

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### A. Hubungan Pemerintahan Dengan Rakyat

#### 1. Definisi hubungan pemerintahan

Menurut Ndraha (2011:5) Definisi hubungan pemerintahan adalah hubungan yang terjadi antara hubungan yang terjadi antara yang diberi perintah dengan pemerintah berada pada berbagai posisi dan melakukan berbagai peran satu terhadap yang lain, baik timbal balik maupun searah, seimbang maupun tidak. Hubungan pemerintahan mengikuti pola sistem pada umumnya, baik dalam bentuk sistem komunikasi maupun dalam bentuk siklus.

**Tabel. 6 Hubungan Pemerintahan**

JIKA PEMERINTAH BERPERAN SEBAGAI	----->	YANG DIPERINTAH BERPERAN SEBAGAI
JIKA PEMERINTAH BERPERAN SEBAGAI	<-----	YANG DIPERINTAH BERPERAN SEBAGAI
Bawahan	1	Atasan
Atasan	2	Bawahan
Pemenuh	3	Penuntut
Produser	4	Konsumer
Konsumer	5	Produser
Penjual	6	Pembeli
Pembeli	7	Penjualan
Pemberi	8	Penerma
Penerima	9	Pemberi
Subjek	10	Objek
Objek	11	Subjek
Pengirim	12	Penerima
Penerima	13	Pengirim
Kepala	14	Anggota
Pemrakarsa	15	Partisipan
	<b>dst.</b>	

Sumber : Ndraha, 2011:5

## 2. Fungsi Hubungan Pemerintahan

Hubungan pemerintahan berfungsi sebagai pengikat, penghubung, pembeda dan pembatas antara pemerintah dengan yang diperintah. Melalui hubungan ini disalurkan informasi dari pihak kesatu ke pihak yang lain, perintah dari atas dan laporan dari bawah, dan seterusnya. Hubungan itu merupakan sasaran pengamatan dan kajian materia dan forma paradigmatic Ilmu Pemerintahan. Apabila yang diperintah bertindak sebagai *demand* tetapi pemerintah menolak untuk menjadi *supplier* atau pemerintah mengecewakan yang diperintah, baik dalam hal produk maupun dalam proses, hubungan pemerintahan menjadi retak dan jika berlanjut, putus hubungan. Jika ini terjadi berarti malapetaka, baik yang diperintah maupun bagi pemerintah. (Ndraha, 2011:97)

## 3. Bentuk- Bentuk Hubungan Pemerintahan

Di dalam Taliziduhu Ndraha, Metodologi Ilmu Pemerintahan (dalam Ndraha, 2011:105) hubungan transaksional yang terpenting adalah hubungan yang disebut Hubungan Janji dengan Percaya dan hubungan Alat dengan Tujuan. Dengan demikian, hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah adalah hubungan antara produser dengan konsumen. Terjadilah interaksi sebagai berikut :

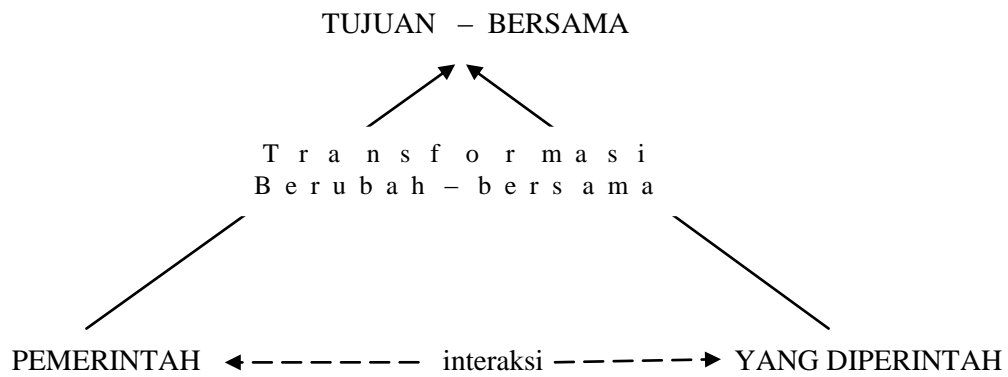
1. Pemerintah menawarkan berbagai pilihan produk kepada masyarakat, setiap pilihan berisi janji.

2. Setiap warga masyarakat bebas memilih produk yang dianggapnya sesuai dengan aspirasinya. Kebebasan itu dilindungi dan dijamin melalui *civil service*.
3. Jika konsumen telah menjatuhkan pilihan antar produk yang ditawarkan, maka produsen/penjual/distributor harus menepati janjinya.
4. Untuk menguji apakah janji tersebut ditepati, konsumen melakukan kontrol sosial (konsumen) terhadap produk yang diterimanya.
5. Jika janji ternyata ditepati, hal itu berarti produsen bertanggung jawab, jika tidak, produsen harus bertanggung jawab : memikul resiko. Jika ia bersedia memikul resiko, itu berarti ia bertanggung jawab.
6. Jika produsen bertanggung jawab, dalam hati konsumen tumbuh kepercayaan terhadap janji produsen, demikian seterusnya.

Hubungan Alat Dengan Tujuan mirip dengan teori MBO. Komponen – komponen Hubungan Alat Dengan Tujuan adalah :

1. Pemerintah , ia memiliki *frame-of-reference* (FOR) sendiri yang disebut FORP.
2. Yang diperintah, ia memiliki *frame-of-reference* (FOR) sendiri juga yang disebut FORYD.
3. Pemerintah diharapkan mengenal FORYD, demikian sebaliknya yang diperintah mengenal FORP, terjadi proses saling mengenal.
4. Tolak ukur interaksi antara pemerintah dengan yang diperintah adalah tujuan bersama.
5. Demi pencapaian tujuan bersama, kedua belah pihak (bersedia) berubah bersama.

**Gambar 5. Model Hubungan Alat Dengan Tujuan (HADT)**



Sumber : Ndraha, 2011:108

#### **4. Tugas dan Fungsi Pemerintah**

Pemerintah merupakan suatu gejala yang berlangsung dalam kehidupan bermasyarakat yaitu hubungan antara manusia dengan setiap kelompok termasuk dalam keluarga. Masyarakat sebagai suatu gabungan dari sistem sosial, akan senantiasa menyangkut dengan unsur-unsur pemenuhan kebutuhan dasar manusia seperti keselamatan, istirahat, pakaian dan makanan. Dalam memenuhi kebutuhan dasar itu, manusia perlu bekerja sama dan berkelompok dengan orang lain; dan bagi kebutuhan sekunder maka diperlukan bahasa untuk berkomunikasi menurut makna yang disepakati bersama, dan institusi sosial yang berlaku sebagai kontrol dalam aktivitas dan mengembangkan masyarakat.

Kebutuhan sekunder tersebut adalah kebutuhan untuk bekerjasama, menyelesaikan konflik, dan interaksi antar sesama warga masyarakat. Dengan timbulnya kebutuhan dasar dan sekunder tersebut maka terbentuk pula institusi sosial yang dapat memberi pedoman melakukan kontrol dan mempersatukan (integrasi) anggota masyarakat. Untuk membentuk institusi-institusi tersebut, masyarakat membuat kesepakatan atau perjanjian diantara mereka, yang menurut

Rousseau (terjemahan Sumardjo, 1986 : 15) adalah konflik kontrak sosial (*social contract*). Adanya kontrak sosial tersebut selanjutnya melahirkan kekuasaan dan institusi pemerintahan.

Lahirnya pemerintahan pada awalnya adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban di dalam masyarakat, sehingga masyarakat tersebut bisa menjalankan kehidupan secara wajar. Seiring dengan perkembangan masyarakat modern yang ditandai dengan meningkatnya kebutuhan, peran pemerintah kemudian berubah menjadi melayani masyarakat. Pemerintah modern, dengan kata lain pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai kemajuan bersama (Rasyid, 2000 : 13). Osborne dan Gaebler (terjemahan Rasyid, 2000 : 192) bahkan menyatakan bahwa pemerintah yang demokratis lahir untuk melayani warganya dan karena itulah tugas pemerintah adalah mencari cara untuk menyenangkan warganya.

Dengan demikian lahirnya pemerintahan memberikan pemahaman bahwa kehadiran suatu pemerintahan merupakan manifestasi dari kehendak masyarakat yang bertujuan untuk berbuat baik bagi kepentingan masyarakat, bahkan Van Poelje (dalam Hamdi, 1999 : 52) menegaskan bahwa pemerintahan dapat dipandang sebagai suatu ilmu yaitu yang mengajarkan bagaimana cara terbaik dalam mengarahkan dan memimpin pelayanan umum.

Defenisi ini menggambarkan bahwa pemerintahan sebagai suatu ilmu mencakup 2 (dua) unsur utama yaitu : *pertama*, masalah bagaimana sebaiknya pelayanan umum dikelola, jadi termasuk seluruh permasalahan pelayanan umum, dilihat dan

dimengerti dari sudut kemanusiaan; *kedua*, masalah bagaimana sebaiknya memimpin pelayanan umum, jadi tidak hanya mencakup masalah pendekatan yaitu bagaimana sebaiknya mendekati masyarakat oleh para pengurus, dengan pendekatan terbaik, masalah hubungan antara birokrasi dengan masyarakat, masalah keterbukaan juga keterbukaan yang aktif dalam hubungan masyarakat, permasalahan psikologi sosial dan sebagainya.

Uraian tersebut menjelaskan juga bahwa suatu pemerintahan hadir karena adanya suatu komitmen bersama yang terjadi antara pemerintahan hadir. Karena adanya suatu komitmen bersama yang terjadi antara pemerintah dengan rakyatnya sebagai pihak yang diperintah dalam suatu posisi dan peran, yang mana komitmen tersebut hanya dapat dipegang apabila rakyat dapat merasa bahwa pemerintah itu memang diperlukan untuk melindungi, memberdayakan dan mensejahterakan rakyat. Ndraha (2000 : 70) mengatakan bahwa pemerintah memegang pertanggungjawaban atas kepentingan rakyat. Lebih lanjut Ndraha juga mengatakan bahwa pemerintah adalah semua beban yang memproduksi, mendistribusikan, atau menjual alat pemenuhan kebutuhan masyarakat berbentuk jasa publik dan layanan *civil*. Sejalan dengan itu, Kaufman (dalam Thoha, 1995 : 101) menyebutkan bahwa: Tugas pemerintahan adalah untuk melayani dan mengatur masyarakat.

Kemudian dijelaskan lebih lanjut bahwa tugas pelayanan lebih menekankan upaya mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik, sedangkan tugas mengatur lebih menekankan kekuasaan power yang melekat pada posisi jabatan birokrasi. Pendapat lain dikemukakan

oleh Rasyid (2000 : 13) yang menyebutkan secara umum tugas-tugas pokok pemerintahan mencakup:

- Pertama, menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah melalui cara-cara kekerasan.
- Kedua, memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontok-gontokan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.
- Ketiga, menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka.
- Keempat, melakukan pekerjaan umum dan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintahan, atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah.
- Kelima, melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial: membantu orang miskin dan memelihara orang cacat, jompo dan anak terlantar: menampung serta menyalurkan para gelandangan ke sektor kegiatan yang produktif, dan semacamnya.
- Keenam, menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, seperti mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan lapangan kerja baru, memajukan perdagangan domestik dan antar bangsa, serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi negara dan masyarakat.

- Ketujuh, menerapkan kebijakan untuk memelihara sumber daya alam dan lingkungan hidup, seperti air, tanah dan hutan. Lebih lanjut di bagian lain Rasyid (2000 : 59), menyatakan bahwa tugas pokok tersebut dapat diringkas menjadi 3 (tiga) fungsi hakiki yaitu: pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*). Pelayanan akan membuahkan keadilan dalam masyarakat, pemberdayaan akan mendorong kemandirian masyarakat, dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat.

Oleh Ndraha (2001 : 85), fungsi pemerintahan tersebut kemudian diringkas menjadi 2 (dua) macam fungsi, yaitu:

- *Pertama*, pemerintah mempunyai fungsi primer atau fungsi pelayanan (*service*), sebagai *provider* jasa publik yang baik diprivatisasikan dan layanan civil termasuk layanan birokrasi.
- *Kedua*, pemerintah mempunyai fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan (*empowerment*), sebagai penyelenggara pembangunan dan melakukan program pemberdayaan.

Dengan begitu luas dan kompleksnya tugas dan fungsi pemerintahan, menyebabkan pemerintah harus memikul tanggung jawab yang sangat besar. Untuk mengemban tugas yang berat itu, selain diperlukan sumber daya, dukungan lingkungan, dibutuhkan institusi yang kuat yang didukung oleh aparat yang memiliki perilaku yang sesuai dengan nilai dan norma yang berlaku di dalam masyarakat dan pemerintahan. Langkah ini perlu dilakukan oleh pemerintah, mengingat dimasa mendatang perubahan-perubahan yang terjadi di dalam masyarakat akan semakin menambah pengetahuan masyarakat untuk mencermati



segala aktivitas pemerintahan dalam hubungannya dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat.

## 5. Hak – Hak Kebutuhan Masyarakat

Keinginan (*want*) yang terarah pada alat-alat yang dianggap dapat mendukung kehidupan disebut kebutuhan (*need*). Van Poelje mengungkapkan kebutuhan manusia pada zamannya sebagai kebahagiaan lahir dan kebahagiaan batin. Kebutuhan manusia dewasa ini tetap sama, namun alat untuk memenuhi dan mengejanya sudah berkembang. Menurut Abraham Maslow, (dalam Ndrha,2011:41) *A. Theory Of Human Motivations*, dalam *psychological review dan Motivation and Personality* (1954), skala kebutuhan bersifat hirarki, mulai dari yang paling di prioritaskan yaitu , *basic physical needs* sampai pada *self actualization and fullfilment*, yaitu yang paling tinggi nilainya, sebagai berikut :

1. *Basic physical needs* (kebutuhan pokok)
2. *Safety and security* (keselamatan dan keamanan)
3. *Belonging and social needs* (kebutuhan sosial)
4. *Self-actualization and fulfillment* (aktualisasi diri)

Dalam praktek, orang tidak harus menunggu sampai kebutuhan butir 1 terpenuhi baru mengusahakan pemenuhan butir 2. Kebutuhan butir 1, 2, dan 5 misalnya dapat diusahakan serentak. Bagi karyawan tingkat rendah, memang kebutuhan butir 1, menempati urutan paling atas, tetapi bagi pegawai tinggi, butir 5. Setiap orang mempunyai skala kebutuhannya sendiri.

Untuk memenuhi kebutuhan itu diperlukan alat yang dalam ilmu ekonomi disebut barang (*goods*) dan jasa (*services*). Alat-alat itu juga adalah kebutuhan dewasa ini

kebutuhan manusia semakin jelas dan beragam. Jasa dibedakan dengan layanan, sementara itu kepedulian yang terdiri dari kepedulian terhadap sesama dan kepedulian terhadap lingkungan dipandang sebagai kebutuhan yang semakin penting. Jasa dalam bahasa Indonesia adalah merit dalam bahasa Inggris.

- **Barang**

Seperti diketahui ada berbagai macam cara mengelompokkan barang, salah satu cara adalah mengelompokkan menjadi barang konsumsi dan barang modal. Barang diproduksi seefisien mungkin, dijual semahal mungkin dan digunakan sepenuh mungkin untuk menciptakan nilai baru, nilai tambah dan nilai lebih setinggi mungkin, sedapat- dapatnya bagi setiap pihak yang terkait dalam proses tersebut. Barang bisa dimiliki menjadi aset. Proses produksi, konsumsi, dan marketingnya, berlangsung menurut mekanisme pasar.

- **Jasa**

Jasa dapat dibagi menjadi dua kelompok. Jasa-pasar dan jasa-publik. Jasa pasar adalah jasa yang dikelola, diproses, dan dijual-beli menurut mekanisme pasar. Jasa-publik meonjol sejak munculnya paham *The Right to Welfare* (lihat T. H. Marshall, *The Right to Welfare*, 1981) dan negara kesejahteraan (welfare state). Kata publik berasal dari public, berarti masyarakat secara keseluruhan. Public dalam public policy yang menjadi dasar bagi pelayanan publik, adalah hal yang menyangkut kepentingan masyarakat umum. Berbeda dengan jasa-pasar yang dapat dijual belikan menurut mekanisme pasar (misalnya jasa bank, jasa wisata, jasa dokter), jasa publik (produk yang menyangkut kehidupan orang banyak, jadi masyarakat lapisan bawah seperti

air minum, jalan raya, listrik, telkom; proses produksinya disebut kontrol pemerintah. Aspek yang kontrol pemerintah terutama aspek mutu, harga, pelayanan, jumlah yang cukup, distribusi, dan ketersediaan pada saat dibutuhkan. Pada saat tingkat kemampuan (keberdayaan) masyarakat masih rendah, pemerintah bertindak sebagai *provider* tunggal layanan publik. Di bawah sistem politik yang mendudukan pemerintah pada dual position, yaitu *policy maker* dan *policy implementor*, pemerintah dengan mudah dapat mengendalikan pesan (tuntunan) masyarakat (publik) sesuai dengan kehendak dan kepentingan rezim yang sedang berkuasa.

- **Layanan**

Layanan dapat diartikan sebagai produk dan dapat juga diartikan sebagai cara atau alat yang digunakan oleh *provider* dalam memasarkan atau mendistribusikan produknya. Jika barang dan jasa dianggap sebagai produk (komiditi), maka perdagangannya dapat disertai dengan layanan sebagai cara atau sebagai alat. Apakah perbedaan antara jasa dan layanan? Jasa adalah produk yang ditawarkan oleh provider dan konsumen harus menyesuaikan diri dengan tawaran itu. Sedangkan layanan adalah produk yang disediakan oleh provider; provider harus menyesuaikan diri dengan kondisi atau tuntutan konsumen. Layanan sebagai alat atau cara pendukung produk itulah yang membuat barang, jasa pasar, dan jasa publik dijual beli juga, hanya saja mekanismenya tidak ditentukan semata-mata oleh pasar melainkan oleh kebijakan publik. Persoalannya sekarang ialah; bisakah jasa publik menjadi kompetitif jika diprivatisasikan.

- **Layanan civil**

Istilah *civil* berasal dari kata latin *civil* (kata sifat), yaitu segala sesuatu yang menyangkut kehidupan sehari-hari warga negara di luar urusan militer dan ibadah. *Civil service* semula diartikan sebagai suatu cabang *public service*, menyangkut semua fungsi pemerintahan di luar *armed services*. Seiring dengan perkembangan masyarakat ilmu pengetahuan, setiap disiplin memakai konsep-konsep itu dalam *context* yang berbeda-beda, sehingga setiap pemakaian mempunyai *context* yang berbeda-beda pula. Penggunaan *term civil* dalam pelayanan *civil* masih dapat diperdebatkan; ada yang mengusulkan menggunakan kata *civic*. Namun untuk seterusnya di dalam ilmu pemerintahan digunakan istilah *civil*.

Layanan *civil* adalah hak, kebutuhan dasar dan tuntutan setiap orang, lepas dari suatu kewajiban. Bayi dalam kandungan wajib dilindungi oleh pemerintahan, walaupun sang bayi belum dapat dibebani suatu kewajibannya. Tatkala ia lahir, pemerintah wajib mengakui kehadirannya melalui pemberian akte kelahiran tanpa diminta-minta, dan seharusnya tanpa dibayar, oleh yang bersangkutan. Layanan *civil* tidak diperjual belikan di pasar, penyediannya dimonopoli dan merupakan kewajiban pemerintah. Asal Usul layanan-civil dapat di urut sebagai berikut :

**Gambar 2. Asal - Usul Layanan Civil (*Civil Service*)**



Sumber : Ndraha, 2011:46

Layanan Sipil mempunyai content yang luas sekali, sebagai contoh, layanan sipil menurut UUD 1945 adalah sebagai berikut :

**Tabel 2 . Layanan Sipil di Indonesia**

	<b>Layanan Sipil</b>	<b>UUD 1945</b>
1.	Semua Nilai yang terdapat di dalam pembukaan	Pembukaan
2.	Hak sebagai <i>sovereign</i>	Pasal 1 Ayat 2
3.	Kebebasan Memilih	Pasal 18
4.	Hak Berotonomi	Pasal 27 Ayat 1
5.	Keadilan	Idem
6.	Kebersamaan	Idem
7.	Kepastian Hukum	Idem
8.	Hak Atas Pekerjaan dan Kehidupan yang layak bagi kemanusiaan	Pasal 27 Ayat 2
9.	Kemerdekaan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat.	Pasal 28
10.	Kemerdekaan memeluk Agama	Pasal 29 Ayat 2
11.	Hak Mendapat Pengajaran	Pasal 31 Ayat 1
12.	Pemajuan kebudayaan	Pasal 32
13.	Hak akan kemakmuran	Pasal 33 Ayat 3
14.	Pemeliharaan fakir miskin dan anak terlantar	Pasal 34

Sumber : Ndraha, 2011:46-47

Pelayanan *civil* tidak boleh diprivatisasikan. Provider layanan *civil* di atas adalah setiap unit kerja publik, baik yang terdapat di jajaran eksekutif, legislatif, yudikatif, maupun yang lainnya. Bahkan unit kerja lain yang secara organisasional berada di luar pemerintahan tetapi karena tugasnya berkaitan dengan urusan kemanusiaan dan dalam praktik sehari-hari berfungsi sebagai mitra kerja pemerintah, seperti komnas HAM, LBH, YLKI, dan sebagainya termasuk di dalam kelompok ini.

Bentuk dan nilai layanan *civil* sangat bervariasi, mulai dari pendirian, sikap, perilaku, ucapan, pidato, alat, cara, mobil yang digunakan, sampai pada kegiatan,

perbuatan, dan tindakan yang dilakukan oleh atau melalui sistem, lembaga, kelompok, dan pelaku pemerintahan, dari atas ke bawah. Secara singkat, wujud layanan *civil* adalah *acting* pelaku pemerintahan.

Dalam hubungan itu, menurut logika pasar, lembaga-lembaga konstitusional yang berwenang membuat keputusan politik dapat dianggap sebagai *policy makers*, yang melalui keputusan politik memilih dan menetapkan produk (layanan *civil*) apa saja yang hendak disediakan (*diproses*), sementara birokrasi merupakan pabriknya (pabrik layanan *civil*). Pabrik pembuat barang, misalnya pada umumnya terpisah sama sekali dari warung tempat pemasaran dan penjualan produknya. Pemilik warung tidak harus mengetahui bagaimana cara membuat barang jualannya. Dalam hal pemerintahan, apabila birokrasi dipandang sebagai pabrik, maka dinas adalah unsur pelaksana pelayanan *civil*, yang berlangsung bertransaksi dengan warga masyarakat yang berkepentingan. Dengan perkataan lain, fungsi produksi, pemasaran, penjualan, dan penggunaan/ penikmatan, bisa terpisah pisah.

- **Kepedulian**

Bahasa Inggris *Care* tidak cukup menggambarkan isi kepedulian, lebih tepat *Concernedness*. Kepedulian adalah kebutuhan setiap orang bahkan kebutuhan alam yang semakin meningkat, justru sekarang pada saat orang hanya mementingkan diri sendiri. Oleh karena itu ada dua macam kepedulian yaitu Kepedulian terhadap sesama dan kepedulian terhadap lingkungan fisik. *Provider* sasaran kajian ekologi pemerintahan ini bukan hanya pemerintah tetapi juga privat (perusahaan) dan masyarakat (LSM, Kelompok dan perseorangan). Yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan ini adalah

anggapan dasar bahwa pemerintah tidak boleh menolak untuk menyelesaikan suatu urusan atau konflik dan tidak boleh menolak untuk mendengarkan tuntutan setiap warga masyarakat dengan alasan apapun. Setiap masalah harus dapat diselesaikan sedini mungkin, seterbuka mungkin dan setuntas mungkin.

- **Segi Hukum Pelayanan**

Kebutuhan manusia bermacam-macam, ada yang bisa dipenuhi sendiri, masyarakat, ada yang dipenuhi melalui pasar (*private choice*), dan ada yang dapat dipenuhi dengan proses yang istimewa. Ada produk yang merupakan kebutuhan pokok (dasar) setiap orang atau suatu masyarakat dalam kondisi tertentu dan atau sifatnya sedemikian rupa sehingga :

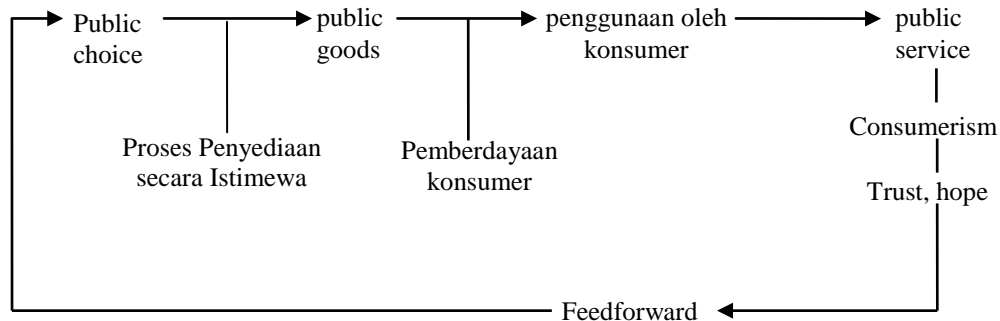
1. Jika penyiapannya dilakukan oleh oasar dapat menimbulkan ketidakadilan.
2. Pasar (swasta) tidak mau mengelolanya karena tidak menguntungkan secara financial.
3. Pasar gagal mengelolanya.

Harus diproses secara istimewa. Proses itu harus seefisien mungkin, seproduktif mungkin, seterbuka mungkin, sehingga biaya dan tarif (harga) serendah mungkin, seterjangkau mungkin oleh konsumen.

Produk yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan seperti itu disebut barang publik (*public goods*) dan nilai yang dinikmati oleh konsumen dari barang yang disebut *public goods* itu disebut jasa publik (*public service*) atau layanan kepada masyarakat, bukan layanan yang dilakukan oleh masyarakat. Disebut Jasa, karena nilai itulah yang di bayar secara langsung oleh konsumen. Sudah barang tentu, jenis produk yang dapat digolongkan sebagai

*public goods* itu bisa berbeda dari waktu ke waktu dan tempat ke tempat, tergantung pada *choice – public choice – masyarakat yang bersangkutan*.

**Gambar 3. Model Jasa Publik**



Sumber : Ndraha, 2011:56

Disamping produk dan nilai tersebut diatas, ada kebutuhan lain, yang berfungsi tidak hanya sebagai pemenuhan kebutuhan tetapi juga bahkan lebih-lebih sebagai pemenuh hak eksistensial dan konstitusional setiap orang, sebagaimana dinyatakan dalam HAM dan konstitusi suatu negara atau konvensi bangsa-bangsa. Pelaku yang berkewajiban memenuhi kebutuhan tersebut adalah aktor (aktris, *public actor*) dan nilai yang dinikmati oleh pengguna dari *action* seorang aktor disebut layanan (*service*).

Setiap manusia baik warga negara sendiri maupun maupun negara asing, berhak atas layanan *civil* tanpa dibebani aqtau tanpa dikaitkan dengan suatu kewajiban apapun. Karena itu, layanan *civil* disebut *no price*. Baik *public service* maupun *civil service*, bersifat *hard choice* bahkan *no choice* karena keduanya monopoli badan istimewa pula (badan publik). Layanan civil 100% dibayar melalui pendapatan negara, yaitu hasil pengelolaan SDA, Pajak, dan sebangsanya, dan dalam hal jasa publik, dari penjualan jasa terkait. Pembukaan UUD 1945, syarat



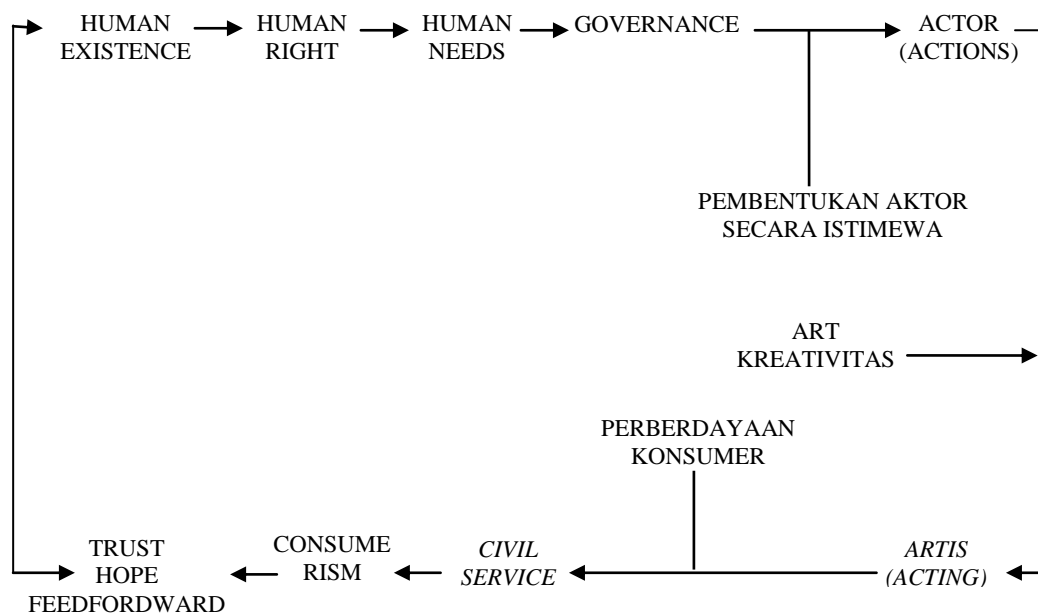
dengan layanan civil, sebagaimana ditetapkan lebih lanjut di dalam pasal-pasal 26,27,28,29,31 dan 34 (lama). Namun masih ada beberapa nilai yang tidak atau belum dinyatakan secara jelas.

**Tabel 3. Daftar Layanan Civil Yang Sudah Dan Belum Dinyatakan Secara Jelas**

	KEBUTUHAN	PASAL
Telah di nyatakan secara jelas :		
1.	Hak Pengakuan sebagai <i>sovereign (voter/voting)</i>	1 Ayat 2
2.	Pengakuan sebagai jiwa dan sebagai warga negara	26
3.	Kebersamaan kedudukan di depan hukum (keadilan)	27 Ayat 1
4.	Pekerjaan dan Penghidupan yang Layak	27 Ayat 2
5.	Kemerdekaan Berserikat, berkumpul, megeluarkan pikiran.	28
6.	Kemerdekaan untuk memeluk Agama	29 Ayat 2
7.	Pengajaran	31 Ayat 1
8.	Pemeliharaan Fakir Miskin dan Anak terlantar	34
Tidak/belum di nyatakan secara jelas :		
1.	Kebebasan memilih	
2.	Kepastian Hukum	
3.	Perlindungan	
4.	Keselamatan Dan sebagainya	

Sumber : Ndraha, 2011:57

**Gambar 4. Model Pelayanan Civil**



Sumber : Ndraha, 2011:58

Untuk mencegah dampak negatif kebijakan publik terhadap manusia dan lingkungannya, tindakan sewenang-wenang atau penyalahgunaan kekuasaan oleh badan politik, yang merugikan manusia dan lingkungannya, diperlukan *social control*. Kontrol sosial formal melalui badan legislatif atau status warga sebagai *soverighn*, terlalu jauh buat seorang pengguna, mengingat *soverighn* hanya ada pada level nasional. Supaya *social control* itu efektif, pihak yang berkepentingan atau pengguna menempatkan diri tidak hanya sebagai *customer* (pelanggan) tetapi juga sebagai *consumer* (konsumer) dalam arti luas, yaitu konsumer semua yang keluar dari proses (*output, outcome, impact, risk, consequence, result, cost*, dan sebagainya), baik yang positif maupun yang negatif. Interaksi antara konsumer dengan produser (*provider*) di sektor private terjadi di garis depan perusahaan, yaitu pasar, toko atau warung, sedangkan di sektor publik dan *civil* terjadi di Desa, Dinas, dan UPT. Jadi Desa, Kelurahan, Dinas, dan sebagainya itu adalah garis depan pemerintahan. Disinilah seharusnya *social control* dilakukan.

Paham konsumerisme (*consumerism*) mengajarkan bahwa posisi orang atau masyarakat sebagai konsumer itu memerlukan pengakuan dari semua pihak. Akibat pengakuan itu, setiap orang dan masyarakat berhak untuk mendapatkan pelayanan dan perlindungan prima dari badan publik dan *servant* (pelaku pelayanan, aktor, aktris) yang bersangkutan. Jika tidak konsumer untuk mendapatkannya melalui berbagai cara. Oleh karena itu, *consumerism* memegang peranan penting. Perbedaan antara jasa publik dengan layanan *civil* sebagai berikut :

**Tabel 4. Jasa Publik dan Layanan Sipil**

	<b>JASA PUBLIK</b>	<b>LAYANAN SIVIL</b>
1.	<b>DASAR</b> Pasal 33 (2) UUD 1945 Pilihan Masyarakat yang bersangkutan	<i>Human Raight, Civil Raight, Constitusional Right</i>
2.	<b>STATUS</b> Kewenangan Pemerintah	Kewajiban Pemerintah
3.	<b>SIFAT</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Monopoli Pemerintah tetapi dapat diprivatisasikan.</li> <li>▪ Tarif Serendah-rendahnya tidak cari laba.</li> <li>▪ Sasaran Masyarakat</li> <li>▪ Konsumer menyesuaikan diri dengan kondisi provider</li> <li>▪ Bisa dipindahtangankan</li> <li>▪ Mudah didapat pada saat diperlukan.</li> <li>▪ Mutu setinggi mungkin.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tidak dapat diprivatisasikan, monopoli pemerintah.</li> <li>▪ Tidak dijual belikan (no price), pertimbangan kemanusiaan.</li> <li>▪ Sasarannya Tiap Individu manusia lepas dari kewarganegaraannya.</li> <li>▪ Provider menyesuaikan diri dengan kondisi konsumer.</li> <li>▪ Tidak bisa dipindahtangankan.</li> <li>▪ Harus siap pada saat diperlukan.</li> <li>▪ Seefektif mungkin.</li> </ul>
4.	<b>PROVIDER</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Badan-badan publik</li> <li>▪ Bersumber pada pemakaian <i>public goods</i> oleh konsumer.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Hanya Pemerintah</li> <li>▪ Bersumber pada <i>action</i> dan <i>acting</i> sang aktor.</li> </ul>

Sumber : Ndraha, 2011:59

Supaya kedua macam produk memenuhi karakteristik diatas, proses kedua macam pelayanan tersebut berjalan sebagai berikut :

**Tabel 5 . Proses Layanan**

1.	Diatur pada tingkat nasional (large-scale organization, konstitusional).
2.	Perlakuan (pelayanan) seadil-adilnya (equality of treatmeant)
3.	Tidak memihak (impartial)
4.	Sasaran pelayanan mempunyai posisi konsumeristik : mereka berhak mendapatkan pelayanan prima dan memperjuangkan serta melindungi hak-hak mereka sebagai konsumer.
5.	Tanpa nama (anonymity) dan tulus (tanpa pamrih) artinya pengabdian sungguh-sungguh pada tugas, tanpa menuntut jasa, dan menjunjung tinggi kode etik profesi.
6.	Keberhasilan diukur dengan kepercayaan konsumer terhadap pengelola atau provider dan pengharapan konsumer akan masa depan yang lebih baik, tidak dengan kepuasan. Kepercayaan dan pengharapan itu mkuncul dari proses bukan karena produk (jasa publik dan layanan sipil) selalu saja tidak mungkin memuaskan semua orang.
7.	Kuantitas yang memadai bagi setiap orang
8.	Kelompok sasaran yang tepat.

9.	Kualitas total dengan harapan konsumen yang bersangkutan
10.	Badan Pengelola atau provider bersifat nirlaba.
11.	Aktor berstatus “paid” jadi tidak ada alasan untuk ber KKN dengan konsumen.
12.	Aktor berstatus Profesional
13.	Baik badan maupun aktor dibentuk secara istimewa.
14.	Manajemen yang digunakan adalah manajemen fungsi dan tugas, dan bukan manajemen proyek.

Sumber : Ndraha, 2011:60

## **B. Konflik Pertanahan**

Era reformasi yang ditandai dengan semangat demokratisasi dan transparansi di segala bidang kehidupan berbangsa dan bernegara saat ini membangkitkan keberanian masyarakat untuk menuntut penyelesaian atas apa yang dirasakan sebagai suatu ketidakadilan, dan hal itu juga menyangkut masalah pertanahan. Terlebih lagi bila masalah juga ditunjang dengan semakin pentingnya tanah bagi penduduk. Pertumbuhan penduduk yang cepat baik melalui migrasi dan urbanisasi, sementara jumlah lahan yang tetap menjadikan tanah sebagai komoditas ekonomi yang nilainya sangat tinggi.

Menurut Ginting dalam seminar nasional tentang penyelesaian sengketa dan konflik pertanahan dalam perspektif pembaharuan hukum pertanahan nasional hari Kamis tanggal 7 November 2011, permasalahan tanah sekarang sudah merambah kepada persoalan sosial yang kompleks dan memerlukan pemecahan dan pendekatan secara komprehensif. Perkembangan sifat dan substansi kasus sengketa pertanahan tidak lagi hanya persoalan administrasi pertanahan yang dapat diselesaikan melalui hukum administrasi, tetapi kompleksitas tanah tersebut sudah merambah kepada ranah politik, sosial, budaya dan terkait dengan persoalan nasionalisme dan hak asasi manusia. Persoalan tanah juga

masuk ke persoalan hukum pidana yakni persengketaan tanah yang disertai dengan pelanggaran hukum pidana (tindak pidana), tidak jarang, persoalan pertanahan atau agraria secara umum disertai dengan pelanggaran Hak asasi Manusia (HAM) bahkan hingga menimbulkan korban jiwa.

### **1. Pengertian**

Dalam Keputusan Kepala BPN RI Nomor 34 Tahun 2007 tentang petunjuk Teknis Penanganan dan penyelesaian masalah pertanahan disebutkan bahwa masalah pertanahan meliputi permasalahan teknis, sengketa, konflik, dan perkara pertanahan yang memerlukan pemecahan atau penyelesaian. Dalam keputusan tersebut, disebutkan bahwa permasalahan teknis adalah permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat dan atau Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, di pusat maupun daerah yang berkaitan dengan sistem perundang-undangan, administrasi pertanahan, atau mekanisme penanganan yang belum sempurna.

Sedangkan Peraturan Kepala BPN RI Nomor 3 Tahun 2011 tentang pengelolaan Pengkajian dan Penanganan kasus pertanahan memberi batasan mengenai apa kasus pertanahan. Pasal 1 angka 1 Perka BPN tersebut menyatakan bahwa kasus pertanahan adalah sengketa, konflik atau perkara pertanahan yang disampaikan kepada BPN RI untuk mendapatkan penanganan, penyelesain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan dan / atau kebijakan pertanahan nasional.

#### **a. Sengketa Pertanahan**

Definisi mengenai sengketa pertanahan, mendapat sedikit penekanan dalam peraturan Kepala BPN RI Nomor 3 tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian

dan Penanganan Kasus Pertanahan, yang mengatakan bahwa sengketa pertanahan adalah perselisihan pertanahan adalah perselisihan pertanahan antara perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas secara sosio-politis. Penekanan yang tidak berdampak luas inilah yang membedakan definisi sengketa pertanahan dengan definisi konflik pertanahan yang akan dinyatakan pada point b di bawah ini.

Sengketa tanah dapat berupa sengketa administratif, sengketa perdata, sengketa pidana terkait dengan pemilikan, transaksi, pendaftaran, penjaminan, pemanfaatan, penguasaan an sengketa hak ulayat

Suatu sengketa tanah tentu subjeknya tidak hanya satu, namun lebih dari satu, entah itu antar individu, kelompok organisasi bahkan lembaga besar sekalipun seperti Badan Usaha Milik Negara (BUMN) ataupun negara. Status hukum antara subjek sengketa bisa berupa pemilik, pemegang hak tanggungan, pembeli, penerima hak, penyewa, pengelola, penggarap dan sebagainya.

Sedangkan objek sengketa tanah meliputi tanah meliputi tanah perorangan atau badan hukum, tanah aset negara atau pemda, tanah negara, tanah adat dan ulayat, tanah eks hak barat, tanah hak nasional, tanah perkebunan, serta jenis kepemilikan lainnya.

#### **b. Konflik Pertanahan**

Konflik berarti adanya oposisi atau pertentangan antara orang-orang, kelompok-kelompok, atau organisasi-organisasi terhadap satu objek permasalahan. Menurut Winardi mengemukakan pertentangan atau konflik yang terjadi antara individu-individu atau kelompok-kelompok yang mempunyai hubungan atau kepentingan

yang sama atau suatu objek yang sama atas suatu objek kepemilikan, yang menimbulkan akibat hukum antara satu dengan yang lain.

Menurut Keputusan BPN RI Nomor 34 Tahun 2007 tentang petunjuk teknis penanganan dan penyelesaian pertanahan, konflik adalah perbedaan nilai, kepentingan, pendapat dan atau persepsi antara warga atau kelompok masyarakat dengan badan hukum (privat atau publik), masyarakat dengan masyarakat mengenai status kepemilikan dan atau status kepemilikan dan atau status penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu, atau status Keputusan Tata Usaha Negara menyangkut penguasaan, pemilikan dan penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu, serta mengandung aspek politik, ekonomi sosial dan budaya.

Penekanan mengandung aspek politik, ekonomi, dan sosial budaya inilah yang membedakan definisi sengketa dengan konflik pertanahan versi Keputusan Kepala BPN RI Nomor 34 Tahun 2007 tersebut. Demikian juga dengan definisi konflik pertanahan menurut Peraturan Kepala BPN RI Nomor 3 Tahun 2011 tentang pengelolaan Pengkajian dan penanganan Kasus Pertanahan, yang memberi penekanan bahwa konflik pertanahan adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas secara sosio-politis.

### **c. Perkara Pertanahan**

Sedangkan definisi perkara menurut keputusan pela BPN RI Nomor 34 Tahun 2007 adalah sengketa dan atau konflik pertanahan yang penyelesaiannya

dilakukan melalui badan peradilan. Senada dengan definisi tersebut, peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2011 tentang pengelolaan pengkajian dan penanganan kasus pertanahan memberi pengertian bahwa perkara pertanahan adalah perselisihan pertanahan yang penyelesaiannya dilaksanakan oleh lembaga peradilan yang masih dimintakan penanganan perselisihannya di BPN RI.

Dari kedua pengertian ini, dapat dikatakan bahwa sebuah konflik atau sengketa berkembang menjadi perkara bila pihak yang merasa dirugikan telah menyatakan rasa tidak puas atau keprihatinannya, dengan melakukan pengaduan atau gugatan melalui badan peradilan umum baik secara langsung maupun melalui kuasa hukum kepada pihak yang dianggap sebagai kerugian.

## **2. Akar Konflik Pertanahan**

Sengketa / konflik pertanahan yang terjadi di masyarakat belakangan ini muncul beragam bentuk. Pihak yang terlibat dalam proses penyelesaian konflik tersebutpun tidak sedikit, baik negara maupun institusi *civil society* seperti lembaga swadaya masyarakat (LSM) . Tetapi proses penyelesaian sengketa acapkali menemui jalan buntu sehingga menjadikan konflik semakin berlarut-larut.

Hal ini antara lain diakibatkan oleh masih lemahnya identifikasi terhadap akar-akar penyebab terjadinya konflik dan pemetaan aspek-aspek sosial, politik, ekonomi, dan budaya yang terlibat didalamnya. Akibatnya tawaran-tawaran penyelesaian konflik acapkali merupakan formula yang bersifat sementara. Identifikasi dan penelitian mendalam terhadap akar-akar konflik dan pemetaan



yang akurat terkait aspek-aspek sosial, ekonomi, politik, dan kultural amat memerlukan guna membantu penyelesaian sengketa pertanahan secara permanen.

Secara mikro sumber konflik/sengketa dapat timbul karena adanya perbedaan/benturan nilai (kultural), perbedaan tafsir mengenai informasi, data atau gambaran objektif kondisi pertanahan setempat (teknis), atau perbedaan kepentingan ekonomi yang terlihat pada kesenjangan struktur pemilikan dan penguasaan tanah.

Akar konflik pertanahan merupakan faktor yang mendasar yang menyebabkan timbulnya konflik pertanahan, akar konflik pertanahan penting untuk diidentifikasi serta di inventarisasi guna mencari jalan keluar atau bentuk penyelesaian yang akan di lakukan.

Pembahasan mengenai akar konflik pertanahan ini di bagi dalam dua kelompok yaitu akar konflik pertanahan secara umum dan akar konflik pertanahan secara khusus yakni akar konflik yang berdasarkan pemetaan yang dilakukan BPN RI Nomor 34 Tahun 2007 tentang petunjuk teknis penanganan dan penyelesaian masalah pertanahan.

#### **a. Umum**

Menurut Sunyoto Usman (dalam Limbong, 2012:65) terjadinya konflik pertanahan sebagai akibat dari dampak kegiatan industri yang berkaitan dengan bentuk hubungan sosial yang terjalin diantara *stakeholders* yaitu masyarakat, pemerintah, pihak pengusaha industri, serta instansi-instansi lain (termasuk lembaga swadaya masyarakat dan lembaga keagamaan) yang aktifitasnya terkait langsung dengan ketiganya.

Sedangkan menurut Christoper W. More (dalam Limbong, 2012:65), akar permasalahan sengketa permasalahan dalam garis besarnya dapat ditimbulkan oleh hal-hal sebagai berikut :

1. Konflik kepentingan yaitu adanya persaingan kepentingan yang berkaitan dengan kepentingan substantif, kepentingan prosedural maupun kepentingan psikologis.
2. Konflik struktural, yang disebabkan pola perilaku destruktif, kontrol pemilikan sumber daya yang tidak seimbang.
3. Konflik nilai, karena perbedaan kriteria yang digunakan untuk mengevaluasi gagasan perilaku, perbedaan gaya hidup, ideologi, agama dan kepercayaan.
4. Konflik hubungan, karena emosi yang berlebihan, persepsi yang keliru, komunikasi yang buruk/salah, pengulangan perilaku yang negatif.
5. Konflik data, karena informasi yang tidak lengkap, informasi yang keliru, pendapat yang berbeda tentang hal-hal yang tidak relevan, interpretasi yang berbeda, dan perbedaan prosedur penilaian.

Dari berbagai pendapat tentang akar masalah pertanahan, maka secara komprehensif pada hakikatnya konflik pertanahan yang akhirnya menjadi sengketa tanah terjadi di Indonesia di sebabkan oleh :

- a. Kurang tertibnya administrasi pertanahan masa lalu
- b. Ketimpangan struktur penguasaan dan pemilikan tanah.
- c. Sistem publikasi pendaftaran tanah yang negatif.
- d. Meningkatnya kebutuhan tanah, sehingga harga tanah tidak dapat dikendalikan karena ulah mafia tanah.

- e. Peraturan perundang-undangan saling tumpang tindih, baik secara horizontal maupun vertikal, demikian masalah yang diatur.
- f. Masih banyaknya terdapat tanah terlantar.
- g. Belum terdapat persamaan persepsi atau interpretasi para penegak hukum khususnya hakim terhadap undang-undang di bidang pertanahan.
- h. Para penegak hukum belum kurang berkomitmen untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan secara konsekuen dan konsisten.

#### **b. Khusus**

Secara khusus, pemicu terjadinya kasus-kasus sengketa tanah yang selanjutnya bisa muncul sebagai konflik yang berdampak sosial politik, di berbagai wilayah Republik Indonesia dapat diidentifikasi dalam beberapa kategori sebagai berikut : Pertama, masalah sengketa atas keputusan pengadilan antara lain yang terdiri dari :

- a. Tidak diterimanya keputusan pengadilan oleh pihak yang bersengketa.
- b. Keputusan pengadilan yang tidak dapat dieksekusi karena status penguasaan dan pemiliknya sudah berubah.
- c. Keputusan pengadilan menimbulkan akibat hukum yang berbeda terhadap status objek perkara yang sama, dan
- d. Adanya permohonan tertentu berdasarkan keputusan pengadilan yang belum mempunyai kekuatan hukum tetap.

Kedua, masalah permohonan hak atas tanah yang berkaitan dengan kawasan hutan, terutama yang secara fisik sudah tidak berfungsi sebagai hutan lagi. Ketiga masalah sengketa batas dan pendaftaran tanah serta tumpang tindih sertifikat di

atas tanah yang sama. Keempat, masalah *reclaiming* dan pendudukan kembali tanah yang telah dibebaskan oleh pengembang perumahan karena ganti rugi yang dimanipulasi. Kelima, masalah pertanahan atas klaim tanah ulayat/adat. Keenam, masalah-masalah yang berkaitan dengan tanah perkebunan antara lain :

- a. Proses ganti rugi yang belum tuntas disertai tindakan intimidasi.
- b. Pengambilan tanah garapan yang telah dikelola lebih dari 20 tahun untuk lahan perkebunan.
- c. Perbedaan luas hasil ukur dengan HGU yang dimiliki perkebunan, dan
- d. Perkebunan berada di atas tanah ulayat atau marga atau tanah warisan.

### **3. Pembagian Hutan**

Berdasarkan pasal 1 Undang-undang nomor 41 tahun 1999 tentang kehutanan, istilah hutan dan kehutanan memiliki pengertian yang berbeda. Terminology hutan diartikan sebagai bentuk fisik hamparan lahan yang berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, sedangkan kehutanan diartikan sebagai system pengurusan yang bersangkutan-paut dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan.

Menurut pendapat Simon dalam Soedirman (2003:11) bahwa kehutanan sebagai seni, ilmu, profesi, serta praktek pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya hutan bagi kepentingan masyarakat pada saat ini dan yang akan datang. Jadi, dalam mengelola dan memanfaatkan hutan tentu tidak cukup hanya dengan ilmu, tetapi juga diperlukan seni dan jiwa profesi.

Sehubungan perbedaan pengertian istilah tersebut, maka pembagian hutan dan pengelolaannya juga berbeda.

## 1. Menurut Status Hutan

Berdasarkan statusnya (pasal 5 ayat (1) Undang-undang nomor 41 tahun 1999) hutan terbagi menjadi 2 (dua) macam, yaitu:

### a. Hutan Negara

adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah.

Hutan Negara dapat berbentuk:

1. Hutan Adat adalah hutan Negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat (*rechtsgemeenschap*). Dahulu istilah hutan adat lebih populer dengan sebutan hutan ulayat, hutan marga, hutan pertuanan, dan sebagainya.
2. Hutan Desa adalah hutan Negara yang dikelola oleh desa dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan desa.
3. Hutan Kemasyarakatan, adalah hutan Negara yang pemanfaatan utamanya ditujukan untuk memberdayakan masyarakat.

Pembagian hutan Negara tersebut di atas tampaknya masih perlu diperjelas agar tidak terjadi multiinterpretasi dan overlapping. Hutan adat subjeknya tentu masyarakat adat, tetapi untuk hutan desa dan hutan kemasyarakatan subjeknya siapa? Masyarakat umum atau masyarakat adat? Bagaimana jika dalam suatu desa terdapat masyarakat adat, apakah bisa memanfaatkan sekaligus hutan adat, hutan desa, dan hutan kemasyarakatan?

### b. Hutan hak

Adalah hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah. Hutan hak yang berada pada tanah yang dibebani hak milik disebut hutan rakyat.

Pengertian hutan hak menurut pasal 67 peraturan pemerintah nomor 34

tahun 2002 adalah hutan yang berbeda pada tanah yang dibebani hak atas tanah, serta dibuktikan dengan alas title atau hak atas tanah.

## 2. Menurut Fungsi Hutan

Berdasarkan fungsinya hutan ternagi menjadi 3 macan (pasal 6 ayat 1 Undang-undang nomor 41 tahun 1999), yaitu :

### a. Hutan Konservasi

Hutan Konservasi adalah kawasan hutan dengan cirri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan sewa serta ekosistemnya.

Fungsi pokok maksudnya adalah fungsi utama yang diemban oleh suatu hutan.

Hutan konservasi terbagi menjadi 3 macam, yaitu:

#### 1) Kawasan hutan suaka alam

Kawasan suaka alam ialah hutan dengan cirri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok sebagai kawasan pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya, yang juga berfungsi sebagai wilayah system penyangga kehidupan.

#### 2) Kawasan hutan pelestarian alam

Kawasan hutan pelestarian alam ialah hutan dengan ciri khas tertentu yang mempunyai fungsi pokok perlindungan system penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa, serta pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.

Kawasan pelestarian alam menurut pasal 29 ayat (1) Undang-undang nomor 5 tahun 1990 terdiri atas:

- a) Taman nasional ialah kawasan pelestarian alam yang mempunyai ekosistem asli, dikelola dengan system zonasi yang dimanfaatkan untuk tujuan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, pariwisata, dan rekreasi.
- b) Taman hutan raya adalah kawasan pelestarian alam untuk tujuan koleksi tumbuhan dan/ atau satwa yang alami atau buatan, jenis asli dan/atau bukan asli, yang dimanfaatkan bagi kepentingan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budi daya, dan rekreasi.
- c) Taman wisata alam ialah kawasan pelestarian alam yang terutama dimanfaatkan untuk pariwisata dan rekreasi alam.

### 3) Taman buru

Taman buru ialah kawasan hutan yang ditetapkan sebagai tempat wisata berburu.

### b. Hutan Lindung

Hutan lindung adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan system penyangga kehidupan, yaitu untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah.

### c. Hutan Produksi

Hutan produksi ialah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan.

Walaupun setiap wilayah hutan mempunyai kondisi yang berbeda-beda, pada umumnya semua hutan mempunyai fungsi konservasi, lindung, dan produksi. Setiap wilayah hutan mempunyai kondisi yang berbeda-beda sesuai dengan keadaan fisik, fotografi, flora, dan fauna serta keanekaragaman hayati dan ekosistemnya.

d. Hutan dengan Tujuan Khusus

Hutan dengan tujuan khusus ialah hutan yang dipergunakan untuk keperluan penelitian dan pengembangan, pendidikan dan pelatihan, serta kepentingan-kepentingan religi dan budaya setempat.

Pemanfaatan hutan untuk tujuan khusus ini tidak boleh mengubah fungsi pokok kawasan hutan, yaitu fungsi konservasi, fungsi lindung dan fungsi produksi.

e. Hutan Kota

Hutan kota ialah kawasan tertentu di setiap kota yang berfungsi untuk kepentingan pengaturan iklim mikro, estetika, dan resapan air.

Hutan kota ialah kawasan tertentu di setiap kota yang berfungsi untuk kepentingan pengaturan iklim mikro, estetika, dan resapan air.

Hutan kota ini dapat berada pada tanah Negara maupun tanah hak di wilayah perkotaan dengan luasan yang cukup dalam suatu hamparan lahan.

#### **4. Perambahan Hutan**

Perambahan kawasan Hutan dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, diartikan sebagai perbuatan melakukan pembukaan kawasan hutan tanpa mendapat izin dari pejabat yang berwenang.



Menurut Menteri Transmigrasi dan Pemukiman Perambah Hutan, Siswono Yudohusodo (dalam John Haba, Suara Pembaruan Online tanggal 9 November 1996), perambah hutan adalah setiap orang yang melakukan kegiatan berusaha tani/atau mengambil hasil hutan dalam kawasan hutan secara tidak sah mengakibatkan kerusakan hutan, baik mereka yang tinggal di dalam maupun di luar kawasan hutan. Definisi ini jelas mengatakan, wewenang untuk menentukan hak pengelolaan atas hutan dan produksi hutan adalah pemerintah atau negara (UUD 1945, pasal 33 dan UU Tahun 1967, No 5 tentang "Pokok-Pokok Kehutanan"). Dengan demikian, segala bentuk kegiatan yang dilakukan masyarakat (tanpa izin pemerintah) di areal hutan yang dianggap pemerintah sebagai hutan cagar alam, hutan konservasi, hutan produksi dan hutan lindung akan dianalogikan sebagai pelanggaran terhadap peraturan pemerintah.

Departemen Transmigrasi dan Pemukiman Perambah Hutan, mengkategorikan perambah hutan ke dalam tiga kelompok. Yaitu :

1. Perambah hutan (termasuk peladang berpindah) yang tidak mengetahui atau menyadari bahwa pekerjaan mereka itu merusak hutan, dan melanggar hutan.
2. Penduduk yang mengetahui bahwa merambah hutan dan mengambil hasil hutan di areal hutan lindung, hutan negara dan hutan wisata itu dilarang, tetapi mereka terus melakukannya sebab mereka tidak mempunyai lahan pertanian.
3. Perambah hutan yang dengan sadar mengetahui tentang aturan/hukum yang berlaku, sebab mereka hanya mencari keuntungan pribadi semata.

Tujuan pokok usaha mereka adalah menguasai lahan dalam kawasan hutan untuk menanam tanaman pertanian bernilai ekonomis (kopi, coklat, padi, kelapa dan

lada). Kerusakan luas garapan peladang berpindah akan bertambah luas dari tahun ke tahun, dengan pola kerja berkelompok sambil mempergunakan teknologi lebih maju (chain saw). Di sinilah, secara ekonomis tingkat ekonomi perambah hutan lebih baik dari peladang berpindah (Inventarisasi dan Identifikasi Perambah Hutan/Peladang Berpindah di Propinsi Kaltim, 1955).

▪ **Faktor Kebudayaan**

*Hardesty* (dalam John Haba, Suara Pembaruan Online tanggal 9 November 1996) Kebiasaan merambah hutan merupakan bagian dari kehidupan mereka. Untuk memahaminya, terdapat dua pola pikir di dalamnya yaitu:

1. Manusia sebagai pencetus dari sebuah sistem kebudayaan.
2. Kebudayaan tempat manusia hidup turut mendorongnya untuk menyesuaikan diri dengan sistem nilai yang berlaku, sekaligus memotivasi pola perilaku manusia yang hidup dalam kelompok ini. Kita dapat mengerti dari cara berpikir semacam ini, bahwa manusia harus berusaha agar tetap survive dalam keadaan apa pun.

Manusia untuk mencapai maksudnya berperan secara kontinyu untuk beradaptasi dengan lingkungan dan ekosistem setempat. Untuk menjaga kontinuitas kehidupan, manusia yang dibesarkan dalam sebuah lingkungan tertentu, akan terus mengembangkan berbagai perangkat, sehingga mereka dapat mendayagunakan potensi alam di sekitarnya untuk kehidupan mereka yang layak.

Interdependensi antara manusia dan lingkungan serta nilai budaya yang mereka anut, tidaklah sama dari satu masyarakat ke masyarakat lain.

Ambil saja contoh masyarakat perambah hutan, yang terbiasa hidup dan bergantung kepada hasil hutan dan kondisi geografis, iklim dan tanah selama beberapa generasi. Kelompok masyarakat ini, dari sudut pandang outsiders dinilai sebagai kelompok masyarakat dengan pola kebudayaan (*cultural pattern*) yang rendah.

Alasannya, terdapat pemahaman bahwa nilai budaya sebuah kelompok manusia ikut mendorong dan mempengaruhi tingkah laku warganya. Salah satu tindakan yang keliru dimengerti oleh orang dari luar komunitas perambah hutan, bila mereka membuat sebuah penilaian negatif tentang tindakan mengumpulkan hasil hutan dan membuka lahan pertanian di wilayah hutan tertentu identik dengan pelanggaran terhadap pranata hukum nasional yang berlaku, serta bukti dari masyarakat yang memiliki nilai budaya destruktif. Dengan kata lain, tindakan merambah hutan identik dengan mengaktualisasikan nilai-nilai budaya dari masyarakat yang tidak memiliki nilai-nilai positif.

Lebih lanjut, kalau ditinjau dari dalam konteks masyarakat perambah hutan itu sendiri, mereka sesungguhnya berada dalam suatu situasi dan pengalaman yang lebih baik untuk mengerti akan lingkungan, kebutuhan hidup dan cara mengadaptasi serta mengelola lingkungan secara lebih arif, dari pada masyarakat lain di luar cultural areas mereka. Kearifan menangani lingkungan berlangsung turun temurun, tidak saja dalam pola, tetapi juga dalam nilai yang diwariskan dari satu generasi ke generasi lainnya. Karena kesalahan pemahaman ini, terjadi salah penilaian terhadap status perambah hutan dan aktivitas-aktivitas mereka. Perambah hutan

dituduh sebagai pelaku terjadinya erosi dan hancurnya hutan lindung. Tuduhan negatif semacam ini secara statistik dan substansial, harus dibuktikan oleh sejumlah penelitian yang tingkat kesahihannya dapat dipertanggung jawabkan.

- **Komunikasi Dua Arah**

*Haar B. Ter* (dalam John Haba, Suara Pembaruan Online tanggal 9 November 1996) Silang pendapat mengenai kegiatan dan status perambah hutan selama ini disebabkan oleh cara berpikir yuridis formal pemerintah, yang memilah wilayah hutan di wilayah pemerintahan daerah tanpa dipadukan dengan konsepsi hutan, kekuatan hukum adat dalam menguasai dan mengelola hasil-hasil hutan. Status hutan lindung, hutan negara dan hutan wisata yang dialokasikan pemerintah sebagai bagian dari hutan larangan untuk warga masyarakat setempat, sesungguhnya tidak sinkron dengan hukum adat dan hak ulayat masyarakat setempat. Penetapan batas-batas hutan secara normatif atau yuridis, tidak sesuai dengan keberadaan hak ulayat dan dominasi hukum adat yang masih operasional dalam kehidupan masyarakat pedesaan di Indonesia.

Kebijakan ini menempatkan perambah hutan pada posisi sulit. Karena itu, sebelum kebijakan (dalam hal penetapan batas hutan lindung dan bukan wilayah hutan lindung) ditetapkan, sebaiknya diadakan dialog terbuka dan serius di tingkat bawah dengan aparat desa dan pemerintah serta instansi terkait di tingkat kecamatan, kabupaten dan provinsi. Selain itu, pemerintah juga perlu mengadakan kerja sama dengan badan-badan litbang terkait atau pihak swasta, untuk mengetahui persepsi masyarakat mengenai status hutan

dan pengelolaannya, sehingga ada hasil studi komprehensif yang mencakup aspek sosial budaya masyarakat.

### **C. Fungsi Sosial Tanah**

#### **1. Filosofi Fungsi Sosial Tanah**

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan pemilik sekaligus bagi masyarakat dan negara. Ketentuan tersebut tidak berarti kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum masyarakat. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan harus saling mengimbangi hingga tercapainya tujuan pokok, yaitu kemakmuran, keadilan, dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya.

Konsep fungsi sosial hak atas tanah sejalan dengan hukum adat yang menyatakan bahwa tanah dalam lingkungan masyarakat hukum adat adalah tanah kepunyaan bersama seluruh warga masyarakat, yang dimanfaatkan untuk kepentingan bersama bagi warga masyarakat bersangkutan. Itu berarti bahwa kepentingan bersama dan kepentingan orang per orang harus saling terpenuhi dan penggunaannya dilakukan bersama-sama di bawah pimpinan penguasa adat. Untuk dapat memenuhi kebutuhan, setiap warga diberi kesempatan untuk membuka, menguasai, dan memanfaatkan bagian-bagian tertentu dari tanah adap (*ulayat*). Dengan demikian, hak atas tanah menurut hukum adat bukan hanya berisi wewenang, tetapi juga kewajiban untuk memanfaatkannya. Konsep pemilikan tanah menurut hukum adat tersebut kemudian direduksi dalam UUPA sebagai hukum tanah nasional.

Filosofi fungsi sosial hak atas tanah mewajibkan para pemegang hak untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sesuai dengan keadaannya, yakni keadaan tanahnya serta sifat dan tujuan pemberian haknya. Apabila kewajiban tersebut diabaikan maka akan mengakibatkan hapusnya atau batalnya hak yang bersangkutan. Jika sesuatu hak atas tanah ditelantarkan maka haknya akan hapus dan tanahnya menjadi tanah negara. Berkaitan dengan fungsi sosial tersebut maka tanah tidak boleh dijadikan obyek investasi semata-mata. Tanah yang dijadikan obyek spekulasi, bertentangan dengan fungsi sosial karna akan menambah kesulitan dalam pelaksanaan pembangunan.

## 2. Dasar Hukum Fungsi Sosial Tanah

UUPA yang diterbitkan dalam rangka mewujudkan amanat pasal 33 ayat (3) UUD 1945, merupakan kenyataan hukum dalam menjelaskan tujuan dari tanah sebagai social asset dan capital asset. Pada awal berlakunya UUPA sudah mulai terasa adanya gejala ketimpangan pemilikan dan penguasaan tanah. Perbandingan antara ketersediaan tanah sebagai sumber daya alam yang langka di satu sisi dan pertambahan jumlah penduduk dengan berbagai pemenuhan kebutuhannya akan tanah di sisi lain, tidak mudah di cari titik temunya. Dengan perkataan lain, akses untuk memperoleh dan memanfaatkan tanah untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia itu belum dapat dinikmati oleh setiap orang disebabkan antara lain karena perbedaan dalam akses modal dan akses politik.

Beberapa konsekwensi fungsi sosial atas tanah yaitu ;

1. Tidak dapat dibenarkan untuk menggunakan tanah untuk kepentingan pribadi pemegang haknya, apalagi menimbulkan kerugian masyarakat.
2. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan sifat dari haknya sehingga bermanfaat, baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan pemegang hak maupun masyarakat dan negara.
3. Penggunaan dan pemanfaatan tanah harus memperhatikan rencana tata ruang maupun instrumen penatagunaan tanah lainnya yang ditetapkan secara sah oleh pihak yang berwenang.
4. Pemegang hak atas tanah wajib memelihara tanah dengan baik dalam arti menambah kesuburan dan mencegah kerusakan tanah tersebut. Selain itu, adanya kerelaan hak atas tanah dicabut demi kepentingan umum.

### **3. Hak-Hak Atas Tanah**

Macam – macam hak atas tanah dimuat dalam pasal 53 UUPA, yang dikelompokkan menjadi 3 (tiga) bidang yaitu ;

1. Hak atas tanah yang berifat tetap. Hak-hak atas tanah ini akan tetap ada selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut dengan undang-undang yang baru. Contohnya : Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa untuk Bangunan dan Hak Memungut hasil hutan.
2. Hak atas tanah yang bersifat sementara. Hak atas tanah yang sifatnya sementara dalam waktu yang singkat akan di hapus karena mengandung

sifat-sifat pemerasan, feodal dan bertentangan dengan jiwa UUPA. Contohnya : Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, hak Sewa Tanah Pertanian.

Dari semua jenis hak penguasaan atas tanah sebagaimana di uraikan diatas, terdapat jenis-jenis hak yang umumnya di jumpai dalam kehidupan sehari-hari dan telah diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

**a. Hak Milik**

Hak milik diatur dalam KUHPerdata dan setelah diundangkannya UUPA, hak tersebut masih berlaku dalam pengertian yang umum, yaitu sebagai pemilikan atau hak kepemilikan (*ownership*). Dalam Pasal 570 KUH Perdata, dinyatakan bahwa Hak milik adalah hak untuk menikmati suatu benda dengan sepenuhnya dan untuk menguasai benda itu dengan sebebas-bebasnya, asal tidak bertentangan dengan Undang-undang atau peraturan umum yang diadakan oleh kekuasaan yang mempunyai wewenang untuk itu asal tidak mengganggu hak orang lain, kesemuanya dengan tidak mengurangi kemungkinan akan pencabutan hak itu untuk kepentingan umum, dengan pembayaran pengganti kerugian yang layak, dan menurut ketentuan Undang-undang.

Ada beberapa cara untuk memperoleh hak milik, antara lain : pengakuan, perlekatan, dan daluarsa, pewarisan dan penyerahan. Pengakuan dimaksudkan adalah hak milik atas benda yang tidak ada pemiliknya (*Res nullis*). *Res nullis* hanya dapat dilakukan atas benda yang bergerak. Perlekatan artinya cara



memperoleh hak milik terhadap suatu benda yang bertambah besar atau berlipat ganda karena alam.

**b. Hak Guna Bangunan (HGB)**

HGB adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri. HGB terdiri dari bebarap jenis, antara lain : Hak Guna Bangunan atas tanah negara, Hak Guna Bangunan atas hak pengelolaan dan Hak Guna Bangunan atas hak milik.

Objek hak adalah tanah untuk mendirikan bangunan. Subjek hak adalah perorangan warga negara Indonesia dan badan hukum Indonesia. Hak guna Bangunan ini akan terhapus apabila :

- a. Jangka waktunya berakhir.
- b. Dihentikan sebelum waktunya berakhir karena suatu persyaratan tidak dipenuhi.
- c. Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir.
- d. Dicabut untuk kepentingan umum.
- e. Diterlantarkan.
- f. Tanahnya Musnah.

**c. Hak Guna Usaha (HGU)**

HGU adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai oleh negara. 118 objek hak adalah tanah yang diusahakan dalam pertanian, perkebunan, perikanan, perikanan dan perternakan. Luas minimum tanah adalah lima hektar, sedangkan luas maksimumkan adalah 25 hektar untuk perorangan dan

untuk Badan Usaha luas maksimumnya ditetapkan oleh Menteri. Subyek hak adalah perorangan warga negara Indonesia dan badan hukum Indonesia.

Jangka waktu penggunaan tanah HGU adalah maksimum 25 tahun dan untuk perusahaan bisa 35 tahun. Jangka waktu dapat diperpanjang paling lama 25 tahun. Permohonan perpanjangan HGU diajukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum berakhirnya HGU tersebut. HGU dapat beralih dan dialihkan dan dapat dibebani dengan hak tanggungan sebagai jaminan hutang. HGU diberikan atas tanah negara dengan keputusan dari instansi BPN.

**d. Hak Pakai**

Hak pakai adalah hak untuk menggunakan hak dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai oleh negara atau tanah milik orang lain yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan dalam pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya.

Subyek hak adalah perorangan warga negara Indonesia dan warga negara Asing yang berkedudukan di Indonesia, Badan Hukum Indonesia, dan Badan Hukum Asing yang mempunyai kantor perwakilan di Indonesia, perwakilan Ading, serta badan-badan pemerintah. Hak pakai dapat diberikan atas tanah negara, tanah hak pengelolaan oleh pemerintah dan atas tanah hak milik oleh pemegang hak milik. Jangka waktu hak pakai atas tanah dan tanah pengelolaan paling lama 25 tahun dan dapat diperpanjang selama 20 tahun.

#### **e. Hak Pengelolaan**

Ciri khasnya adalah jangka waktu tidak terbatas. obyek hak adalah tanah untuk pertanian dan bukan pertanian. Subyek hak adalah BUMN dan BUMD. Hak pengelolaan ini hanya dapat diberikan atas tanah negara yang dikuasai oleh suatu badan pemerintah, BUMN dan BUMD. Di atas hak pengelolaan, masih dapat diberikan hak lain (HGB atau HP) atas nama badan hukum lain atau perseorangan, atas dasar perjanjian dengan BUMN/BUMD tersebut.

### **D. Konsep Negara Kesejahteraan**

#### **1. Sejarah Konsep Negara Kesejahteraan**

Gagasan negara kesejahteraan muncul pada akhir abad ke 19 dan mencapai puncaknya pada era "*Golden age*" pasca Perang Dunia ke II. Faktor utama pendorong berkembangnya negara kesejahteraan menurut Pierson adalah Industrialisasi yang membawa perubahan dramatis dalam tatanan tradisional penyediaan kesejahteraan dan ikatan keluarga, seperti akselerasi pertumbuhan ekonomi, pertumbuhan populasi penduduk, munculnya pembagian kerja (*division of labour*), perubahan pola kehidupan keluarga dan komunitas, maraknya pengangguran siklikal, serta terciptanya kelas pekerja nirlahan serta potensi mobilisasi politik mereka.

Konsep negara kesejahteraan tidak hanya mencakup deskripsi mengenai sebuah cara pengorganisasian kesejahteraan (*welfare*) atau pelayanan sosial (*social services*). Melainkan juga sebuah konsep normatif atau sistem pendekatan ideal yang menekankan bahwa setiap orang harus memperoleh pelayanan sosial sebagai haknya.

## 2. Definisi Negara Kesejahteraan

Merujuk pada pendapat Spicker, Midgley, Tracy dan Livermore Thomson dan Suharto (**Edi Suharto dalam Erwiningsih 63:2009**) pengertian kesejahteraan sedikitnya mengandung empat makna.

### a. Sebagai Kondisi Sejahtera (*well-being*)

Pengertian ini biasanya menunjuk pada istilah kesejahteraan *sosial (welfare state)* yaitu sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan material dan non material. Kondisi sejahtera terjadi manakala kehidupan manusia aman dan bahagia karena kebutuhan dasar akan gizi, kesehatan, pendidikan, tempat tinggal dan pendapatan dapat dipenuhi ; serta manakala manusia memperoleh perlindungan dari resiko utama yang mengancam kehidupannya.

### b. Sebagai Pelayanan Sosial

Di Inggris, Australia dan Selandia Baru, pelayanan sosial umumnya mencakup lima bentuk, yakni jaminan sosial (*social security*), pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan dan pelayanan sosial personal (*personal social services*)

### c. Sebagai Tunjangan Sosial

Di Amerika Serikat khususnya, untuk tunjangan sosial ini diberikan kepada masyarakat miskin. Orang-orang miskin, cacat, pengangguran merupakan penerima fasilitas ini, sehingga menimbulkan konotasi negatif pada istilah kesejahteraan, seperti kemiskinan, kemalasan, ketergantungan, yang sebenarnya lebih tepat disebut "*social illfare*" daripada "*social welfare*".

d. Sebagai Proses atau Usaha Terencana

Hal ini dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial, masyarakat maupun badan-badan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan melalui pemberian pelayanan sosial dan tunjangan sosial.

Negara kesejahteraan secara garis besar menunjuk pada sebuah model ideal pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara untuk memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warganya.

Negara kesejahteraan sangat erat kaitannya dengan kebijakan sosial (*social policy*) yang diberlakukan negara mencakup strategi dan upaya-upaya pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan warganya, terutama melalui perlindungan sosial (*social protection*) yang mencakup jaminan sosial (baik berbentuk bantuan sosial dan asuransi sosial), maupun jaring pengaman sosial.

### **3. Model-Model Negara Kesejahteraan**

Seperti pendekatan pembangunan lainnya, sistem negara kesejahteraan tidaklah homogen dan statis. Model negara kesejahteraan tersebut beragam dan dinamis mengikuti perkembangan dan tuntutan peradaban.

a. Model Universal

Pelayanan sosial diberikan oleh negara secara merata kepada seluruh penduduknya, baik kaya maupun miskin. Model ini sering disebut sebagai *The Scandinavian Welfare States* yang diwakili oleh Swedia, Norwegia, Denmark dan Finlandia.

b. Model Korporasi atau *Work Merit Welfare States*

Seperti model pertama, jaminan sosial juga dilaksanakan secara melembaga dan luas, namun kontribusi terhadap berbagai skema jaminan sosial berasal dari tiga pihak, yakni Pemerintah, dunia usaha, dan pekerja (buruh). Pelayanan sosial yang diselenggarakan oleh negara diberikan terutama kepada mereka yang bekerja atau mampu memberikan kontribusi melalui skema asuransi sosial.

c. Model Residual

Pelayanan sosial, khususnya kebutuhan dasar diberikan terutama kepada kelompok-kelompok yang kurang beruntung seperti orang miskin, penganggur, penyandang cacat dan orang lanjut usia yang tidak kaya. Ada tiga elemen yang menandai model ini di Inggris : jaminan standar hidup, termasuk pendapatan minimum, perlindungan sosial pada saat munculnya resiko-resiko dan pemberian pelayanan sebaik mungkin.

d. Model Minimal

Model ini umumnya diterapkan di negara-negara Amerika Latin dan Asia. Model ini ditandai dengan pengeluaran pemerintah untuk pembangunan sosial yang sangat kecil. Program kesejahteraan dan jaminan sosial diberikan kepada pegawai negeri, anggota ABRI, dan pegawai swasta yang mampu membayar premi. Berdasarkan landasan konstitusional seperti UUD 1945, UU SJSN (Sistem Jaminan Sosial Nasional) dan pengeluaran pemerintah untuk pembangunan sosial yang masih kecil, maka Indonesia dapat dikategorikan sebagai penganut negara kesejahteraan model ini.

### **E. Teori Perspektif Kelembagaan**

Institusi adalah peraturan dan praktik terorganisir yang berlangsung lama, tertanam dalam struktur makna dan sumber daya yang bervariasi dalam menghadapi pergantian individu dan ketahanan terhadap preferensi tertentu dan harapan individu dan perubahan keadaan eksternal (*March dan Olsen 1989, 1995 dalam The Oxford Handbook Of Political Institutions*). Ada aturan konstitutif dan praktek yang membolehkan perilaku yang tepat bagi pelaku khusus dalam situasi khusus. Ada struktur makna, tertanam dalam identitas dan harta kepemilikan: tujuan umum dan pembiayaan yang memberikan arah dan makna pada perilaku, dan menjelaskan, membenarkan, dan melegalkan kode perilaku. Ada struktur sumber daya yang menciptakan kemampuan untuk bertindak. Lembaga-lembaga memberdayakan dan membatasi aktor perubahan dan membuat mereka lebih atau kurang mampu bertindak sesuai dengan aturan preskriptif kesesuaian. Lembaga juga diperkuat oleh pihak ketiga dalam menegakkan aturan dan sanksi non-kepatuhan.

Sementara konsep lembaga merupakan pusat dari banyak analisis politik, ada keragaman yang luas di dalam dan antar disiplin ilmu dalam berbagai jenis aturan dan hubungan yang ditafsirkan sebagai lembaga" (*Goodin 1996 : 20 dalam The Oxford Handbook Of Political Institutions*). Selain itu, pendekatan terhadap institusi politik berbeda-beda sampai pada bagaimana mereka memahami tentang:

1. Sifat lembaga, sebagai pengaturan terorganisir di mana pelaku politik bertindak secara khusus.
2. Proses-proses yang menerjemahkan struktur dan aturan dalam dampak politik.

3. Proses yang menerjemahkan perilaku manusia ke dalam struktur dan aturan dan menetapkan, mempertahankan, mengubah, atau menghilangkan lembaga-lembaga itu.

Institusionalisme, sebagai istilah yang digunakan di sini, berkonotasi pendekatan umum untuk mempelajari lembaga-lembaga politik, satu serangkaian ide-ide teoritis dan hipotesis mengenai hubungan antara karakteristik kelembagaan dan lembaga politik, melakukan perubahan. Institusionalisme menekankan pada sifat endogen dan konstruksi sosial dari lembaga-lembaga politik. Lembaga ini tidak hanya merupakan kontrak keseimbangan antara mencari keuntungan diri sendiri menghitung aktor individu atau arena untuk menyaingi kekuatan sosial. Mereka adalah sekumpulan dari struktur, aturan, dan prosedur operasional standar yang memiliki sebagian peran sebagian otonom dalam kehidupan politik.

Institusionalisme muncul dalam berbagai rasa, tetapi mereka semua mempunyai sudut pandang terhadap pemahaman peningkatan sistem politik. Mereka melengkapi dan menyaingi dengan dua penafsiran interpretasi politik yang luas.

- Alternatif Pertama adalah perspektif aktor rasional yang melihat kehidupan politik sebagai sesuatu yang teroganisir oleh perubahan antara menghitung dan pelau-pelaku yang menguntungkan dirinya sendiri.
- Alternatif kedua adalah perspektif budaya masyarakat yang memandang kehidupan politik yang diselenggarakan oleh nilai-nilai bersama dan bersudut pandang dunia di dalam masyarakat yang berbeda-beda dan bervisi umum.
- Ketiga perspektif-institusional, aktor rasional, dan budaya masyarakat tidaklah eksklusif. Sebagain besar sistem politik dapat diartikan sebagai



berfungsi melalui gabungan prinsip yang teroganisir. Perspektif tersebut tidak selalu mudah untuk dibedakan.

Mereka yang benar-benar mengerti paham tersebut dalam satu dan ketiganya bias mengurangi dua dua lainnya ke status" kasus khusus alternatif yang mereka sukai. Akan tetapi secara pragmatis ketiga prespektif tersebut berbeda pada factor penjelasan, strategi perbedaan untuk meningkatkan system politik.

Perbedaan utama adalah sejauh mana perspektif tersebut memandang aturan dan identitas yang dilaksanakan dalam lembaga-lembaga politik sebagai fenomena bahwa yang mencerminkan kehidupan lingkungan atau pilihan-pilihan preferensi individu yang telah ditentukan dan sumber daya awal, dan sejauh mana perspektif tersebut menggambarkan aturan dan identitas yang direproduksi dengan beberapa kehandalan yang, setidaknya sebagian, bebas atau perubahan lingkungan.

Dalam perspektif kelembagaan, asumsi inti adalah bahwa lembaga menciptakan unsur keteraturan dan bias ditebak prediktabilitas. Gaya mereka, memungkinkan, dan membatasi pelaku politik karena mereka bertindak dalam tindakan yang tepat. Lembaga pembawa identitas dan peran dan mereka adalah penanda dari karakter politik, sejarah, dan visi. Mereka menyediakan batas-batas yang mengikat warga bersama-sama terlepas dari banyak hal yang membelah mereka. Mereka juga berdampak pada perubahan kelembagaan, dan menciptakan elemen-elemen inefisiensi sejarah.

Asumsi inti selain bahwa terjemahan struktur ke dalam tindakan mengarah ke perubahan keberlangsungan lembaga, yang dihasilkan oleh proses yang mengarah dan rutin. Proses ini menghasilkan mode tindakan berulang dan pola yang

terorganisir Sebuah tantangan bagi para siswa dari lembaga ini adalah untuk menjelaskan bagaimana proses tersebut stabil atau tidak stabil, factor-faktor mana yang mendukung atau mengganggu proses yang sedang berlangsung. (Johan P. James G. March Olsen dalam *The Oxford Handbook Of Political Institutions*)

## **F. Kerangka Pikir**

Menurut Rasyid (2000 : 59), menyatakan bahwa tugas - tugas pokok Pemerintah ada 3 (tiga) fungsi hakiki yaitu: pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*). Pelayanan akan membuahkan keadilan dalam masyarakat, pemberdayaan akan mendorong kemandirian masyarakat, dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat.

Menurut Abraham Maslow, (dalam Ndrha,2011:41) *A. Theory Of Human Motivations*, dalam *psychological review dan Motivation and Personality* (1954), skala kebutuhan bersifat hirarki, mulai dari yang paling di prioritaskan yaitu , *basic physical needs* sampai pada *self actualization and fullfilment*, yaitu yang paling tinggi nilainya, sebagai berikut :

1. *Basic physical needs* (kebutuhan pokok)
2. *Safety and security* (keselamatan dan keamanan)
3. *Belonging and social needs* (kebutuhan sosial)
4. *Self-actualization and fulfillment* (aktualisasi diri)

Setiap orang dan mayarakat berhak untuk mendapatkan pelayanan dan perlindungan prima dari badan publik dan *servant* (pelaku pelayanan, aktor,

aktris) yang bersangkutan. Jika tidak konsumen untuk mendapatkannya melalui berbagai cara. Oleh karena itu, *consumerism* memegang peranan penting.

Masuknya masyarakat Moro-Moro menjelang akhir tahun 1996 akibat penelantaran tanah di kawasan hutan Produksi Register 45 menjadi awal dari konflik agraria berkepanjangan hingga saat ini. Berlarut-larutnya konflik agraria di Register 45 juga melahirkan banyak persoalan sosio-yuridis bagi masyarakat Moro-Moro Register 45, Kabupaten Mesuji. Konflik agraria selama belasan tahun telah mengakibatkan mereka tidak dapat merasakan apa yang menjadi hak-hak konstitusionalnya sebagai warga negara. Hidup dalam ketidakpastian.

Keberadaan warga di Moro-moro dan permukiman perambah lainnya di Register 45 tidak diakui pemerintah. Karena itu, kelompok warga itu selalu kesulitan mendapatkan layanan administrasi, sosial, pendidikan, hingga kesehatan dari pemerintah. Bahkan, kartu tanda penduduk (KTP) pun sulit mereka dapatkan. selama belasan tahun, tidak ada fasilitas pemerintah di sini. Jangankan jaringan listrik, puskesmas, sekolah pun tidak ada. Akibatnya, warga terpaksa membangun sekolah, rumah ibadah, dan jalan secara swadaya.

Menurut Ndraha (2011:5) hubungan pemerintahan adalah hubungan yang terjadi antara hubungan yang terjadi antara yang diberi perintah dengan pemerintah berada pada berbagai posisi dan melakukan berbagai peran satu terhadap yang lain, baik timbal balik maupun searah, seimbang maupun tidak.

Hubungan pemerintahan berfungsi sebagai pengikat, penghubung, pembeda dan pembatas antara pemerintah dengan yang diperintah. Melalui hubungan ini disalurkan informasi dari pihak kesatu ke pihak yang lain, perintah dari atas dan

laporan dari bawah, dan seterusnya. Apabila yang diperintah bertindak sebagai *demandeur* tetapi pemerintah menolak untuk menjadi *supplier* atau pemerintah mengecewakan yang diperintah, baik dalam hal produk maupun dalam proses, hubungan pemerintahan menjadi retak dan jika berlanjut, putus hubungan. Jika ini terjadi berarti malapetaka, baik yang diperintah maupun bagi pemerintah.

Meminjam pendapat Wolfgang Friedmann (1976 ; 6) tugas dan tanggung jawab negara memiliki konsekuensi bahwa negara harus berfungsi baik sebagai penyedia (*provider*) kesejahteraan rakyat maupun sebagai pengatur (*regulator*) dalam pembangunan ekonomi, termasuk dalam pengelolaan sumber daya alam untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Pembukaan konstitusi kita sebagai kesepakatan bersama tentang cita-cita menunjukkan secara jelas tujuan bernegara yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Paham negara hukum sebagaimana ditentukan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 berkaitan erat dengan paham negara kesejahteraan (*welfare state*) atau paham negara hukum materiil sesuai dengan bunyi alinea keempat pembukaan UUD 1945. Di sini tampak jelas bahwa negara kesejahteraan yang dituju didasarkan pada nilai-nilai Pancasila dan pembukaan UUD 1945.

Pasal 33 UUD 1945 menyatakan “*Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat*”. Meski konstitusi mengandung gagasan mulia seperti yang tercantum dalam Pasal 33 UUD, dalam prakteknya terutama sejak naiknya orde baru dimana kekuasaan bisnis menjadi penentu lahirnya suatu produk hukum baik secara langsung maupun tidak, maka dapat diduga arah pembangunan hukum menjadi bisnis.

Periode krisis ekonomi dan reformasi politik menjadi titik balik dalam perjalanan sejah bangsa. Periode ini adalah periode dimana wibawa aparat keamanan dan penegakan hukum merosot tajam. Krisis ekonomi dan politik juga menyebar ke daerah-daerah. Kondisi politik dan keamanan yang tidak stabil disatu sisi mendorong munculnya keberanian rakyat untuk masuk menggarap tanah perkebunan, kehutanan dan lain-lain adalah dua hal yang terjadi dalam momentum tersebut. Keberanian rakyat tumbuh dalam suasana krisis dan kebutuhan akan lahan untuk menyambung kehidupannya. Disisi lain penelantaran tanah dimasa krisis dengan berbagai alasan seperti pemegang hak terkena dampak krisis sehingga tidak memiliki modal kerja untuk mengusahakan tanahnya.

Kasus Pengabaian hak-hak konstitusional Masyarakat Moro-Moro Register 45 Pemerintah harus menjamin terpenuhinya hak-hak sosial dan politik masyarakat, termasuk mereka yang berada dalam areal Hutan Register 45 di Kabupaten Mesuji, tidak peduli dari mana ia berasal. Sebab, sejatinya sumber daya alam atau tanah juga harus memberikan peluang kesejahteraan untuk masyarakat, sekaligus menciptakan suasana kondusif dan terwujudnya kepastian hukum dan keadilan agraria yang mensejahterakan.