencapai 9,2 miliar barel, pada tahun 2000 turun menjadi 5,1 miliar barel dan pada tahun 2004 turun lagi menjadi 4,0 miliar barel.⁴⁶

Kini dengan kebutuhan BBM dalam negeri yang mencapai 1,6 juta barel per hari atau ekuivalen dengan minyak mentah 2,000 juta barel per hari, pada tahun 2010 diperkirakan kita telah mengalami defisit sebesar 1,0 juta barel per hari. Dan estimasi bukan tanpa alasan sama sekali. Keputusan pemerintah untuk keluar dari keanggotaannya dalam OPEC pada tahun 2008 menguatkan prediksi ini di mana Indonesia telah menjadi net importir minyak. Dan jika situasi seperti terus berlanjut, bukan tidak mungkin dalam jangka menengah dan panjang ke depan, Indonesia bisa menjadi negara pengimpor minyak terbesar dunia.⁴⁷

Dengan asumsi harga 90 dolar AS per barel, impor sebesar 0,4 juta barel akan menguras devisa sekitar 22,5 juta dolar AS. Nilai ini berapa kali lipat dari biaya untuk misalnya belanja modal dalam APBN 2013 yang jauh di bawah angka ini. Nilai ini akan lebih beberapa kali lipat dari impor minyak kita pada belanja tahun 1998 yang mencapai 1 miliar dolar AS. Jika kondisi ini tidak dikelola dengan baik, Indonesia dapat terperangkap pada jebakan krisis energi

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Lihat Kurtubi, "Diversifikasi Energi dengan Membangun Kilang Hijau", *Kompas*, 20 Agustus 2005.

⁴⁷ Timnas Pengembangan BBN, *op.cit.*, hlm. 37.

yang berkepanjangan yang pada giliran berikutnya mengancam pertumbuhan ekonomi, ketahanan nasional/energi nasional dan bahkan stabilitas sosial dan politik.⁴⁸

Kondisi ini semakin memperjelas bahwa pemakaian/konsumsi bahan bakar berbasis non-fosil akan menempatkan kita pada titik jenuh. Tidak hanya itu, dengan realitas cadangan minyak mentah yang terus menurun, tingkat harga yang semakin tidak terkendali/volatilitasnya sangat tinggi akan semakin membebani pemerintah atas isu bahan bakar fosil yang turut menyumbang terjadinya pemanasan global dan penyebab terjadinya kerusakan lingkungan. Bagi Indonesia dan negara-negara dunia ketiga, ketergantungan yang sangat tinggi terhadap bahan bakar fosil akan semakin menjadi pilihan yang sangat memberatkan. Secara politis, persoalan ketergantungan yang sangat tinggi ini juga menjadi senjata politik negara tertentu dalam memaksakan sebuah kebijakan tertentu terhadap negara lain.

Dalam konteks Indonesia, kita harus menyadari bahwa optimalisasi kinerja kegiatan hulu sampai hilir produksi minyak tidak bisa serta merta dilakukan dalam jangka waktu pendek. Dengan demikian, upaya rekonsiliasi terhadap persoalan ini bisa disajikan sbb.:

1. Pencarian ladang-ladang minyak baru;
2. Penggunaan energi secara efisien;
3. Pengembangan energi baru terbarukan.

Di atas kertas, pilihan pertama dan kedua masih bisa dilakukan. Tetapi ketika kita sudah sampai pada cadangan minyak yang telah mencapai titik penghabisan, praktis kita didorong untuk mengambil jalan atau inovasi baru dalam penyediaan bahan bakar lain. Dengan demikian, pengembangan energi baru terbarukan menjadi pilihan yang rasional meskipun dalam konteks pengembangan energi baru terbarukan, isu pengembangan sumber energi dari tenaga surya, panas bumi, arus laut dan mikrohidro menjadi alternatif pilihan yang sama-sama strategis.

Di atas kertas, pengembangan energi baru terbarukan lebih didasarkan pada paradigma/naluri membudidayakan, membuat dan menciptakan energi (*energy farming*). Berbeda dengan pengembangan energi fosil yang sifatnya berburu (*energy hunting*). Perbedaan mendasar lainnya adalah bahwa energi fosil yang terbentuk selama 200 juta tahun ternyata akan habis dalam kurun waktu 200 tahun saja. Hal ini berbeda dengan BBN, dengan sifatnya yang diperbarui, tidak mencemari lingkungan dan kontinuitasnya terjamin, dan bisa menjadi mesin penggerak ekonomi secara massal menjadikan BBN sangat relevan untuk direalisasikan.⁴⁹

⁴⁸ *Ibid.*, hal. 38.

⁴⁹ Tim Pengembangan BBN, *op.cit.*, hlm. 40-41.

BAB V

AGENDA PENGEMBANGAN BBN: SEBUAH CATATAN PENUTUP

Ketergantungan terhadap penggunaan bahan bakar energi berbasis fosil yang semakin mahal secara ekonomis dan teknologis, dan semakin tinggi dampak negatifnya secara ekologis, menjadikan politik pengembangan BBN berdasarkan mandat Perpres No. 6/2005 dan UU No. 30/2007 menjadi opsi kebijakan yang nilainya sangat strategis. Hal ini tidak berlebihan mengingat produksi minyak bumi dan kondensat Indonesia terus merosot selama beberapa tahun terakhir (Tabel 6). Data terbaru menunjukkan bahwa cadangan minyak nasional tersisa 4 miliar barel.⁵⁰

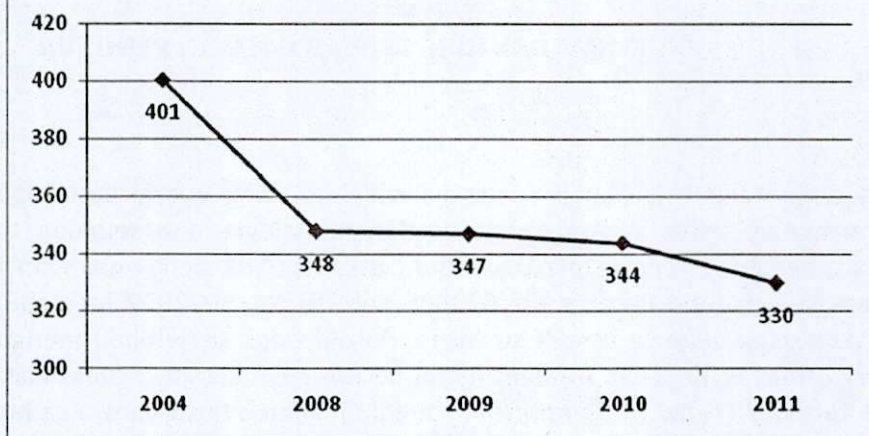
Data Kementerian ESDM, penyediaan dan pemanfaatan energi di Indonesia masih didominasi oleh energi fosil, yakni mencapai 95,9% dari total penyediaan energi.⁵¹ Kecenderungan merosotnya produksi ini pun dipastikan akan semakin tidak terelakkan karena secara umum cadangan minyak bumi di dunia terus merosot. Data British Petroleum yang dikeluarkan pada tahun 2011 misalnya, dari cadangan minyak dunia sebesar 1.383,2 miliar barel pada tahun 2010, kawasan Asia Pasifik memiliki cadangan yang paling sedikit, yakni 3,3 miliar barel. Dari jumlah cadangan minyak dunia sebesar ini akan mencukupi kebutuhan produksi dunia selama 46,2 tahun.⁵² Sebaliknya, bagi pemenuhan kebutuhan energi secara nasional, cadangan minyak bumi Indonesia hanya akan mencukupi dalam rentang waktu kurang dari 30 tahun.

⁵⁰ Lihat Soegeng Sarjadi, "Ketahanan Energi, Suatu Ilusi", *Kompas*, 23 November 2012.

⁵¹ Kementerian ESDM, *Blueprint Pengembangan Industri...*, *op.cit.*

⁵² British Petroleum Tahun 2011, dalam Paulus Tjakrawan (Aprobi), *op.cit.*, 2012.

Tabel 6.5.
Produksi Minyak Bumi dan Kondensat
(Juta Barel/Tahun)



Sumber: Kementerian ESDM, 2012.

Dengan demikian, kita dapat memahami ketika penguatan kebijakan pengembangan diversifikasi energi khususnya energi terbarukan menjadi sebuah pilihan kebijakan yang mendesak di semua negara. Negara-negara Uni Eropa dan AS misalnya, telah menargetkan penggunaan energi terbarukan masing-masing sebesar 10% dan 20% untuk menggantikan energi bagi sektor kebutuhan transportasi sampai tahun 2020.⁵³ Sesuai dengan Perpres No. 6/2005 dan Permen ESDM No. 32/2008 ESDM, politik pengembangan energi terbarukan, Indonesia telah menetapkan target pemenuhan energi terbarukan khususnya BBN lebih dari 5% atau minimal 15% untuk bioethanol dan 20% untuk biodiesel pada tahun 2025. Pada tahun 2020 sendiri, pemerintah telah menetapkan target pemenuhan penggunaan BBN sebesar rata-rata 11,3% untuk bioethanol dan 12,5% untuk biodiesel.⁵⁴ Dalam jangka menengah, pengembangan energi terbarukan ditargetkan mencapai 11,4 juta kl tahun 2015.⁵⁵ Secara kombinatif, target ini diarahkan untuk mengurangi pengurangan BBM nasional sampai 22,6 juta kl pada tahun 2020.⁵⁶ Pertanyaannya, sejauh mana Indonesia bisa mencapai target ini? Di atas kertas dengan potensi sumber bahan baku bioethanol dan biodiesel yang tersedia secara nasional, penetapan target itu merupakan pilihan yang realistis. Sebagai contoh, sumber Kementerian

⁵³ Lihat Manuel R. Guariguata *et.al.*, *A review of environmental issues in the context of biofuel sustainability frameworks*, Occasional Paper 69, Bogor: Cifor, 2011, hlm. 1.

⁵⁴ Kementerian ESDM, *Blueprint Pengembangan Industri...*, *op.cit.* Peruntukkan bioethanol mencakup sektor transportasi bersubsidi dan non-bersubsidi, dan industri. Sementara itu, untuk biodiesel mencakup ketiga jenis sektor tersebut dan pembangkit listrik.

⁵⁵ "Energi Terbarukan Terbengkalai", *Media Indonesia*, 4 Juni 2012.

⁵⁶ *Ibid.*

ESDM menegaskan bahwa potensi etanol yang dihasilkan dari tanaman pangan, non-pangan dan limbah pertanian, bagase dan limbah industri mencapai 72 miliar ton yang dapat menghasilkan potensi etanol sebanyak 22, 2 juta kl atau setara bensin 10,7 juta ton. Dengan tingkat konsumsi bensin sebesar 12,9 juta ton, potensi substitusi bensin dengan bioetanol mencapai 82,9%.⁵⁷

Namun demikian, berkaca pada tingkat keberhasilan kebijakan pengembangan BBN dalam rentang waktu tujuh tahun terakhir, untuk mencapai target tersebut bukanlah sesuatu yang mudah. Kita lihat ketimpangannya itu dalam konteks kekinian. Pada tahun 2012, target konsumsi BBN untuk biodiesel sebesar 1,3 juta kl hanya terealisasi 27,6% atau 358.812 kl dan untuk bioetanol sebesar 694.000 kl realisasinya nol persen.⁵⁸ Dengan demikian, untuk mencapai target yang 'ambisius' ini, reorientasi penguatan kemauan politik pemerintah seharusnya lebih diarahkan untuk mengelola beberapa isu sebagai berikut.

Pertama, penyediaan bahan baku khususnya dalam pengembangan bioethanol. Dalam konteks ini, wacana kebijakan pemerintah yang untuk menyediakan lahan kritis dan terdegradasi yang secara khusus (*dedicated area*) baik dari unsur masyarakat maupun korporasi diperuntukkan untuk budi daya perkebunan penghasil BBN menjadi penting. Konsekuensi kebutuhan ini menjadi sesuatu yang harus disegerakan karena sifatnya yang mendasar bahwa pengembangan BBN basisnya adalah *energy-farming* bukan *energy-hunting* sebagaimana dalam upaya pemenuhan energi fosil. Tidak hanya berhenti pada kemauan politik pemerintah dalam penyediaan lahan perkebunan penghasil BBN. Kemauan politik pemerintah juga dituntut dalam menyediakan insentif, jaminan pasar dan sejumlah kebijakan yang memungkinkan kegiatan pengembangan bahan baku sebagai usaha yang menguntungkan dan tidak berbiaya tinggi baik bagi badan usaha maupun masyarakat secara swadaya. Jarak pagar seluas 625.245 hektar (ha) dari 2,1 juta ha yang dilakokasikan dan menghabiskan Rp300 miliar sejak tahun 2006 di NTT praktis gagal. PT Perkebunan XII di Malang, Jawa Timur bahkan telah membabat 10 juta pohon jarak pagar yang dibudidayakan sejak tahun 2006 dan diganti dengan tanaman tebu sejak tahun 2009. Beberapa kasus di sejumlah wilayah lain pun kurang lebih menunjukkan fenomena yang sama.⁵⁹

Kedua, penyelesaian persoalan infrastruktur. Persoalan ini terkait dengan lokasi dan biaya transportasi dari produsen menuju ke depo pencampur BBN milik Pertamina. Dengan demikian, pengembangan BBN secara ekonomis akan terpusat di wilayah Jawa dan Sumatera. Lambatnya pengelolaan persoalan ini menjadi disinsentif bagi pelaku pasar. Tidak hanya itu, terkait dengan belum kompetitifnya pengembangan usaha BBN adalah kebijakan pemerintah yang

⁵⁷ Laporan APEC, 2008, dikutip dalam *ibid*.

⁵⁸ "Energi Terbarukan Terbengkalai", *Media Indonesia*, 4 Juni 2012.

⁵⁹ *Ibid*.

belum menyediakan ruang fiskal yang luas dan penentuan tingkat harga indeks yang sesuai dengan harga keekonomian. Dengan demikian, sejumlah instrumen kebijakan dalam bentuk dukungan tarif bea masuk terhadap penggunaan barang modal dan produksi dalam negeri, keringanan cukai dan kemudahan prosedur, insentif pajak dan penentuan harga keekonomian BBN menjadi pilihan yang berat tetapi mendesak dilakukan. Peningkatan investasi pemerintah dalam menyelesaikan persoalan infrastruktur dan politik fiskal yang lebih menunjukkan keberpihakan bagi sektor ini akan menjadi pengumpul pelaku ekonomi untuk terjun lebih aktif dalam mengembangkan bahan baku BBN.⁶⁰ Dalam konteks ini pula, sejalan dengan kondisi geografis Indonesia, pengembangan BBN dengan skala industri yang terbatas dengan penggunaan teknologi tepat guna untuk pulau-pulau terluar yang belum tersentuh jaringan infrastruktur penyaluran energi pun menjadi agenda yang perlu terus didorong.

Ketiga, penegakkan implementasi kebijakan mandatoris penyediaan dan pengembangan bahan baku BBN untuk kebutuhan dalam negeri. Momentum kasus penolakan misalnya, produk minyak kelapa sawit mentah (CPO) oleh AS yang pernah terjadi sejak akhir Januari 2012 karena produk ini dinilai tidak ramah lingkungan⁶¹ dan anjloknya harga CPO dunia⁶² akhir-akhir ini dapat menjadi sumber "berkah" bagi pengembangan biodiesel di dalam negeri. Hal ini tentunya membutuhkan kemauan politik pemerintah dalam mengelola persoalan di atas. Bagi pelaku usaha, hal ini menjadi pilihan yang mungkin secara ekonomis berat karena semakin tingginya kebutuhan bahan baku BBN secara global. Para ahli menilai bahwa permintaan global bagi perluasan agrobisnis termasuk di dalamnya untuk pengembangan bahan baku BBN akan berbanding lurus dengan potensi rusaknya hutan-hutan tropis yang selama ini terjaga dengan baik. Hal ini terjadi karena luas lahan yang khusus untuk perluasan usaha ini dan lahan terdegradasi atau kritis yang dialokasikan untuk sektor ini tidak akan mencukupi. Jika pemerintah tidak memberikan insentif bagi pengembangan BBN di dalam negeri, kondisi seperti ini akan mendorong pelaku usaha untuk menjual bahan baku BBN ke luar negeri. Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (Gapki) menunjukkan bahwa tahun 2012 produksi CPO mencapai 27 juta ton atau 53,4% produksi global. Pada tahun 2013, diperkirakan nilainya mencapai 30 juta ton.⁶³

Tentu saja, upaya memobilisasi sumber bahan baku BBN harus dilakukan secara seimbang dengan pemenuhan kebutuhan pangan dan kebijakan

⁶⁰ Sebagai contoh, kalangan pengusaha di bawah APROBI siap memperkuat usahanya dalam bidang ini jika kondisi ini bisa diselesaikan. Wawancara dengan anggota Dewan Minyak Sawit Indonesia (DMSI), 8 Juni 2012.

⁶¹ "CPO Indonesia Ditolak Amerika, Penolakan Hanya Taktik Dagang", *Koran Tempo*, 5 November 2012.

⁶² "Harga Minyak Sawit Turun, Pengusaha Berhemat", *Koran Tempo*, 11 Oktober 2012.

⁶³ "Harga Rata-rata CPO Turun 25 Persen", *Kompas*, 23 November 2012.

pengelolaan hutan secara lestari. Hal ini memiliki korelasi dengan upaya Indonesia sebagai salah satu penggerak utama negara-negara berkembang dalam menurunkan tingkat emisi global dari sumber hutan dan besarnya komitmen pendanaan asing dalam rangka ini. Dengan demikian, pengembangan BBN di dalam negeri tidak melemahnya posisi Indonesia dalam isu pengurangan emisi secara global. Seperti sudah disinggung di atas bahwa bagi BBN akan berbanding lurus dengan potensi rusaknya hutan-hutan tropis yang selama ini terjaga dengan baik. Hal ini terjadi karena luas lahan yang khusus untuk perluasan usaha ini dan lahan terdegradasi atau kritis yang dialokasikan untuk sektor ini tidak akan mencukupi. Dalam kasus Indonesia pun kurang lebih sama. Hasil penelitian Cifor misalnya menemukan bahwa pengembangan kelapa sawit di Papua Barat, Kalimantan Barat dan Boven Digoel, Provinsi Papua telah memberikan dampak ekologis dan sosial lainnya.⁶⁴

Keempat, pemberdayaan kelembagaan penentu politik energi nasional. UU No. 30/2007 telah membentuk Dewan Energi Nasional (DEN) yang bertugas menetapkan politik energi nasional secara umum maupun dalam rangka penetapan langkah-langkah penanggulangan kondisi krisis dan darurat energi secara nasional.⁶⁵ Dalam rangka pengembangan BBN, Keputusan Presiden No. 10 Tahun 2006 (Keppres No. 10/2006) tertanggal 24 Juli 2006 telah mengamanatkan pembentukan Tim Nasional Pengembangan BBN untuk Percepatan Pengurangan Kemiskinan dan Pengangguran. Tim ini bertugas antara lain menyusun cetak biru dan peta jalan pengembangan BBN. Pada akhir 2006, cetak biru Pengembangan BBN untuk Percepatan Pengurangan Kemiskinan dan Pengangguran Periode 2006-2025 telah dihasilkan oleh badan ini. Pemerintah juga telah mengeluarkan cetak biru pengembangan industri bioenergi nasional tahun 2010-2025.

Namun demikian, menapaki beberapa tahun sejak kebijakan pengembangan BBN digulirkan pada tahun 2006, kinerja pemerintah dalam pengembangan BBN praktis jalan di tempat. Dengan demikian, pemberdayaan dan optimalisasi kinerja kelembagaan merupakan sasaran kebijakan yang juga perlu disasar pemerintah. Hal ini mengimplikasikan tidak hanya perlunya pemberdayaan lembaga-lembaga yang selama ini sudah terbentuk tetapi juga mencari format baru kelembagaan yang sesuai dengan tingkat kebutuhan yang sifatnya 'darurat'. Pendek kata, dalam hal kelembagaan, sebuah kebijakan terobosan menjadi semakin penting. Sebagai contoh, dalam rangka mencapai target pengembangan BBN, Indonesia perlu memiliki sebuah badan usaha milik negara (BUMN) yang difokuskan pada pengembangan energi baru terbarukan. Hal ini sejalan dengan kebutuhan adanya *dedicated areas* bagi pengembangan BBN. Dengan wacana ini, BUMN ini akan melaksanakan politik energi nasional terbarukan dari hulu sampai hilir. Dengan demikian, pengelolaan potensi bahan baku BBN di dalam

⁶⁴ Andriani et.al., *op.cit.*

⁶⁵ Pasal 12 ayat (2) UU No. 30/2007.

negeri, pemanfaatan perkebunan dan penanganan sumber energi terbarukan lainnya sampai distribusi dan pemasaran dapat ditangani secara komprehensif.⁶⁶ Secara akademis, hal ini menjadi sesuatu yang rasional karena pengembangan BBN sangat berbeda dengan pengembangan bahan bakar fosil. Pengembangan BBN harus melibatkan lintas kementerian sementara bahan bakar fosil dapat dikelola oleh satu kementerian sepenuhnya. Secara empiris, tarik-menarik antara kementerian-kementerian ESDM, pertanian, kehutanan dan lingkungan hidup misalnya, dalam pengembangan perkebunan sebagai penghasil bahan baku BBN turut menyulitkan Kementerian ESDM dalam mendongkrak kinerjanya dalam pengembangan energi baru terbarukan selama ini.

⁶⁶ Lihat pandangan Kurtubi dalam "Perlu Badan Khusus Energi Terbarukan", Media Indonesia, 5 Juni 2012.

DAFTAR PUSTAKA

- Andriani, Rubeta, Agus Andrianto, Heru Komarudin and Krystof Obidzinski, *Environmental and Social Impacts from Palm based Biofuel Development in Indonesia*, Ringkasan Penelitian, Bogor: Forests and Governance Programme, Cifor, 2010.
- Badrun, M. *Lintasan 30 Tahun Pengembangan Kelapa Sawit*, Bag. IV, Jakarta: Ditjenbun Kementerian Pertanian dan Gapki, 2010, dalam <http://ditjenbun.deptan.go.id/budtanah/images/bagian%20iv.pdf>; diakses 11 Juni 2012.
- Ditjen Perkebunan Kementerian Pertanian, *Upaya Pengembangan Tanaman Jarak Pagar*, makalah dipresentasikan dalam "Diskusi Panel Pengembangan Jarak Pagar sebagai Sumber Bioenergi", Puslitbangbun, Bogor, 28 September 2005.
- Down to Earth (DtE), dalam <http://finance.detik.com/read/2008/07/21/175354/975390/4/%7BURL3%7D>; diakses 1 Maret 2012.
- DtE, No. 76 - 77, Mei, 2008. "Program agrofuel Indonesia dihantam kenaikan harga minyak sawit", dalam <http://www.downtoearth-indonesia.org/id/story/program-agrofuel-indonesia-dihantam-kenaikan-harga-minyak-sawit>; diakses 27 Februari 2012.
- Gapki, "Refleksi Industri Kelapa Sawit 2011 dan Prospek 2012", dalam <http://www.gapki.or.id/news/detail/335/REFLEKSI-INDUSTRI-KELAPA-SAWIT-2011-DAN-PROSPEK-2012>; diakses 21 Maret 2012.
- Guariguata, Manuel R. Omar R. Masera, Francis X. Johnson, Graham von Maltitz, Neil Bird, Patricia Tella, Rene Martinez-Bravo, *A review of environmental issues in the context of biofuel sustainability frameworks*, Occasional Paper 69, Bogor: Cifor, 2011.
- Howlett, Michael and M. Ramesh, *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*, USA: Oxford Univ. Press, 1995.
- Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), *Blueprint Pengembangan Industri Bioenergi Nasional 2010 - 2025*.

- Khor, Martin. "A 'low ambition' outcome at Doha climate change conference", *SOUTHNEWS*, No. 20, 10 December 2012, disunting dalam www.southcentre.org; diakses 14 Desember 2012.
- Kurtubi, "Diversifikasi Energi dengan Membangun Kilang Hijau", *Kompas*, 20 Agustus 2005.
- Louis V. Verchot, Elena Petkova dkk., *Mengurangi Emisi Kehutanan di Indonesia*, Bogor; Cifor, 2010.
- Nugroho, Riant. *Public Policy*, edisi revisi, Jakarta: Elex Media Komputindo, 2011.
- Obidzinski, Krystof *et al.*, *Environmental and Social Impacts from Palm based BBN Development in Indonesia*, Bogor: Forests and Governance Programme, CIFOR, 2012.
- Okereke, Chuckwumerije. *Climate justice and the international regime*, WIREs Climate Change, Vol. 1, May/June 2010.
- Pacheco, Pablo, Laura German, Jan Willem van Gelder, Katinka Weinberger dan Manuel Guariguata, *Avoiding Deforestation in the context of biofuel feedstock expansion*, Working Paper 73, Bogor: Forests and Governance Programme, CIFOR, 2011, 1-31.
- Sarjadi, Soegeng. "Ketahanan Energi, Suatu Ilusi", *Kompas*, 23 November 2012.
- SBI UNFCCC, *Sixth compilation and synthesis of initial national communications from Parties not included in Annex I to the Convention, Inventories of anthropogenic emissions by sources and removals by sinks of greenhouse gases* (Addendum), disunting dalam <http://unfccc.int/resource/docs/2005/sbi/eng/18a02.pdf>; diakses 4 Desember 2012.
- Sharkansky, Ira. *Politics and Policy Making*, USA: Lynne Rienner, 2002.
- Subsidiary Body for Implementation (SBI) UNFCCC, *National greenhouse gas inventory data for the period 1990-2010*, disunting dalam www.unfccc.int/resource/docs/2012/sbi/eng/31.pdf; diakses 13 Desember 2012.
- Tim Nasional Pengembangan BBN, *Bahan Bakar Nabati Alternatif dari Tumbuhan sebagai Pengganti Minyak Bumi & Gas*, Depok, Penebar Swadaya, 2008.
- Tjakrawan, Paulus (Aprobi). *Biodiesel Indonesia*, Makalah disampaikan dalam pertemuan antara Dewan Minyak Sawit Indonesia (DMSI) dengan Ketua Umum Kadin, Jakarta, 12 Juni 2012.
- UNEP, FAO and UNFF. 'Forests under threat as agricultural commodities take over'. *Vital Forest Graphics*, 2009.

Yamin, Farhana and Joanna Depledge, 2004. *The International Climate Change Regime, A Guided to Rules, Institutions and Rules*, UK: Cambridge University Press.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang No. 30 Tahun 2007 tentang Energi.

Peraturan Presiden No. 5 Tahun 2006 tentang Kebijakan Energi Nasional.

Instruksi Presiden No. 1 Tahun 2006 tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Bahan Bakar Nabati (*biofuel*) sebagai Bahan Bakar lain.

Peraturan Menteri Energi dan Sumber daya Mineral No. 32 Tahun 2008 tentang Penyediaan, Pemanfaatan dan Tata Niaga Bahan Bakar Nabati (*biofuel*) Sebagai Bahan Bakar Lain.

Berita Surat Kabar

"Energi Terbarukan Terbengkalai", *Media Indonesia*, 4 Juni 2012.

"Perlu Badan Khusus Energi Terbarukan", *Media Indonesia*, 5 Juni 2012.

"Harga Minyak Sawit Turun, Pengusaha Berhemat", *Koran Tempo*, 11 Oktober 2012.

"CPO Indonesia Ditolak Amerika, Penolakan Hanya Taktik Dagang", *Koran Tempo*, 5 November 2012.

"Harga Rata-rata CPO Turun 25 Persen", *Kompas*, 23 November 2012.

Sumber Internet

<http://finance.detik.com/read/2008/07/21/175354/975390/4/%7BURL3%7D>; diakses 1 Maret 2012.

<http://www.eterindo.com/index.html>; diakses 18 Desember 2012.

<http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/12/02/01/lyovj4-ekspor-cpo-ditolak-as-pemerintah-segera-kirim-tanggapan>; diakses 18 Desember 2012.

BIOGRAFI PENULIS

Mandala Harefa, adalah peneliti Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI sejak tahun 1995, yang merupakan alumnus Program Pascasarjana, Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik-Fakultas Ekonomi di Universitas Indonesia. Penulis pada saat ini menjabat sebagai Peneliti Utama kepakaran Kebijakan Ekonomi Publik pada Pusat Pengkajian Pengolahan data dan Informasi DPR RI yang bertugas memberi dukungan kegiatan DPR dalam membuat kajian, analisa kebijakan, proses RUU menjadi undang-undang dan draf Pidato bagi Ketua DPR RI. Sebagai Peneliti telah melakukan berbagai penelitian lapangan dan telah diterbitkan di Jurnal ilmiah dan dalam bentuk buku yang topiknya berkaitan dengan permasalahan ekonomi publik yang telah diterbitkan penerbit anggota IKAPI yang bekerja sama dengan Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi DPR. Penulis juga aktif menulis opini di berbagai harian media masa ibukota dan daerah

Asep Ahmad Saefuloh, lahir di Tasikmalaya, 1 September 1971, menyelesaikan gelar Sarjana Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan pada Fakultas Ekonomi Universitas Sebelas Maret (UNS) tahun 1996, Magister Kajian Kependudukan dan Sumber Daya Manusia pada Universitas Indonesia (UI) tahun 2003, dan Doktor Manajemen Sumber Daya Manusia pada Universitas Negeri Jakarta (UNJ) tahun 2012. Mulai tahun 1997 sampai sekarang bekerja sebagai Peneliti Bidang Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Data dan Informasi (P3DI), Sekretariat Jenderal DPR-RI. Berbagai topik penelitian tentang kebijakan publik yang terkait dengan ketenagakerjaan dan SDM telah dilakukan oleh penulis. Penulis juga aktif menghasilkan karya-karya ilmiah dan populer dalam bentuk buku dan artikel yang dimuat dalam jurnal, majalah dan surat kabar.

Sulasi Rongiyati, lahir di Purwokerto, 1 April 1968. Pendidikan S1 Ilmu Hukum diselesaikan di Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto pada tahun 1991 dan Magister Ilmu Hukum Universitas Indonesia dengan program kekhususan hukum ekonomi pada tahun 2004. Bekerja di Sekretariat Jenderal DPR RI sejak tahun 1998 sebagai Peneliti Bidang Hukum Ekonomi pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)

lain, Aspek Hukum Pengaturan Tanggungjawab Sosial dan Lingkungan dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas (Studi di PT. Riau Andalan Pulp and Paper), Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Investasi di Provinsi Papua, dan Pengelolaan Sumber Daya Air. Disamping itu penulis ditugaskan sebagai pendamping/ahli pada beberapa Tim dan Pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) di DPR RI, antara lain Anggota Tim Ahli pada: Panitia Angket DPR RI tentang Pengusutan Kasus Bank Century dan Tim Pengawas Terhadap Tindak Lanjut Rekomendasi Panitia Angket Tentang Pengusutan Kasus Bank Century, RUU Tentang Transfer Dana, RUU tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan, dan RUU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Pembalakan Liar.

Juli Panglima Saragih, lahir di Kota Tebingtinggi, Sumatera Utara, tanggal 21 Juli 1964. Telah menikah dan memiliki satu anak. Saat ini bekerja sebagai pegawai negeri sipil Golongan IVA dengan jabatan fungsional Peneliti Madya Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik di Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (PPPD), Sekretariat Jenderal DPR RI. Pendidikan formal yang sudah ditempuh adalah Sarjana (S1) dari FISIP Universitas Negeri Padjadjaran Bandung Tahun 1988. Pascasarjana (S2) Magister Manajemen (MM) dari Universitas Nusantara Jakarta, tahun 1999. Penulis juga aktif menulis di surat kabar nasional dan daerah, dan beberapa majalah dalam negeri. Menulis buku tentang: 'Desentralisasi fiskal ...' yang diterbitkan oleh Penerbit Ghalia Indonesia (GI), Jakarta, April 2003. Aktif melakukan penelitian di dalam negeri, dan mengikuti berbagai seminar, pendidikan dan pelatihan yang berkaitan dengan jabatan peneliti dan keparlememen. Anggota Tim Asistensi Pansus UU, seperti: Pansus UU tentang Anti Monopoli, UU tentang Perlindungan Konsumen, UU tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara, dan UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Melakukan kunjungan kerja ke luar negeri dalam rangka studi komparasi/perbandingan dan mengikuti *training* tentang keparlemenan, demokrasi, dan keuangan negara/publik, seperti ke Amerika Serikat (2000 dan 2008), Australia (2006), India (2004), Philippina, Thailand dan Vietnam (1999). Saat ini (2010) ikut serta dalam tim pembuatan (perancangan) undang-undang: Tim RUU tentang Lembaga Keuangan Mikro dan RUU tentang Perubahan UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

Sri Nurhayati Qodriyatun. Lahir di Yogyakarta, 19 November 1970, menyelesaikan gelar Sarjana Sosiologi Fakultas Ilmu Sosial dan Politik pada Universitas Gadjah Mada (UGM) tahun 1993, dan Magister Ilmu Lingkungan Program Studi Ilmu Lingkungan pada Universitas Indonesia (UI) tahun 2005. Menjadi peneliti Kebijakan Sosial di Pusat Pengkajian, Pengolahan Data Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI sejak tahun 1996 hingga sekarang. Berbagai topik penelitian tentang kebijakan sosial termasuk juga permasalahan

terkait lingkungan hidup telah dilakukan penulis, salah satunya adalah terkait konflik pemanfaatan ruang kehutanan yang merupakan bagian dari buku ini. Beberapa hasil penelitian penulis telah dipublikasikan dalam beberapa jurnal ilmiah dan buku. Penulis juga aktif dalam penyusunan Naskah Akademis dan draft undang-undang serta sebagai tim asistensi dalam pembahasan undang-undang.

Hariyadi, lahir di Banyumas, 11-12-1970, staf peneliti madya bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Setjen DPR RI, Jakarta, (1997 - sekarang), sebuah lembaga pendukung keahlian bagi anggota dan lembaga DPR-RI. Menyelesaikan pendidikan S-1 pada Jurusan Ilmu Hubungan Internasional Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta (1990-95) dan *Master in Public Policy Programme, Faculty of Economics, Business and Policy Studies*, Univ. of Brunei Darussalam, Brunei Darussalam (2001-02). Serangkaian kursus yang pernah diikuti antara lain, *Joint Training Program in Parliamentary Research and Information Service Provision, the Centre for Democratic Institutions*, Parlemen Australia, Canberra, 16-27 Agustus 1999, *Parliamentary Internship Program* (ITEC Plan Sponsorship), Lok Sabha Secretariat, New Delhi India, 1-30 November 2007 dan *Advanced Professional Training, Managing Global Governance*, Bonn, Republik Federal Jerman, Juni-Desember 2011. Di samping aktif dalam kegiatan sosial, juga aktif menulis di beberapa media nasional dan lokal.

EPILOG

Berbagai tulisan dalam buku ini, memang berbeda-beda, meskipun demikian, antara satu tulisan dengan tulisan lainnya sebenarnya saling terkait. Keterkaitannya tampak pada titik tekan tema yang diangkat, yakni: Isu-Isu Strategis dalam Implementasi Agenda Pembangunan. Isu-isu strategis itu sejatinya merupakan permasalahan yang menjadi perhatian DPR-RI. Dari isu-isu itulah para penulis buku ini berupaya melakukan analisis dan menawarkan pilihan solusi.

Isu pangan diangkat bukan hanya karena Indonesia adalah Negara agraris, tetapi juga Negara yang memiliki ketergantungan besar pada impor pangan. Berbagai upaya dan kebijakan telah dilakukan pemerintah dalam upaya mencapai ketahanan pangan atau kedaulatan pangan agar tercapai swasembada pangan seperti yang pernah dicapai beberapa tahun lalu. Namun demikian sejalan dengan semakin berkembangnya pertumbuhan jumlah penduduk dan menurunnya jumlah produksi pangan terutama beras, akan menambah tantangan mencapai ketahanan pangan nasional. Berbagai kebijakan seperti pembentukan suatu kawasan *food estate* dalam rangka menciptakan lahan untuk meningkatkan jumlah produksi padi. Sebaiknya pemerintah fokus terhadap sentra-sentra beras dengan meningkatkan jumlah produksi beras serta pangan lainnya sesuai kebiasaan suatu daerah sebagai diversifikasi. Pencapaian ketahanan pangan dari sisi produksi atau ketersediaan memang penting, namun semestinya pada sisi lain juga harus diperhatikan kemampuan daya beli masyarakat miskin pada daerah-daerah yang merupakan daerah rawan pangan yang seharusnya dijadikan prioritas perhatian dan penanganan pemerintah.

Isu lain adalah kebijakan sektor pendidikan. Pembangunan sektor pendidikan di Indonesia menunjukkan perkembangan dinamis, dan tidak bisa dilepaskan dengan perkembangan politik. Oleh karena itu perlu memberikan ruang pengertian yang lebih luas lagi antara politik dan pendidikan dikarenakan politik atau kekuasaan sangat menentukan kebijakan dalam pendidikan. Segala keputusan yang diterapkan dalam penyelenggaraan negara yang berkaitan dengan pendidikan lewat keputusan politik yaitu di DPR. Pendidikan memiliki kekuatan yang sangat besar dalam melakukan arah pembangunan SDM Indonesia. Perkembangan pembangunan pendidikan menunjukkan suatu kesinambungan karena sasaran utamanya adalah bagaimana menciptakan pemerataan dan

peningkatan kualitas. Meskipun parameter keberhasilan pembangunan sektor pendidikan belum mencapai kondisi ideal. Undang-undang yang mendukung ke arah itu juga sudah dibuat antara lain melalui UUD 1945 (Amandemen) dan UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional di mana anggaran pendidikan ditetapkan 20 persen dari APBN/APBD.

Yang menjadi tantangan ke depan adalah bagaimana alokasi anggaran pendidikan dalam APBD mencapai serendah-rendahnya 20% dan dapat dirasakan oleh seluruh rakyat. Pembangunan sektor pendidikan ke depan, seharusnya diletakkan dalam kerangka pemerataan dan peningkatan mutu pendidikan. Politik pemerataan pendidikan maka pendidikan akan tersebar lebih merata pada kawasan pembangunan (pendekatan regional) dan perkotaan-perdesaan, yang selama ini adalah persoalan ketimpangan dan kemiskinan, serta ketertinggalan sektor pertanian. Begitu juga mutu pendidikan tidak sekedar ditujukan pada kualitas yang dilihat dari parameter kelulusan tetapi juga dilihat dari kurikulum, yang salah satunya adalah kurikulum yang mampu menciptakan *entrepneurship* dan cocok pada konsep pengembangan UKMK ke depan.

Isu ketersediaan tanah untuk pembangunan juga sangat vital. Ketersediaan tanah untuk kegiatan pembangunan yang diperuntukkan bagi kepentingan umum merupakan suatu kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemerintah dalam rangka menyejahterahkan rakyatnya. Namun demikian pelaksanaan kegiatan pembangunan harus tetap memperhatikan dan menghormati hak-hak masyarakat. Mengingat dominasi fungsi tanah bagi masyarakat dalam hidup dan penghidupannya, maka pemberian ganti kerugian bagi warga masyarakat yang terkena dampak pengadaan tanah diupayakan agar mampu mengganti kehilangan yang telah diderita pemegang hak atas tanah agar masyarakat yang bersangkutan tetap terjamin penghidupannya serta terhindar dari pemiskinan sebagai dampak hilangnya tanah mereka. Masyarakat pemilik atau penggarap tanah yang terkena dampak harus mendapat ganti kerugian yang memenuhi prinsip-prinsip keadilan dan ditentukan berdasar suatu proses yang secara jelas dan tegas untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan wewenang. Dalam kaitan ini UU tentang Pengadaan Tanah mengatur secara limitatif jenis-jenis pembangunan yang dikategorikan sebagai kepentingan umum. Namun demikian UU Pengadaan Tanah belum secara tegas mengatur ganti kerugian nonekonomi atau kerugian sosial yang diderita masyarakat yang tanahnya diambilalih untuk kegiatan pembangunan, yang dapat berdampak pada penurunan tingkat kesejahteraan masyarakat pasca tanahnya diambil alih oleh pemerintah.

Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kegiatan pembangunan harus mencerminkan kepastian hukum dan rasa keadilan. Oleh karenanya harus dapat dijamin terselenggaranya musyawarah secara sukarela dan bebas dari tekanan, dengan mengatur secara jelas dan mensosialisasi hak masyarakat dalam mengajukan keberatan serta tata caranya.

Isu lain adalah upaya untuk memberdayakan koperasi sebagai salah satu pilar usaha di Indonesia. Walaupun koperasi identik dengan "organisasi kumpulan orang (minimal 20 orang anggota), koperasi juga menjadi suatu badan usaha yang mencari keuntungan agar ada peningkatan kesejahteraan anggotanya. Sebab kesejahteraan dan kemakmuran anggotanya adalah tujuan utama pendirian koperasi sebagai suatu badan usaha. Untuk mencapai tujuan tersebut, tidak hanya perlu reformasi kelembagaan, peningkatan kualitas SDM (pengurus dan pengawas), tetapi juga harus mampu mengambil setiap peluang usaha yang berkembang di pasar. Terkadang sering ditemui banyak koperasi tidak dapat mengembangkan usaha karena kekurangan dan keterbatasan koperasi seperti persoalan SDM, minimnya akses terhadap teknologi informasi, kurangnya informasi pasar, sampai pada keterbatasan modal usaha (*working kapital*). Seharusnya saat ini persoalan tersebut di atas sudah harus dapat di-

bukan kawasan yang berhutan, dan banyak kawasan yang berhutan bukan merupakan kawasan hutan yang ditunjuk oleh Kementerian Kehutanan. Dengan kata lain, adanya perbedaan pemahaman ruang hutan menurut kedua undang-undang tersebut berdampak pada adanya ketidaksesuaian peruntukan kawasan hutan dengan penetapan kawasan hutan. Akibatnya ketika kawasan hutan yang pada kenyataannya tidak berhutan karena sudah berubah menjadi kawasan permukiman, perkantoran, kawasan transmigrasi, areal pertanian, pertambangan, ataupun perkebunan, cenderung dikonversi oleh pemerintah daerah menjadi areal penggunaan lain (APL). Sementara kawasan yang berhutan tetapi bukan merupakan kawasan hutan akan juga dimanfaatkan untuk kegiatan pembangunan.

Kebijakan otonomi daerah semakin memunculkan kecenderungan pemerintah daerah untuk mengkonversi hutan yang ada untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pada akhirnya, banyak kawasan hutan yang dialihfungsikan dengan alasan untuk pembangunan. Bahkan revisi rencana tata ruang terkadang digunakan sebagai upaya untuk melegalkan proses alih fungsi kawasan hutan. Maraknya proses alih fungsi kawasan hutan, sayangnya tidak diimbangi dengan penegakkan hukum atas pelanggaran aturan dalam proses alih fungsi kawasan. Sebagai akibatnya, ketentuan minimal 30% mempertahankan hutan di setiap wilayah sesuai amanah UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sulit untuk dipenuhi bagi daerah. Dampaknya adalah terlampainya daya dukung lingkungan sehingga menimbulkan banyak bencana alam seperti kekeringan ketika musim kemarau dan banjir pada saat musim penghujan.

Isu tentang penataan ruang sebenarnya merupakan solusi untuk mengatur bagaimana pemanfaatan ruang yang ada, termasuk bagaimana suatu daerah harus mempertahankan kawasan hutannya sehingga terwujud keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan, terpadu dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan sehingga terwujud perlindungan fungsi ruang serta mencegah dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang. Yang diperlukan saat ini adalah ada komitmen bersama dari semua pihak dan semua sector untuk menata ruang bersama-sama dan melaksanakan perencanaan yang sudah dibuat bersama. Selain itu, penegakan hukum sangat diperlukan jika terjadi pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana. Ketidakkonsistenan pemerintah dalam melaksanakan kebijakan yang telah dibuat adalah kelemahan selama ini dalam penataan ruang. Hal lain yang juga perlu diperhatikan dalam penataan ruang adalah bahwa keberadaan hutan harus tetap dipertahankan dengan luas minimal 30% dalam suatu wilayah secara proporsional sebagaimana diamanatkan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Karena hutan bagaimanapun memiliki banyak manfaat bagi kehidupan manusia. Hutan tidak hanya memiliki manfaat secara

ekonomi, tetapi juga manfaat ekologis dan sosial yang keberadaannya sangat dibutuhkan untuk menunjang kehidupan manusia.

Isu terakhir yang diangkat tentang bahan bakar nabati (BBN), isu ini masih menjadi isu sentral di sektor energi. Pengembangan BBN harus melibatkan lintas kementerian sementara bahan bakar fosil dapat dikelola oleh satu kementerian sepenuhnya. Secara empiris, tarik-menarik antara kementerian ESDM, pertanian, kehutanan dan lingkungan hidup misalnya, dalam pengembangan perkebunan sebagai penghasil bahan baku BBN turut menyulitkan Kementerian ESDM dalam mendongkrak kinerjanya dalam pengembangan energi baru terbarukan selama ini.

Dalam kaitan itu, ada empat hal yang perlu dilakukan: *Pertama*, penyediaan bahan baku khususnya dalam pengembangan bioethanol. Dalam konteks ini, wacana kebijakan pemerintah yang untuk menyediakan lahan kritis dan terdegradasi yang secara khusus (*dedicated area*) baik dari unsur masyarakat maupun korporasi diperuntukkan untuk budi daya perkebunan penghasil BBN menjadi penting. *Kedua*, penyelesaian persoalan infrastruktur. Persoalan ini terkait dengan lokasi dan biaya transportasi dari produsen menuju ke depo pencampur BBN milik Pertamina. Dengan demikian, pengembangan BBN secara ekonomis akan terpusat di wilayah Jawa dan Sumatera. Lambatnya pengelolaan persoalan ini menjadi disinsentif bagi pelaku pasar. Tidak hanya itu, terkait dengan belum kompetitifnya pengembangan usaha BBN adalah kebijakan pemerintah yang belum menyediakan ruang fiskal yang luas dan penentuan tingkat harga indeks yang sesuai dengan harga keekonomian.

Ketiga, implementasi kebijakan mandatoris penyediaan dan pengembangan bahan baku BBN untuk kebutuhan dalam negeri. Momentum kasus penolakan misalnya, produk minyak kelapa sawit mentah (CPO) oleh AS yang pernah terjadi sejak akhir Januari 2012 karena produk ini dinilai tidak ramah lingkungan¹ dan anjloknya harga CPO dunia² akhir-akhir ini dapat menjadi sumber "berkah" bagi pengembangan biodiesel di dalam negeri. Hal ini tentunya membutuhkan kemauan politik pemerintah dalam mengelola persoalan di atas. Bagi pelaku usaha, hal ini menjadi pilihan yang mungkin secara ekonomis berat karena semakin tingginya kebutuhan bahan baku BBN secara global. *Keempat*, pemberdayaan kelembagaan penentu politik energi nasional. UU No. 30/2007 telah membentuk Dewan Energi Nasional (DEN) yang bertugas menetapkan politik energi nasional secara umum maupun dalam rangka penetapan langkah-langkah penanggulangan kondisi krisis dan darurat energi secara nasional.

¹ "CPO Indonesia Ditolak Amerika, Penolakan Hanya Taktik Dagang", *Koran Tempo*, 5 November 2012.

² "Harga Minyak Sawit Turun, Pengusaha Berhemat", *Koran Tempo*, 11 Oktober 2012.

INDEKS

A

Agraris, 3, 7
 Akademik, 54, 56, 58, 59
 alokasi anggaran, 43, 45, 56, 61, 65, 70
 Amerika Serikat, 45, 186
 Amartya Sen, 14
 Arab Saudi, 27
 ASEAN, 7, 150
 Asia, 5, 8, 33, 45, 193, 201
 Australia, 15, 68, 180, 196

B

Bali, 5, 121, 134, 135, 151, 153, 154, 157, 159, 161, 162, 191
 Baloi 151, 152, 153, 154, 155, 156, 159, 160, 163, 165
 Banjar Yeh Mas 162
 Bank Dunia 5, 8, 47, 87
 Banten 20, 121
 Batam 135, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 159, 161, 162, 163, 165, 191
 Belanda 45
 Beras 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 14, 17, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 31, 124
 Biofuel 173, 174, 175, 179, 181, 185
 Biodiesel 179, 185, 186, 187, 202, 203, 204
 Booming 187, 197
 Bostwana 14
 Boedi Harsono 85
 Boyolali 94
 Brain Korea 48
 British Petroleum 201
 Brunei 15, 43
 Budiono 57
 Bukittinggi 118
 Buleleng 153, 154, 157, 159, 161, 162
 Bulog 8, 28
 Buyan Tamblingan 157

C

Cifor 187, 205

Cina 5, 8, 47

Clean and Clear 152, 153, 159

Company 108

D

Darmaningtyas 57, 69
 Dasong 153, 154, 157, 159, 160, 161, 162, 165, 168, 169
 Didin S Damanhuri 28
 Diversifikasi, 4, 10, 23, 25, 29, 31, 106, 107, 108, 109, 115, 116, 125, 173, 174, 179, 198, 202, 208
 Dupont Media Forum 7

E

East Timor 15
education 39, 40, 42, 46, 47, 48, 53, 54, 59, 66, 67, 68, 69, 70,
 Ekologis 149, 160, 161, 166, 185, 187, 195, 201, 205
 Emisi 185, 186, 192, 193, 194, 195, 196, 205, 208
Enclave 139, 146
 Energi, 5, 8, 35, 141, 144, 173, 174, 175, 179, 180, 181, 182, 183, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 195, 197, 198, 199, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209
 Eritrea 15

F

Filipina 7, 15, 196,
Food 5, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 21, 23, 27, 28, 31, 32, 33, 34, 35

G

Galang 153, 156, 170
 Gardstein 48, 54, 68, 69
 Gary Becker 46
 Gizi 13
 Grobogan 94

H

H.A.R. Tilaar 52

habitat 56, 148

Human 11, 12, 33, 39, 43, 46, 47, 48, 67, 68, 69

I

India 5, 8, 57, 71, 211, 212

Indosat 108

Inggris 45, 48

Infrastruktur 24, 27, 82, 89, 185, 203, 204

Imam Sudiyat 79, 101

Institut Pertanian Bogor 54, 180

Institut Teknologi Bandung 54, 179

Intensifikasi 25, 179

J

Jagung 6, 7, 18, 24, 25, 29, 173

Jakarta, 23, 28, 39, 51, 67, 75, 85, 95, 96, 101, 108, 118, 121, 122, 123, 129, 135, 139, 141, 150, 158, 159, 167, 168, 174, 176, 181, 185, 207, 208

Jawa, 18, 19, 20, 23, 25, 26, 40, 94, 108, 180, 186, 191, 203

Jepang 15, 42, 61, 180, 196

Jerman 45

Justman 48, 68

K

Kabinet 4, 124, 129

Kalimantan 18, 19, 27, 119, 158, 168, 174, 185, 186, 187, 191, 205

Kamboja 7

Kanada 15, 196

Karl Marx 53

Keamanan 4, 11, 13, 14, 21, 42, 60, 82, 144

Kedung Ombo 94, 101

kelapa sawit 173, 174, 179, 187, 204, 205, 207

Kemiskinan 6, 15, 18, 19, 22, 32, 55, 56, 66, 69, 181, 205

Kenya 15, 56, 67

Kepulauan 11, 134, 135, 137, 151

Kuangan 8, 41, 57, 60, 68, 70, 96, 97, 106, 112, 120, 125, 158, 160, 175, 197

Ki hajar Dewantara 49

Konferensi 5, 11, 12, 183, 195, 196, 197

Kongo 15

Koperasi, 103, 105, 106, 107, 108, 109, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 127, 129, 130

Korea Selatan 48

Kuota 189, 190, 191, 192

L

Label 13

Lahan 3, 4, 5, 7, 8, 11, 14, 23, 24, 25, 26, 27, 31, 87, 89, 94, 138, 144, 145, 146, 151, 152, 153, 155, 158, 160, 161, 173, 174, 175, 180, 181, 183, 185, 186, 187, 192, 203, 204, 205

M

MacKinnon 149, 167

Mahkamah Agung 90, 94

Malawi 15

Malaysia 4, 7, 15, 43, 55, 72, 174

Maluku 18, 121

Maxwell 12, 14, 33

McCarthy 158

Merauke 21, 27

Murray 40, 68

Myanmar 7, 15

N

National 39, 50, 67, 148, 179, 192, 208

Natural 25, 148, 150

Nelson 46, 68

Neoliberal 6, 41

Norwegia 15, 196

NTB 18, 19, 121, 180

NTT 18, 19, 121, 180, 185, 203

Nusa Bali Abadi 153

O

Orde Baru 25, 49, 50, 51, 54, 55, 94

Orde Lama 49, 71

Organisasi, 8, 12, 105, 106, 107, 108, 111, 114, 115, 116, 122, 123, 124, 125, 127, 193

Otonomi 26, 29, 43, 50, 51, 54, 60, 61, 62,
63, 66, 68, 70, 72, 133, 158, 159, 165

P

Paduserasi 138, 139

Palangkaraya 119

Pancasari 153, 162, 169

Pangan, 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13,
14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24,
25, 26, 27, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 35,
124, 162, 182, 183, 203, 204

Pantura 26

Papua Barat 18, 187, 205

Pelestarian 140, 141, 142, 148, 149, 150,
159, 167

Pemerintahan Daerah 138, 158

Pendidikan 37, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 46,
47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56,
57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 65, 66, 68,
69, 70, 71, 72, 83, 114, 117, 125, 148,
149

Pengangguran 41, 181, 205

Perancis 48

Perlindungan 5, 78, 87, 89, 93, 95, 137,
140, 141, 143, 149, 154, 186

Pertamina 185, 186, 191, 207

Pertanian 3, 4, 5, 8, 12, 14, 17, 18, 21, 22,
23, 24, 25, 26, 27, 28, 32, 34, 54, 56,
66, 94, 106, 139, 140, 141, 142, 153,
157, 162, 165, 174, 180, 181, 185,
192, 193, 203, 206, 207

Phelps 46, 68

Produksi, 4, 7, 8, 9, 10, 14, 15, 17, 18, 19,
20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31,
34, 46, 57, 58, 111, 124, 129, 140,
141, 142, 144, 145, 146, 147, 150,
152, 154, 155, 162, 174, 175, 179,
180, 186, 189, 197, 198, 199, 201,
204

Rosa Agustina 84

Produktivitas 20, 23, 25, 123

Profit 52, 105, 197

Protokol Kyoto 181, 190

pro-poor growth 22

Q

qonditio sio qua non 79

R

Reformasi 40, 50, 51, 54, 62, 106, 118,
125, 127, 139

return of investment 47

Revrison Baswir 159

Riau 20, 120, 134, 135, 151

Roma 11, 14, 33

S

Schutter 8

Sei Tembesi 153, 155, 156, 157, 159, 167

self-administration 108, 122

self-decision 108, 122

self-organisation 108, 122

self-reliance 14, 108, 122

Semarang 94

Singapura 7, 15

Soeharto 94, 121,

Soekarno 49

Sragen 94

Sri Edi Swasono 20

strict nature reserve 148

Steven 14, 15, 33

Sturm 46, 67

Sukasada 153, 162

Sulawesi 18, 19, 20

Sumatera 18, 20, 23, 25, 118, 186, 203

Sumber daya manusia 30, 46, 47, 92, 133,
140

Surabaya 62, 72, 119

Susilo Bambang Yudhoyono 91, 119, 183

Swasembada 1, 3, 13, 14, 15, 18, 23,
27, 28, 31, 32

T

Thailand 4, 6, 116

Theodore Schultz 46

Thompson P. George 15

Traditional 1, 103, 105, 109, 137

Transformasi 1, 106, 107, 109, 115, 116,
117, 118, 127

U

Underweight 18, 19

Universitas Diponegoro 54

Universitas Gadjah Mada 54

Universitas Indonesia 41, 54, 129

V

Vietnam 6, 7

W

Wanprestasi 84

welfare state 45

wilderness area 148

windfall profit 197

working capital 105

World Bank 47, 48, 54, 67, 69



Editor:
Dr. Makmuri Soekarno (LPP)

ISU ISU STRATEGIS DALAM IMPLEMENTASI AGENDA PEMBAHARUAN



Berbagai tulisan dalam buku ini menyuguhkan bahasan yang beragam, meskipun demikian, antara satu tulisan dengan tulisan lainnya sebenarnya saling terkait. Keterkaitan itu tampak pada *starting point* tema yang dibahas oleh para penulis, yakni: isu-isu strategis dalam implementasi agenda pembangunan, mulai dari ketahanan pangan, pendidikan dan penganggarnya, pengembangan bahan bakar nabati, tranformasi bisnis dan kelembagaan koperasi, konflik tata ruang sector kehutanan, serta ganti kerugian tanah untuk kepentingan pembangunan. Bahasan-bahasan itu dilakukan dari berbagai sudut pandang: ada sudut pandang ekonomi, sudut pandang kebijakan publik, kesejahteraan sosial, dan hukum.



Diterbitkan oleh :
P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika



ISBN 978-979-9052-77-3



9 789799 052773