

**LAPORAN AKHIR PENELITIAN
DANA SELAIN APBN FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
TAHUN ANGGARAN 2018**



**POLITIK HUKUM PERTANIAN INDONESIA DALAM MENGHADAPI
TANTANGAN GLOBAL**

Peneliti :

1. Tity Wahyu Setiawati, S.H.,M.Hum (Ketua) NIP : 195310031984032001
2. Marjo, S.H., M.Hum (Anggota) NIP : 196503181990031001
3. Lala Taprisa Paksi Nurfahmi (Anggota) NIM : 11010115130263

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG**

2018

**HALAMAN PENGESAHAN LAPORAN AKHIR PENELITIAN
SELAIN APBN FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS DIPONEGORO
TAHUN ANGGARAN 2018**

1. a. Judul Penelitian : Politik Hukum Pertanian Indonesia dalam Menghadapi Tantangan Global
- b. Jurusan : Ilmu Hukum
- c. Bidang Ilmu / Konsentrasi / Kompetensi : Hukum dan Masyarakat
2. Peneliti
- Ketua Peneliti
- a. Nama Lengkap dan Gelar : Tity Wahyu Setiawati, S.H.,M.Hum
- b. Golongan/Pangkat/NIP/NIDN : Pembina/IVA/19531003 198403 2 001/227104
- c. Jabatan Fungsional : Lektor Kepala
- d. Bagian : Hukum dan Masyarakat
- e. Alamat rumah/Telp/Fax/E-Mail : 024-8317015/tity_fhundip@yahoo.com
- Anggota Peneliti
- a. Nama Lengkap dan Gelar : Marjo, S.H.,M.Hum
- b. Golongan/Pangkat/NIP/NIDN : Pembina/IV B/196503181990031001/
- c. Jabatan Fungsional : Lektor Kepala
- d. Bagian : Hukum Acara Perdata
- e. Alamat rumah/Telp/Fax/E-mail : Jln.Sidomulyo 3 Nomor 31, Perum Tlogosari
3. Jumlah Anggota Peneliti : 1 orang mahasiswa
- Mahasiswa
- a. Nama Anggota : Lala Taprisa Paksi Nurfaumi
4. Lokasi Penelitian : Kabupaten Semarang
5. Lama Penelitian : 4.5 Bulan
6. Biaya yang diperlukan : Rp 20.000.000,-
- a. DIPA FH UNDIP : Rp 20.000.000,-

Semarang, 29 Oktober 2018

Mengetahui,
Ketua Bagian Hukum dan Masyarakat

Ketua Peneliti,

Dyah Widjaningsih, S.H.,M.H.
NIP.196801291994022001

Tity Wahyu Setiawati, S.H.,M.Hum
NIP. 195310031984032001

Mengetahui,
Dekan FH UNDIP

Prof. Dr. Retno Saraswati, S.H.,M.Hum
NIP.196711191993032002

Abstrak

Politik hukum sektor pertanian merupakan rangkaian strategi perumusan hukum di bidang pertanian. Di Indonesia arah penyusunan politik hukum sektor pertanian menyesuaikan kondisi sosial politik pemerintahannya. Sektor pertanian mengalami fase dari upaya inventarisir lahan pertanian hingga penyelesaian lahan pertanian *landreform* yang tidak membuahkan hasil. Sementara itu pada era orde baru pertanian terkhusus pada beras mengalami puncak kejayaan pasca pelaksanaan Revolusi Hijau dan Swasembada Beras tahun 1984. Sayangnya pada tahun 1987 pemerintah membuka kerjasama asing yang berujung pada peralihan sektor pertanian menjadi industrialisasi. Pasca terjadinya krisis ekonomi tahun 1998, sektor pertanian kembali terpuruk karena masuknya produk pangan impor ke dalam negeri.

Persoalan di sektor pertanian terjadi tidak lain karena tidak sesuaiannya kebijakan sektor pertanian yang diterbitkan dengan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 yang mengedepankan nilai demokrasi ekonomi. Dimana sektor pertanian dilanda pada persoalan tumpang tindih lahan pertanian, perang dagang produk impor, keterbatasan sarana produk pertanian, dan kurangnya bimbingan teknis dari Departemen Pertanian. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode pendekatan yuridis normatif. Data yang digunakan adalah data primer yang berupa peraturan perundang perundang-undangan di bidang pertanian dan data sekunder merupakan hasil penelitian serta pustaka terdahulu mengenai politik hukum sektor pertanian.

Adapun hasil penelitian menunjukkan bahwa Pada masa orde lama arah politik hukum sektor pertanian ditekankan pada inventaris lahan pertanian dan perkebunan termasuk pula upaya untuk nasionalisasi perusahaan-perusahaan peninggalan Belanda. Pada masa orde baru arah politik hukum sektor pertanian terbagi dalam dua corak yakni corak untuk menuju kedaulatan pangan melalui Revolusi Hijau dan Swasembada Beras serta corak kedua adalah pertanian semi industrialisasi karena menggunakan perusahaan asing sebagai penyedia saprotan. Sementara pada masa reformasi, pertanian dalam negeri cenderung dikalahkan oleh hasil pertanian impor sebagai akibat tergabungnya Indonesia pada WTO. Politik Hukum sektor pertanian dalam menghadapi tantangan global dirumuskan dengan jalan melaksanakan tata penyusunan politik hukum dengan memperhatikan keseimbangan nilai, budaya, dan agama dalam perumusan strategi politik hukum di bidang pertanian berdasarkan telaah Teori *Legal Pluralism* Werner Menski dan Teori Kebijakan Publik William Dunn. Strategi pertanian dalam menghadapi tantangan global hanya dapat tercapai dalam hal petani mendapatkan tempat dan fasilitas untuk mengembangkan diri baik sarana prasarana, pengetahuan, dan pasar agar mampu bersaing dengan sumber pangan impor.

Keyword : Politik Hukum, Pertanian, Pemerintah

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur kami panjatkan atas kehadiran Allah SWT yang telah memberikan ridho dan karunia-Nya sehingga penelitian dengan judul “POLITIK HUKUM PERTANIAN INDONESIA DALAM MENGHADAPI TANTANGAN GLOBAL ” dapat selesai tanpa halangan yang berarti.

Penelitian tersebut pada dasarnya bermaksud membuka persoalan-persoalan terkait dengan ranah penyusunan politik hukum di bidang pertanian di Indonesia yang disusun secara periodisasi. Sektor pertanian menjadi salah satu sektor yang keberadaannya semakin lama semakin dihilangkan karena tergerus arus industrialisasi. Petani menjadi salah satu masyarakat miskin yang paling banyak ditemui di Indonesia padahal keberadaan petani merupakan titik sentral dalam sektor pertanian.

Peneliti menyadari bahwa penelitian ini masih jauh dari kata sempurna. Akan tetapi, penulisan ini setidaknya telah memberikan pengalaman dan pengetahuan yang begitu berharga bagi peneliti untuk memahami kondisi faktual penyelenggaraan sektor pertanian di Indonesia. Meskipun hanya memberikan secercah pengetahuan dan pengalaman, semoga pembaca yang budiman mendapatkan hal baru dalam penelitian ini.

Selanjutnya, peneliti mengucapkan terimakasih yang setulus-tulusnya kepada :

1. Rektor Universitas Diponegoro Prof. Yos Johan Utama, S.H.,M.Hum yang telah memberikan kesempatan kepada tim peneliti untuk melaksanakan penelitian.
2. Prof. Dr. Retno Saraswati, S.H.,M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum beserta jajaran staff yang telah memberikan kesempatan kepada tim peneliti.

Tiada kata terindah yang dapat Peneliti ucapkan selain terimakasih setulus-tulusnya semoga kasih dan rezeki selalu Allah SWT limpahkan kepada kita semua. Amin.

Semarang, 27 Oktober 2017

Peneliti

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Halaman Pengesahan	ii
Abstrak	iii
Kata Pengantar	iv
Daftar Isi	v
Daftar Tabel	vii
Daftar Bagan	viii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	9
A. Kerangka Teoretik	9
1. Pengertian Politik Hukum	9
2. Pengertian Kebijakan Sektor Pertanian.....	11
2.1 Pengertian Kebijakan Publik.....	11
2.2 Jenis-Jenis Kebijakan	12
2.3 Proses Penyusunan Kebijakan Publik	13
3. Tinjauan Umum tentang Sektor Pertanian	15
4. Tinjauan Umum Kabupaten Semarang	18
4.1 Kondisi Geografis.....	20
5. Kajian Teori.....	60
a. Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman.....	21
b. Teori Bekerjanya Hukum William J. Dan Robert Seidman.....	22
c. Teori Tiga Tipe Philippe dan Philip Selznick	23
d. Teori Keadilan.....	26
e. Teori Hierarki Peraturan Perundang-Undangan.....	30
BAB III METODE PENELITIAN	32
A. Paradigma Penelitian	32
B. Jenis Penelitian.....	33
C. Pendekatan Penelitian	33

D. Spesifikasi Penelitian	34
E. Instrumen dan Domain Penelitian.....	34
F. Sumber Data Penelitian.....	35
G. Teknik Pengumpulan Data.....	37
BAB IV PEMBAHASAN	39
A. Politik Hukum Pertanian di Indonesia	39
A.1 Politik Huku Pertanian di Era Orde Lama	49
A.2 Politik Hukum Pertanian di Era Orde Baru	62
A.3 Politik Hukum Pertanian di era Reformasi	78
B. Penyusunan Politik Hukum Pertanian Indonesia dalam Menghadapi Tantangan Global.....	94
BAB V PENUTUP	108
A. Kesimpulan	108
B. Saran.....	110
Daftar Pustaka.....	111

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Luas Lahan Pertanian di Indonesia Tahun 2003-2009	4
Tabel 2. Tiga Tipe Birokrasi Menurut Nonet dan Selznick.....	23
Tabel 3. Jumlah dan Karakteristik Varietas Padi yang Dilepas Menurut Agroekosistem di Indonesia 1953-1999.....	65
Tabel 4. Pertumbuhan Sektor Pertanian Indonesia Tahun 1967-2001	97

DAFTAR SKEMA

Bagan 1. Model Kotak Hitam Estonian	14
Bagan 2. Skema Proses Kebijakan Sebagai <i>Input</i> dan <i>Output</i>	15
Bagan 3. Modifikasi Teori Werner Menski dalam Skema Proses Kebijakan sebagai Input dan Output	107

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia¹ merupakan sebuah negeri bercirikan Nusantara² yang memiliki letak strategis dan kekayaan alam melimpah. Secara geografis Indonesia terletak di antara dua benua yaitu Benua Asia dan Benua Australia, serta terletak di antara dua Samudera yaitu Samudera Hindia dan Samudera Pasifik.³ Soekarno menggambarkan Indonesia sebagai “negara laut yang ditaburi pulau-pulau.”⁴ Pemikiran Soekarno tersebut tergambar jelas pada fakta bahwa dua pertiga wilayah Indonesia merupakan lautan dan sepertiganya adalah wilayah daratan yang terbagi dalam gugusan pulau. Luasnya lautan dan gugusan kepulauan yang subur menjadikan Indonesia negeri yang kaya akan Sumber Daya Alam.⁵

Letak strategis dan Sumber Daya Alam yang melimpah membuat Indonesia menjadi “titik temu penjelajahan bahari yang membawa pelbagai arus peradaban” sekaligus menjadi magnet bagi bangsa-bangsa lain untuk mengeksplorasi kekayaan Sumber Daya

¹ Nama “Indonesia” pertama kali dikenalkan oleh James Richardson Logan yang merupakan seorang antropolog asal Inggris dalam karyanya yang berjudul “*The Ethnology of the Indian Archipelago.*” Karya Richardson ini dimuat dalam *Journal of the Indian Archipelago and Eastern Asia* yang terbit pada tahun 1850 di Singapura. Istilah nama Indonesia karya Richardson tersebut kemudian di populerkan Adolf Bastian. Adolf Bastian menyebut kata *Indonesian* di dalam karyanya yang diberi tajuk “*Indonesian, order die insel des Malyschen Archipels.*” Karya Dari Adolf tersebut kemudian diterbitkan pada tahun 1884. Baca: Leo Suryadinata (Edited), *Political Thinking of the Indonesian Chinese 1900-1995*, Singapore University Press, Singapore, 1979, dalam: Terjemahan Leo Suryadinata (Editor), *Pemikiran Politik Etnis Tionghoa Indonesia 1900-1995*, (Penterjemah) Nur Imam Subono, LP3ES, Jakarta, 2005, hlm. 381-382.

² Menurut Yudi Latif istilah yang lazim dipakai untuk melukiskan negara Indonesia adalah “negara kepulauan”, yang mengandung bias daratan. Hal tersebut lebih sesuai dengan istilah *archipelago*. *Archipelago* berasal dari kata *arch/archi* yaitu kekuasaan dan *pelago/pelagos* yang artinya lautan yang bila digabungkan menjadi kekuasaan lautan. Baca: Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas, Pancasila*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011, hlm. 2.

³ Pusat informasi212.blogspot.co.id, *Posisi Silang Indonesia, Baik Dari Segi Kewilayahan Maupun Dari Segi Kehidupan Sosial*, Diunduh pada 10 Desember 2017.

⁴ Berdasarkan pola pemikiran Soekarno tersebut maka Indonesia layak untuk menyandang sebutan Nusantara atau *Archipelago*. Lebih lanjut Pendapat dari Soekarno tersebut sejalan dengan pernyataan Mohammad Hatta. Hal tersebut dapat dilihat dalam pemikiran Mohammad Hatta yang melukiskan korelasi antara kekayaan alam, posisi strategis, serta perkembangan budaya masyarakat Nusantara. Yudi Latif, *Op. Cit.*

⁵ *Loc, cit*

Alam Indonesia. Kenyataan tersebut menjadikan Indonesia sebagai “tamansari peradaban dunia” yang pada perkembangannya melahirkan kebudayaan Indonesia yang amat kaya. Kekayaan budaya Indonesia menurut Yudi Latif merupakan refleksi dari sifat tanah Indonesia yang subur. Suburnya tanah Indonesia membuat segala hal yang ditanam akan tumbuh subur sejauh sesuai dengan sifat tanahnya.

Kesuburan tanah di Indonesia tersebut lantas dijadikan sarana bercocok tanam oleh masyarakat sejak zaman kerajaan kuno yang dilakukan dengan sistem ladang. Sistem ladang merupakan suatu bentuk peralihan dari tahap pengumpul ke tahap penanam. Pengolahan lahan pada waktu tersebut dilakukan secara sangat minimum, produktivitas lahan tergantung pada lapisan humus yang dibentuk. Selain pada zaman kerajaan, pola bercocok tanam masyarakat Indonesia mendapat pengaruh dari zaman tanam paksa yang kemudian mengajarkan masyarakat Indonesia bercocok tanam menanam kopi, teh, dan rempah-rempah dari barat.

Berdasarkan uraian di atas, pada dasarnya menunjukkan bahwa Indonesia adalah negara agraris karena memiliki potensi pertanian yang besar dan lahan pertanian yang luas serta kesuburan didalamnya. Hal tersebut tentu berpotensi untuk meningkatkan perekonomian negara dalam sektor pertanian serta memenuhi kebutuhan pangan dalam negeri. Kebutuhan pangan, merupakan salah satu kebutuhan krusial dalam kehidupan sehari-hari. Sebagai kebutuhan dasar dan hak asasi manusia, pangan mempunyai arti dan peran yang sangat penting bagi keberlangsungan kehidupan suatu bangsa. Ketersediaan pangan yang lebih kecil dibandingkan kebutuhannya dapat menciptakan ketidakstabilan ekonomi. Berbagai gejolak social dan politik dapat terganggu jika ketahanan pangan

terganggu. Kondisi kritis tersebut dapat membahayakan stabilitas nasional yang meruntuhkan pemerintahan yang berkuasa.⁶

Berdasar kenyataan di atas masalah jaminan kebutuhan akan pangan bagi seluruh penduduk setiap saat dan waktu di suatu wilayah menjadi sasaran utama kebijakan pangan bagi pemerintah. Sehingga dalam menghadapi tantangan tersebut usaha memenuhi kebutuhan pangan melalui kebijakan ketahanan pangan haruslah menjadi isu sentral atau pokok dalam pembangunan kesejahteraan masyarakat. Berangkat dari pembangunan sistem pertanian yang berkelanjutan (*sustainable agriculture of the system*) dimana secara umum pertanian berkelanjutan bertujuan untuk meningkatkan kualitas kehidupan (*quality of life*).⁷

Akan tetapi dalam pelaksanaannya sebutan negara agraris bagi Indonesia hanyalah nama yang tidak mencerminkan Indonesia sebagai negara agraris ditinjau dari segi pengelolaan sektor pertanian oleh pemerintah. Sejak zaman pasca kemerdekaan baru sektor pertanian hanya difokuskan pada budidaya tanaman pangan yang berlandaskan pada konsep *land reform*. Fokus pemerintah hanyalah menyusun strategi penguatan kondisi ekonomi negara dengan jalan memperbanyak menyusun undang-undang yang berkaitan dengan kerjasama ekonomi sebagai perwujudan politik hukum sektor pertanian pada zaman orde baru. Politik hukum pertanian pada masa Orde Lama mempunyai salah satu ciri khasnya demi mendapatkan aset-aset yang berharga dan bernilai ekonomis tinggi, dan tentu saja masih berkobar-kobarnya semangat para pemimpin masa tersebut akan nasionalisme mengakibatkan pada tahun 1950an terjadi banyak nasionalisasi-nasionalisasi perusahaan asing, dengan sebagian besar adalah perusahaan pertanian asing

⁶ Afwit Freastoni dan SIrajudin, *Politik Hukum Perlindungan Lahan Pertanian dan Hak Asasi Petani Sebagai Instrumen Mewujudkan Ketahanan Pangan Berkelanjutan Indonesia*, Jurnal Konstitusi PUSKASI FH Universitas Widyagama Malang Volume III Nomor 2 November 2010, hlm.149.

⁷ Karwan A.Salikin, *Sistem Pertanian Berkelanjutan*, (Yogyakarta:2003), hlm.13.

Adapun ketidakseriusan pemerintah Indonesia dalam memaksimalkan potensi pertanian dalam negeri terlihat dari banyaknya masalah dalam pengelolaan sektor pertanian, diantaranya : *Pertama*, persoalan alih fungsi lahan tanah dari lahan pertanian menjadi lahan non-pertanian. Berdasarkan data dari BPS dari tahun 2009 sampai 2013 terjadi penyempitan lahan pertanian dengan kondisi sebagai berikut :

Tabel 1
Luas Lahan Pertanian di Indonesia Tahun 2003-2009

No	Jenis Lahan	Tahun					Pertumbuhan
		2009	2010	2011	2012	2013	2013 over 2012
1	Sawah	8,068,427	8,002,552	8,094,862	8,132,345,91	8,112,103	-0.25
	a. Sawah Irigasi	4,905,107	4,893,128	4,924,172	4,417,581,92	4,819,525	9.1
	b. Sawah Non Irigasi	3,163,220	3,109,424	3,170,690	3,714,763,99	3,292,578	-11.37
2	Tegal	11,782,332	11,877,777	11,626,219	11,947,956	11,876,881	-0.59
3	Ladang	5,428,689	5,334,545	5,967,171	5,262,030	5,272,895	-0.21
4	Lahan yang Sementara tidak diusahakan	14,880,526	14,754,249	14,378,586	14,245,408	14,213,815	-0.22

Sumber : Badan Pusat Statistik

Data tersebut menunjukkan bahwa semakin lama terjadi penyempitan lahan pertanian kecuali pada lahan yang difungsikan untuk bercocok tanam secara ladang. Mayoritas pengalihfungsian lahan sektor pertanian dialihkan untuk keperluan pembukaan lahan pemukiman akibat pertumbuhan penduduk yang semakin tinggi. Misalkan sebagaimana yang terjadi di Bekasi-Cikarang berdasarkan data dari Dinas Kabupaten Bekasi lahan pertanian menyusut sekitar 1.500 Ha per tahun, pada tahun 2014 masih terdapat lahan seluas 52.000 Ha, sementara pada tahun 2017 berkurang kembali menjadi 48.000 Ha. Lahan pertanian tersebut beralih menjadi kawasan perumahan ataupun industri.⁸ Semakin berkurangnya lahan pertanian tidak lain dikarenakan tidak berfungsinya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang tidak dijalankan oleh kepala daerah dengan alasan terdapat benturan dengan Rencana Tata Ruang dan Tata Wilayah daerah.

⁸ Sri Lestari, *Sawah Beralih Jadi Perumahan atau Industri Mengancam Ketahanan Pangan*, diakses melalui www.bbc.com/indonesia/indonesia-41078646 pada 13 Maret 2018 pukul 07.40 WIB.

Pengurangan lahan pertanian di atas lantas menyebabkan adanya ketergantungan impor komoditas pangan. Bahkan ironisnya, sebagai negara agraris Indonesia mengimpor 29 jenis komoditas pangan yang terdiri dari beras, jagung, kedelai, biji gandum dan mesin, tepung terigu, gula pasir, gula tebu, daging sejenis lembu, daging ayam, garam, mentega, minyak goreng, susu, bawang merah, bawang putih, kelapa, kelapa sawit, lada, teh, kopi, cengkeh, kakao, cabai, cabai kering, cabai awet, tembakau, ubi kayu, kentang.⁹ Terlebih sejak tahun 2010 Indonesia sudah menghadapi ASEAN-China Free Trade Area yang akan memudahkan masuknya produk pangan ke dalam negeri dan mengalahkan produk dalam negeri.

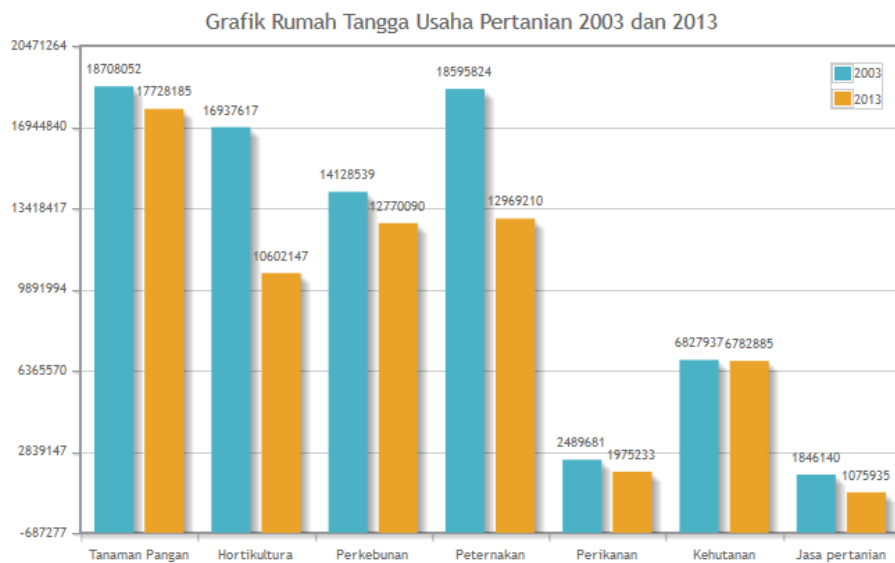
Kedua, persoalan utama yang menyebabkan tingginya konversi lahan pertanian menjadi lahan non-pertanian adalah faktor ekonomi. Lahan-lahan pertanian dijual oleh pemiliknya dengan alasan untuk memenuhi kebutuhan hidup. Hal tersebut menunjukkan bahwa dengan berbekal lahan pertanian yang dimiliki tidak menunjukkan kesejahteraan keluarga sebagai petani. Menurut data BPS, 29 juta jiwa penduduk Indonesia masih berada di bawah garis kemiskinan dimana 18 juta jiwa tersebut berada di pedesaan. Selain itu, Nilai Tukar Petani sekitar 100-105 sejak 2010 dibandingkan dengan target batas bawah RPJMN yaitu sebesar 115-120. Angka tersebut menunjukkan bahwa petani (nelayan, peternak, perkebun) Indonesia belum sejahtera.¹⁰ Selain faktor ekonomi, keterbatasan sumber daya lahan dan pertumbuhan penduduk menjadi alasan kedua dan ketiga tingginya konversi lahan ke sektor non-pertanian.

⁹ Biro Analisa Anggaran dan Pelaksanaan APBN-SETJEN DPR RI, *Permasalahan dan Upaya Peningkatan Produktivitas Pertanian* hlm.111, data diakses melalui Badan Pusat Statistik, lihat juga (<http://m.liputan6.com/bisnis/read/791549/daftar-29-bahan-pangan-yang-diimpor-ri-sampai-november#sthash.cXmkDayR.dpuf>)

¹⁰ Focus Group Discussion dengan topik “Meningkatkan Produktivitas Pertanian Guna Mewujudkan Ketahanan Pangan Dalam Rangka Ketahanan Nasional”, 7 & 24 Agustus 2012, Prof. Dr. Ir. Bustanul Arifin; Dr. Ir. Tjuk Eko Hari Basuki, MST.; Prof. Dr. Ir. Dadan Umar Daihani, DEA ;Dr. Ir. H.S. Dillon; Guru Prof. Dr. Bungaran Saragih, M.Ec dan Dr. Aviliani, SE, M.Si.

Minimnya, kesejahteraan menjadi petani lantas menyebabkan mata pencaharian tersebut ditinggalkan oleh generasi muda. Remaja usia produktif pun lebih memilih untuk menjadi buruh pabrik daripada seorang petani yang secara tidak langsung mendukung pertumbuhan industri modern. Adapun grafik penurunan jumlah rumah tangga usaha pertanian dari 2003 sampai tahun 2013 adalah sebagai berikut :

Grafik 1
Grafik Rumah Tangga Usaha Pertanian 2003 sampai 2013



Ketiga, belum adanya kebijakan pemerintah yang mendukung kesejahteraan petani. Salah satu kebijakan terbaru yang tidak pro petani adalah Keputusan MA No.70 Tahun 2014 yang membatalkan Peraturan Presiden Nomor 31 Tahun 2007. Aturan yang berlaku pada tanggal 22 Juli 2014 menyatakan semua produk pertanian segar yang dihasilkan petani dikenai PPN (Pajak Pertambahan Nilai) sebesar 10% untuk produk segar pertanian, perkebunan, hortikultura, dan hasil hutan. Selain berlaku bagi barang impor, aturan itu juga berlaku bagi orang local. Barang-barang yang dikenai PPN dari Pengusaha Kena Pajak meliputi produk perkebunan yakni kakao, kopi, kelapa sawit, biji mete, lada, biji pala, buah pala, bunga pala, cengkeh, getah karet, daun teh, daun tembakau, biji tanaman perkebunan

dan sejenisnya. Komoditas hortikultura yakni pisang, jeruk, mangga, salak, nanas, manggis, durian dan sejenisnya.¹¹ Tanpa PPN saja, produk pertanian Indonesia sudah kalah bersaing dengan produk impor apalagi ditambah kewajiban PPN. Adanya pajak terhadap hasil pangan dari petani tentu akan merugikan petani.

Keempat, persoalan *land reform*, bahwa pada dasarnya persoalan pertanian memiliki kaitan yang erat dengan pemanfaatan lahan dan kesesuaian tata lahan dalam Rencana Tata Ruang dan Tata Wilayah Daerah. Dalam hal ini, pada prakteknya *land reform* adalah agenda yang tidak kunjung selesai. Padahal adanya *land reform* ditujukan untuk memperbaiki struktur ketimpangan lahan, mengembalikan tanah pada esensinya yakni sebagai alat produksi pertanian yang berdampak pada peningkatan produktifitas serta menaikkan taraf hidup petani. Namun data yang mengejutkan datang setelah adanya Sensus Pertanian pada tahun 2013 yang menerangkan bahwa, setiap menit Indonesia kehilangan 0,25 Ha lahan pertanian yang beralih fungsi menjadi lahan non-pertanian. Selain itu, adanya ketidakseimbangan antara kepemilikan dan penguasaan lahan antara petani dengan sektor lain menyebabkan kalahnya sektor pertanian dengan sektor industri maju.¹²

Berdasarkan permasalahan tersebut maka perlu dilakukan suatu telaah mendalam terkait dengan politik hukum sektor pertanian yang berbasis keadilan di Indonesia untuk mengembalikan kesejahteraan petani dan mengamankan kondisi pemenuhan pangan dalam negeri.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan berbagai persoalan yang telah dijelaskan pada latar belakang sebelumnya maka dapatlah disusun beberapa rumusan masalah di dalam penelitian ini, adapun persoalan-persoalan yang akan dibahas dalam penelitian ini yaitu:

¹¹ Produk Pertanian Dikenai PPN 10%, Kompas, 06 Agustus 2014, hlm.17.

¹² Diakses melalui <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt57f7bea12675c/mengintip-reforma-agraria-dan-persoalan-yang-tak-kunjung-rampung> pada 13 Maret 2018 pukul 09.00 WIB

1. Bagaimanakah politik hukum sektor pertanian di Indonesia?
2. Bagaimanakah penyusunan politik hukum pertanian Indonesia dalam menghadapi tantangan global?

C. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui dan menganalisis pelaksanaan penyusunan politik hukum sektor pertanian di Indonesia.
2. Menyusun kembali landasan berfikir politik hukum yang berbasis keadilan di Indonesia dalam rangka mengembalikan kesejahteraan petani dan memenuhi cadangan pangan dalam negeri.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara Teoretis

Hasil penelitian ini secara teoretis diharapkan dapat bermanfaat untuk memberikan sumbangan pemikiran berkaitan dengan Politik Hukum Sektor Pertanian yang Berbasis Keadilan di Indonesia.

2. Secara Praktis

- a. Bagi Pemerintah selaku pihak berwenang dalam menyusun agenda dan strategi politik hukum sektor pertanian yang mampu menjangkau kebutuhan pangan masyarakat dan kemakmuran petani dalam negeri.
- b. Bagi kalangan akademisi, penelitian ini dapat digunakan untuk memperkaya pengetahuan tentang agenda penyusunan politik hukum sektor pertanian dan strategi yang digunakan untuk mencapai keadilan berdasarkan teori yang relevan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kerangka Teoretik

1. Pengertian Politik Hukum

Politik hukum adalah bagian dari ilmu hukum yang membahas perubahan hukum (*Ius Constitutum*) menjadi hukum yang seharusnya (*Ius Constituendum*) untuk memenuhi perubahan kehidupan dalam masyarakat. Namun, untuk lebih memahami pengertian politik hukum itu perlu kiranya ditelaah pengertian politik dan pengertian hukum yang terkait dalam istilah politik hukum itu.¹³ Adapun menurut Harun Al Rasid politik berpangkal dari kata *polis*, bahasa Yunani yang berarti *city state*. Politik dengan demikian berarti sesuatu yang berhubungan dengan negara. Dalam perkembangannya politik diartikan sebagai sesuatu yang berhubungan dengan bagian negara, yakni kekuasaan memilih. Hal tersebut selaras dengan pendapat Matthews yang menyatakan bahwa inti dari politik adalah *act of choice*.

Selain Matthews, Hans Kelsen juga mengutarakan pendapatnya terkait politik hukum yang memiliki dua arti. Kedua arti tersebut diantaranya, politik sebagai etik dan politik sebagai teknik. Politik sebagai etik adalah memilih dan menentukan tujuan kehidupan bermasyarakat yang harus diperjuangkan. Adapun politik sebagai teknik adalah memilih dan menentukan cara dan sarana untuk mencapai tujuan kehidupan bermasyarakat yang telah dipilih dan ditentukan oleh politik sebagai etik tersebut. Pengertian politik menurut Matthews sama dengan pengertian politik menurut Kelsen yakni perbuatan memilih. Namun pengertian politik Kelsen lebih

¹³ Abdul Latif, *Politik Hukum*, Cetakan Ketiga, (Jakarta:Sinar Grafika, 2014), hlm.8.

rinci karena menunjuk sasaran pilihannya, yakni tujuan yang hendak dicapai dan sarana untuk mencapai tujuan tersebut.¹⁴

Menurut Teuku Muhammad Radhie, politik hukum adalah suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun. Menurut Satjipto Rahardjo, politik hukum adalah aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu di dalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar yaitu; 1) Tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada; 2) Cara-cara apa dan yang mana dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut; 3) Kapan waktu dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah; 4) Dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.¹⁵

Dalam perkembangannya, politik hukum diklasifikasikan bersifat permanen atau jangka panjang dan bersifat periodik. Politik hukum yang bersifat permanen misalnya pemberlakuan prinsip pengajuan yudisial, ekonomi kerakyatan, keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan penggantian hukum-hukum peninggalan kolonial dengan hukum-hukum nasional, penguasaan sumber daya alam oleh negara, kemerdekaan kekuasaan kehakiman, dan sebagainya. Di sini terlihat bahwa beberapa prinsip yang dimuat di dalam UUD Tahun 1945 sekaligus berlaku sebagai politik hukum.¹⁶

Berdasarkan uraian pendapat-pendapat dari para ahli di atas dapat disimpulkan bahwa politik hukum adalah sebuah tatanan konfigurasi pengaturan sebuah kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah/kekuasaan untuk mencapai

¹⁴ *Ibid.*, hlm.9.

¹⁵ Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Pustaka LP3ES,2006), hlm.13.

¹⁶ *Op.Cit.*, hlm.3.

tujuan negara. Dalam perkembangannya sebuah negara modern haruslah menempatkan masyarakat sebagai partisipan dalam mewujudkan tujuan negara. Konsepsi tersebut mengarah pada sebuah tatanan negara yang demokratis sehingga apa yang menjadi kehendak masyarakat akan terealisasi dalam sebuah kebijakan pemerintahan yang demokratis.

Setidaknya terdapat lima agenda yang ditekankan dalam pembentukan politik hukum nasional yaitu, 1) Masalah kebijakan dasar yang meliputi konsep dan letak; 2) Penyelenggara negara pembentuk kebijakan dasar tersebut; 3) Materi hukum yang meliputi hukum yang akan, sedang, dan telah berlaku; 4) Proses pembentukan hukum; 5) Tujuan politik hukum nasional.¹⁷

2. Pengertian Kebijakan Sektor Pertanian

2.1 Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan merupakan bentuk penghubung antara Pemerintah selaku penyelenggara negara kepada masyarakat selaku pelaksana kebijakan di lapangan. Kebijakan (*policy*) dalam Black's Law Dictionary diartikan sebagai "*the general principles by which a government is guided in its management of public affairs*" yang artinya prinsip umum yang menjadi pedoman pemerintah di dalam mengelola urusan publiknya. Secara etimologis kebijakan atau *policy* berasal dari bahasa Yunani "*polis*" berarti negara kota yang kemudian masuk ke dalam bahasa Latin menjadi "*politia*" yang berarti negara dan mengalami perkembangan dalam konten Inggris "*policie*" yang berarti berkenaan dengan pengendalian masalah publik atau administrasi pemerintahan .

Istilah "kebijakan" atau "*policy*" dipergunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor dalam suatu bidang tertentu. Sedangkan kata *public* dapat diartikan

¹⁷ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka :LP3ES,2010), hlm.17.

negara oleh beberapa pihak. Misalkan oleh Irfan Islami (2007) dan Abdul Wahab (2008) . Konsep kebijakan publik (*public policy*) menurut Thomas R.Dye adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan. Sedangkan Richard Rose menghendaki pengertian kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan sendiri. Sedangkan Anderson berpendapat bahwa kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan .

Berdasarkan beberapa uraian definisi di atas dapat kita simpulkan bahwa kebijakan publik (*public policy*) merupakan suatu sarana komunikasi antara pemerintah kepada rakyatnya melalui pengambilan keputusan yang dipertanggungjawabkan oleh pemerintah kepada rakyatnya guna mencapai tujuan dan fungsi negara. Selanjutnya dalam membentuk kebijakan publik (*public policy*) diperlukan suatu sistem yang terdiri dari beberapa metode yang dikenal dengan analisis kebijakan. Harold Lasswell mengatakan bahwa tujuan utama adanya kebijakan publik adalah untuk menemukan (*policy science*) . Lanjutnya, Lasswell mengatakan bahwa dalam merumuskan ilmu-ilmu kebijakan (*policy sciences*) harus menggunakan kajian multidisipliner dalam menentukan suatu keputusan (read:kebijakan).

2.2 Jenis-Jenis Kebijakan

Ouput suatu kebijakan publik kerap diklasifikasikan ke dalam beberapa jenis klasifikasi diantaranya :

- a) *Substantive and Procedural Policies*

Substantive Policy : Kebijaksanaan dilihat dari substansi masalah yang dihadapi oleh pemerintah. Sementara *Procedural Policy* : kebijaksanaan dilihat dari pihak-pihak yang terlibat dalam perumusannya.

b) *Distributive, Redistributive, and Regulatory Policies*

Distributive Policy : kebijaksanaan yang mengatur tentang pemberian pelayanan/keuntungan kepada individu, kelompok, atau perusahaan.

Redistributive Policy : Kebijaksanaan yang mengatur tentang pemindahan alokasi kekayaan, kepemilikan, atau hak-hak. *Regulatory Policy* : Kebijaksanaan yang mengatur tentang pembatasan/pelarangan terhadap perbuatan/tindakan.

c) *Material Policy*

Material Policy merupakan kebijaksanaan yang mengatur tentang pengalokasian/penyediaan sumber-sumber material yang nyata bagi penerimanya.

d) *Public Goods and Private Goods Policy*

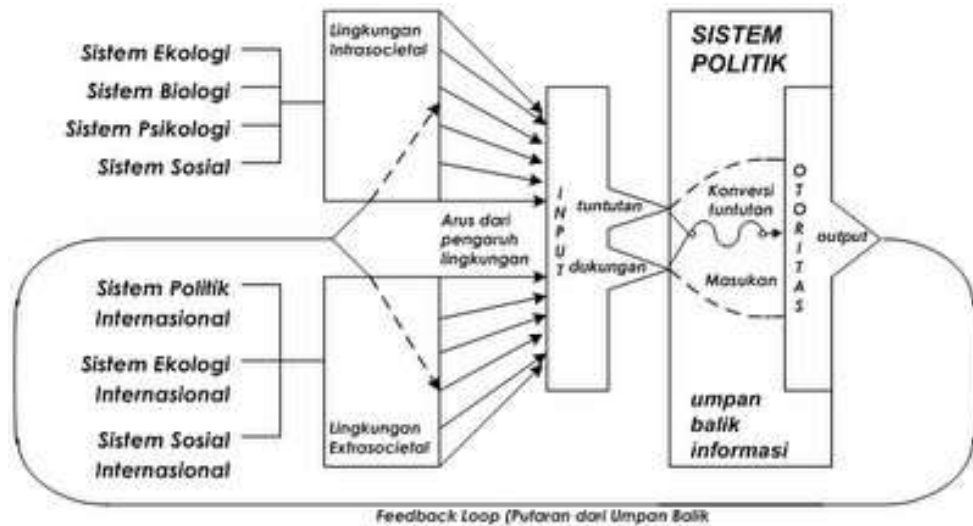
Public Goods Policy : Kebijaksanaan yang mengatur tentang penyediaan barang/pelayanan oleh pemerintah untuk kepentingan orang banyak. *Private Goods Policy*: Kebijaksanaan yang mengatur tentang penyediaan barang/pelayanan oleh pihak swasta, untuk kepentingan individu di pasar bebas dengan imbalan biaya tertentu.

2.3 Proses Penyusunan Kebijakan Publik

Proses pembuatan kebijakan oleh David Easton menjelaskan bahwa proses kebijakan dapat dianalogikan dengan sistem biologi. Sistem biologi yang merupakan proses interaksi antara makhluk hidup dan lingkungannya, yang akhirnya menciptakan kelangsungan perubahan hidup yang relatif stabil. Dalam

terminologi Easton, ia menganalogikan dengan kehidupan sistem politik yang terdiri atas *input*, *throughput*, dan *output* seperti gambaran berikut :

Skema 1 : Model Kotak Hitam Estonian

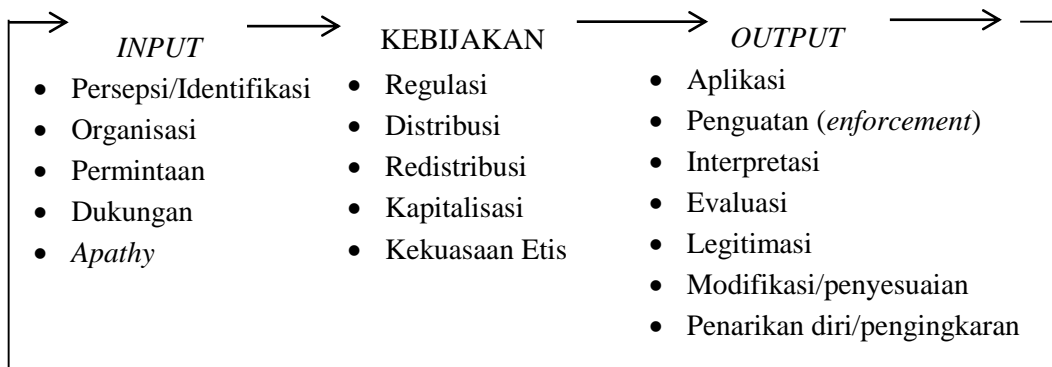


Sumber : Diadaptasi dari Easton (1965:10)

Karakteristik utama model Eastonian adalah model ini melihat pada proses kebijakan dari segi *input* yang diterima, dalam bentuk aliran dari lingkungan, dimediasi melalui saluran input (partai, media, kelompok kepentingan) : permintaan di dalam sistem politik (*withinputs*) dan konversinya menjadi *output* dan hasil kebijakan.¹⁸ Lebih lanjut gambaran mengenai proses kebijakan sebagai *input* dan *output* diterangkan dalam bagan berikut :

¹⁸ Wayne Parsons, *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, (Jakarta : Kencana, 2006), hlm 26.

Skema 2 : Skema Proses Kebijakan sebagai *Input* dan *Output*¹⁹



Sumber : Frohock (1976); Jones (1970)

Pada dasarnya skema proses pembuatan suatu kebijakan didasarkan pada proses *input*, *throughput*, dan *output* yang diwarnai dengan pemaparan pengaruh-pengaruh penyusunan kebijakan publik. Dikatakan oleh David Easton bahwa input merupakan segenap unsur yang tumbuh dari lingkungan baik intra atau ekstra sosial yang diolah dengan pendekatan-pendekatan yang sistematis dan rasional. Gambaran terhadap pelaksanaan penyusunan suatu kebijakan publik diketahui dapat dipengaruhi oleh berbagai faktor sehingga terkadang output yang dihasilkan tidak mampu menaungi seluruh kebutuhan terhadap penyelesaian masalah yang dibahas.

3. Tinjauan Umum Tentang Sektor Pertanian

Bertani adalah kehidupan pokok rakyat dan pemerintah memperoleh sumber penerimaannya semata-mata dari pertanian. Penerimaan negara terutama terdiri atas pembayaran *innatura* dan jasa-jasa tenaga kerja penggarap tanah. Ini berarti bahwa sebagai kawula, petani harus menyisihkan sebagian hasil panen dan waktunya bagi keperluan raja, kerajaan dan atasan. Pembayaran ini sebagai bukti bahwa mereka

¹⁹ Wayne Parsons, *Op.Cit*, hlm 26

sebagai kawula (warga negara) dari suatu negara dan dianggap sebagai imbalan untuk perlindungan pemerintah dari serangan musuh atau gangguan keamanan lainnya.

Dalam mengerjakan tanah pertaniannya petani mempergunakan peralatan sederhana berupa pacul, bajak, garu, dan parang yang dibuat oleh masyarakat setempat. Meskipun memiliki lahan yang kecil dan peralatan sederhana untuk mengolah lahan, hamper tidak ada keluarga tani yang mengupah buruh tani untuk mengerjakan sawah. Dalam istilah ekonomi pertanian usaha semacam ini dinamakan usahatani subsistem yang hasil produksinya diutamakan untuk keperluan keluarga sendiri; sedangkan sarana produksi dicukupi dari dalam keluarga. Perdagangan hampir tidak ada. Bahkan organisasi ekonomi yang ada sangatlah sederhana yang mampu menaungi aktifitas jual beli. Dalam pelaksanaan pertanian tidak ada campur tangan sedikitpun dari kerajaan, namun demikian karena pertanian merupakan sumber pendapatan paling penting, semua tingkatan pemerintah memperoleh pendapatannya dari pajak-pajak sektor pertanian baik berupa pajak atas hasil produksi atau dari perdagangan hasil-hasilnya.

Setiap adanya benda yang dapat diperjualbelikan menjadi objek pajak bagi kerajaan. Sehingga tidak jarang terdapat monopoli perdagangan oleh pihak kerajaan demi meningkatkan keuntungan kerajaan semata. Pada masa tersebut munculah adanya tindakan monopoli perdagangan oleh pihak kerajaan yang berpengaruh pada jumlah persediaan pangan. Pungutan baik yang resmi maupun yang tidak resmi benar-benar membuat petani menjadi teramat kecil bila dibandingkan dengan yang dibayar oleh konsumen terakhir. Campur tangan pemerintah (kerajaan) tersebut merupakan salah satu bentuk campur tangan yang negative karena secara tidak langsung mematikan sektor pertanian secara perlahan. Keadaan demikian merupakan bibit-

bibit timbulnya involuasi pertanian alat Clifford Geertz suatu ciri pertanian di Pulau Jawa pada abad 20.

Sifat-sifat kelambanan dan apatisme petani Indonesia rupanya sudah mulai terbentuk pada zaman feodalisme abad ke 16 dan 17, sebelum Belanda datang di Indonesia. Penekanan terhadap petani dan kehidupan petani ternyata bukan hal yang baru. Secara teoritis, apabila di dalam suatu negara, pertanian hampir merupakan satu-satunya sektor yang rakyatnya menggantungkan hidupnya. Hanya di sanalah negara menggantungkan sumber pendapatannya. Dalam hal ini, tidak dapat dihindarkan bahwa petani menjadi semacam sapi perahan. Hal ini terlihat lebih jelas pada zaman revolusi kemerdekaan, terutama di daerah-daerah pertanian monokultur yang petaninya harus membayar berbagai pungutan resmi untuk membantu jalannya pemerintahan setempat dan dalam banyak hal membantu menghidupi pejabat – pejabat pemerintah daerah.

Pada zaman colonial Belanda, pembahasna mengenai pertanian secara lebih rinci dapat dibagi dalam beberapa periode sebagai berikut :

- 1) Zaman VOC 1600-1800;
- 2) Zaman Kekacauan dan ketidakpastian 1800-1830 atau masa sewa tanah;
- 3) Zaman Tanam Paksa 1830-1850;
- 4) Zaman Peralihan ke Liberalisme 1850-1870;
- 5) Zaman Liberalisme 1870-1900;
- 6) Zaman Politik Etik 1900-1930;
- 7) Zaman Depresi dan Perang 1930 – 1945;

Zaman-zaman tersebut menjadi saksi sejarah perkembangan pertanian di Indonesia tidak terkecuali konteks pemahaman penyusunan pengaturan sektor pertanian untuk memenuhi kebutuhan pangan masyarakat dan kebutuhan

pembayaran pajak kepada pemerintah. Sehingga sejak zaman pasca kemerdekaan lahirlah rangkaian peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai sektor pertanian diantaranya :

- 1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- 2) Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1960 tentang Penggunaan dan Penetapan Luas Tanah untuk Tanaman-Tanaman Tertentu;
- 3) Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 tentang *Land Reform* (Penetapan Luas Tanah Pertanian);
- 4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1961 tentang Pengeluaran dan Pemasukan Tanaman dan Bibit Tanaman;
- 5) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1962 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada Diatasnya;
- 6) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman;
- 7) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan;
- 8) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- 9) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2010 tentang Hortikultura;
- 10) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan

4. Kondisi Geografis Kabupaten Semarang

Kabupaten Semarang secara geografis terletak pada 110°14'54,75'' sampai dengan 110°39'3'' Bujur Timur dan 7°3'57'' sampai dengan 7°30' Lintang Selatan. Secara administratif letak geografis Kabupaten Semarang dibatasi oleh 6 Kabupaten pada sisi-sisinya. Di sisi barat, Wilayah Kabupaten

Semarang berbatasan dengan wilayah administrasi Kabupaten Kendal dan Kabupaten Temanggung, di sisi selatan berbatasan dengan Kabupaten Boyolali, sementara di sisi timur wilayah Kabupaten Semarang berbatasan dengan Wilayah Kabupaten Grobogan dan Kabupaten Demak dan sebelah utara berbatasan dengan Kota Semarang. Selain itu ditengah-tengah Kabupaten Semarang juga terdapat Wilayah Administrasi yaitu Kota Salatiga.

Luas Kabupaten Semarang secara keseluruhan sebesar 950,2067 km² atau sekitar 2,92% dari luas Provinsi Jawa Tengah, secara administratif terdiri 19 wilayah Kecamatan, 208 Desa, dan 27 Kelurahan. Kabupaten Semarang diuntungkan secara geografis mengingat posisinya yang strategis terletak diantara jalur penghubung segitiga pusat perkembangan wilayah Jogjakarta, Solo, dan Semarang (Joglosemar). Posisi strategis tersebut merupakan kekuatan yang dapat dijadikan sebagai modal pembangunan daerah.

Sementara itu, ketinggian wilayah Kabupaten Semarang berada pada kisaran antara 318 - 1.450 meter di atas permukaan laut (dpl), dengan ketinggian terendah berada di Desa Candirejo Kecamatan Pringapus dan tertinggi di Desa Batur Kecamatan Getasan. Berdasarkan tingkat kelandaiannya wilayah Kabupaten Semarang dapat diklasifikasikan ke dalam empat kelompok, yaitu meliputi wilayah datar (kemiringan 0-2%) sebesar 6.169 Hektar; wilayah bergelombang (kemiringan 2-15%) sebesar 57.659 Hektar; wilayah curam (kemiringan 15-40%) sebesar 21.725 Hektar; dan wilayah sangat curam (kemiringan >40%) sebesar 9.467 Hektar.

Dari luas wilayah Kabupaten Semarang sebesar 95.020,67 Ha yang digunakan sebagai areal persawahan hanya sebesar 25,69% atau 24.411,46 Ha dan sisanya 74,3% atau 70.609,21 Ha merupakan areal bukan persawahan. Luas

lahan sawah tersebut terbagi menjadi sawah irigasi teknis seluas 5.475,91 Ha, sawah irigasi setengah teknis 4.027,45 Ha, sawah irigasi sederhana 7.717,24 Ha, sawah irigasi desa 526,54 Ha dan sawah tadah hujan 6.664,33 Ha. Sementara lahan areal bukan sawah meliputi pekarangan dan bangunan 19.851,32 Ha, tegalan dan kebun 25.442,59 Ha, tambak/kolam 40,00 Ha, rawa 2.623,00 Ha, perkebunan 5.068,13 Ha, hutan negara dan hutan rakyat 14.640,37 Ha serta lain-lain lahan kering 2.943,81 Ha. Wilayah Kabupaten Semarang memiliki iklim tropis dengan curah hujan rata-rata 2.383 mm/tahun, suhu udara berkisar antara 18-32 derajat C, kecepatan angin 0,37-0,71 knot, dan kelembaban udara 38,5-98%.²⁰

4.1 Kondisi Demografis

Penduduk Kabupaten Semarang pada akhir tahun 2005 sebanyak 896.048 jiwa dan pada akhir tahun 2010 menurut data sementara dari BPS berjumlah 933.668 jiwa. Dibandingkan dengan kondisi akhir tahun 2005 terdapat penambahan netto sebanyak 37.620 jiwa dengan rata-rata laju pertumbuhan penduduk pada tahun 2010 adalah sebesar 1,73 %. Laju pertumbuhan tertinggi di Kecamatan Bergas sebesar 2,91% dan terendah di Kecamatan Bancak sebesar -0,68%, yang artinya selama 10 tahun terakhir penduduk berkurang sebesar 0,68%.

Hal ini disebabkan banyak penduduk Kecamatan Bancak yang bekerja di luar Kabupaten Semarang, terutama di Sumatera. Sementara bila dilihat sex ratio penduduk tahun 2010 diketahui bahwa perbandingan penduduk laki-laki dengan perempuan sebesar 97, artinya jumlah penduduk perempuan lebih besar 3% dibanding laki-laki. Apabila dibandingkan antara jumlah penduduk dengan luas

²⁰ Rencana Pembangunan Jangka Pendek Kabupaten Semarang Tahun 2015 hlm.10-14.

wilayah Kabupaten Semarang, dapat diketahui bahwa rata-rata kepadatan penduduk Kabupaten Semarang pada tahun 2005 sebesar 943 jiwa/km dan pada tahun 2010 meningkat menjadi 983 jiwa/km².

5. Kajian Teori

Berikut akan dijelaskan terkait teori-teori yang berhubungan dengan penelitian ini, yaitu:

a. Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman

Lawrence M. Friedman melihat hukum sebagai suatu sistem, menurut Friedman hukum terdiri dari komponen struktur, substansi, dan kultur :²¹

- 1) Komponen substantive yaitu sebagai *output* dari sistem hukum, berupa peraturan –peraturan, keputusan – keputusan yang digunakan baik oleh pihak yang mengatur maupun yang diatur.
- 2) Komponen struktur yaitu kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum itu dengan berbagai macam fungsi dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut, komponen tersebut dimungkinkan untuk melihat bagaimana sistem hukum itu memberikan pelayanan terhadap penggarapan bahan – bahan hukum secara teratur.
- 3) Komponen kultur yaitu dari nilai – nilai, sikap – sikap, persepsi, *custom, ways of doing, ways of thinking, opinion* yang mempengaruhi bekerjanya hukum oleh Lawrence M. Friedman disebut sebagai kultur hukum, kultur hukum inilah yang berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku hukum seluruh warga masyarakat.

²¹ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, dalam Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, (Semarang: Undip, 2011), halaman 24

b. Teori Bekerjanya Hukum William J. Chambliss dan Robert B. Seidmen

Menurut William J. Chambliss dan Robert B. Seidmen, untuk dapat berjalan dengan baik maka hukum dapat dikatakan dipengaruhi oleh tiga hal yaitu:

- 1) *Rule Making Institution* yaitu pembuat Undang – Undang yang sering disebut pula dengan faktor substansi, pada tahap ini sangat penting sebab pada tahap inilah aturan hukum dibuat oleh instansi yang berwenang, apabila pembuat aturan hanya mementingkan kepentingan individu dan kelompok maka aturan hukum yang adapun sangat dipengaruhi dengan kepentingan tersebut sehingga dapat menciptakan diskriminasi bagi masyarakat umum.²²
- 2) *Rule Sanctioning Institutions*, yaitu penegak hukum atau sering disebut faktor struktur, pada tahap ini adalah lanjutan dari tahap substansi, yaitu penegakan terhadap pelaksanaan aturan yang dibuat dalam masyarakat melalui petugas penegak hukum, maka dari itu dibutuhkan penegak hukum yang berkualitas baik dari segi pendidikan maupun pengalaman serta mental yang baik dan disiplin tinggi.²³
- 3) *Role Occupant*, yaitu kultur hukum yang tumbuh serta berkembang ditengah masyarakat, sering pula disebut kultur hukum, setelah hukum dibuat dan ditegakan maka masyarakat harus menaati tertip hukum yang ada dengan kesadaran dan disiplin yang tinggi, hal ini berada pada ranah alam pikiran serta kesadaran masyarakat untuk menaati hukum yang ada sehingga peranan masyarakat pada tahap ini sangat besar.²⁴

Ketiga pilar ini dapat dipengaruhi kekuatan sosial dan personal (*All Other Societal and Personal Forces*) sehingga apabila dari pembuat aturan hukum dan penegak hukum hingga masyarakat terpengaruh maka hukum

²² Satjipto Rahardjo, *Masalah Pegakan Hukum*, (Bandung, Sinar Baru, 2011), hlm.24

²³ *Loc., cit*

²⁴ *Loc, cit*

tidak akan berjalan dengan efektif, sehingga dapat mengakibatkan umpan balik (*Feedback*) berupa reaksi – reaksi menentang berjalannya suatu aturan hukum dari masyarakat kepada pembuat aturan kemudian pembuat aturan melakukan teguran kepada penegak hukum.²⁵

c. Teori Tiga Tipe Hukum Philippe Nonet dan Philip Selznick

Menurut Philippe Nonet dan Philip Selznick dalam konsep ber hukum terdapat tiga jenis hukum, berikut akan dijelaskan dalam bentuk tabel :²⁶

Tabel 2
Tiga Tipe Birokrasi Menurut Nonet dan Selznick

No		Hukum Represif	Hukum Otonom	Hukum Responsif
1.	Tujuan Hukum	Ketertiban	Legitimasi	Kompetensi
2.	Legitimasi	Ketahanan sosial dan tujuan negara	Keadilan prosedural	Keadilan substantif
3.	Peraturan	Keras dan rinci namun berlaku lemah terhadap pembuat hukum	Luas dan terperinci: mengikat penguasa maupun yang dikuasai	Subordinat dari prinsip dan kebijakan
4.	Pertimbangan	Ad hoc:	Sangat melekat	Purposif

²⁵ *Loc., Cit*

²⁶ Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Respons Law, Haper and Row, 1978* (Penerjemah : Raisul Muttaqien), dalam Sabian Utsman, *Menuju Penegakan Hukum Responsif*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 34-35

		memudahkan mencapai tujuan dan bersifat partikuler	pada otoritas legal: rentan terhadap formalisme dan legalisme	(berorientasi tujuan): perluasan kompetensi kognitif
5.	Diskresi	Sangat luas; oportunistik	Dibatasi oleh peraturan; delegasi yang sempit	Luas, tetapi tetap sesuai dengan tujuan
6.	Paksaan	Ekstensif; dibatasi secara lemah	Dikontrol oleh batasan – batasan hukum	Pencarian positif bagi berbagai alternatif, seperti insentif, sistem kewajiban yang mampu bertahan
7.	Moralitas	Moralitas komunal; moralisme hukum; ”moralitas pembatasan”	Moralitas kelembagaan; yakni dipenuhi dengan integritas proses hukum	Moralitas sipil; ”moralitas kerja sama”
8.	Politik	Hukum	Hukum	Terintegrasiny

		subordinat terhadap politik kekuasaan	”independen” dari politik; pemisahan kekuasaan	a aspirasi hukum dan politik; keberpaduan kekuasaan
9.	Harapan Akan Ketaatan	Tanpa syarat; ketidak taatan <i>per se</i> dihukum sebagai pembangkangan	Penyimpangan peraturan yang dibenarkan, misalnya untuk menguji validitas undang – undang atau pemerintah	Pembangkangan dilihat dari aspek bahaya substantif; dipandang sebagai gugatan terhadap legitimasi
10.	Partisipasi	Pasif; kritik dilihat sebagai ketidaksetiaan	Akses dibatasi oleh prosedur baku; munculnya kritik atas hukum	Akses diperbesar dengan integrasi advokasi hukum dan sosial.

Sumber : Philip Nonet dan Phillipe Selznick

d. Teori Keadilan John Rawls

Persoalan keadilan memang tidak akan pernah selesai dibicarakan, bahkan semakin mencuat seiring dengan perkembangan masyarakat itu sendiri, karena tuntutan dan kepentingan yang berbeda, bahkan kadang berlawanan. Persoalan keadilan yang terjadi dalam masyarakat modern dan industri akan berbeda dengan masyarakat tradisional dan agraris, karena masing-masing mempunyai tolak ukur yang berbeda sehingga dirasakan sulit menemukan rumusan keadilan dalam norma hukum yang dapat berlaku secara universal.²⁷

Keadilan merupakan salah satu tujuan hukum yang paling banyak dibicarakan sepanjang perjalanan filsafat hukum.²⁸ Teori Keadilan dari Aristoteles yang menyatakan Adil itu dapat berarti menurut hukum dan apa yang sebanding dan mengemukakan ada 2 (dua) bagian keadilan yakni :²⁹

1. Keadilan komutatif, yaitu keadilan yang memberikan pada setiap orang sama banyaknya dengan tidak mengingat jasa-jasa perseorangan dalam hubungan individu dengan orang lain.
2. Keadilan distributif yaitu keadilan adalah suatu bentuk sama dengan prinsip bahwa kasus yang sama seharusnya diperlakukan dalam cara yang sama dan kasus yang berbeda diperlakukan dalam cara yang berbeda.

²⁷ Mahmutarom HR, “Rekonstruksi Konsep Keadilan (studi tentang Perlindungan Korban Tindak Pidana terhadap Nyawa menurut Hukum Islam, Konstruksi Masyarakat, dan Instrumen Internasional)”, Universitas Diponegoro, Semarang, 2010, hlm.34.

²⁸ I.Nyoman Sujana, *Kedudukan Hukum Anak Luar Kawin dalam perspektif Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor.46/PUU-VIII/2010*, Aswaja Pressindo, Yogyakarta, 2015, hlm.16.

²⁹ Aristoteles, dikutip oleh I J Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1981, hlm. 23-24, bandingkan dengan Thomas Aquino membedakan keadilan: 1. Keadilan umum atau keadilan legal (*Legal Justice*) yaitu keadilan menurut undang-undang yang harus ditunaikan demi kepentingan umum, 2. Keadilan Khusus yaitu keadilan atas dasar kesamaan/proporsional yang dibedakan dalam : a. Keadilan distributif, yaitu keadilan yang secara proporsional diterapkan dalam lapangan hukum publik, b. Keadilan komutatif, keadilan yang mempersamakan antara prestasi dan kontra prestasi, c. Keadilan vindikatif, yaitu keadilan dalam hal menjatuhkan hukuman atau ganti kerugian dalam tindak pidana, lihat: Dardji Darmodiharjo, et.al, *Pokok-pokok Filsafat Hukum*, Gramedia, Jakarta, 1996, hlm. 154.

Keadilan memberikan tiap-tiap orang jatah menurut jasanya, tidak menuntut supaya tiap-tiap orang mendapat bagian yang sama banyaknya melainkan kesebandingan (kesamaan yang sebanding atau persamaan yang proporsional). Jika pembentuk undang-undang memerintahkan hakim supaya keputusannya memperhatikan keadilan adalah untuk menghindari pemakaian peraturan umum dalam hal-hal yang khusus yaitu dengan berpedoman pada kepantasan (*redelijkheid*) dan itikad baik.

Aristoteles membuat perbedaan penting antara kesamaan numerik dan kesamaan proporsional. Kesamaan numerik mempersamakan setiap manusia sebagai satu unit. Inilah yang sekarang biasa kita pahami tentang kesamaan dan yang kita maksudkan ketika kita menyatakan bahwa semua warga adalah sama di depan hukum. Kesamaan proporsional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuannya, prestasinya, dan sebagainya.

Pembedaan ini Aristoteles menghadirkan banyak kontroversi dan perdebatan seputar keadilan. Lebih lanjut, dia membedakan keadilan menjadi jenis keadilan distributif dan keadilan korektif. Yang pertama berlaku dalam hukum publik, yang kedua dalam hukum perdata dan pidana. Keadilan distributif dan korektif sama-sama rentan terhadap problema kesamaan atau kesetaraan dan hanya bisa dipahami dalam kerangkanya. Dalam wilayah keadilan distributif, hal yang penting ialah bahwa imbalan yang sama-rata diberikan atas pencapaian yang sama rata. Pada yang kedua, yang menjadi persoalan ialah bahwa ketidaksetaraan yang disebabkan oleh, misalnya, pelanggaran kesepakatan, dikoreksi dan dihilangkan.

Keadilan distributif menurut Aristoteles berfokus pada distribusi, honor, kekayaan, dan barang-barang lain yang sama-sama bisa didapatkan dalam

masyarakat. Teori Keadilan Distributif ini diperluas pengertiannya oleh Morris Ginsberg, dengan pemahaman bahwa keadilan itu berlawanan dengan :³⁰

1. Pelanggaran hukum, penyimpangan, ketidak-tetapan, ketidak-pastian, keputusan yang tidak terduga, tidak dibatasi oleh peraturan.
2. Sikap memihak dalam penerapan aturan.
3. Aturan yang memihak atau sewenang-wenang, melibatkan diskriminasi yang tidak berdasarkan perbedaan-perbedaan yang tidak relevan.

Di sisi lain, keadilan korektif berfokus pada pembetulan sesuatu yang salah. Jika suatu pelanggaran dilanggar atau kesalahan dilakukan, maka keadilan korektif berusaha memberikan kompensasi yang memadai bagi pihak yang dirugikan; jika suatu kejahatan telah dilakukan, maka hukuman yang sepatutnya perlu diberikan kepada si pelaku. Bagaimanapun, ketidakadilan akan mengakibatkan terganggunya “kesetaraan” yang sudah mapan atau telah terbentuk. Keadilan korektif bertugas membangun kembali kesetaraan tersebut. Dari uraian ini nampak bahwa keadilan korektif merupakan wilayah peradilan sedangkan keadilan distributif merupakan bidangnya pemerintah.³¹

Dalam Perkembangannya pemikiran Aristoteles ini telah banyak mempengaruhi alam pemikiran semua bidang keilmuan termasuk bidang hukum. Di bidang Hukum yang berkaitan dengan keadilan Aristoteles membedakan keadilan menjadi keadilan umum dan keadilan khusus dalam satu keadilan total. Keadilan umum itu kebijakan yang menyeluruh dan sempurna yang wajib ditunaikan untuk kepentingan umum, yaitu kepentingan negara disamakan dengan keadilan legal. Keadilan legal menuntut perbuatan yang sesuai dengan undang-undang atau hukum negara yang menuju pada kesejahteraan umum dan

³⁰ Morris Ginsberg, *Keadilan dalam Masyarakat*, Pondok Edukasi, Bantul, 2003, hlm. 41.

³¹ *ibid*

merupakan pelaksanaan semua kebijakan terhadap sesama. Sedangkan Keadilan khusus dibedakan dalam keadilan *Kommutatif*, keadilan *distributif* dan keadilan *vindikatif* atau pembalasan.³²

Perkembangan yang relatif baru dalam pemikiran tentang hukum dan Keadilan adalah pemikiran John Rawls yang mengatakan bahwa sebuah masyarakat dikatakan baik bila didasarkan pada dua prinsip yaitu, pertama, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. Kedua, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik (*reciprocal benefits*) bagi setiap orang, baik mereka yang berasal dari kelompok beruntung maupun tidak beruntung.³³

Keadilan memang mungkin dapat dirumuskan secara sederhana, seperti pemaknaan keadilan sebagai kemauan yang bersifat tetap dan terus menerus untuk memberikan kepada setiap orang yang semestinya untuknya sebagaimana disampaikan Ulpianus.³⁴ Sehingga untuk memahami makna keadilan dalam konsep Indonesia Isi dan lingkup keadilan sosial sebagai salah satu sila dari Dasar Negara Republik Indonesia, menjadi kewenangan dari seluruh rakyat Indonesia melalui wakil-wakilnya untuk menetapkan dan menyempurnakannya menurut perkembangan zaman.³⁵

³² Mahmutarom HR, *Op.Cit*, hlm.38.

³³ John Rawls, *A Theory of Justice / Teori Keadilan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, hlm.72

³⁴ Mahmutarom HR, *Op.Cit*, hlm.85

³⁵ I.Nyoman Sujana, *Op.Cit*. hlm.26

e. Teori Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Hans Kelsen

Hans Kelsen yang menyatakan bahwa suatu norma dibuat menurut norma yang lebih tinggi dan norma yang lebih tinggi inipun dibuat menurut norma yang lebih tinggi lagi, dan demikian seterusnya hingga norma yang tertinggi tidak dibuat oleh norma lagi melainkan ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat.

Hukum positif adalah perwujudan dari norma-norma dan dalam rangka untuk menyampaikan norma-norma hukum, pendapat ini sesuai dengan pernyataan Hans Kelsen yang menyatakan bahwa *every law is a norm*. Perwujudan norma tampak sebagai suatu bangunan atau susunan yang berjenjang, mulai dari norma positif, tertinggi hingga perwujudan yang paling rendah yang disebut sebagai *individual norm*.

Oleh karena itu, dalam susunan norma hukum tidak dibenarkan adanya kontradiksi antara norma hukum yang lebih rendah dengan norma hukum yang lebih tinggi. Agar keberadaan hukum sebagai suatu sistem tetap dapat dipertahankan maka ia harus mampu mewujudkan tingkat kegunaan secara minimum. Tingkat kegunaan suatu norma ini dapat terwujud apabila:

- (1) Ketaatan warga dipandang sebagai suatu kewajiban yang dipaksakan oleh norma;
- (2) Perlu adanya persyaratan berupa sanksi yang diberikan oleh norma.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapatlah disimpulkan bahwa institusi hukum dipahami sebagai suatu sistem maka seluruh tata aturan yang berada di dalamnya tidak boleh saling bertentangan. Sehingga setiap pembentukan dan penegakan hukum harus mampu menerima masukan dari bidang-bidang lain yang pada akhirnya menghasilkan keluaran yang disampaikan ke masyarakat.³⁶ Friedman

³⁶ Esmi Warassih, *Op.cit.*, hlm. 33.

menggambarkan keterpautan itu dengan mengatakan:³⁷ *“the heart of the system is the way in turning input into output, the structure of the legal like system is like some gigantic computer program, ended to deal with million problems that are fed dialing into the machine.”*

³⁷ L. M. Fiedman, *Legal System*, (USA: Russel Sage Foundation, 1975), hlm. 12 .

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Paradigma Penelitian

Paradigma (*paradigm*) menurut Guba yang dikonsepsikan oleh Thomas Kuhn sebagai seperangkat keyakinan mendasar yang memandu tindakan-tindakan seseorang, baik tindakan keseharian maupun dalam penyelidikan ilmiah. Dalam penelitian ini, pembahasan hanya dibatasi pada paradigma pencarian ilmu pengetahuan (*dicipline inquiry paradigm*) yaitu suatu keyakinan dasar yang digunakan berbagai kalangan untuk mencari kebenaran realitas menjadi suatu ilmu atau disiplin ilmu pengetahuan tertentu.³⁸

Paradigma yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma pos positivism. Paradigma ini merupakan paradigma yang menempatkan pemikiran yang naturalistik karena penelitiannya dilakukan pada kondisi yang alamiah (*natural setting*). Adapun kajian paradigma pos positivism memiliki beberapa aliran yang dengan sendirinya hukum lantas dipadankan layaknya pola perilaku sosial. Kerja hukum sebagai institusi sosial ini berlangsung baik dalam proses-proses pengarahannya dan pembentukan pola perilaku yang baru. Dengan pemahaman hukum seperti diuraikan di atas, kiranya pantas bila aliran-aliran dimaksud diposisikan pada ranah empirik normologik.³⁹

³⁸ Agus Salim, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial, Dari Denzin Guba dan Penerapannya*, (Yogyakarta:Tiara wacana Yogya,2001), hlm 33-34.

³⁹ R.L. Abel, *The Law and Society Reader*, New York : New York University Press, 1995 dalam Diskresi dan Paradigma Sebuah Telaah Filsafat Hukum Pidato Pengukuhan Guru Besar Disampaikan pada Upacara Penerimaan Jabatan Guru Besar dalam Filsafat Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang 04 November 2010, hlm.24

B. Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum yang digunakan adalah penelitian hukum doktrinal. Penelitian doktrinal adalah suatu penelitian yang memberikan penjelasan sistematis aturan yang mengatur suatu kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antar peraturan menjelaskan daerah kesulitan dan mungkin memprediksi pembangunan masa depan.⁴⁰ Menurut Terry Hutchinson sebagaimana dikutip Peter Mahmud Marzuki mendefinisikan bahwa penelitian hukum doktrinal adalah :*“doctrinal research: research wich provides a systematic exposition of the rules governing a particular legal kategory, analyses the relationship between rules, explain areas of difficully and, perhaps, predicts future development.”*

C. Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah yuridis normatif. Pendekatan yuridis normatif merupakan suatu pendekatan yang dilakukan dengan cara mempelajari teori-teori dan konsep-konsep yang berhubungan dengan masalah. Pendekatan normatif atau pendekatan kepustakaan adalah metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada.⁴¹

Norma hukum yang berlaku itu merupakan norma hukum positif yang tertulis bentukan lembaga perundang-undangan, kodifikasi, undang-undang. Peraturan Pemerintah dan norma hukum tertulis buatan pihak-pihak yang berkepentingan (kontrak, dokumen hukum, laporan hukum dan perancangan undang-undang). Berdasarkan uraian di atas, pendekatan normatif yuridis digunakan untuk menganalisis temuan fakta yuridis yang sedikit banyak menggunakan tambahan data

⁴⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group,2011), halaman 32.

⁴¹ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo,2009), hlm. 13-14.

sosiologis berdasarkan peraturan perundang-undangan yang difungsikan untuk menelaah perkembangan pembahasan politik hukum sektor pertanian yang berbasis keadilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan kajian teori yang relevan.

D. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian hukum ini adalah studi literatur. Penelitian ini pada umumnya bertujuan untuk mempelajari secara mendalam terhadap literatur-literatur yang berkaitan dengan telaah politik hukum sektor pertanian yang dikonstruksikan dengan konsep berbasis keadilan. Dalam hal ini, keadilan yang dimaksud merupakan pengejawantahan nilai-nilai yang terkandung dalam pertanian menjadi norma yang berlaku adil bagi masyarakat khususnya petani.

E. Instrumen dan Domain Penelitian

a. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian diantaranya meliputi :

1) Alat-alat penelitian

Alat-alat penelitian yang digunakan berupa *guided questioner* yaitu daftar pertanyaan yang dipersiapkan terlebih dahulu, namun tetap terbuka pertanyaan lain yang dan dianggap diperlukan yang timbul pada saat wawancara.

2) Informan

Metode penentuan informan untuk pengambilan data primer dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan *purposive sampling*. *Purposive Sampling* adalah teknik penentuan sampel responden untuk tujuan tertentu saja dimana peneliti menentukan kriteria orang yang akan dipilih menjadi sampel.⁴² Sampel yang dimaksud tiada lain adalah informan yang dibutuhkan untuk

⁴² Christina P. Parel, et.al., *Sampling Design and Procedures*, (New York:ADC,1973), hlm. 184.

memberikan informasi seputar kasus-kasus izin pinjam pakai kawasan hutan yang dibahas. Informan ini meliputi informan utama (*key informan*) dan informan biasa. Informan utama yaitu mereka yang mengetahui dan memiliki informasi yang diperlukan dalam penelitian. Informan biasa, yaitu mereka yang terlibat secara langsung dalam interaksi sosial yang diteliti.⁴³

b. Domain Penelitian

Objek yang diteliti berupa domain-domain atau situasi sosial tertentu yang meliputi tempat, pelaku, dan kegiatan. Domain tersebut terdiri dari:

- 1) Lembaga Pembuat Hukum (*LawMaking Institution*);
- 2) Pemegang Peran (*Role Occupant*),
- 3) Domain Kepakaran, yang terdiri dari informan pakar dari beberapa ilmu yaitu Hukum dan Kebijakan Publik, Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Negara.

F. Sumber Data Penelitian

Tradisi penelitian yang dipilih adalah penelitian kualitatif sehingga wujud data penelitian bukan berupa angka-angka untuk keperluan analisis kuantitatif statistik akan tetapi data tersebut adalah informasi yang berupa kata-kata atau disebut data kualitatif. Sumber Data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Data Primer, merupakan data yang secara tidak langsung yang memberikan bahan kajian penelitian dan bahan hukum yang berupa dokumen, arsip, peraturan perundang-undangan dan berbagai literatur lainnya. Data Sekunder ini ini diperoleh dari :⁴⁴

- 1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat terdiri dari :

⁴³ Hendarso dalam Bagong Suyanto, *Metode Penelitian Sosial*, (Jakarta : Kencana, 2005), hlm 171-172

⁴⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, suatu Pengantar Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm.13

- a) Undang – Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 ;
 2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
 3. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1960 tentang Penggunaan dan Penetapan Luas Tanah untuk Tanaman-Tanaman Tertentu;
 4. Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 tentang *Land Reform* (Penetapan Luas Tanah Pertanian);
 5. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1961 tentang Pengeluaran dan Pemasukan Tanaman dan Bibit Tanaman;
 6. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1962 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada Diatasnya;
 7. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman;
 8. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan;
 9. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
 10. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2010 tentang Hortikultura;
 11. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan;
 12. Peraturan Perundang-undangan lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini sesuai dengan hierarkinya.
- 1) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan dan petunjuk terhadap bahan hukum primer, yang terdiri dari :
 - a) Berbagai literatur/buku-buku yang berhubungan dengan materi penelitian;

- b) Berbagai hasil seminar, loka karya, simposium, dan penelitian karya ilmiah dan artikel lain yang berkaitan dengan materi penelitian .
- 2) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum hukum sekunder, yang terdiri dari : Kamus Hukum, Kamus Inggris-Indonesia, Kamus Umum Bahasa Indonesia, dan Ensiklopedia.
- b. Data Sekunder, yakni wawancara yang dilakukan terhadap informan.

G. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah kegiatan-kegiatan observasi⁴⁵, wawancara mendalam (*depth interview*)⁴⁶, visual, interpretasi dokumen (*teks*) dan material, serta pengalaman individu sebagai pemegang peran tertentu dalam masyarakat dan kelembagaan (*personal experience*). Dalam melakukan *observasi*, akan terjadi proses interaksi dialog antara peneliti dan para informan. Hal ini terjadi karena instrumen utama (*key informan*) dalam pengumpulan data. Beberapa informasi yang diperoleh dari hasil observasi adalah ruang (tempat), pelaku, kegiatan, objek, perbuatan, kejadian atau peristiwa, waktu, dan persepsi. Informan pertama ditentukan secara *snow ball Sampling*⁴⁷, sesuai dengan kebutuhan penelitian ini. Selanjutnya akan dilakukan kajian hukum secara normatif dan empiris dalam proses analisis kebijakan publik dengan menggunakan teknik-teknik analisis data yang

⁴⁵ Dalam Observasi ini, Peneliti langsung turun dan aktivitas individu-individu dilokasi penelitian juga dapat terlibat dalam peran-peran yang beragam, mulai dari segi non partisipan hingga partisipan utuh, lihat Jhon W.Creswell, *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan mixed*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014, hlm.267.

⁴⁶ Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, *depth interview* ialah prosedur yang dirancang untuk membangkitkan pernyataan-pernyataan secara bebas dan sungguh-sungguh atau terus terang dari informan, lihat Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum & Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm.61

⁴⁷ *snow ball Sampling* artinya suatu proses menyebarkan sampel yang seibarat bola salju yang pada mulanya kecil, kemudian semakin membesar dalam proses “bergulir menggelinding”-nya kepada sampel-sampel lanjutan sehingga segenap karakteristik elemen-elemen yang diperlukan dapat diperoleh data informasinya, baik berkenaan dengan sampel informan maupun sampel situasi sosial, lihat Sanapiah Faisal, *Penelitian Kualitatif dasar-dasar dan aplikasi*, YA3 Malang, Malang, 1990,hlm.60.

deduktif maupun induktif. Adapun teknik pengecekan keabsahan data yang akan dipakai teknik triangulasi data.⁴⁸ Triangulasi ini meliputi :⁴⁹

1. Triangulasi data, artinya data yang terkumpul dari sumber, tempat dan peran yang berbeda dilakukan pengecekan silang. Triangulasi sumber dilakukan dengan jalan membandingkan data hasil pengamatan dengan hasil wawancara, membandingkan pendapat yang dilakukan secara terbuka dengan yang diungkapkan sendiri secara pribadi, membandingkan pendapat atau perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan sesuai dengan kualifikasi tertentu serta membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen tertentu.
2. Triangulasi teori, artinya suatu topik penelitian dikaji dari berbagai aspek dan perspektif teoritis. Persoalan yang dikaji dalam penelitian ini dikaji dari dua aras yang dipandang dapat saling menunjang, yakni kajian secara filosofis dengan secara sosiologis;
3. Triangulasi metode, artinya data yang diperoleh merupakan hasil aplikasi dari beberapa metode pengumpulan data untuk memperkuat keabsahan data. Dalam penelitian ini dipadukan dari beberapa metode pengumpulan data, yakni transkripsi/dokumentasi, wawancara dan observasi.

⁴⁸ J. Moleong.Lexy, *Metodologi Penelitian Qualitative*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1996, hlm. 22.

⁴⁹ *Ibid*, hlm 178.

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Politik Hukum Pertanian di Indonesia

Indonesia merupakan negara agraris yang berarti bahwa sektor agraris memegang peranan penting dalam perekonomian nasional. Negara agraris berarti bahwa produk-produk pertanian menjadi komoditas utama dalam perekonomian nasional sehingga keberadaannya menjadi sangat penting terutama bagi kelangsungan kehidupan Bangsa Indonesia. Agraris secara tidak langsung telah menunjukkan eksistensi terhadap kekayaan alam bangsa Indonesia yang melimpah. Kekayaan alam yang dihasilkan oleh sektor agrarian diantaranya seperti rempah-rempah, beras, jagung, ubi yang menjadi magnet bagi negara lain untuk menguasai dan merebut kekayaan alam tersebut.

Hal tersebut dibuktikan dengan adanya penjajahan yang dilakukan oleh bangsa-bangsa asing di Indonesia dengan tujuan untuk menguasai kekayaan alam Indonesia. Sejarah mencatatkan bahwa Indonesia mengalami penjajahan Portugis dan Spanyol yang masuk pada abad ke-16, *Vereenigde Oostindische Compagnie* (VOC) pada 1602,⁵⁰ Pemerintah Kolonial Belanda⁵¹, Pemerintah

⁵⁰VOC atau *Vereenigde Oostindische Compagnie* adalah perkumpulan perkumpulan partikelir dari Belanda yang ingin menguasai potensi Sumber Daya Alam Indonesia (rempah-rempah). V.O.C masuk di Indonesia pertama kali adalah pada tahun 1602. Baca: Supomo, *Sejarah Hukum Adat Jilid I, Dari Zaman Kompeni Sehingga Tahun 1948*, Pradnya Pramita, Jakarta, 1982, hlm. 9.

⁵¹ Pasca runtuhnya VOC, penindasan dan penjajahan terhadap Indonesia dilanjutkan kembali oleh Pemerintahan Hindia Belanda yang mengambil alih kekuasaan beserta seluruh utang VOC. Hal tersebut menandai beralihnya hegemoni “perusahaan swasta kolonial” (VOC) kepada “imperium negara kolonial” atas Indonesia. Yudi Latif, *Op.Cit.*, hlm.4.

Eksplorasi Indonesia oleh Pemerintah Hindia Belanda pertama kali dimulai dengan penerapan *cultuur stelsel* atau sistem tanam paksa. Sistem tanam paksa diperkenalkan Gubernur Jenderal Hindia Belanda, Johannes van den Bosch pada tahun 1830. Melalui sistem tanam paksa, Pemerintah Hindia Belanda melakukan mobilisasi tanah dan pekerja untuk menanam komoditas ekspor seperti kopi, tebu, dan nila. Hasil panen dari tanam paksa ditentukan dan diserahkan kepada Pemerintah Hindia Belanda untuk kemudian dikapalkan ke Eropa oleh Perusahaan Dagang Belanda yang bernama *Nederlandsche Handelmaatschappij*. Lihat: M. C. Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern*, Gajah Mada University, Yogyakarta, 1999, hlm.183-184 dan Yudi Latif, *Ibid*, hlm.505. Pada

Militer Jepang.⁵² Semua bentuk penjajahan asing di Indonesia tidak lain ditujukan untuk menguasai kekayaan SDA di Indonesia baik berupa rempah-rempah, tanaman-tanaman komoditi ekspor, maupun pertambangan migas, dan batubara di Indonesia.⁵³

Masuknya penjajah ke Indonesia pada dasarnya tidak hanya bermaksud untuk menguasai kekayaan alam Indonesia melainkan menyebarkan imperialisme serta pemahaman pengelolaan sumber daya alam. Sejak zaman penjajahan Belanda dan Inggris, Indonesia dipusatkan sebagai objek produsen hasil pertanian yang dijual oleh penjajah di negara asalnya. Sementara itu,

tahun 1840an untuk menambah pundi-pundi pendapatannya, Pemerintah Hindia Belanda mulai melakukan penambangan batubara dan kemudian menyusul penambangan timah pada tahun 1950an. Lihat: Yudi Latif, *Ibid.*, hlm.504-505.

⁵² Catatan sejarah kembali menunjukkan bahwa posisi strategis dan kekayaan Sumber Daya Alam Indonesia membuat Indonesia tidak pernah lepas dari ancaman. Pada tahun 1942 tentara Jepang berhasil mengusir Belanda dari Indonesia.

⁵³ Kedatangan *Vereenigde Oostindische Compagnie* (VOC)⁵³ ke Indonesia bertujuan untuk melakukan penguasaan dan monopoli perdagangan rempah-rempah di Indonesia. Berkaitan dengan tujuan VOC, Soepomo menyatakan bahwa:

Pada awalnya V.O.C pertama kali masuk di Indonesia pada abad ke-16, adalah dengan tujuan melakukan penguasaan perdagangan di Eropa melalui jalur penguasaan rempah-rempah di Nusantara. Hal tersebut di dalam perkembangannya mengakibatkan V.O.C sering melakukan monopoli perdagangan dan penguasaan rempah-rempah dengan jalan kekerasan kalangan bersenjata atau dengan jalan kekuatan militer, kekerasan tersebut pada waktu itu terjadi pada bangsa Portugis dan Spanyol yang mencoba merebut kekuasaan Hindia Belanda atas Indonesia serta terjadi juga pada kalangan raja-raja di Indonesia yang melakukan perlawanan terhadap pemerintahan Hindia Belanda.

Lihat: Supomo, *Op.Cit.*, hlm. 9-10.

Penindasan dan penjajahan tersebut tidak lain bertujuan untuk menguasai seluruh Sumber Daya Alam yang dimiliki Indonesia. Hal tersebut sebagaimana diungkapkan Kwik Kian Gie bahwa:

...di Zaman Pemerintahan Kolonial Belanda secara praktis tidak memiliki perindustrian, meskipun memiliki industri manufaktur yang ringan namun nilai tambah yang dimiliki oleh VOC dan kemudian oleh Pemerintah Hindia Belanda adalah kekayaan alam yang tidak dibuat oleh manusia namun merupakan kekayaan yang dikaruniakan untuk bangsa Indonesia berupa air, bumi, udara dan segala kekayaan yang terkandung didalamnya. Lihat: Kwik Kian Gie, *Nasib Rakyat Indonesia dalam Era Kemerdekaan*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2015, hlm. 10.

Tujuan Jepang menguasai Indonesia tidak lain adalah menguasai kekayaan Sumber Daya Alam Indonesia khususnya minyak bumi untuk mendukung mobilisasi tentara Jepang dalam Perang Dunia II, disamping itu posisi strategis Indonesia juga penting bagi tentara Jepang untuk memblokir dan menghancurkan kekuatan tentara Sekutu di Asia Pasifik dan Australia yang dapat membahayakan ambisi Jepang dan Sentral untuk memenangkan Perang Dunia II. Pada masa pendudukan Jepang, untuk menarik hati Bangsa Indonesia, Jepang menjanjikan terbentuknya Kawasan Kemakmuran Asia Timur Raya yang terlepas dari penjajahan bangsa Barat, namun demikian yang terjadi justru sebaliknya, kondisi bangsa Indonesia menjadi semakin memprihatinkan. Lihat: Baca: *Asia Tenggara Tak Akan Lupakan Alasan Jepang Mengagresi Asia Tenggara*, <http://Indonesian.cri.cn/201/2015/08/27/1s157275.htm>, diakses pada 8 Februari 2018. Jepang menggunakan sistem kerja paksa (*romusha*) dalam mencapai tujuannya. Adapun tujuan Pemerintah Militer Jepang terhadap Indonesia adalah menguasai kekayaan SDA berupa minyak dan gas bumi. Hal tersebut untuk mendukung mobilitas Jepang dalam perang dunia ke-II.

segala keuntungan diperoleh oleh penjajah tanpa menghiraukan kesejahteraan petani-petani Indonesia.

Pertanian Indonesia mulai berkembang pada masa kolonialisme. Dimana produk-produk hasil pertanian menjadi bahan komoditas perusahaan dagang Belanda dan Inggris. Sejak tahun 1811 hingga 1816 pada masa penjajahan Britania Raya di Pulau Jawa dan sebagian kepulauan nusantara, Britania Raya memiliki peranan yang sangat besar dalam mendorong pertumbuhan perekonomian Hindia Belanda. Peranan tersebut dikenal dengan modal Britania Raya yang diberikan pada perusahaan dagang India dan Belanda. Dengan bekerja sama dengan pengusaha-pengusaha India seperti Charles Forbes dan John Palmer yang merupakan kebangsaan Britania Raya di India mereka membangun jaringan perdagangan terbesar di Asia yang juga bergerak hingga mencakup wilayah Hindia Belanda.⁵⁴

Modal Britania Raya dapat dengan segera menguasai perdagangan Asia dan Hindia Belanda pasca terjadinya Revolusi Keuangan pada tahun 1993 yang melanda wilayah Asia. Revolusi Keuangan tersebut menjadikan modal Britania Raya semakin menguat ketika jaringan pemodal Britania Raya yang berkedudukan di India mampu menggulingkan kekuatan *East India Company* (EIC) yang merupakan usaha dagang terbesar di India. Pada saat yang sama, usaha dagang Belanda *Verenigde Oost Indische Company* (VOC) mengalami kerugian dikarenakan defisit pendanaan perang antara Perancis dengan Britania Raya pada abad 18. Pilihan Belanda untuk membela Perancis secara tidak langsung telah menempatkan VOC dalam kesulitan ekonomi.

⁵⁴ Bosma dan Raben dalam Dias Pradadimara, Modal Britania di Indonesia Masa Kolonial, *Jurnal Mozaik Humaniora Volume 16 Nomor 2 2016*, hlm.3.

Kondisi demikian lantas dimanfaatkan oleh Britania Raya untuk menguasai wilayah jajahan Belanda dengan jalan memberikan donor berupa modal. Hal tersebut diikuti dengan penyerahan wilayah jajahan Belanda kepada Inggris pada tahun 1811 dan meresmikan kedudukan Raffles sebagai Letnan Jenderal menggantikan kedudukan Gubernur Jenderal William Jansens.⁵⁵ Pada masa transisi peralihan kepemimpinan Raffles, Raffles memberlakukan sistem sewa lahan pertanian serta menjual sebagian lahan pertanian pada daerah-daerah yang berdekatan dengan pusat kekuasaan VOC di sekitar Semarang, Batavia, dan Surabaya baik kepada pedagang ataupun Kapitan Cina.⁵⁶ Selain itu, lahan pertanian di daerah Pamanukan dan Ciasem (Sebelah Barat Cirebon) dijual oleh VOC kepada pengusaha Britania Raya. Penjualan tersebut mengakibatkan perpindahan aliran modal dari VOC ke Britania Raya. Dengan kata lain penguasaan Britania Raya di Pulau Jawa dilakukan dengan jalan membeli lahan-lahan pertanian yang dijual oleh VOC.

Pada masa pemerintahan Raffles, sistem eksploitasi yang diberlakukan oleh VOC dihapuskan. Sistem tersebut kemudian diganti dengan sewa lahan pertanian yang dianggap lebih menguntungkan. Adanya sistem sewa lahan pertanian justru dianggap tidak akan memberatkan petani jajahan selain itu pemberlakuan sistem sewa berfungsi untuk mencari simpati petani agar

⁵⁵ Pada tahun 1811, Kaisar Napoleon memanggil Herman Williem Deandels kembali ke Belanda karena dianggap gagal untuk memimpin wilayah jajahan di Indonesia. Deandels dianggap membuat kekacauan roda pemerintahan termasuk pula kesewenang-wenangannya dalam menyusun laporan pemerintahan. Kemudian pada 29 Juni 1811 diutuslah Gubernur Jenderal William Jansens untuk memimpin Pulau Jawa. Pada saat yang sama, Inggris telah menunggu waktu yang tepat untuk melancarkan aksi ekspansionismenua di wilayah jajahan Belanda hingga akhirnya serangan Inggris dilancarkan pada tanggal 3 Agustus 1811. William Jansens yang baru menjabat sebagai Gubernur Jenderal selama dua bulan tersebut pada akhirnya menyerah kepada Pemerintah Inggris melalui proses diplomasi di Tuntang yang dikenal dengan Kapitulasi Tuntang. Sumekto dalam Kiki Rizky Palmaya,dkk, Kebijakan *Landrent* pada Masa Penjajahan Inggris di Jawa Tahun 1811-1816, hlm.1 diakses melalui <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwjckrTy263eAhXLsI8KHbceDIgQFjABegQIBBAC&url=http%3A%2F%2Fjurnal.fkip.unila.ac.id%2Findex.php%2FPES%2Farticle%2Fdownload%2F14363%2Fpdf&usg=AOvVaw1F7CXzbPkyk7j-0hLdOv3c> pada 01 Oktober 2018 pukul 10.00 WIB.

⁵⁶ Bree dalam *Ibid.*, hlm.5.

mendukung Pemerintah Inggris. Menurut Raffles, meskipun sistem sewa lahan pertanian diberlakukan, petani diwajibkan untuk menanam tanaman dagangan (*cash crop*) yang dapat diekspor ke luar negeri. Dari sinilah konsep *landrent* atau sewa tanah pertama kali dikenal oleh penduduk Indonesia.

Ide sewa tanah diperoleh Raffles dari konsep *the rent of land* milik David Ricardo (1772-1823). Ide tersebut lantas dikombinasikan dengan ide Robert Malthus (1776-1836). Salah satu alasan penerapan *landrent* tidak lain karena prakteknya yang memberikan keuntungan besar di India. Akan tetapi fakta menunjukkan bahwa konsep *landrent* ternyata gagal dilaksanakan di Pulau Jawa. Kegagalan itu didasarkan terjadi dikarenakan masih tingginya feodalisme di Jawa yang menyulitkan Pemerintah Inggris untuk memperkenalkan imperialisme ideologi barat (liberalisme) melalui sistem *landrent* pada kelas terbawah.

Raffles lantas berusaha untuk menghapuskan sistem feodalisme di Indonesia dan mencoba menerapkan standar kehidupan Inggris di Indonesia. Namun dalam pelaksanaannya revolusi terhadap struktur kehidupan di Pulau Jawa tersegmentasi dalam tingkatan status sosial sehingga misi revolusi yang dikehendaki Raffles gagal dilaksanakan. Berakar dari pola penerapan pemerintahan Inggris oleh Raffles dapat diketahui bahwa idealisme untuk menyampaikan liberalisme Inggris terhalang oleh sosial budaya masyarakat Pulau Jawa yang begitu kental menanamkan paham feodalisme.

Setelah gagal menerapkan ide untuk menghapus feodalisme di Pulau Jawa, Raffles menambahkan beban kerja kepada pejabat pribumi untuk melakukan pemungutan pajak. Pemungutan pajak dilakukan oleh *demang* dan dikumpulkan dalam bentuk *in natura* atau hasil bumi. Akan tetapi pada faktanya

pengumpulan pajak tidak dapat berjalan efektif dikarenakan kurangnya personil Eropa yang bertugas untuk mengawasi pungutan pajak. Kurangnya pengawasan dari Pemerintah Inggris mengakibatkan adanya tambahan pungutan yang sengaja ditambahkan oleh pejabat pribumi yang diberi mandat untuk mengumpulkan pajak. Meski demikian pada dasarnya adanya kebijakan untuk mengumpulkan pajak dalam bentuk hasil bumi menjadi salah satu bukti bahwa mayoritas pekerjaan penduduk di Pulau Jawa adalah petani.

Pasca penguasaan Inggris di Hindia Belanda (1811-1816) pemikiran ekonomi politik di daerah jajahan (Pulau Jawa) mengalami pergeseran dari politik liberal ke politik konservatif.⁵⁷ Hal tersebut ditunjukkan dengan gagalnya sistem pungutan pajak dan *landrent* yang digagas oleh Raffles selama menjabat sebagai Gubernur Jenderal. Akan tetapi tidak sampai pada kebijakan Raffles, pasca Hindia Belanda jatuh kembali di tangan Pemerintah Belanda melalui Gubernur Jenderal yang baru yakni Van Den Bosch lantas memberlakukan sistem tanam paksa (*cultuurstelsel*). Sistem tanam paksa menjadi langkah paling tepat untuk menutup keuangan Belanda yang sedang krisis. Tanam paksa merupakan jalan terbaik untuk mengeksploitasi kekayaan alam tanah jajahan untuk membayar utang-utang Pemerintah Belanda.

Sejak tahun 1830, sistem tanam paksa mulai diterapkan kembali dengan mengadopsi sistem eksploitasi yang terlebih dahulu dilakukan oleh VOC. Bosch memandang bahwa proses peningkatan produksi tanaman ekspor dapat dilakukan melalui pemulihan sistem penyerahan wajib. Sistem tanam paksa merupakan penyatuan antara sistem penyerahan wajib dengan sistem pajak tanah. Rakyat dipaksa untuk membayar pajak dalam bentuk hasil tanaman

⁵⁷ Sartono Kartodiharjo, *Pengantar Sejarah Indonesia Baru: 1500-1900 Dari Emporium Sampai Imperium Jilid I*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1993), hlm.305.

pertanian. Sehingga pungutan pajak pada masa itu dititikberatkan pada penyerahan hasil bumi terutama produksi tanaman perdagangan (*cash crop*). Produksi tanaman tersebut nantinya akan diekspor untuk dipasarkan secara luas di Eropa dan Amerika.⁵⁸ Dengan demikian segala keuntungan yang diperoleh atas penjualan tanaman *cash crop* akan masuk dalam kantong Pemerintah Belanda.

Selain itu, Van Den Bosch menghendaki adanya campur tangan orang Eropa dalam proses produksi tanaman perdagangan di wilayah Hindia Belanda. Rakyat dipaksa untuk menanam tanaman ekspor yang diminta oleh Pemerintah Belanda. Bahkan tuntutan kerja paksa (*kerja rodi*) atau pekerjaan tanam paksa diwajibkan bagi penanam kopi yang hampir semuanya dilakukan di tanah yang belum digarap meskipun pada prakteknya penanaman juga dilakukan di lahan pertanian yang sudah digarap.⁵⁹

Jenis tanaman yang wajib ditanam adalah kopi, tebu, dan indigo (bahan pewarna). Selain tanama di atas, tanaman lain yang juga ditanam dalam jumlah kecil adalah tembakau, lada, teh, dan kayu manis. Jenis tanaman tersebut ditanam di seperlima tanah milik penduduk yang diminta secara paksa. Meskipun demikian keberadaan tanam paksa memberikan dampak yang cukup

⁵⁸ Sartono Kartodiharjo dan Djoko Suryo, *Sejarah Perkebunan di Indonesia: Kajian Sosial Ekonomi*, (Yogyakarta:Aditya Media,1991),hlm.54

⁵⁹ Lebih lanjut menurut Sartono Kartodiharjo dan Djoko Suryo dalam Lembaran Negara Tahun 1834 Nomor 22 sistem tanam paksa dijalankan dengan ketentuan sebagai berikut: a) Melalui persetujuan, penduduk menyediakan sebagian tanahnya untuk penanaman tanaman perdagangan yang dapat dijual di Eropa; b) Tanah yang disediakan untuk penanaman tanaman perdagangan tidak boleh melebihi seperlima dari tanah pertanian yang dimiliki penduduk desa; c) Pekerjaan yang diperlukan untuk menanam tanaman perdagangan tidak boleh melebihi pekerjaan yang dibutuhkan untuk menanam padi; d) Bagian tanah yang ditanami tanaman perdagangan dibebaskan dari pembayaran pajak tanah; e) Hasil tanaman perdagangan yang berasal dari tanah yang disediakan wajib diserahkan kepada Pemerintah Hindia Belanda. Apabila nilai hasil tanaman perdagangan yang ditaksir itu melebihi pajak tanah yang harus dibayar rakyat, maka selisih positifnya harus diserahkan kepada rakyat; f) Kegagalan panen tanaman perdagangan harus dibebankan kepada pemerintah, terutama apabila kegagalannya bukan disebabkan oleh kelalaian penduduk; dan g) penduduk desa akan mengerjakan tanah mereka dengan pengawasan kepala-kepala mereka dan pegawai-pegawai Eropa membatasi pengawasannya pada segi teknis dan ketepatan waktu dalam pembajakan tanah, panen, dan pengangkutan. *Ibid.*,hlm.56.

signifikan bagi petani di Pulau Jawa yakni berkaitan dengan tanah dan tenaga kerja. Menurut Robert Van Niel dampak dari sistem tanam paksa adalah mempengaruhi penggunaan tanah yang kemudian berdampak pada sistem ekonomi pedesaan. Selain itu munculnya tenaga kerja yang murah diidentikan dengan kapasitas penduduk desa. Hal yang paling krusial adalah beralihnya status kepemilikan tanah yang semula hak milik individu menjadi komunal karena tanah digunakan untuk mendukung sistem tanam paksa. Menurut Clifford Geertz dalam teori involusi pertaniannya, kondisi demikian mengakibatkan munculnya homogenisasi kemiskinan bersama (*shared poverty*) yang terus dianut meskipun sistem tanam paksa telah dihapuskan.⁶⁰

Meskipun tanam paksa menyebabkan rakyat menjadi semakin menderita, pada faktanya terdapat beberapa hal positif yang ditorehkan oleh tanam paksa. Adapun hal positif yang dimaksud antara lain meliputi : a) rakyat Indonesia semakin mengenal berbagai teknik menanam jenis tanaman baru terutama tanaman perdagangan yang bernilai jual tinggi ; b) meningkatkan jumlah uang yang beredar di pedesaan sehingga memberikan rangsangan bagi tumbuhnya aktivitas perdagangan di pedesaan ; c) munculnya tenaga kerja yang ahli dalam kegiatan non-pertanian yang terkait dengan perkebunan dan industri pabrik di pedesaan ; dan d) penyempurnaan fasilitas yang digunakan dalam proses tanam paksa seperti jalan, jembatan, pelabuhan, dan gudang untuk menampung hasil budidayanya.⁶¹

Era kolonialisme membawa perubahan yang cukup signifikan terutama pada perkembangan teknik pertanian yang semakin variatif dan modern. Petani tidak hanya mampu mengolah lahan pertanian saja melainkan mengolah lahan

⁶⁰ Anne Both dalam Hendra Kurniawan, Dampak Sistem Tanam Paksa Terhadap Dinamika Perekonomian Petani Jawa 1830-1870, *Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial Volume 11 Nomor 2 September 2014*, hlm.170.

⁶¹ M.C Rickfles, *Sejarah Indonesia Modern 1200-2008*, (Jakarta: PT.Serambi Ilmu, 2008), hlm.184.

perkebunan yang juga memberikan tambahan pengetahuan dalam bercocok tanam.

Tidak berhenti sampai pada masa sistem tanam paksa, pada era penjajahan Jepang Pemerintah Militer Jepang (*Gunseikanbu*) menyusun strategi politik pangan untuk memenuhi pasokan kebutuhan pangan tentara Jepang di Indonesia. Politik pangan tersebut dilakukan dengan mengeluarkan kebijakan berupa penyerahan bahan pangan khususnya padi bagi petani di Jawa termasuk Surakarta. Jepang lebih kurang hanya meneruskan kebijakan Belanda untuk membayar pajak dalam bentuk *in nature*.

Pada bulan Agustus 1942, Pemerintah Militer Jepang mengambil langkah pertama dalam melaksanakan pungutan bahan pangan secara sistematis. Peraturan yang diterapkan dalam pungutan tersebut antara lain sebagai berikut:⁶²

1. padi berada di bawah pengawasan pemerintah pendudukan Jepang. Pemerintah Jepang membentuk Badan Pengelola Pangan yang bernama *Shokuryo Kanri Zimusy* (Kantor Pengelolaan Pangan) di bawah Departemen Ekonomi yang bertugas untuk mengawasi jalannya pungutan.
2. Para petani diharuskan untuk menjual hasil produksi mereka pada Pemerintah Pendudukan Jepang sesuai dengan kuota dan harga yang ditentukan. Jepang memberlakukan prinsip pasar bebas dengan harga yang ditentukan oleh Jepang.
3. Harga berasa dan gabah ditentukan pemerintah pendudukan.

⁶² Aiko Kurasawa-Siraishi, 1988, "Pendudukan Jepang dan Perubahan Sosial: Penyerahan Padi secara Paksa dan Pemberontakan Petani di Indramayu", Akira Nagazumi, *Pemberontakan Indonesia di Masa Pendudukan Jepang*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1988), hlm. 87.

Pemerintah pendudukan Jepang memprioritaskan pengumpulan bahan makanan berupa beras. Mereka menyusun kebijakan sedemikian rupa untuk tetap mempertahankan pasokan cadangan bahan makanan. Bahkan Pemerintah Jepang diketahui menjadikan wilayah Surakarta sebagai daerah istimewa yang disebut dengan Surakarta *Kochi* dan Mangkunegaran *Kochi* agar tetap mendapatkan pasokan padi di wilayah tersebut serta mampu mengeksploitasi sumber daya alam dan manusia didalamnya. Lebih lanjut, Pemerintah Jepang menyusun propaganda untuk meningkatkan produksi dan penyerahan bahan pangan. Pemerintah Jepang juga diketahui membentuk instruktur pertanian (*shidojin*) yang bertugas mengarahkan dan memberikan informasi penting terkait dengan cara menanam padi yang benar, membuat pupuk kompos, memilih jenis tanaman, dan aktif dalam menekan penyerahan bahan pangan.

Selain menyediakan tambahan tenaga profesional di bidang pertanian, Pemerintah Jepang juga membentuk PMR (Pengawasan Makanan Rakyat) untuk wilayah Mangkunegaran dan BOM (Badan Oeroesan Makanan) untuk wilayah Kasunanan yang mengurus penyerahan padi. Selain itu juga dibentuk badan yang mengurus penyerahan bahan pangan selain padi seperti gaplek dan palawija yakni *Mitsui Bussan Kabushiki Kaisha*. Diketahui bahwa badan tersebut memiliki peranan yang tinggi dalam mendukung politik pangan di Pulau Jawa terutama di Surakarta.⁶³

Berdasarkan uraian penjelasan di atas dapat diketahui bahwa meskipun rakyat Jawa terlihat semakin menderita di bawah penjajahan Pemerintah Jepang, petani mendapatkan beberapa pengetahuan baru di bidang pertanian. Yakni dengan adanya instruktur pertanian telah membuka cakrawala cara bercocok

⁶³ *Ibid.*, hlm.84.

tanam yang baik, membuat pupuk kompos, dan cara memilih bibit yang mampu meningkatkan nilai produksi pertanian terutama padi. Selain itu penjajahan Jepang telah mengajarkan rakyat Jawa mengenai pembentukan organisasi di bidang pertanian yang bertugas untuk mengawasi jalannya pertanian termasuk pula membentuk badan lain yang bergerak di bidang pengawasan makanan. Secara tidak langsung, dasar pengetahuan tersebut telah menjadi bekal bagi generasi selanjutnya untuk mengelola pertanian.

A.1 Politik Hukum Pertanian di Era Orde Lama (1945-1967)

Pertanian di era orde lama ditandai dengan adanya revolusi fisik yang berlangsung selama periode 1945-1950. Selama rentang waktu tersebut, pemerintah berusaha meningkatkan produksi pangan yang salah satu caranya dilakukan dengan cara mencari sistem penyuluhan yang dapat menjamin peningkatan produksi padi lebih besar dalam waktu yang singkat.⁶⁴ Pada tahun 1947 pemerintah mengintensifkan penyuluhan melalui Balai Pendidikan Masyarakat Desa (BPMD). BPMD sendiri terletak di lahan dengan luas lebih kurang 2 hektar yang difungsikan sebagai tempat percontohan aktivitas pertanian. BPMD memberikan penyuluhan kepada petani dalam bentuk kursus, pelatihan, pertemuan, dan musyawarah sebagai bentuk fasilitasi penyuluhan. Tidak hanya di lingkup pertanian dalam skala kecil, BPMD juga menaungi pelatihan di bidang peternakan, perkebunan, tanaman pangan, kehutanan, kerajinan, koperasi, pengairan, dan sebagainya. BPMD sendiri merupakan program di bawah Kementerian Pertanian yang dikenal dengan *Kasimo Plan*.⁶⁵

⁶⁴ Sejarah Pembangunan Pertanian Indonesia, Diakses melalui https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&ved=2ahUKEwi8j_TA46_eAhUFeisKHZcOCSkQFjAGegQIAhAC&url=http%3A%2F%2Frepository.ipb.ac.id%2Fjspui%2Fbitstream%2F123456789%2F10420%2F9%2FBab%2520IV_2006twn.pdf&usq=AOvVaw3QvosYWOVON7zlCAHju76L pada 10 Oktober 2018 pukul 10.15 WIB., hlm.72.

⁶⁵ Silitonga, dkk, 1995

Salah satu alasan dilakukannya program penyuluhan tidak lain untuk meningkatkan jumlah produksi tanaman pangan terutama padi. Hal ini dikarenakan rendahnya pertumbuhan produksi padi pada awal kemerdekaan Indonesia. Pada tahun 1950, pemerintah melakukan impor beras sejumlah 334 ribu ton. Sementara pada tahun 1957 jumlah impor berkurang menjadi 563 ton. Namun pada tahun 1958 dan 1959 meningkat kembali menjadi 681 ribu ton dan 800 ribu ton. Meningkatnya impor beras memberatkan beban negara karena menurunkan penerimaan devisa sejak tahun 1950.⁶⁶

Penyebab berkurangnya produksi hasil pertanian juga diakibatkan oleh tumpang tindihnya kepemilikan lahan yang menyebabkan status kepemilikan lahan menjadi jelas. Hal ini sebagai akibat diberlakukannya sewa tanah dan penyerahan tanah milik warga untuk ditanami tanaman perdagangan guna diserahkan kepada penjajah. Sehingga jalan untuk membuka reformasi pertanian tidak lain adalah dengan menuntaskan persoalan agraria. Beberapa peraturan agraria yang dihasilkan antara lain Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1956 tentang Pengawasan Terhadap Pemindahan Hak Atas Tanah-Tanah Perkebunan, dan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1956 tentang Peraturan—Peraturan dan Tindakan-Tindakan Mengenai Tanah-Tanah Perkebunan, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1948 tentang Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria, dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Pada masa awal kemerdekaan Indonesia, pengaturan mengenai sektor pertanian cenderung banyak mengatur tentang perkebunan. Hal ini merupakan akibat dari penjajahan Belanda dan Jepang yang memaksa petani

⁶⁶ *Op.Cit*, hlm.73.

untuk menanam padi dan mayoritas produk perdagangan yang tidak lain adalah hasil perkebunan.

Pada tahun 1959 pemerintah membentuk badan hukum yang disebut dengan Badan Perusahaan Produksi Bahan Makanan dan Pembukaan Tanah (BMPT). Badan tersebut bertugas untuk meningkatkan produksi beras dengan tiga macam usaha yakni : 1) intensifikasi produksi padi dilaksanakan oleh Bagian Perusahaan Padi Sentra ; 2) Usaha produksi bahan makanan di tanah kering dan pembukaan tanah secara mekanis diselenggarakan oleh Bagian Perusahaan Tanah Kering dan Pembukaan Tanah ; dan 3) Pembukaan tanah pasang surut penyelenggaraannya diserahkan kepada Bagian Pembukaan Tanah Pasang Surut.

Pada kurun waktu 1963-1965 terdapat beberapa kelemahan program yang sudah dicanangkan oleh pemerintah dan berusaha untuk diperbaiki. Namun dengan kondisi politik Indonesia yang tidak stabil akibat perebutan kembali Irian Barat dari tangan Belanda serta konfrontasi dengan Malaysia, terjadilah perubahan arus sistem demokrasi ekonomi pemerintah yang berubah menjadi sistem ekonomi terpimpin. Meskipun para cendekiawan berpendapat bahwa sebaiknya sistem perekonomian dibentuk dengan bersandikan kepada sistem ekonomi pasar (cenderung bercorak kapitalis).⁶⁷

Selain kebijakan-kebijakan di atas, pemerintah menegaskan keberadaan pertanian dalam peraturan perundang-undangan. Adapun peraturan perundang-undangan yang dimaksud antara lain :

⁶⁷ *Ibid.*, hlm.74.

a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Konstitusi RIS, dan Undang-Undang Dasar Sementara

Secara rinci konsep dan perhatian terhadap upaya pengembangan pertanian dilakukan dengan mencantumkan klausul Pasal 33 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD RI Tahun 1945) yang berbunyi :

Pasal 33

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara
- (3) **Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat**

Pasal 33 UUD RI Tahun 1945 mengandung penjelasan bahwa pertanian merupakan salah satu sub sistem perekonomian karena keberadaan hasil pertanian merupakan komoditas perekonomian. Lebih lanjut ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD RI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Frasa kata bumi dan kekayaan alam pada dasarnya merujuk pada apa yang melekat dalam daratan Bumi Indonesia yang bernilai ekonomi tinggi. Maka dapat disimpulkan bahwa sektor pertanian merupakan suatu hasil yang diproduksi dan tumbuh di daratan bumi Indonesia.

Sementara dalam Konstitusi RIS tahun 1949 tidak tertuang penjelasan mengenai pertanian. Mengingat Konstitusi RIS Tahun 1949 hanya mengatur persoalan pengaturan kenegaraan termasuk perangkat negara dan

sistem pemerintahan. Pun pada pelaksanaannya, Konstitusi RIS Tahun 1949 hanya berlaku selama satu tahun sehingga praktek pengelolaan negara berdasarkan Konstitusi RIS Tahun 1949 tidak berjalan dengan efektif.

Pada tahun 1950, Pemerintah Indonesia menetapkan keberlakuan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) Tahun 1950 menggantikan Konstitusi RIS Tahun 1949 pada 19 Mei Tahun 1950. Berbeda dengan substansi yang diatur dalam Konstitusi RIS Tahun 1949, UUDS Tahun 1950 merupakan bentuk perbaikan dari UUD NI Tahun 1950. Dimana ketentuan mengenai pertanian diatur dalam Pasal 38 ayat (1) hingga (3) yang berbunyi :

Pasal 38

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas azas kekeluargaan
- (2) Tjabang-tjabang produksi jang penting bagi Negara dan jang menguasai hadjat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara
- (3) Bumi dan air dan kekajaan alam jang terkandung didalamnja dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakjat

Jika diperhatikan dengan seksama, bunyi Pasal 38 di atas tidak jauh berbeda dengan bunyi Pasal 33 UUD NI Tahun 1945 yang pada intinya membahas mengenai perekonomian yang bersendikan pancasila dengan azas kekeluargaan sebagai model pengelolaan dan penguasaan sektor penting oleh negara. Pertanian merupakan salah satu sektor penting sebagai hasil bumi dan kekayaan alam yang berfungsi untuk menunjang kehidupan masyarakat dalam rangka pemenuhan kebutuhan pokok mereka yakni pangan. Dengan terjaminnya pangan, maka akan tercapailah tujuan negara sebagaimana dimaksudkan dalam Alinea ke-IV UUD NI Tahun 1945 dan Pasal 37 UUDS Tahun 1950.

UUDS Tahun 1950 hanya berlaku efektif sampai pada pertengahan tahun 1950. Dimana pada 5 Juli 1959 melalui Dekrit Presiden, konstitusi dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia kembali menggunakan UUD NI Tahun 1945 karena ketidakmampuan konstituante menyusun UUD yang baru. Hal tersebut berimplikasi pada penggunaan kembali konsep pengelolaan pertanian menurut Pasal 33 UUD NI Tahun 1945 yang dilaksanakan dengan berdasarkan azas kekeluargaan.

Pada dasarnya keberadaan sektor pertanian sebagai sub sektor kekayaan alam Indonesia yang diatur dalam UUD NI Tahun 1945 dan UUDS Tahun 1950 merupakan bentuk pengejawantahan nilai-nilai dalam Pancasila ditinjau dari bentuknya sebagai cita hukum (*rechtside*). Sebagai cita hukum, pancasila menjadi pedoman dalam menurunkan norma pancasila menjadi hukum positif sehingga keberadaan hukum positif sudah semestinya merefleksikan nilai-nilai Pancasila. Dengan kata lain, UUD merupakan produk hukum positif dari Pancasila sehingga penafsiran pertanian sebagai salah satu sektor di bawah Pasal 33 UUD NI Tahun 1945 merupakan cerminan Pancasila terutama dalam mewujudkan sila ke-5 yakni Keadilan Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

b. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1956 tentang Pengawasan Terhadap Pemindahan Hak Atas Tanah-Tanah Perkebunan

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1956 tentang Pengawasan Terhadap Pemindahan Hak Atas Tanah-Tanah Perkebunan (UU Pengawasan Terhadap Pemindahan Hak Atas Tanah-Tanah Perkebunan) diterbitkan untuk mengatur mengenai pemindahan hak atas tanah perkebunan yang semula berada dalam penguasaan Belanda. Kepemilikan

hak atas tanah perkebunan oleh Pemerintah Belanda dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1954 (L.N.1954-78). UU Nomor 24 Tahun 1954 mengatur mengenai pemindahan hak tanah-tanah dan barang-barang tetap lainnya yang tunduk pada hukum Eropa. Keberadaan UU ini sebagai instrumen hukum positif untuk menyelesaikan status lahan perkebunan pasca nasionalisasi perkebunan – perkebunan yang dikuasai oleh Belanda. Adapun bentuk penyelesaian status lahan adalah dengan mengatur secara jelas dan rinci perihal mekanisme pemindahtanganan termasuk perlindungan hukum bagi para pemegang hak *erpacht* dan hak *opstaal* sebelum diterbitkannya UU ini.

Hak *erpacht* merupakan semacam hak sewa atau yang sekarang dikenal dengan hak guna usaha atas lahan yang luasnya maksimal 900 *acrea* selama paling lama 75 tahun. Sedangkan hak *opstaal* merupakan hak yang dipergunakan oleh para investor untuk mendirikan bangunan pabrik yang berfungsi untuk mengolah hasil perkebunan.⁶⁸ Berdasarkan Pasal 1 UU Pengawasan Terhadap Pemindahan Hak Atas Tanah-Tanah Perkebunan, menyatakan bahwa terdapat dua jenis hak atas tanah yang diatur terkait dengan setiap perbuatan yang berwujud pemindahan hak dan setiap serah pakai buat lebih dari satu tahun yakni hak *erpacht* dan hak *eigendom* serta hak-hak kebendaan lainnya atas tanah untuk perkebunan dari bangsa Belanda dan Bangsa Asing lainnya serta badan-badan hukum lainnya hanya dapat dilakukan dengan izin Menteri Kehakiman dengan persetujuan Menteri Pertanian.

⁶⁸ Koerniatmanto Soetoprawiro, *Pengantar Hukum Pertanian*, (Jakarta: Gaperindo, 2013), hlm.24.

Hal tersebut berarti bahwa setiap perbuatan pemindahan benda berwujud yang mengakibatkan peralihan hak pada tanah-tanah peninggalan Bangsa Belanda dan Bangsa Asing harus memperoleh izin Menteri Kehakiman dan persetujuan dari Menteri Pertanian. Lebih lanjut diterangkan pada Pasal 2 bahwa seluruh kegiatan yang berkaitan dengan Pasal 1 yakni : kegiatan serah pakai yang dilakukan sesudah tanggal 15 Februari 1956 dan yang pada mulai berlakunya UU ini masih berlangsung dan semua pemindahan hak yang diterima sesudah tanggal 15 Februari 1956. Kedua kondisi di atas mewajibkan pemegang hak untuk memberikan segala keterangan-keterangan mengenai serah pakai dan/atau pemindahan hak termaksud dan tentang perusahaan perkebunan yang diserahkan-pakaikan atau dipindahkan haknya itu, yang diminta oleh Menteri Pertanian. UU Pengawasan Terhadap Pemindahan Hak Atas Tanah-Tanah Perkebunan pada dasarnya berfungsi untuk menginventarisir segala kepemilikan hak atas tanah beserta dengan pemegang hak atas tanah terkait. Tujuannya tidak lain untuk mendata tanah-tanah perkebunan yang dimiliki Bangsa Indonesia serta tanah-tanah peninggalan Bangsa Belanda dan Bangsa Asing yang pemegang haknya bukan Bangsa Indonesia.

c. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1956 tentang Peraturan-Peraturan dan Tindakan-Tindakan Mengenai Tanah-Tanah Perkebunan

Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1956 tentang Peraturan-Peraturan dan Tindakan-Tindakan Mengenai Tanah-Tanah Perkebunan yang selanjutnya disebut dengan UU Peraturan-Peraturan dan Tindakan-Tindakan Mengenai Tanah-Tanah Perkebunan, mengatur mengenai hak *erpacht* guna perusahaan kebun. Menurut Pasal 1 UU Peraturan-Peraturan

dan Tindakan-Tindakan Mengenai Tanah-Tanah Perkebunan, hak *erpacht* yang selanjutnya disebut hak-hak *erpacht* diberikan menurut pertimbangan Menteri Pertanian. Dalam hal diberlakukannya UU ini lantas ditemukan keadaan perusahaan yang menurut pertimbangan Menteri Pertanian tidak mungkin diusahakan kembali secara yang layak maka tidak akan diperpanjang atau diperbarui. Pertimbangan Menteri Pertanian tersebut diteruskan kepada Menteri Agraria untuk dibatalkan status pemegang hak-hak *erpacht*-nya.

Pada Pasal 3 UU Peraturan-Peraturan dan Tindakan-Tindakan Mengenai Tanah-Tanah Perkebunan, diterangkan bahwa kepada setiap pemilik perusahaan pemegang hak-hak *erpacht* berkewajiban untuk melakukan segala sesuatu yang perlu untuk memulai atau meneruskan perusahaan perusahaan kebunnya secara layak sesuai dengan ketentuan yang diterbitkan oleh Menteri Pertanian (Pasal 3 ayat (1)). Dalam hal perusahaan pemegang hak-hak *erpacht* tidak menjalankan kewajibannya untuk memulai dan meneruskan upaya menjaga kelayakan penggunaan lahan dalam rangka perusahaan perusahaan kebun maka hak-hak *erpacht* tersebut dapat dibatalkan oleh Menteri Pertanian (Pasal 3 ayat (3)). Selain hak-hak *erpacht*, setiap kegiatan serah-pakai yang dilakukan oleh perusahaan terhadap usaha perkebunannya dapat pula dibatalkan oleh Menteri Pertanian. Dengan demikian tanah perkebunan yang telah dibatalkan hak-hak *erpacht*-nya oleh Menteri Pertanian beralih kepemilikan menjadi tanah milik negara.

Selain mengatur mengenai hak-hak *erpacht* dan kewajiban pengelolaannya oleh perusahaan pemegang hak tersebut, UU Ini

menunjukkan tanggung jawab negara dalam menjaga kelestarian lahan perkebunan. Mengingat lahan perkebunan yang dikelola dengan layak tentu memiliki nilai ekonomis yang tinggi sehingga menguntungkan negara. Sementara sebaliknya, apabila perusahaan pemegang hak-hak *erpacht* mengelola lahan perkebunan tidak sesuai dengan ketentuan Menteri Pertanian akan merusak fungsi lahan sehingga ke depan lahan kebun tersebut dapat mengalami perubahan fungsi.

d. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), merupakan UU yang diterbitkan untuk mengatur persoalan lahan di Indonesia. UUPA lahir untuk menjawab persoalan-persoalan agraria akibat politik agraria yang terjadi selama tahun 1949-1959. Banyak kebijakan agraria yang telah dituangkan oleh pemerintah terkait dengan persoalan agraria untuk membantu rakyat-rakyat kecil yang lahannya dirampas oleh penjajah. Sehingga ditelurkanlah konsep *landreform* atau program reformasi lahan pertanian untuk mewujudkan keadilan sosial di bidang agraria.

Sebelum gagasan *landreform* tersusun, konflik sengketa lahan pertanian telah membawa dampak besar bagi kehidupan petani. Hal ini membuat petani bersatu membentuk organisasi untuk menyalurkan aspirasi mereka. Sehingga mulai bermunculah organisasi-organisasi petani seperti Persatuan Tani Nasional Indonesia (Petani), Sarekat Kaum Tani Indonesia (Sakti), Sarekat Tani Indonesia (STI), dan lain sebagainya. Meningkatnya kesadaran berorganisasi di kalangan petani tidak hanya membawa

keuntungan bagi para petani sendiri tetapi juga membawa keuntungan bagi partai politik tertentu yang menggunakan petani dan konflik lahan sebagai bahan dagangan. Tidak jarang, organisasi petani tersebut didorong oleh partai politik untuk bergerak anarkis dalam rangka menguasai lahan yang diambil oleh Belanda.⁶⁹

Aksi anarkis petani seperti yang terjadi pada sengketa lahan yang dikenal dengan Peristiwa Tanjung Morawa. Tanjung Morawa merupakan bekas *onderneming Deli Planters Vereeniging* (DPV) di Sumatera Timuryang diduduki oleh mantan-mantan buruhnya yang sebagian besar keturunan cina. Mereka bersedia digusur asalkan diberikan ganti rugi yang layak, karena status mereka yang bukan penduduk asli mereka dianggap tidak berhak dimukimkan kembali atau memperoleh ganti rugi. Pihak aparat keamanan lantas mengusir mereka secara paksa yang berakibat pada penentangan langsung penduduk tersebut kepada Gubernur.⁷⁰

Kasus tersebut berujung pada jatuhnya Kabinet Wilopo akibat mosi tidak percaya dari Sidik Kertapati (dari Sarekat Tani Indonesia) yang memunculkan diterbitkannya Undang-Undang Darurat Nomor 8 Tahun 1954 tentang Pemakaian Tanah Perkebunan oleh Rakyat. UU tersebut menetapkan bahwa upaya kependudukan lahan tersebut tidak dinyatakan sebagai aksi penyerobotan yang melanggar hukum. Sehingga pemerintah memilih jalan mediasi untuk mendapatkan win-win solution antara penduduk dengan pemerintah setempat.⁷¹

⁶⁹ Korniatmanto Soetoprawiro, *ibid.*, hlm.115-116.

⁷⁰ *Op.Cit.*

⁷¹ *Op.Cit.*

Persoalan konflik lahan di atas hanyalah satu dari sekian banyak persoalan lahan di era pasca kemerdekaan. Hal ini dikarenakan semangat petani untuk merebut kembali tanah-tanah yang diambil paksa oleh penjajah. Akan tetapi karena situasi yang belum stabil banyak terjadi perebutan lahan antar golongan terutama petani yang bekerja pada perusahaan perkebunan. Persoalan-persoalan tersebutlah yang kemudian mendasari gagasan *landreform* yang melahirkan UUPA. Adapun yang menjadi objek lahan *landreform* adalah lahan bekas tanah partikelir, lahan terlantar, lahan milik negara, lahan kritis, hutan produksi konversi, lahan milik negara yang hak guna usahanya telah habis, dan lahan bekas swapraja.

Meskipun sasaran objek *landreform* telah jelas pun telah dibantu payung hukum yang sah yakni UUPA, proses *landreform* tidak berjalan dengan mudah. Justru pada tahun 1962-1965 urusan redistribusi lahan-lahan di atas menjadi sumber masalah yang baru. Masalah *landreform* selalu diwarnai dengan konflik antara petani gurem dan buruh tani yang bergerak di sektor pertanian tanaman pangan yang bersifat subsisten itu berhadapan dengan tuan tanah, petani kaya, dan penguasa perkebunan. Konsep *landreform* merupakan cerminan perlawanan petani biasa dengan tuan tanah dan pengusaha perkebunan sehingga dalam penyelesaian sengketa seringkali dimenangkan oleh para tuan tanah dan penguasa perkebunan.

Selain itu, dalam kasus sengketa lahan bekas tanah partikelir, mereka yang bersengketa tidak lain adalah para ahli waris bekas pemilik tanah partikelir yang bersangkutan melawan pengembang atau warga masyarakat,

dengan tuntutan pembatalan hak asal konversi hak barat. Celakanya sebagian besar tuan tanah dan penguasa perkebunan terkadang justru menelantarkan tanahnya sedangkan penguasa perkebunan meneruskan penggarapan lahan pertanian tersebut secara modern guna memproduksi komoditas perkebunan, sebagaimana yang telah dirintis oleh belanda-belanda kebun. Kaburnya batas-batas lahan dan keterbatasan data tanah yang termasuk dalam objek *landreform* menjadi kesulitan tersendiri bagi pemerintah untuk menyelesaikan persoalan tersebut.

UUPA dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil (UU PBH) menjadi pedoman utama penyelesaian *landreform* yang dilakukan pada tahun 1962-1965. Selama kurun waktu tersebut, pemerintah mengklasifikasikan penyelenggaraan *landreform* dengan tahapan kegiatan pendaftaran lahan, proses penentuan lahan lebih, dan redistribusinya kepada petani tak berlahan serta pelaksanaan UU PBH. Tahap pertama redistribusi dilakukan di dua daerah yakni kawasan Jawa-Madura dan Bali-Lombok, baru kemudian dilanjutkan di daerah lainnya. Program redistribusi tersebut diharapkan selesai dalam jangka waktu tiga sampai lima tahun. Akan tetapi tahap pertama proses redistribusi di atas belum tercapai seutuhnya karena banyaknya hambatan di lapangan.

Penyebab buruknya pelaksanaan *landreform* salah satunya didukung oleh sistem manajemen Pemerintah yang buruk. Dimana persoalan korupsi, pengelolaan administrasi yang buruk dan adanya perlawanan dari oposisi yakni pihak tuan tanah dan organisasi keagamaan. Organisasi petani dimanfaatkan oleh sejumlah pihak untuk menjatuhkan pemerintahan yang kemudian mencetuskan kasus G 30 S/PKI. Banyaknya persoalan politik

yang mewarnai pelaksanaan *landreform* menjadi penyebab gagalnya program *landreform* di era orde lama.

A.2 Politik Hukum Pertanian di Era Orde Baru (1968-1998)

Politik hukum atau arah strategi hukum di bidang pertanian selama 30 tahun masa orde baru diarahkan untuk mencapai tiga hal yakni : a) memantapkan ketahanan pangan nasional; b) memacu pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan stabilitas ekonomi (inflasi) nasional ; dan c) meningkatkan pendapatan petani. Arah kebijakan pertanian diprioritaskan pada upaya untuk memacu pengembangan agribisnis padi nasional serta melaksanakannya secara konsisten dan berkelanjutan.⁷² Arah pelaksanaan strategi pengembang agribisnis padi nasional dilakukan secara menyeluruh dan integratif yang melibatkan analisa di sektor ekonomi sosial dan politik sehingga mampu mencapai apa yang dimaksudkan dengan ketahanan pangan. Pemantapan ketahanan pangan nasional diartikan sebagai upaya untuk menjamin kebutuhan beras penduduk sehingga kebijakan ketahanan pangan terfokus pada penyediaan beras.

Pengelolaan sektor pertanian pada era orde baru diawali dari peniggalan kebijakan pertanian oleh pemerintah orde lama. Pada tahun 1960 dunia pertanian dilanda Revolusi Hijau. Revolusi Hijau merupakan strategi pertanian yang dikembangkan untuk meningkatkan bahan pangan. Salah satu cara yang diterapkan adalah menciptakan beberapa varietas benih tanaman pangan seperti padi. Revolusi hijau tersebut terjadi di Benua Afrika dan sebagian besar negara Asia tidak terkecuali Indonesia. Secara teknis Revolusi Hijau dilakukan dengan

⁷² Badan Litbang Pertanian, *Ekonomi Padi Beras*, hlm. 1 diakses melalui https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwj33Lzvpb_eAhXaXisKHaV1CjgQFjAAegQICRAC&url=http%3A%2F%2Fwww.litbang.pertanian.go.id%2Fbuku%2Fekonomi-padi-beras%2FBAB-II-2.pdf&usg=AOvVaw3nQLPEJOnEvKPoYXt53vNL pada 13 Oktober 2018 pukul 15.00 WIB.

jalan meningkatkan produksi gabah secara dramatis di daerah-daerah yang air dapat dikendalikan atau diirigasi, laju adopsi varietas unggul tinggi, pupuk yang bertindak cepat digunakan secara berbanyak-banyak, hama dan penyakit utama dikendalikan secara kimiawi dan/atau ketahanan varietas, dan insentif yang menarik berupa subsidi atau dukungan harga.⁷³

Di Indonesia, Revolusi Hijau masuk dalam bentuk Program Panca Usaha Tani. Program ini merupakan program intensifikasi program pertanian. Adapun yang dimaksud dengan Panca Usaha Tani adalah teknik pengolahan lahan pertanian, pengaturan irigasi, pemupukan, pemberantasan hama, dan penggunaan bibit unggul. Program ini dimulai pada musim tanam penghujan dan kemarau pada tahun 1965-1966 di Pulau Jawa dengan proyek uji coba yang disebut Demonstrasi Massal (Demas). Program tersebut melibatkan Institut Pertanian Bogor (IPB) yang kemudian menerjunkan mahasiswanya ke desa-desa untuk melakukan penyuluhan pertanian. Departemen Pertanian menyediakan sarana produksi pertanian (saprotan) berupa benih, pupuk, dan pestisida yang pembagiannya dilakukan oleh BUMN Indonesia yakni PT Pertani. Sementara itu kredit tanpa jaminan yang ditangani oleh Bank Rakyat Indonesia (BRI) ditawarkan kepada kelompok tani melalui Koperasi Unit Desa (KUD) atau kepala desa setempat.

Program Panca Usaha Tani ternyata membuahkan hasil dengan mampu menaikkan keuntungan hasil pertanian sebanyak dua kali lipat dengan catatan terdapat penyuluh yang menemani. Kabar baik Revolusi Hijau tersebut disambut dengan pembentukan Program Bimbingan Massal (Bimas) yang kemudian diikuti pendirian pabrik pupuk kimia dan industri pestisida, serta alat-

⁷³ Tejoyuwono Notohadiprawiro, *Revolusi Hijau dan Konservasi Tanah*, makalah disampaikan pada Kursus Konservasi Sumberdaya Alam Angkatan 1 Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta pada 21-27 Juni 1995, hlm.5.

alat produksi pertanian. Selain membangun sarana pendukung pertanian, pada saat yang bersamaan pemerintah juga membangun balai benih beserta jaringan penangkaran dan pengandaannya di seluruh Indonesia. Sistem pengadaan pupuk dan pestisida pun dibangun melalui Koperasi Unit Desa (KUD) atau kios sarana produksi sebagai ujung tombak pedesaan. Keberadaan KUD sekaligus memperkenalkan bentuk usaha di tingkat pedesaan yang dioperasikan berdasarkan azas kekeluargaan.⁷⁴

Sementara itu di tingkat hulu, pemerintah membangun pabrik pupuk dan mendorong investasi asing untuk membangun pabrik pestisida sebagai industri substitusi impor. Sistem distribusi sarana produksi dikendalikan penuh oleh pemerintah sehingga penyediaan sarana produksi usaha tani tanaman pangan khususnya padi menjadi tidak bermasalah. Hal inilah yang menjadi faktor kunci dalam inovasi teknologi Revolusi Hijau pada usahatani padi dan usahatani tanaman pangan lainnya. Pelaksanaan Revolusi Hijau disiapkan dengan matang baik di tingkat hulu dan hilir sehingga baik kebutuhan sarana maupun sumber daya manusia guna menyukseskan Revolusi Hijau dapat tercapai sesuai target.

Bahkan salah satu penunjang kesuksesannya pelaksanaan Revolusi Hijau adalah hasil penelitian yang dilakukan oleh Departemen Pertanian yang berhasil membuahkan varietas padi berkualitas. Adapun jumlah dan karakteristik varietas benih padi yang dimaksud adalah sebagai berikut :

⁷⁴ Pantjar Simatupang dan I wayan Rusastra, *Kebijakan Pembangunan Sistem Agribisnis Padi*, hlm. 35-38.

Tabel 3
Jumlah dan Karakteristik Varietas Padi yang Dilepas Menurut
Agroekosistem di Indonesia, 1953-1999

Agroekosistem dan Karakteristik Varietas	1950-1966	1966-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999
Sawah dataran rendah					
Jumlah varietas	8	4	14	41	17
Rata-rata hasil (t/ha)	3.875	4.625	4.571	6.890	5.932
	(3,0-4,5)	(4,0-5,5)	(4,0-5,5)	(4-8)	(4-8)
Umur (hari)	148	133	126	122	119
	(140-155)	(125-145)	(110-140)	(100-140)	(115-130)
Rasa					
* Enak	4	2	4	18	10
* Sedang	1	2	2	4	4
* Kurang	3	0	8	16	2
* Ketan	0	0	0	3	1
Sawah dataran rendah					
Jumlah varietas	0	0	3	3	0
Rata-rata hasil (t/ha)			4.820	6.167	
			(4,5-5,0)	(4,0-8,0)	
Umur (hari)			140	123	
				(140-150)	
Rasa					
* Enak			0	0	
* Sedang			1	2	
* Kurang			2	1	
Pasang Surut					
Jumlah varietas	0	0	0	7	6
Rata-rata hasil (t/ha)				4.714	5.167
				(3-7)	(3-6)
Umur (hari)				132	124
				(125-170)	(118-130)
Rasa					
* Enak				1	2
* Sedang				4	0
* Kurang				2	4
Lahan Kering					
Jumlah varietas	3	0	2	11	9
Rata-rata hasil (t/ha)	3.333	0	3.250	3.864	3.361
	(3,0-3,5)		(3,0-3,5)	(3-7)	(2-5)
Umur (hari)	125		110	116	114
	(110-145)		(105-115)	(105-135)	(95-125)
Rasa					
* Enak	3			4	3
* Sedang				6	5
* Kurang			2	1	1
Jumlah Varietas	11	4	19	63	32

Sumber : Simatupang dan Rusastra, hlm.37.

Baiknya progres program Bimas membuat usaha Bimas diperluas. Selain itu pada tahun 1966 dibentuklah Badan Urusan Logistik (Bulog) yang berperan sebagai penyandang dana di Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Sumatera Utara. Dana disalurkan melalui bupati kepada kepala desa untuk diteruskan kepada petani. Revolusi Hijau terbukti mampu memberikan perubahan positif bagi perkembangan pertanian Indonesia.

Sayangnya, meskipun program Panca Usaha Tani dapat dikatakan sukses pelaksanaannya tetap menimbulkan beberapa persoalan. Salah satunya adalah paket kredit meningkat namun tidak diawasi dengan baik sehingga terjadi macet kredit dalam proses pengembaliannya. Selain itu kurangnya tenaga pembimbing teknis memberikan tambahan kendala pelaksanaan program Revolusi Hijau di Indonesia itu. Karena dianggap gagal oleh pemerintah, lantas pada tahun 1968 dicetuskanlah Program Bimas Gotong Royong pada era Pelita I yang dilangsungkan pada tahun 1968-1970. PN Pertani pun selaku penyalur bantuan usaha dan sarana dari Pemerintah digantikan oleh tujuh perusahaan kimia di bidang pertanian asing antara lain Mitsubishi dan CIBA, anak perusahaan produsen obat-obatan kimia BASF di bidang pertanian. Perusahaan tersebut menjadi pemasok sekaligus pembagi saprotan serta konsultasi teknis kepada petani.⁷⁵

Peranan-peranan penggerak saprotan dalam negeri sedikit demi sedikit mulai digantikan oleh asing. Bahkan dalam rangka menyediakan bibit tanaman unggul padi melibatkan *International Rice Research Institute* (IRRI) di Filipina. IRRI merambahkan produk bibit padi varietas unggulnya ke seluruh penjuru dunia tidak terkecuali Indonesia sebagai sasaran pasarnya. Keberadaan benih

⁷⁵ Koernaitmanto, *Op.Cit.*, hlm.27.

dari IRRI secara perlahan menggantikan benih padi lokal. Bahkan pada tahun 1972 IRRI bekerja sama dengan Balai Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian dalam rangka pengadaan benih padi varietas unggul ini.⁷⁶

Program kerjasama tersebut dinilai sejumlah pihak sebagai salah satu program termahal yang tidak memberikan efek signifikan terhadap perkembangan pertanian dalam negeri. Karena pada dasarnya baik IRRI ataupun sejumlah perusahaan asing yang bertugas menyediakan saprotan hanya memanfaatkan kesempatan yang diberikan oleh Pemerintah Indonesia. Mereka secara perlahan berusaha mengembangkan pasar bagi produk-produk yang dihasilkannya. Revolusi Hijau yang semula dicetuskan untuk meningkatkan jumlah produksi padi dan meningkatkan kesejahteraan petani justru berbalik menjadi sarana pembuka pasar bagi perusahaan-perusahaan asing yang bergerak di bidang pertanian.⁷⁷

Program Bimas Gotong Royong untuk pertama kalinya memperkenalkan penggunaan benih pabrikan dan bahan kimia pertanian di pedesaan Indonesia. Penggunaan bahan kimia pada penyemprotan ekstensif melalui udara untuk mengendalikan hama penggerek batang padi telah menimbulkan ekses yang dramatik. Sejak itu perkembangan hama wereng menjadi tidak terkendali karena dengan menggunakan pestisida, musuh alami wereng juga ikut terbasmi oleh pestisida. Program Bimas yang menjadi bagian dari Revolusi Hijau telah menimbulkan ledakan hama serta ketergantungan saprotan kimiawi di pedesaan.

Akibat ledakan hama tersebut, pada tahun 1975 menyebabkan gagal panen. Akibat gagal panen petani tidak mampu memenuhi pasokan padi yang

⁷⁶ *Ibid.*, hlm.28.

⁷⁷ *Op.Cit.*,

ditargetkan oleh Pemerintah selain itu, karena tidak memperoleh pendapatan petani tidak mampu membayar kredit saprotan yang diprogramkan oleh Pemerintah untuk membeli saprotan kimiawi. Program Bimas Gotong Royong pada akhirnya dinyatakan gagal oleh Pemerintah dan resmi ditutup pada tahun 1980.

Setelah dua kali gagal melaksanakan program berbasis bimbingan petani selama kurun waktu 1965-1980 pemerintah orde baru menyusun program swasembada beras yang mulai dijalankan pada tahun 1984. Seluruh aparat dan sektor pemerintah dikerahkan untuk mendukung pelaksanaan program swasembada beras dengan segala cara. Bentuk dukungan yang diberikan oleh Departemen Pekerjaan Umum adalah dengan membangun jaringan irigasi, sedangkan Departemen Koperasi membentuk sistem Koperasi Unit Desa. Sementara itu, Bulog bertanggung jawab untuk mengurus persediaan dan stabilisasi harga beras. Lembaga penelitian pemerintah bekerja sama dengan perguruan tinggi untuk melakukan penelitian dalam rangka menciptakan benih unggul padi. Di sisi lain, aparat keamanan seperti militer dilibatkan untuk turun tangan membantu pelaksanaan penyuluhan pertanian kepada petani di pedesaan. Swasembada beras menjadi program pemersatu antara aparat keamanan dan pemerintah untuk mencapai tujuan meningkatkan persediaan pasokan beras dalam negeri.

Berkat komitmen politik yang tinggi, konsisten, dan berkelanjutan dukungan anggaran pemerintah yang besar serta pengorbanan patriotik petani, program peningkatan produksi beras nasional berhasil secara kuantitatif sehingga status Indonesia berubah dari importir beras terbesar di dunia menjadi berswasembada beras pada tahun 1984. Program swasembada beras dapat

digunakan untuk menjaga ketahanan pangan sehingga mencegah persoalan kelaparan berskala besar. Meskipun swasembada berjalan dengan sukses terdapat beberapa poin evaluasi pelaksanaan program tersebut yakni :⁷⁸

1. Waktu yang dibutuhkan untuk melaksanakan program swasembada beras cukup lama yakni membutuhkan waktu lebih kurang selama 25 tahun dengan ongkos yang besar tetapi kejayaan swasembada hanya bertahan selama lima tahun. Swasembada dinilai hanya untuk memenuhi kebutuhan pangan sekarang yang tidak memiliki nilai kontinuitas pangan di masa mendatang.
2. Kebijakan yang berorientasi pada peningkatan produksi beras nasional telah menyebabkan petani terperangkap dalam kemiskinan dan tidak kondusif pula bagi pemantapan ketahanan pangan keluarga di pedesaan secara umum dan petani gurem pada khususnya. Kebijakan yang ditempuh hanya berfokus pada peningkatan produksi beras di daerah persawahan sehingga tidak menjangkau peningkatan jumlah produksi tanaman pangan non-beras seperti kedelai dan jagung. Swasembada beras hanya berhasil di daerah Indonesia Barat dan Tengah sementara tidak menjangkau ketersediaan pangan di daerah Timur seperti Papua dan NTT.
3. Intensifikasi usahatani dan penurunan kualitas irigasi telah membuat usahatani pangan rentan terhadap serangan hama dan perubahan iklim sehingga produksi pangan tidak stabil menurut waktu. Ancaman ketidakstabilan produksi ini makin berbahaya karena fenomena El Nino telah menunjukkan gejala perubahan yang makin sering dan tidak menentu.

⁷⁸ Pandjar Simatupang dan I Wayan Rusastra, *Op.Cit.*, hlm.42.

Akibatnya, produksi padi domestik makin tidak dapat diandalkan sebagai sumber pengadaan beras nasional.

4. Kebijakan produksi beras telah menyebabkan overekstensifikasi penggunaan lahan dan overintensifikasi penggunaan pupuk dan pestisida sehingga menimbulkan efek negatif terhadap kualitas lingkungan.

Selain poin evaluasi pelaksanaan Swasembada beras di atas, beberapa pihak yang menuding keberadaan program tersebut sebagai alat politik Soeharto agar tetap menjadi penguasa. Dengan ketersediaan pasokan beras dalam negeri yang melimpah tentu harga beras akan murah dan terjamin ketersediaannya di pasar. Petani secara tidak langsung memberikan subsidi kepada masyarakat perkotaan. Tujuan swasembada beras ini adalah untuk menjaga stabilitas politik hubungan Soeharto dengan masyarakat perkotaan yang tidak lain merupakan orang-orang kaya yang mampu memberikan hak suaranya untuk memiliki Soeharto pada pesta demokrasi pemilihan presiden berikutnya.⁷⁹

Meskipun swasembada beras dinilai sukses, menjelang akhir pemerintahan orde baru sektor pertanian justru ditinggalkan secara perlahan. Pertanian yang semula menjadi sektor utama objek pembangunan ekonomi negara mulai dialihkan dengan permainan modal. Pembangunan ekonomi mulai beralih pada modal konglomerasi dan korporasi besar. Kebijakan perekonomian yang semula mendorong kemandirian masyarakat perdesaan mulai dialihkan mendorong pertumbuhan masyarakat perkotaan saja. Bisnis dan industri menjadi komoditi perekonomian yang diutamakan. Tidak hanya itu bahkan industri nasional tidak lagi berbahan baku hasil pertanian lokal melainkan mulai mengandalkan produk impor tidak terkecuali impor bahan pangan. Tumpuan pemerintah untuk

⁷⁹ *Op.cit.*, hlm.30.

membayai pembangunan hanya terfokus pada sektor minyak dan gas bumi yang bersifat *renewable*.

Menurut Departemen Pertanian, sejak tahun 1989 Indonesia menjadi pengimpor bahan pangan terbesar di dunia. Bahan pangan tersebut meliputi dua juta ton beras (pengimpor terbesar di dunia), 1.6 juta ton gula (terbesar kedua), 1 juta ton kedelai, 4.5 juta ton gandum, 1.2 juta ton jagung, 500.000 ekor sapi, dan 1 juta ton garam. Impor bahan pangan tersebut berlangsung selama satu dekade yakni sampai pada tahun 1998. Bahkan selama kurun waktu satu dekade tersebut Indonesia telah mengimpor 5.8 juta ton beras atau setara dengan hampir 50% produksi beras dunia, yang 12 juta ton per tahun dengan bea masuk 0% demi kepentingan masyarakat perkotaan seperti yang telah disinggung di atas.⁸⁰

Tingginya angka impor bahan pangan yang dilakukan oleh pemerintah orde baru pada saat memasuki akhir tahun 1980an menjadi suatu catatan tersendiri bagi konsistensi pelaksanaan kebijakan pangan dalam negeri. Selama kurun waktu 14 (empat belas) tahun lamanya pemerintah Indonesia berjuang untuk bisa mandiri dalam menyediakan pasokan pangan dalam negeri khususnya beras, menjelang kesuksesan swasembada beras tahun 1984, Indonesia kembali menerapkan pola lama untuk melakukan impor secara terus menerus. Nasib petani yang semula digaungkan menjadi penentu terlaksananya ketahanan pangan nasional mulai ditanggalkan secara perlahan. Era 1990an dapat dikatakan sebagai dimulainya era asing di Indonesia.

Keberadaan asing di Indonesia pada dasarnya bukan hal yang baru mengingat pada era orde lama telah diundangkan Undang-Undang Nomor 78 Tahun 1958 tentang Penanaman Modal Asing yang kemudian diperbarui

⁸⁰ Koerniatmanto Soetoprawiro, *Op.Cit.*, hlm.31.

menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (UU PMA) pada era orde baru. Dengan disahkannya UU PMA maka resmi keberadaan asing melalui penanaman modal legal adanya. Modal asing dianggap pemerintah sangat penting untuk membantu mendorong pembangunan nasional negara. Oleh sejumlah kalangan UU PMA merupakan salah satu produk hukum yang bercorak liberal-kapitalis.

Sementara itu pada tahun 1970, pemerintah orde baru menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1970 tentang Penyempurnaan Ekspor, Impor, dan Lalu Lintas Devisa yang digunakan untuk menarik pemodal asing ke Indonesia. Dalam PP tersebut, pemerintah memberikan kemudahan bagi pemodal asing diantaranya berupa pembebasan devisa, penyederhanaan nilai tukar tunggal, dan menggunakan Dollar AS sebagai patokan dasar nilai rupiah. Penerapan pembebasan devisa menjadi tonggak integrasi perekonomian nasional ke dalam perekonomian internasional sehingga peristiwa ekonomi dan politik pada lingkup internasional akan sangat mempengaruhi perekonomian Indonesia. Lahirnya UU PMA menjadi sarana pemerintah untuk melahirkan sebanyak-banyaknya pengusaha klien yang berlindung pada patron politik di pemerintahan untuk mendapatkan hak-hak istimewa dalam berbisnis.⁸¹

Selain disebabkan adanya faktor penunjang dari UU PMA, tingginya kegiatan impor bahan pangan selama menjelang akhir tahun 1980an disebabkan oleh karena adanya kebijakan Paket Mei 1986 yang membebaskan produsen eksportir untuk mengimpor langsung bahan baku mereka. Untuk mendukung pelaksanaan Paket Mei 1986, Pemerintah menerbitkan peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1987 dan Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1987 yang

⁸¹ Widigdo Sukarman, *Liberalisasi Perbankan Indonesia: Suatu Telaah Ekonomi-Politik*, ctk. Pertama, (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2014), hlm.112.

mengatur mengenai deregulasi perizinan di bidang ekspor impor komoditas perdagangan. Pada tahun yang sama pemerintah melakukan deregulasi izin ekspor dan pembebasan biaya masuk barang tertentu melalui paket Desember 1987.⁸² Pada tahun 1986 tercatat bahwa tingkat pertumbuhan ekonomi kembali meningkat menjadi 5,9% meskipun sedikit menurun menjadi 4,9% di tahun 1987.

Usaha pemerintah untuk melakukan sejumlah deregulasi perizinan ekspor melalui penerbitan PP dan Keputusan Presiden menjadi jalan yang sangat efektif untuk membuka pasar asing di Indonesia. Maka tidak heran jika kesuksesan Swasembada Beras pada tahun 1984 merupakan kesuksesan yang semu karena hanya bersifat sesaat. Padahal setelah adanya Swasembada Beras kondisi perekonomian Indonesia mengalami pertumbuhan hingga mencapai 5,7%. Hal tersebut disebabkan strategi pembangunan ekonomi yang berbasis pertanian. Tidak hanya pertanian dalam konteks beras, pertanian dalam konteks pangan, peternakan, perkebunan, dan perikanan seluruhnya mengalami pertumbuhan dan bahkan mencatatkan diri pada angka pertumbuhan 6.8%.

Semenjak pemerintah mengutamakan impor bahan pangan, sektor pertanian mengalami penurunan yang tajam yakni tingkat pertumbuhannya di bawah 3.4% per tahun. Pada tahun 1986-1997 sektor pertanian mengalami penurunan yang drastis karena secara tidak langsung Pemerintah telah mencoba menggeser pertanian sebagai tumpuan perekonomian negara menjadi sektor industri yang dimodali oleh asing. Pergeseran tumpuan ekonomi negara ke arah industri pada dasarnya bukanlah ide yang baru. Pada tahun 1950 Soemitro selaku Menteri Perdagangan, pada era pemerintahan orde lama telah digagas

⁸² *Ibid.*, hlm.157.

kebijakan industrialisasi pada tingkat kecil, menengah, dan besar. Pada era pemerintahan orde baru dengan jabatan yang sama beliau menerapkan ide industrialisasinya dengan konsep liberal.⁸³

Industrialisasi yang bercorak liberal di bidang pertanian salah satunya ditunjukkan dengan adanya kebijakan investasi asing Orde Baru dalam penyediaan pupuk kimia dan pestisida. Revolusi Hijau yang dilangsungkan sejak tahun 1970-an harus dibayar mahal dengan ketergantungan sektor pertanian pada teknologi revolusi industri berupa pupuk kimia dan pestisida. Pada tahun 1995, kebijakan pemerintah mengurangi subsidi sektor pertanian membuat petani semakin menderita. Hal ini tidak lain sebagai konsekuensi yang harus dijalankan oleh pemerintah pasca menandatangani ratifikasi anggota *World Trade Organization* (WTO) melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing the World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia).

Salah satu ketentuan mengenai pertanian (*agriculture*) dalam WTO adalah mengesahkan perundingan di bidang pertanian untuk memperbaiki akses pasar melalui pengurangan hambatan impor, memperbaiki iklim persaingan melalui peningkatan disiplin dalam penggunaan subsidi pertanian yang bersifat langsung atau tidak langsung, dan mengurangi dampak negatif dari ketentuan mengenai Perlindungan Kesehatan Manusia, Hewan dan Tanaman (*Sanitary and Phytosanitary*). Poin yang hendak dicapai dalam WTO adalah pengurangan tarif bahan komoditas perdagangan termasuk pula mengurangi hambatan proses ekspor impor antar negara anggota. Hal tersebutlah yang juga mendasari banyak dilakukan deregulasi perizinan ekspor impor di Indonesia pada sejak tahun

⁸³ Wahyu Budi Nugroho, *Konstelasi Ekonomi, Sosial, dan Politik di Era Orde Baru*, makalah disampaikan dalam peringatan 19 Tahun Reformasi yang diselenggarakan oleh BEM-PM Universitas Udayana di Fakultas Ekonomi dan Bisnis pada 27-28 Mei 2018 hlm.5.

1989. Adanya kebijakan ini termasuk pula untuk mendukung pasar bebas sebagaimana yang dicanangkan oleh WTO.

Model liberalisasi perdagangan yang dicontohkan oleh WTO secara langsung telah menekan pertanian dalam negeri. Kebijakan pemerintah untuk membiarkan asing menguasai sarana produksi pertanian mengakibatkan sektor pupuk kimia dan pestisida dikuasai oleh korporasi transnasional raksasa seperti Monsanto dan Sygenta. Dampaknya kemudian petani dirugikan akibat patokan harga yang terlalu tinggi dari perusahaan-perusahaan raksasa tersebut.⁸⁴ Pasca diratifikasinya UU WTO, tidak berarti pertumbuhan ekonomi dalam negeri meningkat. Deregulasi kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah berdampak pada semakin menurunnya rasio investasi terhadap Pendapatan Domestik Bruto (PDB) semenjak tahun 1994.

Pada tahun 1993 rasio investasi terhadap PDB masih cukup tinggi yakni sebesar 53%, turun menjadi 34% pada tahun 1994 dan 1995 hingga menjadi 32% pada 1996. Menurunnya perolehan PDB tersebut juga berbanding terbalik dengan meningkatnya utang swasta luar negeri. Pada tahun 1993, rasio utang swasta sebesar 28% dari utang luar negeri, meningkat menjadi 34% pada tahun 1994, 40% pada tahun 1995, dan 46% tahun 1996. Secara logika peningkatan utang swasta luar negeri seharusnya menunjukkan adanya peningkatan investasi di Indonesia, namun dalam kenyataannya peningkatan utang tersebut tidaklah demikian karena sebagian besar utang tersebut digunakan dalam transaksi portofolio di pasar modal.⁸⁵

⁸⁴ Revisond Baswir, *Pembangunan Tanpa Perasaan*, (Jakarta:ELSAM,2002), hlm.26.

⁸⁵ Widigdo Sukarman, *Op.cit.*, hlm. 196. Disamping transaksi portofolio pasar modal, peningkatan utang swasta dipicu pula oleh makin maraknya proyek pembangunan properti dan infrastruktur berskala besar yang sebagian besar terkonsentrasi di Jakarta dan Surabaya. Lihat Andrianof A. Chaniago, *Op.Cit.*, hlm. 66-67. Makin maraknya proyek pembangunan properti merupakan implikasi dari liberalisasi-deregulasi pertanahan tahun 1988-1989 yang kemudian dimanfaatkan oleh para pelaku usaha (konglomerat) untuk memperbesar

Kondisi perekonomian nasional yang sebelumnya dianggap cukup sehat berubah menjadi sangat mengkhawatirkan pasca terjadinya krisis ekonomi Thailand pada tahun 1997. Krisis tersebut mengakibatkan sistem nilai tukar mengambang terkendali menjadi sistem nilai tukar mengambang bebas. Hal tersebut membuat keracunan di kalangan para pelaku usaha dikarenakan utang-utang luar negeri yang dimiliki sebelumnya dilakukan tanpa adanya lindung nilai sebagai akibat adanya jaminan implisit pemerintah yakni depresi Rupiah terhadap Dollar AS sebesar 3,5%-5% per tahun. Keracunan tersebut berujung pada tindakan spekulatif para pelaku usaha domestik dengan melakukan pembelian Dollar AS secara besar-besaran yang salah satunya bertujuan untuk membayar utang para pelaku usaha dalam mata uang Dollar AS yang akan jatuh tempo.⁸⁶ Dalam studi Didik J. Rachbini diungkapkan bahwa utang swasta yang akan jatuh tempo pada pertengahan tahun 1997 diperkirakan mencapai US\$ 34,3 miliar.⁸⁷ Akibat dari tindakan spekulatif tersebut adalah merosotnya nilai tukar Rupiah yang menembus Rp 3.000,00 per Dollar AS pada Agustus 1997.⁸⁸

Pasca merosotnya nilai tukar rupiah, melalui sidang kabinet 8 Oktober 1997, pemerintah memutuskan untuk meminta bantuan IMF. Bantuan yang diminta pemerintah pada IMF awalnya hanya berupa *precautionary arrangement*, yakni sebuah bantuan atau dukungan yang bersifat psikologis untuk memulihkan kepercayaan pasar. Menanggapi permintaan tersebut, IMF justru merekomendasikan pemberian *Stand-by Arrangement* (SBA) yang disertai dengan persyaratan-persyaratan dan kebijakan yang harus ditempuh

bisnis mereka melalui penguasaan lahan dan pembangunan properti skala besar. Baca, Andrianof A. Chaniago, *Ibid.*, hlm.71. Proyek pembangunan properti dan infrastruktur tersebut sebagian besar dibiayai oleh utang asing luar negeri jangka pendek dalam bentuk Dollar AS. *Ibid.*, hlm.67.

⁸⁶ *Ibid.*, hlm. 209-212.

⁸⁷ Didik J. Rachbini, *Ekonomi Politik Utang*, (Jakarta: Ghalia, 2001), hlm. 24-31, dikutip dari Widigdo Sukarman, *Ibid.*, hlm. 223.

⁸⁸ *Ibid.*, hlm. 212.

oleh pemerintah Indonesia. Atas rekomendasi IMF, pemerintah Indonesia lantas mengambil langkah pragmatis dengan menerima rekomendasi IMF.⁸⁹

Sebagai akibat penerima bantuan dari IMF, maka Indonesia harus melaksanakan rekomendasi IMF. Pada hakikatnya rekomendasi IMF dalam butir-butir kesepakatan LoI tersebut bertujuan untuk mengintegrasikan ekonomi nasional ke dalam ekonomi global secara permanen melalui penerapan-penerapan rekomendasi kebijakan tertentu.⁹⁰ Rekomendasi kebijakan tersebut merupakan kebijakan yang bersifat liberalis-kapitalis dan dikenal dengan sebutan Konsensus Washington,⁹¹ yang antara lain merekomendasikan (1) liberalisasi perdagangan-perdagangan bebas, (2) liberalisasi pasar modal, (3) nilai tukar mengambang, (4) suku bunga ditentukan pasar, (5) deregulasi pasar, (6) privatisasi BUMN, (7) pengalihan anggaran subsidi kepada sektor publik atau sosial, (8) disiplin kebijakan fiskal/anggaran berimbang, (9) reformasi pajak, (10) perlindungan atas Hak Milik dan Hak Cipta.⁹²

Keberadaan rekomendasi IMF yang dituangkan melalui kebijakan perekonomian oleh Pemerintah Indonesia berdampak pada perdagangan Indonesia. Dimana mayoritas barang dagangan merupakan hasil impor sehingga

⁸⁹ Dalam Berdasarkan Letter of Intent (LoI) tanggal 31 Oktober 1997 yang ditandatangani oleh Menteri Keuangan Mar'ie Muhammad dan Gubernur Bank Indonesia J. Soedradjad Djiwandono menerima rekomendasi IMF tersebut dan meminta Stand-by Arrangement IMF selama tiga tahun. Dalam LoI tersebut pemerintah berkomitmen untuk menerapkan kebijakan ekonomi sesuai dengan rekomendasi IMF yang terdiri dari kebijakan makro ekonomi, restrukturisasi perbankan, dan reformasi struktural. Baca: *Indonesia Letter of Intent, October, 31, 1997*, terdapat dalam <https://www.imf.org/external/np/loi/103197.htm>, diakses pada 3 November 2014, pukul 12.54. Sehari setelah ditandatanganinya LoI, pemerintah langsung melaksanakan arahan IMF dengan melikuidasi 16 bank bermasalah. Sebagai konsekuensinya, BI harus menyediakan dana talangan untuk mengembalikan dana deposit yang kemudian dikenal dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI). Hingga akhir tahun 1997, BI telah mengeluarkan dana BLBI hingga mencapai Rp 48,8 triliun. Baca: Widigdo Sukarman, *Op.cit.*, hlm. 216.

⁹⁰ Sritua Arief dan Adi Sasono, *Indonesia Ketergantungan dan Keterbelakangan*, ctk. pertama, (Jakarta: Penerbit Mizan, 2013), hlm. 162.

⁹¹ Istilah Konsensus Washington diperkenalkan oleh John Williamson pada tahun 1989. Istilah tersebut mengacu pada sepuluh butir rekomendasi kebijakan yang direkomendasikan oleh IMF, World Bank, dan US Treasury Department kepada negara-negara berkembang yang dilanda krisis ekonomi.

⁹² Muhammad Amien Rais, *Agenda Mendesak Bangsa: Selamatkan Indonesia*, PPSK Press, Yogyakarta, 2008, hlm. , lihat: *Washington Consensus*, terdapat dalam http://en.wikipedia.org/wiki/Washington_Consensus, diakses pada 13 Oktober, pukul 20.45.

menenggelamkan produk-produk dalam negeri. Termasuk pula didalamnya adalah produk pertanian, pasca ditandatanganinya LoI IMF pada tahun 1998 kondisi pertanian Indonesia semakin memburuk karena tidak lagi mendapat tempat di pasar dalam negeri.

A.3 Politik Hukum Pertanian di Era Reformasi (1999-sekarang)

Pertanian di era reformasi diawali dengan beban berat karena harus menanggung dampak dari krisis ekonomi untuk menyerap limpahan tenaga kerja sektor informal dan perkotaan, daya tahan sektor pertanian menjadi tidak kuat. Pada periode 1998-2000 sektor pertanian sempat menjadi penyelamat ekonomi Indonesia. Hal ini disebabkan lonjakan nilai tukar dollar Amerika Serikat yang dinikmati komoditas ekspor sektor pertanian, terutama perkebunan dan perikanan. Namun, ketika basis untuk membangun kualitas pertumbuhan sektor pertanian dilupakan, sektor ini hanya mampu memberikan pertumbuhan sebesar 1.9% per tahun.

Selain faktor krisis ekonomi, transisi politik dan desentralisasi menjadi salah satu penyebab kaburnya kebijakan pertanian di awal reformasi. Pasca diterbitkannya paket kebijakan desentralisasi ekonomi melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang kemudian direvisi dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Pemerintah pusat telah memberikan sebagian kewenangan pengelolaan pertanian kepada pemerintah daerah.

Pasca program desentralisasi dicanangkan, tujuan pembangunan pertanian diarahkan dengan menggunakan pendekatan agribisnis. Pendekatan agribisnis ditafsirkan sebagai pendekatan yang didasarkan atas pandangan kesisteman dimana sistem tersebut hanya akan bekerja dan berjalan secara berkelanjutan apabila didasarkan atas hubungan kemitraan antar para pelaku dalam sistem tersebut. Pendekatan agribisnis juga mementingkan peranan pasar dalam alokasi dan distribusi sumberdaya. Oleh karena itu inisiatif dan peranan individu atau organisasi ekonomi menjadi penting. Dengan demikian peran serta petani, dunia usaha, dan masyarakat menjadi unsur utama dalam sistem agribisnis, sedangkan pemerintah perannya menjadi terbatas pada aspek-aspek tertentu yang memang telah menjadi tugas dan wewenang pemerintah seperti merumuskan dan melaksanakan kebijaksanaan, menyusun peraturan perundang-undangan dan mengembangkan penelitian dan pengembangan pertanian.

Dukungan untuk mewujudkan pendekatan agribisnis dilakukan dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman (UU Sistem Budidaya Tanama). UU ini memberikan kebebasan kepada petani untuk memilih jenis tanaman yang hendak ditanam. UU Sistem Budidaya Tanaman berisikan tiga hal pokok yakni :

1. Meningkatkan dan memperluas penganekaragaman hasil tanaman guna memenuhi kebutuhan pangan, sandang, papan, kesehatan, industri dalam negeri dan memperbesar ekspor.
2. Meningkatkan pendapatan dan taraf hidup petani.
3. Mendorong perluasan dan pemerataan kesempatan berusaha dan kesempatan kerja.

Meskipun tujuan dari diterbitkannya UU Sistem Budidaya Tanaman positif, pada pelaksanaannya terdapat beberapa kelamahan. UU Sistem Budidaya Tanaman cenderung merugikan petani karena UU tersebut membuka peluang masuknya pemodal asing. Peluang masuknya modal asing dapat dilihat dalam Pasal 7 ayat (1) yang berbunyi Setiap orang atau badan hukum yang membuka dan mengolah lahan dalam luasan tertentu untuk keperluan budidaya tanaman wajib mengikuti tata cara yang dapat mencegah timbulnya kerusakan lingkungan hidup. Frasa setiap orang atau badan hukum dalam Pasal 7 ayat (1) tersebut tidak menjelaskan apakah subjek yang dimaksud merupakan warga negara Indonesia dan/atau warga negara asing.

Selain itu Pasal 10 ayat (1) yang berbunyi introduksi dari luar negeri dilakukan dalam bentuk benih atau materi induk untuk pemuliaan tanaman. Introduksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh pemerintah dan dapat pula dilakukan oleh perorangan atau badan hukum (Pasal 10 ayat (2)). Kedua ayat di atas menegaskan bahwa asing diberikan peluang untuk masuk ke dalam sektor agribisnis dalam negeri melalui bentuk benih atau materi induk pemuliaan tanaman. Pasal ini menunjukkan bahwa benih tanaman pangan dapat diambil dari asing melalui introduksi. Hal ini seperti mengulang pola pengadaan saprotan pupuk kimia dan pestisida oleh Perusahaan asing pada saat menjalankan program Binmas dan Swasembada Beras. Dalam hal peluang asing untuk memasukan benih ke dalam pertanian dalam negeri bukan hal yang tidak mungkin apabila petani akan mengalami ketergantungan dan monopoli harga benih yang hanya menguntungkan perusahaan asing.

Keberadaan sistem budidaya tanaman justru memaksa petani untuk patuh pada kepentingan-kepentingan pencari modal. Petani dipaksa untuk melakukan

keinginan pemerintah yang sebenarnya hanya menguntungkan perusahaan-perusahaan multinasional. Sekitar Juli-Agustus 2012 sebuah perusahaan benih, Syngenta, bermitra dengan kelompok tani di Pasuruan dengan program pembenihan tanaman jagung. Petani menyambut dengan antusias karena perusahaan siap membeli jagung pipil kering dengan harga Rp 2.950,-, sementara harga dipasar Rp 2.500,-per kilogram. Perusahaan pun memberikan pinjaman pupuk dan biaya garap. Setelah perusahaan membeli benih jagung petani dan mengemasnya ulang, mereka menjual ke petani dengan harga yang lebih tinggi yaitu Rp 55.000,- s.d. Rp 75.000,-. Hal ini sangat merugikan petani. Selain itu, petani juga menjadi korban permainan benih impor. Benih hibrida terhitung mahal, mencapai Rp 50.000,- per kilogram. Sedangkan benih unggul nonhibrida hanya Rp 6.000,- sampai Rp 7.000,-. Padahal kualitas benih padi hibrida kurang baik dan merugikan petani. Benih padi hibrida muncul untuk melanjutkan program peningkatan produksi beras nasional (P2BN) pada tahun 2007 untuk mencapai surplus nasional 10 juta ton pada 2014.⁹³

Selain kasus di atas, kebebasan introduksi benih oleh perusahaan asing rawan pula memasukan jenis benih hasil rekayasa genetik (*Genetically Modified Organism (GMO)*) seperti yang dibawa oleh PT. Monsanto. Perusahaan Monsanto merupakan perusahaan multinasional Amerika Serikat yang bergerak di bidang agrikultur. Monsanto dikenal sebagai perusahaan yang sukses di bidang GMO (*Genetically Modified Organism*). Salah satu produk andalan yang dihasilkan adalah benih tanaman jagung transgenik. Pada tahun 2006, Monsanto mengakuisisi *Delta & pine Land* yang kemudian menghasilkan produk benih terminator yaitu benih yang hanya bisa ditanam satu kali sehingga petani tidak

⁹³ Catur Wulandari, *Analisis Judicial Review UU No.12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman: Responsivitas Pemerintah Terhadap Kebutuhan Petani*, tugas mata kuliah analisis kebijakan publik, Universitas Negeri Sebelas Surakarta, hlm.4.

dapat menyimpan dan menggunakan hasilnya untuk penanaman selanjutnya. Benih jagung yang diperjualbelikan oleh Monsanto pun diolah menjadi benih terminator sehingga petani yang membutuhkan benih jagung tersebut harus membeli benih baru setiap masa habis panen. Bahkan perusahaan ini telah memiliki banyak cabang di berbagai belahan dunia termasuk pula di Indonesia. Meskipun terkesan sukses, banyak persoalan dibalik kesuksesan perdagangan barang rekayasa tersebut tidak lain dikarenakan GMO membahayakan perkembangan fisik dan mental. Alasan tersebutlah yang menyebabkan beberapa negara maju mengajukan penolakan dan mengkampanyekan gerakan anti GMO.

Produk-produk pertanian hasil GMO diatur dengan kebijakan WTO (*World Trade Organization*) yang bertujuan untuk melakukan reformasi kebijakan perdagangan di bidang pertanian. WTO selaku organisasi tertinggi yang mengelola manajemen perdagangan internasional berkewajiban menyusun kebijakan perlindungan kesehatan masyarakat terutama dari perdagangan produk-produk pangan. Adapun terdapat dua perjanjian di bidang pangan yang mengatur keberadaan produk GMO yakni *Sanitary and Phytosanitary (SPS)* dan *Technical Barrier to Trade (TBT)*. WTO menunjukkan pentingnya *precautionary principle* dalam praktek perdagangan produk GMO.

Kewajiban mendasar yang diatur dalam SPS adalah kewajiban yang berkaitan dengan analisis resiko dalam bentuk penilaian resiko dengan manajemen resiko sebagaimana diatur dalam Pasal 5.1 Perjanjian SPS yang berbunyi:

Members shall ensure that their sanitary or phytosanitary measures are based on an assessment, as appropriate to the circumstances, of the risks to human, animal, or plant life or health, taking into account risk

assessment techniques developed by the relevant international organizations.

Pada dasarnya dalam SPS pun tidak ditegaskan persoalan standardisasi produk-produk GMO yang dapat disepakati oleh negara-negara di dunia. SPS hanya mengakomodir adanya badan banding sebagai wujud manajemen risiko atas produk GMO yang diperjualbelikan di bawah WTO.⁹⁴ Selain itu, salah satu organisasi internasional di bawah WTO yang berfungsi untuk melindungi kesehatan konsumen dan menjamin terciptanya perdagangan pangan yang aman adalah *Codex Alimentarius Commission*. *Codex Alimentarius Commission* bekerja sama dengan FAO dan WHO untuk membahas mengenai upaya perlindungan kesehatan konsumen yang pada dasarnya menitikberatkan pada prinsip kehati-hatian masing-masing negara.

Sementara itu upaya perlindungan kesehatan konsumen dan keamanan pangan dapat menghambat laju perdagangan internasional. Oleh karenanya *Technical Barriers to Trade* (TBT) dibentuk untuk melindungi hubungan perdagangan internasional. Di Indonesia produk rekayasa genetik dalam bidang pangan di Indonesia diatur dalam Pasal 77, Pasal 78, dan Pasal 79 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (UU Pangan). Pada dasarnya baik peraturan di tingkat internasional hingga kebijakan dalam lingkup nasional mengizinkan perdagangan produk GMO akan tetapi proteksi dari GMO sendiri diatur secara teknis oleh masing-masing negara.

Akan tetapi meskipun Pemerintah telah membatasi produk GMO melalui penerbitan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2005 tentang Keamanan Hayati Produk Rekayasa Genetik dan Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2010

⁹⁴ Elisse Yuni Purnamasari, *Penyelesaian Sengketa Produk Rekayasa Genetika (Genetically Modified Products) Antara Uni Eropa dengan Amerika Serikat dengan Analisa Sanitary and Phytosanitary Agreement (SPS Agreement)*, *Diponegoro Law Journal Volume 6 No.2 Tahun 2017*, hlm.8-9.

tentang Komisi Keamanan hayati Produk Rekayasa Genetik, persebaran benih GMO terbilang mengkhawatirkan. Selain memiliki dampak negatif karena merusak kesehatan fisik dan mental, keberadaan benih jagung GMO terkhusus benih jagung Monsanto berujung pada persoalan monopoli dagang. Hal tersebut dikarenakan benih terminator yang dipatenkan oleh Monsanto berdampak pada keterikatan petani jagung yang harus membeli benih setiap se usai panen. Petani dilarang menimbun ataupun mengembangkan bahkan menggunakan benih jagung lain untuk mereka tanam. Persoalan ini diperparah dengan program kemitraan yang dicanangkan oleh pemerintah melalui Bank Rakyat Indonesia (BRI) yang bekerjasama dengan perusahaan internasional salah satunya Monsanto.⁹⁵

Program kemitraan tersebut justru merugikan petani karena petani bertindak seolah menjadi buruh perusahaan yang bertugas untuk memastikan keberlangsungan penanaman benih jagung Monsanto. Terlebih target Monsanto di Indonesia adalah menguasai sekitar 30% pasar benih jagung Indonesia.⁹⁶ Sehingga langkah program kemitraan dengan pemerintah merupakan langkah yang tepat untuk membuka akses pasar benih jagung kepada petani jagung Indonesia termasuk pula membuat pola ketergantungan petani kepada perusahaan terkait.

Persoalan dua perusahaan besar penyedia bibit tanaman pangan di atas telah menjadi bukti nyata bahwa benih yang dibawa ke Indonesia bukanlah benih berkualitas unggul. Pun dalam distribusi penyebarannya melibatkan sistem perdagangan dalam negeri berbasis kemitraan. Kemitraan tersebut dilakukan dengan kerjasama pada Bank-Bank BUMN sebagai penjamin kredit

⁹⁵ Diakses melalui <https://www.merdeka.com/uang/sekjen-api-skema-kemitraan-dengan-perusahaan-besar-rugikan-petani.html> pada 01 Oktober 2018.

⁹⁶ Diakses melalui <http://www.nu.or.id/post/read/42583/petani-lawan-monsanto-3-habis> pada 01 Oktober 2018.

petani. Petani yang sudah terjerat pada monopoli perdagangan benih oleh perusahaan besar masih harus menanggung utang piutang atas pinjaman yang dilakukan pada Bank.

Pada dasarnya keberadaan GMO di Indonesia sendiri diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2005 tentang Keamanan Hayati Produk Rekayasa Genetik (PRG). eknologi rekayasa genetik, seperti juga pemuliaan secara konvensional, digunakan untuk perbaikan sifat suatu organisme. Seperti contohnya pada tanaman, teknologi ini digunakan untuk meningkatkan ketahanan tanaman terhadap cekaman biotik dan abiotik, dua faktor penyebab penurunan produksi tanaman. Selain itu, teknologi ini dapat digunakan untuk peningkatan kandungan nutrisi tanaman dan produksi vaksin dalam tanaman. Padi Bt tahan penggerek batang, pepaya tahan penyakit papaya ringspot virus, jagung Bt dan kapas Bt tahan hama Lepidoptera, kedelai toleran herbisida, tomat Flavr Savr dengan penundaan kemasakan buah, Golden rice yang mengandung beta carotene dalam endosperma dan pisang penghasil vaksin merupakan contoh keberhasilan dari penerapan teknologi rekayasa genetik. Bahkan, jagung Bt dan kapas Bt telah dikomersialkan secara global di berbagai benua.

Salah satu kelebihan teknik rekayasa genetik adalah dapat mengatasi ketiadaan sumber gen bermanfaat pada organisme sekerabat. Sehingga keberadaan PRG/GMO mampu menjadi alternatif bahan pangan dikala krisis pangan melanda. Sampai dengan tahun 2014, tanaman PRG telah ditanam oleh 18 juta petani di 28 negara dengan luasan area sebesar 181,5 juta ha, meningkat 6,3 juta ha dibandingkan tahun 2013. Dari 28 negara, 19 negara telah menanam tanaman PRG dengan luasan 50.000 hektar bahkan lebih. Negara-negara

tersebut adalah Amerika Serikat, Brasil, Argentina, India, Kanada, Cina, Paraguay, Pakistan, Afrika Selatan, Uruguay, Bolivia, Filipina, Australia Burkina Faso, Myanmar, Meksiko, Spanyol, Colombia, dan Sudan⁹⁷

Indonesia sebagai salah satu dari negara yang kaya akan keanekaragaman hayati terbesar di dunia, telah mengesahkan Konvensi Keanekaragaman Hayati (KKH) dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1994. Pengaturan PRG pertamakali diatur dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan. Pasal 13 berisikan bahwa setiap orang yang memproduksi pangan atau menggunakan bahan baku, bahan tambahan pangan, dan atau bahan bantu lain dalam kegiatan atau proses produksi pangan yang dihasilkan dari proses rekayasa genetik wajib terlebih dahulu memeriksakan keamanan pangan bagi kesehatan manusia sebelum diedarkan; dan Pemerintah menetapkan persyaratan dan prinsip penelitian, pengembangan, dan pemanfaatan metode rekayasa genetik dalam kegiatan atau proses produksi pangan, serta menetapkan persyaratan bagi pengujian pangan yang dihasilkan dari proses rekayasa genetik.

Pada tahun 1999, Menteri Pertanian, Menteri Kehutanan dan Perkebunan, dan Menteri Kesehatan serta Menteri Negara Pangan dan Hortikultura Nomor 998.1/Kpts/OT.210/9/99 ; 790.a/Kpts-IX/1999; 1145A/MENKES/SKB/IX/99; 015A/ NmenegPHOR/09/1999 Tahun 1999 tentang Keamanan Hayati dan Keamanan Pangan Produk Pertanian Hasil Rekayasa Genetik, sebagai pengganti Keputusan Menteri Pertanian No. 856/Kpts/HK.330/9/1997 tentang Ketentuan Keamanan Hayati Produk Bioteknologi Pertanian Hasil Rekayasa Genetik. Keamanan hayati yang dimaksud dalam Kepber Empat Menteri tersebut adalah kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah Produk Pertanian Hasil

⁹⁷ James dalam Amy Estiati dan M.Herman, *Regulasi Keamanan Hayati Produk Rekayasa Genetik Di Indonesia (Biosafety Regulation of Genetically Modified Products in Indonesia)*, *Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian*, Volume 13 Nomor 2, Desember 2015, hlm.130.

Rekayasa Genetik (PPHRG) dari kemungkinan timbulnya sesuatu yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan keanekaragaman hayati termasuk, hewan, ikan, tumbuhan, dan lingkungan. Dalam Kepber tersebut telah dibentuk Komisi Keamanan Hayati dan Keamanan Pangan PPHRG (KKHKP). Kemudian KKHKP membentuk Tim Teknis Keamanan Hayati dan Keamanan Pangan PPHRG (TTKHKP) yang terdiri atas lima Kelompok, yaitu Kelompok Pangan, Tanaman, Hewan, Ikan, dan Jasad Renik.

Pada tahun 2004, Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan. PP ini merupakan bentuk implementasi dari amanah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan. Pada Pasal 14 ditentukan bahwa setiap orang yang memproduksi pangan atau menggunakan bahan baku, bahan tambahan pangan, dan/atau bahan bantu lain dalam kegiatan atau proses produksi pangan yang dihasilkan dari proses rekayasa genetik wajib terlebih dahulu memeriksakan keamanan pangan bagi kesehatan, manusia sebelum diedarkan. Pada tahun 2005, keempat menteri yang telah menerbitkan peraturan menteri bersama pada tahun 1999 menyusun aturan lanjutan terkait dengan adanya keamanan dan manajemen risiko tas produk PRG. Keamanan pangan PRG adalah kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah kemungkinan timbulnya risiko yang merugikan dan membahayakan kesehatan manusia sebagai akibat dari proses produksi.

Sementara pada tahun 2012, Pemerintah menegaskan bahwa bagi setiap orang yang akan memproduksi pangan atau melakukan kegiatan atau proses produksi pangan menggunakan bahan baku, bahan tambahan pangan, dan/atau bahan lain yang dihasilkan dari rekayasa genetik pangan, harus sudah mendapat

persetujuan keamanan pangan PRG yang diberikan oleh Pemerintah. Ketentuan mengenai tata cara memperoleh persetujuan keamanan pangan, ketentuan mengenai persyaratan dan prinsip penelitian dan pengembangan, dan pemanfaatan metode rekayasa genetik pangan diatur dalam peraturan pemerintah. Pemerintah akan memberlakukan sanksi administratif kepada setiap orang yang melanggar ketentuan tersebut.

Selain itu, untuk meningkatkan produksi padi nasional pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa memberikan kredit dan subsidi pupuk. Badan Litbang Pertanian telah mengembangkan model pengelolaan tanaman terpadu (PTT) padi sawah sejak tahun 1999 melalui program peningkatan produktivitas padi terpadu (P3T). Program P3T pada dasarnya mencakup empat kegiatan pokok, yaitu (1) pengelolaan tanaman terpadu, (2) system integrasi padi, ternak, (3) penguatan, kelembagaan tani, dan (4) pelayanan jasa keuangan model kredit usaha mandiri. Program peningkatan produktivitas padi terpadu didasari oleh pendekatan agribisnis yang terkait erat dengan pembangunan wilayah pedesaan dengan menggunakan sumberdaya lokal dan budaya lokal. Kebijakan kredit ketahanan pangan dan subsidi pupuk merupakan kebijakan yang paling populer di kalangan petani khususnya petani padi. Akan tetapi, subsidi pupuk dan kredit mulai dipangkas oleh pemerintah sebagai perwujudan pelaksanaan rekomendasi IMF. Dari sini dapat kita telaah bahwa rekomendasi yang diberikan oleh IMF sepenuhnya tidak membela kesejahteraan rakyat kecil dalam hal ini adalah petani.⁹⁸

Tidak terhenti pada persoalan penghentian subsidi kredit dan pupuk bagi petani, persoalan perlindungan lahan bagi petani juga menjadi kendala dalam

⁹⁸ I Made Tamba dan Bi Luh Pastini, Dampak Kebijakan Kredit dan Subsidi Pupuk Terhadap Keuntungan Usahatani padi, *Jurnal Pertanian Berbasis Keseimbangan Ekosistem*, hlm.2

sektor pertanian yang tidak kunjung selesai. Secara teknis, perlindungan lahan pertanian diatur dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (UU Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan) dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (UU Perlindungan dan Pemberdayaan Petani). UU Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan telah dengan baik menguraikan tujuan penyelenggaraan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan terutama dalam hal penjaminan ketersediaan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan dan melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani. UU tersebut merupakan tindak lanjut atas evaluasi pelaksanaan *land reform* yang tidak kunjung selesai dilaksanakan.

Penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan diawali dengan proses inventarisasi lahan baik dalam bentuk pendataan penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, atau pengelolaan hak atas tanah pertanian pangan (Pasal 16 ayat (1) UU Perlindungan Lahan Pertanian Pangan). Lahan pertanian yang telah diinventarisir selanjutnya ditetapkan dalam Rencana Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dimuat dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), dan Rencana Tahunan baik nasional maupun Rencana Kerja Pemerintah (RKP) provinsi maupun kabupaten/kota (Pasal 17 UU Perlindungan Lahan Pertanian Pangan). Berkaitan dengan penetapan lahan pertanian pangan tersebut dalam Pasal 1 ayat (23) *jo.* Pasal 48 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UU Penataan Ruang) telah membagi pengembangan sektor kawasan pertanian untuk dikembangkan di kawasan

perdesaan. Dengan demikian daerah khususnya kabupaten bertanggung jawab atas penetapan kawasan lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam rencana tata ruang dan tata wilayah kabupaten (Pasal 49 UU Penataan Ruang). Apabila ketentuan di atas dilaksanakan maka laju pengurangan lahan pangan seharusnya dapat ditekan. Akan tetapi pada faktanya, menurut data Kementerian Agraria dan Tata ruang (ATR/Badan Pertanahan Nasional (BPN)) menyatakan sebanyak 150.000 hingga 200.000 Ha lahan sawah setiap hari berubah menjadi perumahan hingga industri.⁹⁹ Data tersebut menunjukkan bahwa alih fungsi lahan lebih dominan diperuntukkan untuk pengembangan sektor industri dan usaha di bidang properti.

Selain UU Perlindungan Lahan Pertanian Pangan, UU Perlindungan dan Pemberdayaan Petani telah dengan baik pula mengatur mengenai upaya perlindungan petani sebagaimana tertulis dalam Pasal 12 ayat (2) UU Perlindungan dan Pemberdayaan Petani berikut:

Pasal 12

- (1) Perlindungan petani dilakukan melalui strategi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2).
- (2) Perlindungan petani sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf a, huruf b, huruf c, huruf e, dan huruf g diberikan kepada:
 - a. Petani penggarap tanaman pangan yang tidak memiliki lahan usaha tani dan menggarap paling luas 2 (dua) hektare;
 - b. Petani yang memiliki lahan dan melakukan usaha budi daya tanaman pangan pada lahan paling luas 2 (dua) hektare; dan/atau
 - c. Petani hortikultura, pekebun, atau peternak skala usaha kecil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Perlindungan Petani sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf d dan huruf f diberikan kepada Petani.

⁹⁹ Yohana Artha, *Lahan Sawah Berkurang hingga 200.000 Ha Tiap Tahun* Dikutip dari <https://economy.okezone.com/read/2018/04/09/320/1884213/lahan-sawah-berkurang-hingga-200-000-ha-tiap-tahun> pada 04 Juli 2018 pukul 10.00 WIB.

Perlindungan petani tersebut dimaksudkan untuk menjamin pekerjaan bagi para petani baik petani penggarap ataupun petani yang memiliki lahan sehingga setiap petani dapat mengoptimalkan segala usaha dan karyanya untuk memproduksi hasil pangan. Lebih lanjut Pasal 25 UU Perlindungan dan Pemberdayaan Petani telah mengatur pula mengenai kewajiban pemerintah untuk menciptakan kondisi yang menghasilkan harga komoditas pertanian yang menguntungkan bagi para petani. Kewajiban tersebut dapat dilakukan dalam bentuk penetapan tarif bea masuk komoditas pertanian, tempat pemasukan komoditas pertanian dari luar negeri dalam kawasan pabean, persyaratan administratif dan standar mutu, struktur pasar produk pertanian yang berimbang, dan kebijakan stabilisasi harga pangan. Seharusnya ketentuan tersebut mampu menjadi sarana untuk mencegah permainan harga hasil pertanian oleh tengkulak ataupun pasar.

Selain perlindungan dalam bentuk pembatasan pengerjaan lahan dan perlindungan harga hasil pertanian, Pasal 30 UU Perlindungan dan Pemberdayaan Petani telah menekankan larangan impor komoditas pertanian pada saat ketersediaan komoditas pertanian dalam negeri sudah mencukupi konsumsi dan/atau cadangan pangan pemerintah yang mana kecukupan kebutuhan konsumsi dan cadangan pangan tersebut ditetapkan oleh Menteri Pertanian. Dalam hal ini pembatasan impor hasil pertanian dimaksudkan untuk memaksimalkan distribusi hasil pertanian dalam negeri. Akan tetapi pada faktanya pelaksanaan impor hasil pertanian cenderung menimbulkan polemik terutama antara Kementerian Pertanian dengan Kementerian Perdagangan terkait dengan data stok produksi dan konsumsi pangan dalam negeri.

Polemik tersebut muncul karena tidak adanya koordinasi maupun konsistensi antara kedua kementerian dalam pembentukan kebijakan di sektor pertanian. Seperti ketika Kementerian Pertanian menetapkan harga dasar gabah untuk kesejahteraan petani, tetapi Kementerian Perdagangan membuat kebijakan untuk impor beras, sehingga berdampak pada jatuhnya harga gabah di tingkat petani dan Bulog pun tidak mampu berperan untuk menyangga harga gabah tersebut.

Kesejahteraan petani pun patut untuk dipertanyakan kembali ketika di lapangan berbagai fasilitas yang diberikan oleh pemerintah untuk memajukan sektor pertanian dinikmati oleh pihak-pihak non-petani. Penyuluh pertanian menggunakan inovasi teknologi sebagai jalan untuk mencari keuntungan pribadi. Penetapan harga dasar gabah dan kebijakan impor beras yang merugikan petani tetapi menguntungkan pihak lain. Serta kredit usaha tani yang tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Dari kondisi tersebut, pihak yang paling diuntungkan adalah kaum industrialis. Dimana program-program yang terdapat di sektor industri tidak terkait dengan sektor pertanian. Tetapi ketika terjadi surplus dalam sektor pertanian akan disubsidikan ke sektor industri. Dan apabila sektor industri mengalami surplus maka digunakan untuk konsumsi barang mewah. Hal tersebut menjadi point pendukung pertumbuhan ekonomi sekarang. Dimana pertumbuhan ekonomi yang lebih konsumtif, mengakibatkan sedikitnya penciptaan lapangan kerja. Manfaat dari keuntungan pertumbuhan ekonomi tersebut juga dikonsumsi oleh kalangan atas di wilayah perkotaan. Sehingga tidak terjadi transformasi sosial-ekonomi dari pedesaan ke perkotaan.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Koerniatmanto, *Op. Cit.*, hlm.41-42.

Polemik antara Kementerian Pertanian dan Kementerian Perdagangan tersebut tidak selesai hanya sampai pada dikeluarkannya kebijakan impor atau tidak. Lebih jauh, menimbulkan polemik lain dalam bidang kerjasama internasional khususnya dalam perdagangan agrikultur baik dalam aktivitas ekspor maupun impor. Indonesia sebagai salah satu negara yang telah meratifikasi WTO (*World Trade Organization*) melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing The World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia) (UU Pengesahan WTO) telah mengikatkan diri untuk tunduk dan taat terhadap kebijakan-kebijakan yang ditetapkan oleh WTO selaku regulator perdagangan dunia. Keberadaan WTO tentu berdampak pada posisi Indonesia yang mau tidak mau harus mengikuti arahan kebijakan perdagangan dunia yang cenderung merugikan pihak negara-negara berkembang seperti Indonesia.

Dalam bidang pangan khususnya pertanian dan perkebunan, WTO mengeluarkan kebijakan *Agreement on Agriculture* atau yang dikenal dengan (AoA). AoA memberlakukan ketentuan bagi negara anggotanya untuk memberikan kemudahan bagi negara-negara lain untuk wajib membuka pasar domestik bagi masuknya komoditas pertanian dari negara luar atau sebaliknya (*market access*), mengurangi dukungan dan subsidi bagi petani (*domestic support*), dan mengurangi dukungan dan subsidi petani untuk mengekspor (*export competition*) sebagaimana tertulis dalam komitmen negara-negara anggota WTO berikut:¹⁰¹

¹⁰¹ Naskah *Agreement on Agriculture*

Committed to achieving specific binding commitments in each of the following areas market access; domestic support; export competition; and to reaching an agreement on sanitary and phytosanitary issues;
(Berkomitmen untuk mencapai komitmen mengikat secara khusus di wilayah berikut: akses pasar; dukungan domestik; kompetisi ekspor; dan untuk mencapai kesepakatan tentang masalah sanitasi dan fitosanitari.)

Having agreed that in implementing their commitments on market access, developed country Members would take fully into account the particular needs and conditions of developing country Members by providing for a greater improvement of opportunities and terms of access for agricultural products of particular interest to these Members, including the fullest liberalization of trade in tropical agricultural products as agreed at the Mid-Term Review, and for products of particular importance to the diversification of production from the growing of illicit narcotic crops;

(Telah setuju bahwa dalam melaksanakan komitmen pada akses pasar, anggota negara maju akan mempertimbangkan sepenuhnya kebutuhan dan kondisi khusus anggota negara berkembang dengan menyediakan peningkatan peluang dan syarat akses yang lebih besar untuk produk-produk pertanian yang memiliki kepentingan khusus bagi para anggota ini, termasuk liberalisasi perdagangan secara penuh dalam produk pertanian tropis sebagaimana disepakati pada Tinjauan Jangka Menengah dan untuk produk yang sangat penting bagi diversifikasi produksi dari bertumbuhnya tanaman narkotika terlarang).

Pengantar dalam AoA di atas telah menegaskan bahwa dengan bergabungnya suatu negara dalam WTO mereka telah mengikrarkan diri menjadi negara yang siap meliberalkan sektor perdagangan mereka. Dalam hal ini, proses liberalisasi dilakukan dengan memberikan kemudahan akses pasar berupa pembukaan akses pasar bebas (*free trade*) secara perlahan dengan menghilangkan hambatan (tariff dan non-tarif) dan restriksi. Pasar bebas menginginkan adanya kompetisi antar individu agar liberalisasi dapat berjalan sebagaimana mestinya. Liberalisasi dalam sektor perdagangan hasil pertanian tersebut secara tidak langsung berdampak pula terhadap iklim penanaman modal di bidang usaha produksi pertanian dan perkebunan yang mendorong masuknya investasi asing.

B. Penyusunan Politik Hukum Pertanian Indonesia dalam Menghadapi Tantangan Global

Globalisasi merupakan “proses pengintegrasian ekonomi nasional kepada sistem ekonomi dunia dengan keyakinan pasar bebas yang telah dicanangkan pada masa kolonialisme.”¹⁰² Pada proses globalisasi, telah terjadi internasionalisasi interaksi lintas batas dan sikap saling ketergantungan antar bangsa. Keberadaan globalisasi dapat diidentifikasi dengan empat hal yakni:¹⁰³

1. Meluasnya hubungan sosial : hal ini mengacu pada saling ketergantungan antara jaringan sosial-budaya, ekonomi dan politik di masyarakat yang melintasi batas negara bangsa;
2. Meningkatnya intensitas komunikasi : berkaitan dengan makin meningkatnya intensitas hubungan antar aktor dengan munculnya perkembangan ilmu dan teknologi;
3. Meningkatnya interpenetrasi : interpenetrasi yang terjadi hampir di segala bidang mengakibatkan budaya dan masyarakat yang berada di wilayah berbeda akan saling berhadapan pada level lokal dan internasional;

¹⁰² Mansour Fakih, *Sesat Pikir Teori Pembangunan dan Globalisasi*(Yogyakarta: Pustaka Pelajar), 2001, hlm. 210. Selain pengertian globalisasi menurut Mansour Fakih terdapat banyak pengertian globalisasi, Anthony Giddens dalam pusran perdebatan konsep globalisasi antara kalangan skeptis dan kalangan radikal mengatakan bahwa “globalisasi berkaitan dengan tesis akan adanya kehidupan di dunia baru, sehingga globalisasi adalah sistem dunia baru yang didalamnya terdapat integerasi antara sistem politik, sosial-budaya, hukum dan ekonomi dalam skala dunia, namun demikian berbagai sub-sistem dari sistem globalisasi tersebut dalam berhubungan selalu dalam hubungan yang kontradiktif, hal ini akibat adanya pengaruh negara *super power*. Baca: Anthony Giddens, *Runaway World, Bagaimana Globalisasi Merombak Kehidupan Kita*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, Penerjemah: Andy Kristiawan S. dan Yustina Koen S., hlm. 1-8. Lebih lanjut era globalisasi menurut Moetojib dalam buku “Manajemen Dalam Era Globalisasi,” adalah “era dimana berkat kemajuan teknologi infomarsi, telekomunikasi, dan transportasi yang semakin pesat dan canggih, orientasi pemikiran, kepentingan, maupun segala daya upaya manusia untuk mewujudkan pemikiran dan mencapai kepentingannya itu cakupannya meliputi kawasan yang semakin mendunia.” Baca: Emil Salim, Sri Edi Swasono, Yudo Swasono, Tanri Abeng, Yaumil C. Agoes Achir, dan Marco P. Sumampouw, *Manajemen Dalam Era Globalisasi*, Elex Media Komputindo, LEMHANNAS, Sekolah Tinggi Manajemen Labora, Jakarta, 1997, hlm. ix.

¹⁰³ Reni Windiani, *Politik Luar Negeri Indonesia dan Globalisasi*, diakses melalui <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/politika/article/viewFile/4894/4438> hlm.5.

4. Munculnya infrastruktur global : pengaturan institusional yang bersifat formal dan informal yang diperlukan agar jaringan global bekerja.

Keempat indikator untuk mengidentifikasi terjadinya globalisasi di suatu negara dapat pula digunakan sebagai tolak ukur terjadinya globalisasi di Indonesia. Titik utama yang hendak disampaikan dalam hal ini adalah pengaruh globalisasi terhadap akses informasi yang bebas. Akses informasi tersebut berdampak pada tantangan menghadapi penetrasi informasi dari negara lain. Penetrasi terhadap pasar global menjadi salah satu item yang mampu mempengaruhi kondisi perekonomian suatu negara terutama terkait dengan pasar global, isu-isu global lain seperti masalah lingkungan hidup, sistem komunikasi global, perdagangan senjata dan narkoba, dan kejahatan transnasional. Pembahasan globalisasi di sini akan lebih ditekankan pada pengaruhnya terhadap perekonomian negara.

Jika ditelaah dengan seksama proses masuknya globalisasi ekonomi di Indonesia telah terjadi di era Orde Lama pasca diterbitkannya UU PMA. Hanya saja pada pelaksanaannya, pengaruh globalisasi lebih terasa pada era orde baru pasca pelaksanaan Revolusi Hijau. Pemerintah orde baru memang sedang giat-giatnya membuka akses agar asing masuk ke dalam Indonesia. Hal tersebut dipertegas kembali pasca diratifikasinya UU WTO pada tahun 1994 dan penandatanganan LoI pinjaman dana kepada IMF pada tahun 1998. Indonesia resmi tergabung dalam jaringan globalisasi ekonomi.

Berkaitan dengan sektor pertanian, berdasarkan uraian penjelasan pada rumusan pertama telah cukup memberikan gambaran bahwa sektor pertanian terus mengalami penurunan dari era orde lama hingga reformasi. Pertanian hanya pernah sekali menduduki puncak kejayaannya pada pelaksanaan

Swasembada Beras tahun 1984. Kesuksesan yang menghantarkan pertumbuhan ekonomi Indonesia dengan baik tetapi hanya bertahan selama lebih kurang lima tahun. Setelahnya, secara perlahan tetapi pasti sektor pertanian mulai ditinggalkan untuk membangun rezim industrialisasi yang melibatkan modal asing. Adapun data pertumbuhan sektor pertanian Indonesia antara tahun 1967-2001 adalah berikut:

Tabel 4
Pertumbuhan Sektor Pertanian Indonesia Tahun 1967-2001

Uraian	Fase			
	Konsolidasi 1967-1978	Tumbuh tinggi 1978-1986	Dekonstruksi 1986-1997	Krisis 1997-2001
PDB Pertanian	3.39	5.72	3.38	1.57
Tanaman Pangan	3.58	4.95	1.90	1.62
Perkebunan	4.53	5.85	6.23	1.29
Peternakan	2.02	6.99	5.78	-1.92
Perikanan	3.44	5.15	5.36	5.45
Produksi Pertanian	3.57	6.76	3.99	-0.47
Produktivitas Lahan	2.08	4.13	1.83	-1.45
Produktivitas Tenaga Kerja	2.32	5.57	2.03	-0.47

Sumber: Arifin 2004.

Data tersebut menunjukkan bahwa kurun waktu 1978-1986 merupakan titik emas pertumbuhan ekonomi negara yang disumbangkan oleh sektor pertanian. Selain tumbuhnya perekonomian, kesejahteraan petani juga meningkat karena didukung oleh banyak pihak baik berupa bimbingan pertanian dan pemberian fasilitas pertanian. Akan tetapi, ketika fase dekonstruksi dimulai hampir semua sub sektor pertanian mengalami penurunan kecuali pada perikanan yang memang diprioritaskan untuk menjadi tambahan sumber pendapatan negara. Hal yang paling mengerikan terjadi adalah saat fase krisis moneter melanda Indonesia pada kurun waktu 1997-1998.

Pasca reformasi, akibat dari krisis moneter tidak langsung lepas dalam bayangan penyusunan kebijakan pertanian. Bahkan menjadi sumber ancaman tersendiri bagi Pemerintah karena terikat dengan rekomendasi IMF dan WTO. Dalam hal ini petani menjadi korban utama, kehidupan mereka yang seharusnya bisa sejahtera secara perlahan sirna karena ketidakmampuan pemerintah melawan rezim global. Tidak hanya dihadapkan pada persoalan dalam negeri, petani harus melawan gempuran impor bahan pangan sehingga kualitas mereka pun pada akhirnya tersingkirkan. Kondisi ini tentu bertentangan dengan ide gagasan demokrasi ekonomi sebagaimana diungkapkan oleh Bung Hatta.

Demokrasi ekonomi merupakan kedaulatan penentuan arah kebijakan ekonomi oleh rakyat. Demokrasi ekonomi menjadi ciri utama kepada siapa keberpihakan sistem ekonomi yang berlaku di suatu negara. Di Indonesia demokrasi ekonomi dasar daripada demokrasi ekonomi yang berlaku adalah Pasal 33 Undang-Undang Negara Indonesia Tahun 1945 (UUD NI Tahun 1945) yang berbunyi:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Berkaitan dengan bunyi Pasal 33 di atas, Pasal 33 UUD NI Tahun 1945 tersebut secara jelas menyatakan dengan tegas bahwa Pasal 33 merupakan dasar demokrasi ekonomi Indonesia. Dengan demikian Pasal 33 UUD NI Tahun 1945 bertindak sebagai manifestasi Pancasila dalam mengamankan terciptanya demokrasi ekonomi Indonesia. Adapun letak prinsip demokrasi ekonomi Indonesia sebagaimana dinyatakan dalam Penjelasan Pasal 33 UUD NI Tahun

1945 adalah “produksi dikerjakan oleh semua untuk semua di bawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat.”¹⁰⁴

Lebih lanjut berdasar pada Risalah Sidang BPUPKI dalam perumusan Pasal 33 UUD NI Tahun 1945 dan pemikiran Hatta sebagai penggagas Pasal 33 UUD NI Tahun 1945 maka dapat dipahami bahwa pada hakikatnya demokrasi ekonomi mengamanatkan terciptanya perekonomian nasional yang memiliki karakteristik sebagai berikut: (1) perekonomian demokratis yang ditandai dengan meningkatnya peran serta rakyat dalam penguasaan modal dan faktor-faktor produksi (sumber daya ekonomi) bukan perekonomian yang dikuasai orang perorang, kelompok, golongan tertentu, dan asing; (2) peran serta rakyat dalam penguasaan modal dan faktor-faktor produksi dilakukan dengan usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan atau gotong royong atau *kooperasi* bukan individualistik; (3) meningkatnya peran serta rakyat dalam penguasaan modal dan faktor-faktor produksi pada perkembangannya menciptakan pemerataan kesempatan kerja dan pendapatan rakyat hingga pada akhirnya mewujudkan kesejahteraan rakyat bukan menciptakan akumulasi kekayaan orang perorang, kelompok, golongan tertentu, dan asing (kapitalistik); (4) proses demokratisasi perekonomian yang dilakukan dengan campur tangan atau peran aktif negara dalam mengatur perekonomian (ekonomi berencana) bukan perekonomian pasar bebas dengan peran negara yang seminimal mungkin; (5) terciptanya kemandirian

¹⁰⁴ Hal tersebut dikarenakan “Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan bukan kemakmuran orang-seorang”. Oleh karenanya “bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi.” Lebih lanjut, dalam perekonomian berdasar demokrasi ekonomi, untuk mewujudkan kemakmuran masyarakat, “cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara”, apabila tidak dikuasai oleh negara maka “tampuk produksi jatuh ke tangan orang-seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya.” Disamping itu, dalam demokrasi ekonomi Indonesia “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

ekonomi; (6) peran swasta dalam penguasaan modal dan faktor-faktor produksi diatur dan disesuaikan dengan perencanaan ekonomi pemerintah; (7) terbuka terhadap peran serta asing dalam perekonomian dengan prioritas utama melalui program bantuan atau pinjaman luar negeri (yang bebas dari intervensi politik dan tidak menimbulkan ketergantungan serta sesuai dengan perencanaan pembangunan) sedangkan penanaman modal asing menjadi alternatifnya.¹⁰⁵ Ketujuh karakteristik perekonomian nasional di atas disebut pula oleh Hatta sebagai sosialisme kooperatif. Ketujuh karakteristik di atas pada hakikatnya dapat dipahami sebagai perekonomian yang bercorak demokratis dan nasionalis. Perekonomian yang bercorak demokratis-nasionalis inilah yang diharapkan dapat terwujud melalui pembangunan ekonomi nasional yang dilaksanakan oleh pemerintah.

Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 tersebut menjadi dasar penyusunan arah kebijakan ekonomi negara yang tentunya berfungsi untuk mewujudkan tujuan negara dalam rangka mensejahterakan rakyatnya. Pasca amendemen UUD NRI Tahun 1945, Pasal 33 mengalami beberapa perubahan adapun bunyi Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 pasca amendemen adalah :

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan;
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara;

¹⁰⁵ RM. A.B. Kusuma, Kusuma, RM. A.B. 2011. *Sistem Pemerintahan "Pendiri Negara" Versus Sistem Presidensial "Orde Reformasi"*. (Jakarta: Badan Penerbit FH UI, 2011) hlm. 436-438; Mohammad Hatta, "Pengertian Pancasila", dalam Nina Pane, Ed., *Mohammad Hatta Politik, Kebangsaan, Ekonomi (1926-1977)*, ctk. Pertama, Penerbit Buku Kompas, 2015, hlm. 329-335; Mohammad Hatta, "Ekonomi Indonesia Di Masa Datang", dalam Nina Pane, *Ibid.*, hlm. 336-352; Mohammad Hatta, "Masalah Bantuan Perkembangan Ekonomi bagi Indonesia", dalam Nina Pane, *Ibid.*, hlm. 353-364, Mohammad Hatta, "Sesudah Dua Puluh Lima Tahun", dalam Nina Pane, *Ibid.*, hlm. 419-422; Deliar Noer, *Mohammad Hatta Biografi Politik*, ctk. kedua, LP3ES, 1991, hlm. 545-548.

- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat;
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pasal ini diatur dalam undang-undang.

Pasal 33 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 tersebut kemudian menjadi landasan pengaturan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan arah kebijakan ekonomi negara yang diatur secara lebih rinci dalam undang-undang. Salah satu undang-undang yang lahir dari rahim Pasal 33 ayat (5) tersebut adalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UU Penanaman Modal). UU Penanaman Modal merupakan produk perbaharuan dari dua undang-undang terdahulu yakni Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1970 tentang Perubahan dan Tambahan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri. UU Penanaman Modal berperan penting untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat sebagaimana amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam rangka Demokrasi Ekonomi. Bahwa kebijakan penanaman modal menjadi dasar ekonomi kerakyatan yang melibatkan pengembangan bagi usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi. Fungsi utama daripada penanaman modal adalah mempercepat pembangunan ekonomi nasional dan mewujudkan kedaulatan politik dan ekonomi Indonesia melalui peningkatan

penanaman modal untuk mengolah potensi ekonomi menjadi kekuatan ekonomi riil dengan menggunakan modal yang berasal baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri.¹⁰⁶

Selain UU Penanaman Modal, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Undang-Undang 19 Tahun 2013 tentang Pelindungan dan Pemberdayaan Petani, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 *jo.* Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan merupakan serangkaian produk hukum di tingkat UU yang secara langsung penyusunan substansinya dipengaruhi oleh *agreement* dari WTO dan rekomendasi IMF.

Setidaknya melihat persoalan-persoalan di atas, terdapat dua hal yang harus ditekankan untuk mengembalikan politik hukum sektor pertanian agar dapat bersaing dengan global yakni: a) menyusun politik hukum berdasarkan demokrasi ekonomi dan b) memperbaiki mentalitas para pembentuk kebijakan terutama koordinasi antara Menteri Pertanian dengan Menteri Perdagangan. Adapun uraian penjelasan kedua strategi tersebut terurai sebagai berikut.

Pertama-tama hukum diterjemahkan sebagai alat untuk meraih cita-cita dan mencapai tujuan maka politik hukum diartikan sebagai arah yang harus ditempuh dalam pembuatan dan penegakan hukum guna mencapai cita-cita dan

¹⁰⁶ Lihat poin menimbang pada UU Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal/

tujuan bangsa. Dengan kata lain politik hukum adalah upaya menjadikan hukum sebagai proses pencapaian cita-cita dan tujuan. Guna mencapai cita-cita dan tujuan yang diharapkan maka proses penyusunan politik hukum haruslah memperhatikan kaidah berikut:¹⁰⁷

- a. Politik hukum nasional harus selalu mengarah pada cita-cita bangsa akan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.
- b. Politik hukum nasional harus ditujukan untuk mencapai tujuan negara yaitu:
 - Melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia;
 - Memajukan kesejahteraan umum;
 - Mencederaskan kehidupan bangsa;
 - Melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.
- c. Politik hukum nasional harus dipandu oleh nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara yakni:
 - Berbasis moral agama
 - Menghargai dan melindungi hak asasi manusia tanpa diskriminasi
 - Mempersatukan semua unsur bangsa dengan semua ikatan primordialnya
 - Meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat
 - Membangun keadilan sosial
- d. Jika dikaitkan dengan cita negara hukum Indonesia, politik hukum nasional harus dipandu oleh keharusan untuk:

¹⁰⁷ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Menuju Pembangunan Politik Hukum Nasional*, makalah disampaikan dalam Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen. Diselenggarakan oleh Departemen Hukum dan HAM RI Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 29-31 Mei 2006.

- Melindungi semua unsur bangsa demi integrasi atau keutuhan bangsa
 - Mewujudkan keadilan sosial dalam ekonomi dan kemasyarakatan
 - Mewujudkan demokrasi (kedaulatan rakyat) dan nomokrasi (kedaulatan hukum)
 - Menciptakan toleransi hidup beragama berdasarkan keadaban dan kemanusiaan.
- e. Untuk meraih cita dan mencapai tujuan dengan landasan dan panduan tersebut maka sistem hukum nasional yang harus dibangun adalah sistem hukum Pancasila, yakni sistem hukum yang mengambil dan memadukan berbagai nilai dan kepentingan, nilai sosial, dan konsep keadilan ke dalam satu ikatan hukum prismatic dengan mengambil unsur-unsur budaya. Sistem hukum yang demikian mempertemukan unsur-unsur baik dari tiga sistem nilai dan meletakkan dalam hubungan keseimbangan yakni: a) keseimbangan antara individualism dan kolektifisme; b) Keseimbangan antara *rechtstaat* dan *the rule of law*; c) Keseimbangan antara hukum sebagai alat untuk mewujudkan dan hukum sebagai cermin nilai-nilai yang hidup di masyarakat; d) Keseimbangan antara nilai agama dan negara sekuler (*teo-demokratis*) atau *religious nation state*.

Intisari tata cara penyusunan politik hukum di atas digunakan sebagai sarana untuk merumuskan arah kebijakan strategi pertanian yang berbasis berdaulat pangan, mengandung keseimbangan kepentingan individual dan kolektif, serta memperhatikan nilai-nilai Pancasila. Oleh karenanya, perumusan di atas harus sesuai dengan Teori *Triangular Concept of Legal Pluralism* Werner Meski

yang menyatakan bahwa hukum memiliki tiga elemen pokok yaitu nilai moral-etis, norma-norma sosial, dan hukum formal negara. Menski mencoba menyatakan bahwa pemahaman akan suatu hukum berbeda-beda karena bentuk hukum yang plural.

Teori yang dikemukakan oleh Menski disusun atas sebuah hipotesis kerja dan proposisi yang mengacu pada pemahaman hukum yang “sadar-globalitas” dan sadar “pluralitas”. Sangat tidak realistis ketika berbagai sistem hukum yang sangat plural atau beraneka ragam hanya dikaji dengan menggunakan salah satu jenis pendekatan hukum secara sempit. Sehingga Menski menawarkan kajian metode yang lebih relevan untuk menghadapi berbagai isu hukum serentak secara normatif, sosiologis, dan filosofis. Ketiga pendekatan hukum itulah yang disebut dengan model segitiga tentang pluralisme hukum.¹⁰⁸

Model ini bermaksud memadukan tiga pendekatan hukum secara interaktif teori hukum alam modern (moral/etik/agama), positivisme (hukum negara), dan sosiologi hukum (masyarakat) untuk melihat pluralisme hukum yang merupakan realitas dunia global. Berdasarkan uraian Menski di atas, Indonesia sebagai salah satu negara di kawasan Asia Tenggara termasuk sebagai negara yang sangat plural karena banyaknya suku dan bahasa yang berdiam di negara ini. Perbedaan suku menunjukkan perbedaan nilai dan norma yang membentuk budaya di masing-masing daerah. Atas landasan tersebut suatu hukum positif yang berlaku hendaknya mampu melingkupi nilai dan norma yang dianut oleh masing-masing suku dengan berlandaskan pada nilai dan norma agama serta budaya masyarakat.

Dalam persoalan penyusunan politik hukum sektor pertanian maka haruslah menjaga keseimbangan tiga titik tringulasi yang bersumber pada nilai/norma,

¹⁰⁸ Werner Menski, *Ibid.* hlm 160.

agama, dan budaya sehingga membentuk keseimbangan tujuan dari penyusunan politik tersebut. Selain itu, secara spesifik model perumusan politik hukum di atas harus dibarengi dengan penyusunan langkah-langkah strategis pertanian yang meliputi:

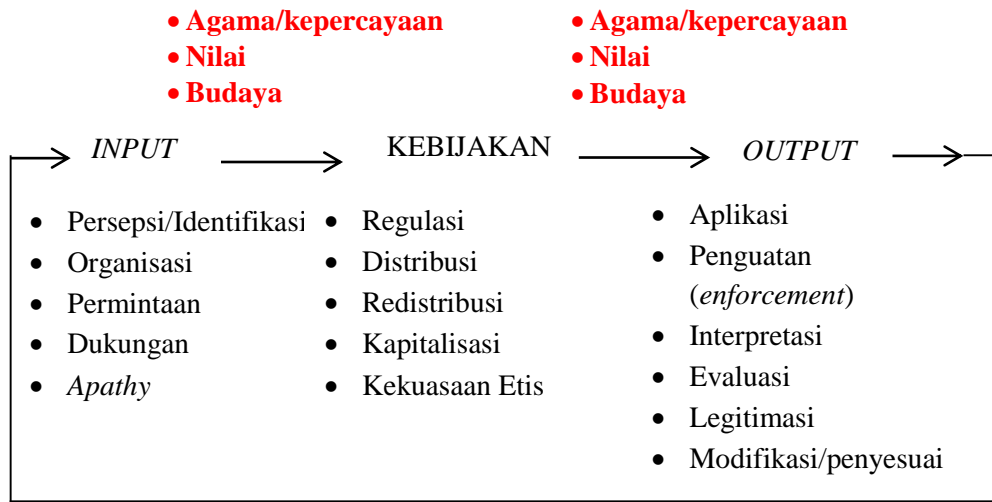
- a. Kesejahteraan petani dan nelayan yang adalah mayoritas penduduk Indonesia yang tidak sejahtera;
- b. Kesejahteraan masyarakat luas
- c. Peningkatan efisiensi sektor pertanian dan industrialisasi pertanian
- d. Pemenuhan persyaratan perdagangan internasional

Dengan kata lain tujuan dari pembangunan pertanian tersebut di atas adalah: a) meningkatkan pendapatan dan taraf hidup petani; b) memperluas lapangan kerja dan kesempatan usaha; dan c) memenuhi permintaan dan memperluas pasar. Sementara itu efisiensi pertanian harus terselenggara dengan indikator tercapainya produk pertanian setinggi-tingginya agar memberikan kesempatan kepada petani untuk lebih mandiri. Oleh karenanya dalam rangka meningkatkan hasil usahatani perlu dilakukan peningkatan dan diversifikasi hasil.¹⁰⁹

Sementara itu di sisi langkah praktis untuk mewujudkan strategi di atas adalah dengan menggunakan kajian penyusunan kebijakan yang menggabungkan Teori *Legal Pluralism* Werner Menski ke dalam Teori Proses pembentuka politik hukum yakni sebagai berikut:

¹⁰⁹ Koerniatmanto, *Op.Cit.*, hlm.49.

Skema 3 : Modifikasi Teori Werner Menski dalam Skema Proses Kebijakan sebagai Input dan Output¹¹⁰



Sumber : Diadaptasi dari Frohock (1976); Jones (1970) dan Werner Menski (2006)

Peletakan konsep Menski dalam triangulasi hukum haruslah dipegang erat oleh masing-masing legislator dan pembuat kebijakan lain dalam proses *input* ke perumusan kebijakan dan dari perumusan kebijakan ke *output* dari kebijakan. Sehingga dalam proses yang disimbolkan dengan setiap anak panah di atas harus selalu dibarengi dengan pemahaman akan agama atau kepercayaan, nilai, dan budaya. Di sini agama atau kepercayaan memiliki tameng terkuat dalam menahan diri para legislator dari godaan untuk memperbanyak kesempatan mencari keuntungan dan penggalangan kekuasaan.

Sedangkan pada tahapan penerapan lembaga yakni pada diri Kementerian Pertanian, Kementerian Perdagangan, Kementerian Peternakan, Kementerian Perikanan, dan Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup adalah pada pemahaman penerapan arah strategi pengembangan pertanian. Bahwa berdasarkan pembahasan pada poin pertama dan kedua diketahui problematika yang terjadi

¹¹⁰ Wayne Parsons, *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, (Jakarta:Kencana,2006), hlm 26

adalah adanya penyalahgunaan kewenangan. Dimana penyalahgunaan kewenangan diakibatkan karena penguasaan kewenangan (*authority*) yang difungsikan untuk kepentingan pribadi. Dalam hal ini masyarakat sekitar hutan Sambas dan hutan yang dibangun tambang menjadi korban.

Berdasarkan kajian pada pembahasan mengenai politik hukum sektor pertanian dalam menghadapi tantangan global sebagaimana telah ditelaah dengan penjelasan pada rumusan pertama, maka ranah konstruksi kembali pada pelaksanaan penyusunan strategi pengembangan sektor pertanian dilakukan dengan mengubah pola penyusunan kebijakan melalui mentalitas para penyusun kebijakan (baca: lembaga pembuat peraturan).

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

1. Berdasarkan uraian penjelasan pada rumusan pertama dapat disimpulkan bahwa arah politik hukum sektor pertanian di Indonesia dapat dikaji berdasarkan periodisasi era kepemimpinan yakni era orde lama, orde baru, dan reformasi. Pada masa orde lama arah politik hukum sektor pertanian ditekankan pada inventaris lahan pertanian dan perkebunan termasuk pula upaya untuk nasionalisasi perusahaan-perusahaan peninggalan Belanda. Pada masa orde baru arah politik hukum sektor pertanian terbagi dalam dua corak yakni corak untuk menuju kedaulatan pangan melalui Revolusi Hijau dan Swasembada Beras serta corak kedua adalah pertanian semi industrialisasi karena menggunakan perusahaan asing sebagai penyedia saprotan. Sementara pada masa reformasi, pertanian dalam negeri cenderung dikalahkan oleh hasil pertanian impor sebagai akibat bergabungnya Indonesia pada WTO.
2. Politik Hukum sektor pertanian dalam menghadapi tantangan global dirumuskan dengan jalan melaksanakan tata penyusunan politik hukum dengan memperhatikan keseimbangan nilai, budaya, dan agama dalam perumusan strategi politik hukum di bidang pertanian berdasarkan telaah Teori *Legal Pluralism* Werner Menski dan Teori Kebijakan Publik Willian Dunn. Strategi pertanian dalam menghadapi tantangan global hanya dapat tercapai dalam hal petani mendapatkan tempat dan fasilitas untuk

mengembangkan diri baik sarana prasarana, pengetahuan, dan pasar agar mampu bersaing dengan sumber pangan impor.

B. SARAN

1. Penyusunan politik hukum di sektor pertanian harus berorientasi pada kesejahteraan rakyat yang dilakukan dengan jalan melakukan penyelesaian persoalan lahan pertanian, pemberian penyuluhan dan bimbingan secara intensif, dukungan saptoran, serta membantu membuat pasar pertanian dalam negeri.
2. Pemerintah harus berani membatasi pelaksanaan impor bahan pangan selama ketersediaan pasokan pangan dalam negeri memenuhi sehingga memberikan kesempatan kepada petani untuk membuat pasarnya sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Darmodiharjo, Dardji et.al.1996. *Pokok-pokok Filsafat Hukum*.Jakarta:Gramedia
- Faisal, Sanapiah.1990. *Penelitian Kualitatif dasar-dasar dan aplikasi*. Malang: YA3 Malang.
- Fiedman, L. M. .1975. *Legal System*.USA: Russel Sage Foundation.
- Friedman, Lawrence M. 2011.*The Legal System: A Social Science Perspective*, dalam Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*.Semarang: Undip.
- Ginsberg, Morris. 2003. *Keadilan dalam Masya rakat. Bantul*:Pondok Edukasi.
- Hendarso dalam Bagong Suyanto.2005. *Metode Penelitian Sosial*. Jakarta : Kencana
- HR, Mahmutarom.2010. “*Rekonstruksi Konsep Keadilan (studi tentang Perlindungan Korban Tindak Pidana terhadap Nyawa menurut Hukum Islam, Konstruksi Masyarakat, dan Instrumen Internasional)*”.Semarang:Universitas Diponegoro.
- Kartodiharjo, Sartono dan Djoko Suryo. 1991.*Sejarah Perkebunan di Indonesia: Kajian Sosial Ekonomi*. Yogyakarta:Aditya Media.
- Kartodiharjo, Sartono.1993. *Pengantar Sejarah Indonesia Baru: 1500-1900 Dari Emporium Sampai Imperium Jilid I*.Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Latif, Yudi.2011. *Negara Paripurna, Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas, Pancasila*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Latif, Abdul.2014. *Politik Hukum*, Cetakan Ketiga.Jakarta:Sinar Grafika.
- Lexy, J. Moleong.1996. *Metodologi Penelitian Qualitative*. Bandung:Remaja Rosdakarya.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2011. *Penelitian Hukum*. Jakarta : Kencana Prenada Media Group.
- MD, Mahfud.2006. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*.Jakarta: Pustaka LP3ES.
- MD, Mahfud.2010. *Politik Hukum di Indonesia*.Jakarta: Pustaka :LP3ES.
- Nagazumi,Akira.1988. *Pemberontakan Indonesia di Masa Pendudukan Jepang*.Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Nonet, Philippe dan Philip Selznick.1978. *Law and Society in Transition: Toward Respons Law, Haper and Row* (Penerjemah : Raisul Muttaqien), dalam Sabian Utsman. 2010. *Menuju Penegakan Hukum Responsif*.Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Parel, Christina P. et.al.1973. *Sampling Design and Procedures*.New York:ADC.
- Parsons, Wayne .2006. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta:Kencana
- Rahardjo, Satjipto .2011.*Masalah Pegakan Hukum*.Bandung:Sinar Baru.

- Rickfles, M.C. 2008. *Sejarah Indonesia Modern 1200-2008*. Jakarta: PT.Serambi Ilmu.
- Ricklefs, M. C. 1999. *Sejarah Indonesia Modern*. Yogyakarta: Gajah Mada University
- Rawls, John.2011. *A Theory of Justice / Teori Keadilan*.Yogyakarta:Pustaka Pelajar
- Salikin, Karwan A..2003. *Sistem Pertanian Berkelanjutan*.Yogyakarta.
- Soetoprawiro, Koerniatmanto. 2013. *Pengantar Hukum Pertanian*. Jakarta: Gaperindo.
- Salim, Agus.2001. *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial, Dari Denzin Guba dan Penerapannya*.Yogyakarta:Tiara wacana Yoga.
- Supomo. 1982. *Sejarah Hukum Adat Jilid I, Dari Zaman Kompeni Sehingga Tahun 1948*. Jakarta: Pradnya Pramita.
- Soemitro, Ronny Hanitijo . 1990.*Metodologi Penelitian Hukum & Jurimetri*. Jakarta:Ghalia
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji.2003. *Penelitian Hukum Normatif, suatu Pengantar Singkat*. Jakarta:Raja Grafindo Persada.
- Soekanto, Soerjono.2009. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*.Jakarta: Raja Grafindo.
- Sujana, I.Nyoman .2015.*Kedudukan Hukum Anak Luar Kawin dalam perspektif Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor.46/PUU-VIII/2010*. Yogyakarta: Aswaja Pressindo.
- Terjemahan Leo Suryadinata (Editor) *Pemikiran Politik Etnis Tionghoa Indonesia 1900-1995*.(Penterjemah) Nur Imam Subono.2005.Jakarta:LP3ES
- W.Creswell, Jhon . 2014. *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan mixed*. Yogyakarta :Pustaka Pelajar.

Makalah

- Focus Group Discussion dengan topik “Meningkatkan Produktivitas Pertanian Guna Mewujudkan Ketahanan Pangan Dalam Rangka Ketahanan Nasional”, 7 & 24 Agustus 2012
- Pantjar Simatupang dan I wayan Rusastra, *Kebijakan Pembangunan Sistem Agribisnis Padi*, hlm. 35-38.
- R.L. Abel, *The Law and Society Reader*, New York : New York University Press, 1995 dalam Diskresi dan Paradigma Sebuah Telaah Filsafat Hukum Pidato Pengukuhan Guru Besar Disampaikan pada Upacara Penerimaan Jabatan Guru Besar dalam Filsafat Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang 04 November 2010, hlm.24
- Rencana Pembangunan Jangka Pendek Kabupaten Semarang Tahun 2015 hlm.10-14.
- Sri Lestari, *Sawah Beralih Jadi Perumahan atau Industri Mengancam Ketahanan Pangan*, diakses melalui www.bbc.com/indonesia/indonesia-41078646 pada 13 Maret 2018 pukul 07.40 WIB.

Tejoyuwono Notohadiprawiro, *Revolusi Hijau dan Konservasi Tanah*, makalah disampaikan pada Kursus Konservasi Sumberdaya Alam Angkatan 1 Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta pada 21-27 Juni 1995, hlm.5.

Jurnal

Afwit Freastoni dan SIrajudin, *Politik Hukum Perlindungan Lahan Pertanian dan Hak Asasi Petani Sebagai Instrumen Mewujudkan Ketahanan Pangan Berkelanjutan Indonesia*, Jurnal Konstitusi PUSKASI FH Universitas Widyagama Malang Volume III Nomor 2 November 2010, hlm.149.

Anne Both dalam Hendra Kurniawan, Dampak Sistem Tanam Paksa Terhadap Dinamika Perekonomian Petani Jawa 1830-1870, *Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial Volume 11 Nomor 2 September 2014*, hlm.170.

Bosma dan Raben dalam Dias Pradadimara, Modal Britania di Indonesia Masa Kolonial, *Jurnal Mozaik Humaniora Volume 16 Nomor 2 2016*, hlm.3.

Internet

Badan Litbang Pertanian, *Ekonomi Padi Beras*, hlm. 1 diakses melalui https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwj33Lzvpb_eAhXaXisKHaV1CjgQFjAAegQICRAC&url=http%3A%2F%2Fwww.litbang.pertanian.go.id%2Fbuku%2Fekonomi-padi-beras%2FBAB-II-2.pdf&usg=AOvVaw3nQLPEJOnEvKPoYXt53vNL pada 13 Oktober 2018 pukul 15.00 WIB.

Biro Analisa Anggaran dan Pelaksanaan APBN-SETJEN DPR RI, *Permasalahan dan Upaya Peningkatan Produktivitas Pertanian* hlm.111, data diakses melalui Badan Pusat Statistik, lihat juga (<http://m.liputan6.com/bisnis/read/791549/daftar-29-bahan-pangan-yang-diimpor-ri-sampai-november#sthash.cXmkDayR.dpuf>)

Produk Pertanian Dikenai PPN 10%, Kompas, 06 Agustus 2014, hlm.17. Diakses melalui <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt57f7bea12675c/mengintip-reforma-agraria-dan-persoalan-yang-tak-kunjung-rampung> pada 13 Maret 2018 pukul 09.00 WIB

Pusat informasi212.blogspot.co.id, *Posisi Silang Indonesia, Baik Dari Segi Kewilayahan Maupun Dari Segi Kehidupan Sosial*, Diunduh pada 10 Desember 2017

Sejarah Pembangunan Pertanian Indonesia, Diakses melalui https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&ved=2ahUKEwi8j_TA46_eAhUFeisKHZcOCskQFjAGegQIAhAC&url=http%3A%2F%2Frepository.ipb.ac.id%2Fjspui%2Fbitstream%2F123456789%2F10420%2F9%2FBab%2520IV_2006twn.pdf&usg=AOvVaw3QvosYWOVON7zICAHju76L pada 10 Oktober 2018 pukul 10.15 WIB., hlm.72

Sumekto dalam Kiki Rizky Palmaya, dkk, Kebijakan *Landrent* pada Masa Penjajahan Inggris di Jawa Tahun 1811-1816, hlm.1 diakses melalui

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwjckrTy263eAhXLSI8KHbceDIgQFjABegQIBBAC&url=http%3A%2F%2Fjurnal.fkip.unila.ac.id%2Findex.php%2FPES%2Farticle%2Fdownload%2F14363%2Fpdf&usg=AOvVaw1F7CXzbPkyk7j-0hLdOv3c> pada 01 Oktober 2018 pukul 10.00 WIB.