



BINA DESA

Indonesian Secretariat for The Development of
Human Resources in Rural Areas

Membangun Masyarakat Sejahtera Berdasarkan UU Perlindungan¹ dan UU Desa

Oleh Suwanto Adi²

Pengantar

Tujuan dasar kedua UU (No 19/2013, tentang perlindungan dan pemberdayaan petani, No. 7/2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan dan Petambak Garam dan dan No. 6/2014, tentang Desa) meningkatkan kehidupan petani dan nelayan menjadi lebih sejahtera. Salah satu dasar untuk mencapai kesejahteraan adalah pemerintah mesti menerapkan prinsip *good governance*, tata pemerintahan yang baik. *Good governance* atau GG adalah prinsip global yang hendak diterapkan pada negara-negara demokratis baru di Afrika dan Asia. Harapannya, negara-negara baru itu akan mengikuti cara Barat dalam mengelola pemerintahan dan mengundang keterlibatan masyarakat.

Apakah GG berhasil mengubah negara-negara demokrasi baru di Asia dan Afrika lebih maju dan sejahtera? Jawabnya: tidak seluruhnya. Meski begitu, GG juga membawa manfaat yang tidak kecil. Lahirnya pemimpin-pemimpin yang bersih, efisien dan anti-korupsi adalah hasil dari penerapan prinsip GG ini di pemerintahan. Hasil akhirnya, walau belum seluruhnya, rakyat menjadi sedikit lebih sejahtera.

Tulisan ini tidak akan membahas keseluruhan ketiga UU yang disebut di atas. Tapi, berdasarkan beberapa pasal dari kedua UU itu, kita mencoba melihat peluang membangun masyarakat menuju kehidupan yang lebih baik. Sebelum melihat UU secara kritis, kita akan membahas konsep GG yang menjadi dasar bagi lahirnya kedua UU tersebut.

Good Governance: Tata Pemerintahan yang Baik³

Secara prinsipil, istilah GG lahir dari pemikiran Foucault, pemikir Prancis melalui konsep *governmentality*, yang dirumuskan sebagai memerintah adalah ketepatan menempatkan dan menyusun sesuatu sedemikian rupa yang mengarah kepada tujuan yang memuskan. Maka,

¹ Perlindungan merupakan singkatan dari Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan. Hal ini merujuk kepada UU No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (perlindungan), UU No. 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan, dan Petambak Garam (.Red)

² Anggota Pembina Yayasan Bina Desa, Jakarta

³ Lihat lebih detail dalam Suwanto Adi, Ornop dan Dilema Demokrasi, UKSW, 2009. hlm. 15-22

rasionalitas bagi pemerintah adalah penduduk. Hanya untuk kepentingan orang (penduduk) sebuah pemerintahan diperlukan. Pemerintah diciptakan untuk menjaga kelangsungan kehidupan penduduk, dan bukan sebaliknya.

Governmentality dalam pandangan Foucault sebetulnya merupakan hal yang positif, karena itu ia menyatakan ini berbeda dengan *sovereignty* (kekuasaan dalam arti “memaksa”). Melalui *governmentality* seharusnya *sovereignty* sudah berakhir, sebab semua harus mengarah kepada kebaikan bersama, *the common good*. Itulah sebabnya, *governmentality* oleh Foucault selalu diidentikan dengan penataan (sesuatu) yang mengarah kepada bentuk-bentuk kebaikan bersama, yang memuaskan –istilah sekarang adalah kesejahteraan, khususnya mereka yang diperintah.

Dikaitkan dengan kependudukan, *governmentality* harus sungguh menjadi sesuatu yang nyata dan praktis, dan tidak lagi abstrak. Hanya mereka yang bisa memperhitungkan aspek kependudukan secara ilmiah berdasar riset mampu melaksanakan pemerintahan secara efektif. Untuk itulah diperlukan sebuah disiplin, sebuah teknologi penundukan. Maka, segitiga *sovereignty-discipline-government(ality)* menjadi aspek penting dalam mengelola populasi. Memerintah, menguasai, bagi Foucault, tidak harus melalui proses penundukan, tetapi bisa efektif dicapai melalui keterlibatan (*complicity*) atau *discipline*, pembentukan kebiasaan.

Dengan dasar itu, kemudian dikembangkan gagasan *tata kelola yang baik* yang bertujuan juga untuk membangun sebuah pemerintahan yang baik, yang memungkinkan terjadinya interaksi komunikatif antara warga dengan pemerintah atau negara. Bank Dunia dan IMF memperkenalkan gagasan *tata kelola yang baik* setelah era perang dingin berakhir sebagai konsep baru dalam program bantuan pembangunan. Gagasan ini mula-mula diarahkan untuk negara-negara di Afrika. Setelah perang dingin, nilai-nilai HAM dan demokrasi telah menjadi ukuran keberhasilan (*benchmark*) bagi Negara-negara Barat dalam mendukung Negara-negara Afrika sub-Sahara.

Sampai tahun 1980-an, Bank Dunia (BD) berpendapat, negara menjadi aktor utama dalam persoalan pembangunan (ekonomi nasional dan kemasyarakatan). Dalam pandangan BD, hal itu perlu diubah secara radikal. Sesuai dengan dogma neoliberal negara (hanya) punya kewajiban menciptakan kondisi yang mendukung bagi perkembangan ekonomi. Karena itu akan menyumbang kepada ekonomi berkelanjutan dan pembangunan sosial, dan stabilitas makroekonomi, serta pertumbuhan ekonomi yang teratur.

Menurut BD menurunnya pemerintah merupakan faktor yang paling utama bagi krisis, karena meluasnya pelayanan negara dan peranan dominannya dalam bidang ekonomi. Bentuk perlawanan dari rakyat adalah munculnya sektor informal. Karena itu bagi BD logis kalau negara

mundur dari arena dan memberi ruang kepada sektor swasta. Negara harus mengubah dirinya dalam rangka menciptakan lingkungan yang kondusif dengan melindungi hak milik, memberikan hukum yang efektif, undang-undang dan peradilan, dan meningkatkan efisiensi pelayanan publik.

Dalam *policy* tata kelola yang baik tersebut, Bank Dunia mengidentifikasi empat hal kunci: peningkatan manajemen sektor publik; akuntabilitas; kerangka kerja hukum; dan informasi dan transparansi. Untuk itu reformasi pelayanan publik dan swastanisasi (*privatization*) dari badan milik negara menjadi kunci penting.

Berkaitan dengan akuntabilitas, khususnya pejabat publik dan pemimpin politik, ukurannya demikian: "...[m]enyusun informasi yang tepat waktu dan komprehensif, menggolongkan pengeluaran sesuai dengan anggaran dan program, melakukan analisis yang tepat bagi pengambilan keputusan, membandingkan anggaran dan hasil nyata, meningkatkan organisasi dan tanggung jawab untuk akuntabilitas".

Untuk konteks yang lebih luas, tata kelola yang baik merupakan hal yang saling melengkapi dan saling tergantung dengan demokrasi. Keduanya mensyaratkan perlunya reformasi sistem politik, struktur kelembagaan dan proses memerintah di dalam negara berkembang dan transisional. Dengan demikian, dalam konsepnya yang baru tata kelola yang baik diterapkan dalam rangka membangun suatu pemerintahan yang demokratis, di mana unsur pertanggungjawaban dan pertanggunggugatan menjadi aspek penting.

Melalui penerapan tata kelola yang baik, proses perubahan dalam sebuah negara bisa dikelola dan dikontrol hasilnya. Aspek akuntabilitas, transparansi, keterbukaan, kerangka kerja hukum, bisa diukur. Dalam kata lain, kalau pengelolaan tata kelola yang baik bisa berjalan, sebuah era demokratis bisa dimulai. Dengan dasar itulah, tata kelola yang baik dan manajemennya bisa dipakai sebagai alat untuk menilai dan mengukur demokrasi dan demokratisasi di sebuah Negara. Karena itu tata kelola yang baik bisa menjadi titik tonggak bagi lahirnya demokrasi secara praktis.

Beberapa Butir Penting bagi Pembangunan Masyarakat

Menggunakan GG sebagai alat analisis, kita bisa melihat, pasal 3 (UU No. 19/2013), di sana disebutkan bahwa tujuan dari UU ini adalah kedaulatan dan kemandirian petani untuk meningkatkan kesejahteraan. Untuk mewujudkan itu, pemerintah akan menyediakan sarana dan prasarana, kepastian usaha, jaminan harga, peningkatan kapasitas (*capacity building*), lembaga pembiayaan. Artinya, ibarat bermainan bola, pemerintah sudah menyediakan lapangan

dan sarananya dengan bagus –secara normatif—dan rakyat tinggal bermain bola saja: sebanyak mungkin dan sebaik mungkin.

Pertanyaannya, apakah pemerintah (di) daerah siap menyediakan dengan itu, kalau mentalitasnya masih korup? Apakah perubahan sikap dari “tuan” menjadi “pelayan” sudah terjadi pada tingkat pemerintahan di daerah?

Berkaitan dengan strategi perlindungan, selain beberapa sarana dan prasarana pendukung, pada pasal 7 (2) ditambahkan kata asuransi. Bahkan, dalam UU No. 7/2016, tentang perlindungan nelayan dibedakan jenis asuransinya: ada asuransi usaha di laut –yang penuh risiko—dan asuransi jiwa. Secara normatif, UU ini mencerminkan suatu kemajuan yang luar biasa, yang diterangi oleh konsep tata kelola yang baik. Pemerintah dibentuk untuk menuju pada kepuasan rakyat yang dilayani –istilah Presiden: “Negara hadir”.

Bahkan, untuk mengurangi kerugian atau biaya siluman dalam usaha pertanian, pasal 32 menyatakan penghapusan ekonomi biaya tinggi. Caranya, menghapus berbagai biaya pungutan yang tidak sesuai dengan UU. Perwujudan dari pasal 7 (2) di atas. Biaya-biaya “kecil” inilah ladang korupsi bagi para pegawai rendah. Ini menjadikan biaya hidup mahal. Seperti banjir, tidak terasa, tiba-tiba sudah sampai leher. Kalau tidak bergerak, kita akan mati.

Singkatnya, kalau pemerintah makin efisien, terbuka, terkontrol, dan rakyat bisa terlibat mengawasi akan lahir pemerintah yang bertata kelola baik. Semua itu, akan menjadikan masyarakat mendapat kepuasan: dilayani dan mendapat kesempatan ambil bagian dalam pembangunan. Namun, hal itu bukan tanpa jebakan. Nanti kita bahasi di belakang.

Untuk konteks nelayan, hampir sama dengan UU Perlindungan petani. Sebab, UU No. 7/2016, cetak birunya mirip dengan UU No. 19/2013. Ada beberapa perbedaan sedikit di sana sini, tetapi esensi dasarnya sama: melindungi nelayan, memberikan sarana dan prasarana, asuransi supaya mereka berdaulat dan mandiri guna menuju kesejahteraan.

Yang menarik adalah persoalan reforma agraria. Pasal 56 (UU 19/2013) menyatakan demikian:

- (1) Konsolidasi lahan Pertanian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 ayat (2) huruf a merupakan penataan kembali penggunaan dan pemanfaatan lahan sesuai dengan potensi dan rencana tata ruang wilayah untuk kepentingan lahan Pertanian.
- (2) Konsolidasi lahan Pertanian diutamakan untuk menjamin luasan lahan Pertanian bagi Petani sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (2) agar mencapai tingkat kehidupan yang layak.
- (3) Konsolidasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui:

- a. pengendalian alih fungsi lahan Pertanian; dan
- b. pemanfaatan lahan Pertanian yang terlantar.

Bagian ini bisa menjadi salah satu penyelesaian bagi persoalan reforma agraria (RA) di Indonesia. RA yang ditempuh melalui pemberian sertifikat itu penting. Tetapi, hal itu tanpa kekuatan bersama komunitas akan menjadikan pemilik tanah bisa dengan gampang menjual tanahnya kepada perusahaan besar. Kalau itu terjadi, perusahaan besar secara hukum bisa menguasai lahan petani/negara secara legal.

Konsolidasi ini bisa menjadi model RA yang berbasis komunitas. Sebab, lahan-lahan itu akan “dikuasai” oleh masyarakat dan digunakan secara bersama-sama demi kesejahteraan semua pihak yang ada di wilayah tersebut. Kalau hal itu bisa mendukung, semua petani akan “menguasai” lahan sekurang-kurangnya 2 hektar, kemungkinan besar kesejahteraan petani bisa terwujud. Pilihannya adalah penguasaan kolektif atau kepemilikan individual? Untuk mewujudkan itu, pemerintah daerah mempunyai kewenangan (pasal 58). Pemerintah mau cara gampang: bagi sertifikat saja, atau menghendaki cara berkelanjutan: membentuk kelembagaan masyarakat yang kuat secara sosial dan budaya yang menjamin semua penduduk mempunyai ‘kepenguasaan’ lahan pertanian minimal (2 ha)?

Pasal 80 (UU 19/2013) tentang badan usaha milik petani (BUMP), kalau tidak dikelola dengan bijaksana, bisa bertabrakan dengan pasal 87 (UU No. 6/2014) tentang desa yang membahas badan usaha milik desa (BUMDes). Karena itu, dalam praktiknya, mestinya antar-lembaga dengan desa punya komunikasi atau kerja sama. Apa artinya, di setiap kelompok atau gabungan kelompok tani mempunyai BUMP tetapi dalam praktiknya terjadi persaingan dengan BUMDes, hanya karena ketidakmampuan pemerintah desa mengelola dua kepentingan bersama bersinergi.

Dalam UU No. 6/2014 (pasal 87) dasar pengelolaan badan usaha desa jelas: kekeluargaan dan gotong royong. Artinya, koperasi menjadi salah satu prinsip dalam pembentukan, pengelolaan badan usaha itu. Lalu, semua itu haru berdaarkan musyawarah bersama. Singkatnya, kalau BUMDes atau BUMP dibentuk atas dasar kehendak satu atau dua orang, apalagi kepala desa saja, proses musyawarah tidak jalan. Kalau itu terjadi, proses pembodohan masyarakat atau petani sedang berjalan.

Catatan Penutup

Kalau UU dijadikan acuan dalam melakukan gerakan, sebenarnya petani mempunyai dasar untuk membangun kekuatan bersama demi kesejahteraan bersama. Demikian juga, pemerintah yang baik yang menekankan GG akan mempunyai kesempatan menjadikan rakyat lebih makmur dan sejahtera. Apakah kedua pihak siap?

Artinya, pemerintah harus siap menerapkan prinsip pelayanan kepada masyarakat untuk membangun ekonomi desa dan petani yang kuat. Sebaliknya, kalau petani atau masyarakat siap berorganisasi, siap bermusyawarah maka kesempatan akan terbuka lebar untuk membangun dan memandirikan desa dan dirinya.

Namun jangan lupa, jebakan-jebakan dari UU ini adalah para pelaku pasar. Dengan peran negara yang mesti menjamin perdagangan, kalau masyarakat tidak cerdas, dan hanya mengejar keuntungan sesaat, maka pengusaha dan perusahaan nakal bisa memanfaatkannya. Koperasi di jadikan PT, lahan tanah disewakan kepada PT, maka petani hanya akan jadi penonton pasif. Ibarat sepak bola kita hanya menonton, tetapi yang bermain dan menjadi kaya adalah para pemilik perusahaan. Sebab, mereka menjadi bintang sepakbola dan dibayar mahal untuk permainannya. Mana yang kita pilih: mau jadi pemain atau penonton? [***]

Salatiga, Mei 2017