

Pembaruan Agraria Untuk Kesejahteraan Masyarakat Perbatasan

PROSIDING WORKSHOP



Diterbitkan Atas Prakarsa
Bagian Pertanahan, Sekretariat Daerah Kabupaten Nunukan
Bekerjasama Dengan Program Kajian Agraria, LPPM -IPB



Pembaruan Agraria Untuk Kesejahteraan Masyarakat Perbatasan

PROSIDING WORKSHOP

Kontributor:

Endriatmo Soetarto

Baba Barus

Poerwanto

Dave Lumenta

Satyawan Sunito

Achmad Sodiki

Tri Widodo W. Utomo

P. Setia Lenggono

M. Hidayanto

Iin Solihin

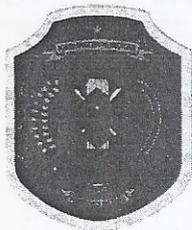
I. Hadi S dan Wilda Nailly

Yulius, I.R. Suhelmi dan M. Ramdhan

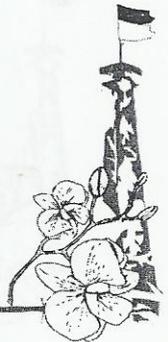
M. Karim dan Daud Yusuf

Dina Sunyowati dan Enny Narwati

Noer Fauzi Rachman



**Diterbitkan Atas Prakarsa
Bagian Pertanahan,
Sekretariat Daerah Kabupaten Nunukan
Bekerjasama Dengan
Program Kajian Agraria LPPM-IPB**



Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Lenggono P. Setia, Sunito Satyawan, Kinseng Rilus, Sihaloho Martua dan Yulian Bayu E.

Prosiding *Workshop*

Pembaruan Agraria Untuk Kesejahteraan Masyarakat Perbatasan

Lenggono P. Setia Dkk, Editor - Cetakan 1

Bogor: d'sainku, 2012

227 hlm.; 26 cm x 21 cm

ISBN:978-602-96030-4-0

Pembaruan Agraria Untuk Kesejahteraan Masyarakat Perbatasan

Editor: Lenggono P. Setia Dkk, 2012

Desain Sampul dan Setting *Lay Out*: Tri Budiarto dan Januar Usdek

Gambar peta dalam cover diadaptasi dari Workala, 2008 dalam Rencana Induk

Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan 2011-2014, BNPP 2011

Hak Cipta di Lindungi Undang-Undang

Diterbitkan dan Dicitak oleh d'sainku, Bogor

Cetakan Pertama, Desember 2012



Panitia Workshop

Ketua

Abidin Tajang, SH., M.Si

(Asisten Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Nunukan)

Sekretaris

M. Gozali, SE., MH

(Kabag. Pertanahan, Sekretariat Daerah Kabupaten Nunukan)

Kesekretariatan

Heri Sumantri, ST

Faisal, SH

Nurfrida

Evi Sri Wahyuni

Topan Irawan

Nurudin

Muchlis. M

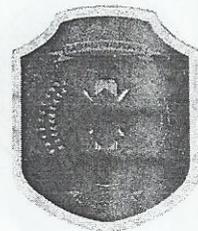
Puspa Sari

Maslina



**PEMERINTAH KABUPATEN NUNUKAN
SEKRETARIAT DAERAH**

Jl. Sei. Jepun-Sedadap Telp. (0556) 24571
Nunukan-Kode Pos 77482



Tim Editor

Ketua

Dr. P. Setia Lenggono

Anggota

Dr. Satyawan Sunito

Dr. Rilus A Kinseng, MA

Martua Sihaloho, SP., M.Si

Bayu Eka Yulian, SP

Komputerisasi dan Tataletak

Tri Budiarto, S.KPm



**PROGRAM KAJIAN AGRARIA
LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT
INSTITUT PERTANIAN BOGOR**

Kampus IPB Baranang Siang, Jl. Padjajaran, Bogor 16151 Indonesia
Telp. 0251-8350605, Fax. 0251-8344113, Email: pka_ipb@indo.net.id



Daftar Isi

PRAKATA	vii
KATA PENGANTAR	ix
PENDAHULUAN	1
Pembaruan Agraria Untuk Kesejahteraan Masyarakat Perbatasan	3
Sambutan Bupati Nunukan	9
Selayang Pandang “Gerbang Emas” Kabupaten Nunukan	12
KEYNOTE SPEECH	15
Pembaruan Agraria Untuk Kesejahteraan Masyarakat Perbatasan (<i>Endriatmo Soetarto</i>)	17
MAKALAH UTAMA	23
Membangun Penyelenggaraan Sistem Administrasi Pertanahan di Kabupaten Nunukan: Pengalaman pada Kajian Penyelenggaraan Sembilan Kewenangan Pertanahan di Studi LMPDP 2006-2010 dan Lainnya (<i>Baba Barus</i>)	25
Pembaruan Agraria di Daerah Perbatasan (<i>Purwanto</i>)	39
Paradoks Perbatasan Negara (<i>Dave Lumenta</i>)	43
Perbatasan Negara dan Reforma Agraria (<i>Satyawan Sunito</i>)	47
MAKALAH SUPLEMEN	57
Mensejahterakan Rakyat Lewat <i>Landreform</i> (<i>Achmad Sodiki</i>)	59
Kondisi Umum Kawasan Perbatasan dan Strategi Alternatif Pengembangan Wilayah Kalimantan Utara (<i>Tri Widodo W. Utomo</i>)	69
“Jaringan Perdagangan Bugis” dan Pola Penguasaan Sumberdaya Agraria di Kawasan Perbatasan Nunukan-Tawau (<i>P. Setia Lenggono</i>)	85



Analisis Keberlanjutan Dimensi Ekologi Perkebunan Kakao Rakyat di Kawasan Perbatasan Pulau Sebatik (<i>M. Hadiyanto</i>).....	111
Strategi Pengembangan Perikanan Tangkap di Kabupaten Nunukan (Perbatasan Indonesia-Malaysia) (<i>Iin Solihin</i>).....	119
Potensi Sumberdaya Air di Sisi Timur Pulau Nunukan (<i>I. Hadi S. dan Wilda Naily</i>).....	133
Aplikasi GPS Dalam Penentuan Posisi Pulau di Tengah Laut Berdasarkan Metode Toponimi di Kabupaten Nunukan (<i>Yulius, I.R. Suhelmi dan M. Ramadhan</i>).....	147
Mengurai Eksistensi Pulau-Pulau Kecil di Wilayah Perbatasan Negara (<i>Muhammad Karim dan Daud Yusuf</i>).....	157
Penetapan dan Penataan Batas Wilayah Laut Negara Kesatuan Republik Indonesia (<i>Dina Sunyowati dan Eny Narwati</i>).....	177
Inspirasi Untuk Kebijakan <i>Land Reform</i> : Catatan Akhir (<i>Noer Fauzi Rahman</i>).....	201
LAMPIRAN	209



Prakata

Puji syukur kehadirat Allah SWT atas karunia dan rahmatNya, Tim Editor dapat mewujudkan Prosiding ini. Prosiding ini mengantarkan karya-karya yang sudah disampaikan di dalam *Workshop* yang mengambil tema: "Pembaruan Agraria untuk Kesejahteraan Masyarakat Perbatasan", serta diperkaya dengan makalah-makalah pendukung untuk membangkitkan wacana pembaruan agraria di daerah perbatasan. *Workshop* ini diprakarsai atas kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Nunukan dengan Program Kajian Agraria LPPM IPB dalam rangka mengisi MoU antara IPB dan Pemerintah Kabupaten Nunukan. Untuk itu, pada kesempatan ini, kami mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada Bupati Kabupaten Nunukan beserta jajarannya. Demikian juga kepada seluruh penulis dan Tim Editor yang diketuai Dr. P. Setia Lenggono. Semoga tulisan yang terintegrasi dalam prosiding ini menjadi bagian dari diseminasi gagasan, yang tentunya masih memerlukan tindak-lanjut dalam mewujudkan pembaruan agraria.

Tema pembaruan agraria yang diambil untuk *workshop* ini terkait erat dengan pengambil prakarsa, yaitu Bagian pertanahan, Sekretariat kabupaten Nunukan dan Program Kajian Agraria-IPB. Namun thema *workshop* ini tidak lepas dari permasalahan pertanahan yang menjadi keprihatinan nasional dan mendapatkan bentuknya yang khas dan urgensinya yang lebih di daerah perbatasan negara. Terutama di dalam upaya merealisasikan wacana kawasan perbatasan sebagai "serambi muka negara", maka aspek kesejahteraan dan peran masyarakat akan lebih mengemuka dibandingkan dengan aspek keamanan.

Mayoritas penduduk kabupaten Nunukan adalah penduduk daerah urban dengan segala permasalahan pertanahannya sebagai daerah yang pada masa lalu di dominasi oleh perusahaan minyak bumi, industri kehutanan dan instansi keamanan. Tanpa mengurangi relevansi masalah pertanahan daerah urbantersebut, harus dikatakan bahwa masyarakat petani dan nelayan menduduki posisi penting, melaupai jumlahnya semata, karena merekalah khususnya yang mendiami dan hidup dari kawasan – darat dan laut - dimana perbatasan antara negara tersebut diletakkan. Mengenal lebih jauh sistim penguasaan tanah dan sistim-sistim penghidupan yang berbasis tanah, pesisir dan laut adalah sangat penting di dalam mewujutkan masyarakat perbatasan yang damai dan sejahtera. Secara konseptual Pembaruan Agraria (Reforma Agraria) dapat memenuhi dua kepentingan sekaligus yang khas yaitu (1) mengurangi dominasi dari usaha-usaha skala besar terutama di dalam pemanfaatan sumberdaya agraria/tanah, dan (2) memberi sumberdaya dan kesempatan usaha lebih besar pada penduduk setempat sehingga aliran kesejahteraan benar-benar jatuh ke rumah-tangga pelaku kecil.

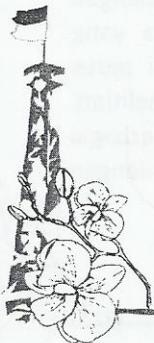
Workshop "Pembaruan Agraria Untuk Kesejahteraan Masyarakat Perbatasan" yang hasilnya dituangkan di dalam prosiding ini, merupakan upaya memberikan sumbangan gagasan dan menstimulir tukar pikiran prihal pertanahan diatas, khususnya yang berhubungan dengan kawasan perbatasan. Dengan sendirinya usaha awal ini harus diikuti oleh beragam upaya lanjutan, antara lain dalam bentuk beragam penelitian, lokakarya serta diskusi publik dimana difasilitasi tukar pikiran yang melibatkan berbagai pihak, serta di dalam bentuk pengembangan kebijakan, yang bersesuaian dengan perspektif dan kebutuhan lokal.



Sebagai penutup, saya berharap prosiding ini menjadi bagian dari kerjasama yang produktif antara Program Kajian Agraria-IPB dan IPB pada umumnya dengan Pemerintah Kabupaten Nunukan. Di dalam rangka pengembangan nyata wacana pembangunan daerah perbatasan yang mengedepankan peran dan kesejahteraan masyarakat.

Wassalam,

Ketua Program Kajian Agraria LPPM IPB
Dr. Satyawati Sunito





Kata Pengantar

Puji syukur kita panjatkan pada Allah SWT atas segala limpahan karunia-Nya kepada kita semua. Sebagai Rektor Institut Pertanian Bogor (IPB), saya menyambut baik dengan telah diselenggarakannya *Workshop* "Pembaruan Agraria untuk Kesejahteraan Masyarakat Perbatasan" hasil kerjasama Program Kajian Agraria (PKA) – Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Perdesaan (PSP3), Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (LPPM) IPB dengan Pemerintah Kabupaten Nunukan pada 18-19 Juni 2012 lalu. Terselenggaranya *workshop* tersebut patut diapresiasi karena hal itu merupakan salah satu langkah konkrit dalam menindaklanjuti *Memorandum of Understanding (MoU)* tentang "Keagrariaan dan Pengembangan Pertanian" yang telah ditandatangani IPB dan Pemerintah Kabupaten Nunukan. MoU tersebut mencakup kerjasama pada beberapa aspek antara lain pendidikan dan pelatihan, penelitian, pengkajian, pemanfaatan dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta pemberdayaan masyarakat.

Workshop yang dilangsungkan di Nunukan tersebut telah membuahkan sebuah prosiding yang merangkum hasil-hasil penelitian maupun pemikiran-pemikiran cerdas terkait pembaruan agraria dari berbagai kalangan. Hadirnya Prosiding *Workshop* ini menjadi sangat penting mengingat hasil-hasil penelitian gagasan-gagasan cerdas yang muncul dalam *workshop* tersebut sangat perlu untuk diketahui masyarakat luas.

Penerbitan *Prosiding Workshop* "Pembaruan Agraria untuk Kesejahteraan Masyarakat Perbatasan" ini diharapkan dapat menjadi sarana belajar bagi segenap pihak terkait serta dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi para perencana dan pengambil keputusan baik di tingkat pusat maupun daerah dalam penyusunan kebijakan di daerah perbatasan. Lebih jauh lagi dapat mendorong terwujudnya cetak biru program kerja dan desain Rencana Strategis (Renstra) terkait pertanian di kawasan perbatasan untuk memberikan akses kesejahteraan bagi masyarakat di kawasan-kawasan tersebut.

Sudah selayaknya IPB menempati posisi terdepan dalam pergumulan akademis tentang pembaruan agraria, mengingat upaya pembaruan agraria diyakini sebagai landasan pokok bagi pembangunan pertanian di Indonesia. Sebagai negara agraris yang pembangunan ekonominya bertumpu pada kekayaan sumberdaya alam, sudah semestinya Indonesia memiliki konsep pembaruan agrarian yang handal. Pengalaman selama 40 tahun terakhir menunjukkan bahwa kelemahan dan kekurangan dalam sistem keagrariaan telah menimbulkan berbagai konflik sosial, ekonomi, keamanan, dan politik. Untuk itu, sudah sepantasnya penguasaan dan pendalaman berbagai tema keagrariaan ditempatkan dalam *mainstream* kebijakan yang berpihak pada para petani dan penggarap tanah. Meskipun pengertian reforma agraria seringkali diletakkan dalam banyak dimensi pandangan dengan berbagai masalah yang rumit, namun basis struktur



agraria yang berkeadilan dan berkepastian, haruslah menjadi prasyarat pembangunan pertanian ke depan. Terlebih di kawasan perbatasan yang dalam 40 tahun terakhir tidak tersentuh wacana pembaruan agraria.

Di kawasan perbatasan negara, pembangunan pertanian sejatinya menjadi bagian yang mampu menjaga "halaman depan negara". Pembangunan pertanian dan pembaruan agraria harus berjalan beriringan. Di masa mendatang, seiring dengan meningkatnya penetrasi globalisasi di satu sisi dan menguatnya otonomi daerah di sisi lain, perebutan kepentingan atas beragam sumberdaya agraria di kawasan perbatasan akan semakin meningkat. Tanpa suatu tindakan antisipatif melalui pembaruan agraria, perebutan kepentingan dapat dipastikan akan dimenangkan oleh minoritas golongan pemodal besar. Tanpa pembaruan agraria, sebagaimana telah terbukti dengan revolusi hijau, pembangunan pertanian akan semakin mempertajam struktur ketidakadilan dan ketimpangan sosial ekonomi yang akan memperbesar potensi konflik sosial di kawasan perbatasan. Pada gilirannya sebagaimana dikatakan Dr. Gunawan Wiradi, pembangunan yang mengesampingkan pembaruan agraria akan membawa masalah besar terhadap bangsa. Dengan demikian, pembaruan agraria di kawasan perbatasan merupakan tuntutan mutlak dalam rangka pembangunan pertanian yang berkeadilan dan berdaya saing. Di sinilah penelitian dan gagasan-gagasan besar dalam Prosiding *Workshop* ini menemukan relevansinya dalam menyediakan informasi dan data yang kredibel dan akurat terkait dengan pembaruan agraria di kawasan perbatasan.

Kerjasama yang telah dilakukan oleh Program Kajian Agraria (PKA)/PSP3-IPB dengan Pemerintah Kabupaten Nunukan yang merupakan salah satu daerah perbatasan di Indonesia patut didukung dan dikembangkan bagi terwujudnya prasyarat pokok pembaruan agraria di kawasan perbatasan. Kita berharap, kerjasama yang telah terjalin dapat terus ditindaklanjuti dengan berbagai kerjasama yang dapat menghasilkan keluaran yang bermanfaat baik pada tataran kebijakan maupun pada tataran praktis yang secara berkelanjutan mampu meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat di daerah perbatasan.

Demikian, atas ridho Allah SWT kami mengucapkan selamat berjuang.

Salam Agraria!

Rektor,

Prof. Dr. Ir. Herry Suhardiyanto, M.Sc



Perbatasan Negara dan Reforma Agraria

Oleh:
Satyawan Sunito¹

1. Dari Negara-Sentris ke Narasi Perbatasan

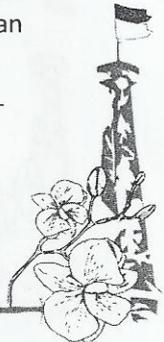
Daerah perbatasan negara untuk waktu yang panjang dipahami melalui sudut pandang khas negara, bagaimana negara menerapkan pengawasan dan keamanan dalam rangka menegaskan kedaulatannya. Tekanan terletak pada usaha negara di dalam menghadapi penduduk kawasan perbatasan yang tidak sepenuhnya dapat diandalkan loyalitasnya. Kondisi masyarakat perbatasan ini dipahami dan diterangkan sebagai dampak dari keterisolasian penduduk kawasan perbatasan dari sentra-sentra pemerintahan, ekonomi dan budaya negaranya. Keterisolasian ini merupakan konsekuensi dari keterbelakangan infrastruktur, seperti fasilitas jalan darat dan komunikasi lain, walau tidak jarang merupakan hasil kebijakan dalam rangka menciptakan daerah perbatasan yang tidak mudah ditembus oleh negara tetangga.² Ketika kebijakan atas kawasan perbatasan berubah dengan konsep perbatasan sebagai “halaman depan atau pintu-gerbang negara”, daerah perbatasan tetap dipandang sebagai arena inisiatif negara. Di dalam kerangka pikir ini, kegiatan-kegiatan pembangunan di daerah perbatasan merupakan kebijakan yang dipikirkan di pusat dengan pertimbangan aspirasi penduduk perbatasan. Wujud nyata dari kegiatan-kegiatan ini, seperti keterlambatan, rendahnya kualitas dan sebagainya, diterangkan sebagai konsekuensi dari keterisolasian dan kondisi perbatasan yang khas.³

Belakangan terjadi pergeseran di dalam memandang kawasan perbatasan. Tidak lagi beranjak dari sudut pandang negara, namun dari sudut pandang penduduk yang tinggal di kawasan tersebut. Pengalaman sehari-hari dari penduduk daerah perbatasan dalam menyalasi dan memanfaatkan ciri khas perbatasan yang penuh dengan kesempatan. Daerah perbatasan dipandang sebagai suatu laboratorium dari perubahan sosial dan budaya, sebagai daerah dimana terjadi pertemuan ide-ide. Daerah perbatasan adalah, dimana proses-proses dan berbagai kegiatan dipandang sebagai hasil artikulasi, hasil manipulasi dan hasil kontestasi dari kebijakan pusat oleh pihak-pihak di daerah perbatasan. Penduduk perbatasan dibentuk dan sekaligus membentuk kondisi perbatasan, merespon dan menyalasi kebijakan pemerintah atas daerah perbatasan yang pada satu periode mengencang menekankan kontrol dan dominasi, di periode lain melonggar menciptakan kondisi-kondisi hidup lebih luas. Kebijakan pemerintah yang berubah merupakan juga respon terhadap kondisi perbatasan yang tercipta. Misalnya disebut bahwa kebijakan mengembangkan proyek-proyek ekonomi besar di perbatasan Kalimantan Timur merupakan usaha pemerintah menegakkan kembali kehadiran dan

¹ Staf Pengajar Departemen Sains Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat, Fakultas Ekologi Manusia – IPB, Kepala Program Kajian Agraria, PSP3 LPPM - IPB

² Eilenberg. M (2012) *At the Edges of States. Dynamics of State Formation in the Indonesian Borderlands*. KITLV Press, Leiden.

³ Kasiepo, Manuel (2002) Kebijakan Pembangunan di Daerah Perbatasan. Di dalam *Pembangunan Daerah Perbatasan RI*. LIPI, UNESCO, MAB, PT. Freeport Indonesia.



kontrol lebih kuat di daerah perbatasan. Kebijakan ini kemudian dilihat juga sebagai respon pemerintah atas proses-proses diperbatasan yang dianggap keluar kendali. Di lain pihak, inisiatif mendirikan Provinsi Kalimantan Utara sebagai pemekaran dari Kalimantan Timur, dikemukakan sebagai usaha elite daerah menghindari dominasi pusat yang terlalu kuat atas ruang gerak mereka. Untuk tujuan tersebut, pembentukan provinsi yang memiliki otonomi yang kuat merupakan strategi yang jitu. Dari sudut pandang yang dinamakan "Narasi Perbatasan" ini, penduduk atau beragam masyarakat daerah perbatasan diposisikan tidak sebagai pihak yang pasif atau sebagai korban dan mangsa dari geliat negara. Sebaliknya, kondisi perbatasan dipandang sebagai ajang dialektika berkelanjutan antara pusat dan daerah.⁴

2. Ciri Khas Masyarakat Perbatasan

Kawasan perbatasan yang lebih sering daripada tidak berada di kawasan hutan dan miskin infrastruktur - merupakan bentukan proses geopolitik dengan sejarah panjang - ikut membentuk ciri penduduk yang mendiami kawasan perbatasan. Di kawasan perbatasan daratan yang memisahkan Indonesia dengan negara tetangga, penduduknya dicirikan oleh kelompok-kelompok masyarakat adat, yang hidup dalam kelompok-kelompok kecil yang menjalin penghidupan bertani dan memanfaatkan hasil hutan. Disamping itu penduduk memanfaatkan kondisi politik-ekonomi yang khas perbatasan, untuk kepentingan pragmatis mereka. Dari sudut pandang pusat, penduduk perbatasan umumnya dipandang sebagai terbelakang, termasuk kategori desa tertinggal, kerap juga dipandang sebagai masyarakat adat yang masih perlu diintegrasikan kedalam budaya nasional. Pandangan dan sikap pemerintah ini, tidak jarang menumbuhkan perasaan teralienasi dan pandangan diri sebagai marginal dipihak penduduk perbatasan. Seperti dikemukakan oleh Tania Li, penilaian oleh negara bahwa suatu masyarakat terkebelakang atau marginal menjadi alasan ampuh untuk melakukan intervensi kedalam segala aspek kehidupan masyarakat tersebut. Padahal marginalitas bukan hakikat suatu masyarakat, namun merupakan fenomena relasional, suatu konstruksi sosial, produksi sejarah yang panjang dari hubungan asimetri antara yang berkekuatan dominan (seringkali negara) dan yang dikuasai (seringkali masyarakat adat).⁵ Anna Tsing menegaskan bahwa marginalitas adalah *an ongoing relationship with power*.⁶

Penduduk perbatasan dapat dibedakan dalam tiga tipe, masing-masing mempunyai pengaruh pada sikap penduduk, kondisi perbatasan dan kebijakan pemerintah. Ketiga tipe penduduk perbatasan tersebut adalah: 1) penduduk perbatasan yang memiliki hubungan etnis di seberang perbatasan maupun dengan etnis dominan di negaranya sendiri; 2) penduduk perbatasan yang dibedakan dari penduduk lain negaranya, oleh hubungan etnis lintas perbatasan yang dimilikinya; dan 3) penduduk perbatasan yang merupakan etnis mayoritas di negaranya, dan tidak memiliki hubungan etnis lintas perbatasan.⁷ Kebanyakan daerah perbatasan Indonesia dengan negara tetangga memiliki tipe kependudukan dua, baik di kawasan perbatasan di Kalimantan maupun di

⁴ Eilenberg, M, *ibid.* Lihat juga Laurens Bakker (2009) *Who Owns the Land? Looking for law and power in Reformasi East Kalimantan*. Thesis doctoral, University of Nijmegen.

⁵ Tania Murray Li, 1999, *Marginality, Power and Production: Analyzing Upland Transformations* (in Tania Murray Li (ed.) *Transforming The Indonesian Uplands*. Hardwood Academic Publishers).

⁶ Anna Tsing (93:90) di dalam Tania M.Li, *ibid.*: p.2

⁷ Eilenberg, M, *ibid.*: 25



Papua. Perasaan dimarginalisasi dan kedekatan dengan pusat-pusat pemerintahan dan ekonomi negara tetangga dibandingkan dengan pusat-pusat yang sama dari negeri sendiri, serta kesamaan etnis dan jaring kekerabatan dengan penduduk seberang perbatasan, seringkali menciptakan kehidupan sehari-hari dengan orientasinya pada negara tetangga. Dengan berkelakar sering dikemukakan sebagai, "Garuda di dada, ringgit di saku".

Selain tipe kependudukan tertentu, daerah perbatasan juga dicirikan oleh ekonomi perbatasan yang khas, antara lain sebagai konsekuensi perbedaan antara negara yang berbatasan, seperti perbedaan nilai mata uang, perbedaan tingkat hidup, perbedaan kebutuhan ekonomi yang komplementer, keterbatasan infrastruktur dsb. Bagi penduduk perbatasan kegiatan ekonomi yang terbangun merupakan kenyataan yang normal, sedangkan bagi pemerintah di kedua belah perbatasan hal yang sama dipandang sebagai ekonomi "bawah tanah" yang idealnya harus dihapus. Respon negara atas kondisi perbatasan ini, lebih sering mengakibatkan runtuhnya kehidupan ekonomi dan penderitaan kalangan penduduk perbatasan. Kasus industri penebangan kayu di hutan-hutan perbatasan Kalimantan merupakan contoh. Pasca kejatuhan rezim Orde Baru Soeharto, perusahaan HPH banyak yang berhenti beroperasi, termasuk yang beroperasi di kawasan perbatasan. Mengisi kekosongan usaha penebangan pohon yang terjadi di kawasan perbatasan, serta menjadi sepi kegiatan ekonomi perbatasan, perusahaan kayu dari negara tetangga masuk menggantikan. Suatu perkembangan yang disambut gembira oleh penduduk perbatasan. Sebaliknya memancing kegelisahan dari pihak pemerintah, yang dinyatakan kedalam aksi-aksi razia pemerintah di perbatasan dengan dampak negatif terhadap ekonomi perbatasan dan kemarahan di pihak penduduk perbatasan.⁸

Di dalam memanfaatkan kondisi perbatasan – termasuk ciri etnis penduduknya – proporsi terbesar dari keuntungan jatuh pada golongan elite penduduk setempat – pengusaha, tokoh politik, pemuka adat – termasuk kalangan pemerintah daerah. Golongan elite dari penduduk perbatasan dengan baik dapat memainkan jejaring kerabat dan etnis lintas perbatasan serta jejaring dengan kalangan pemerintah daerah untuk memajukan usaha sendiri, tidak jarang dengan mengorbankan kepentingan penduduk biasa. Ethnisitas dalam hal ini dapat juga dimanfaatkan untuk mobilisasi kekuatan dalam menghadapi kecenderungan mengontrol dan mendominasi dari pusat, bagi kepentingan-kepentingan para elite daerah perbatasan.

Memandang kawasan perbatasan dari "bawah", dari narasi penduduk perbatasan memberikan gambaran kondisi di perbatasan yang lebih realistis. Termasuk didalamnya gambaran mengenai keragaman tipe kependudukan di perbatasan, serta kondisi khas dari perekonomian kawasan perbatasan. Hal-hal mana mempunyai konsekuensi pada orientasi di dalam kehidupan sehari-hari penduduk perbatasan. Di dalam sambutannya pada lokakarya pembangunan Daerah Perbatasan Indonesia pada tahun 2002, Prof. Umar Anggara Jeni Kepala LIPI, memperlihatkan kepekaan atas kondisi perbatasan, walaupun dari cara pengungkapannya dapat dirasakan bias *top-down* layaknya pernyataan dari sudut pandang negara. Menurutnya daerah perbatasan dicirikan oleh: 1) tantangan dari usaha-usaha infiltrasi lintas perbatasan dari warga sepanjang perbatasan, atas alasan politik dan ekonomi; 2) perbatasan sebagai daerah untuk mengadu nasib bagi pendatang legal maupun ilegal, dengan menggunakan alasan

⁸ Eilenberg, *Ibid.*: 24



kekerabatan, ekonomi, keamanan dan politik; 3) daerah perbatasan merupakan wilayah pembelahan budaya, dimana masyarakat dengan akar budaya yang sama menjadi terpisah oleh adanya perbatasan yang ditentukan diluar pengaruhnya; 4) daerah perbatasan merupakan daerah persaingan untuk menguasai daerah-daerah yang baru dibuka; 5) daerah perbatasan sebagai daerah konflik antara warga berbeda kewarganegaraan oleh sebab tujuan tertentu; dan 6) perbatasan sebagai daerah penyelundupan dengan tingkat merugikan negara sekala besar.⁹

Kalau penjabaran prihal kondisi daerah perbatasan dipadatkan, maka kita bicara mengenai 1) kondisi kependudukan yang dicirikan oleh masyarakat adat, serta keterhubungan etnis lintas batas yang erat; 2) Kondisi penghidupan yang berkaitan erat dengan kondisi perbatasan, dimana pemanfaatan sumberdaya dikedua sisi berbatasan dan kegiatan lintas batas merupakan yang normal; 3) Kondisi perbatasan yang terutama dimanfaatkan oleh elite setempat; dan 4) negara yang umumnya tidak memiliki kebijakan perbatasan yang konsisten. Pertanyaannya adalah, bagaimana Reforma Agraria dapat berperan di dalam kondisi perbatasan ini? Sebelum menjawab pertanyaan ini sebaiknya terlebih dahulu dibahas dengan singkat, apa yang dimaksud dengan Reforma Agraria, agar tercipta satu dasar kesepahaman, di atas mana inisiatif-inisiatif dapat diambil.

3. Mengenai Reforma Agraria

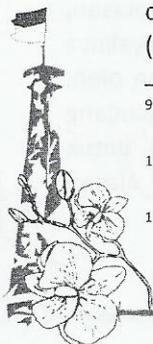
Beberapa definisi dari Reforma Agraria (RA) dapat membantu kita mengerti jangkauan luas dari konsep Reforma Agraria. Definisi pertama dari Krishna B. Ghimire, Reforma Agraria (RA) adalah suatu perubahan struktur agraria yang besar, berdampak pada peningkatan akses petani miskin pada tanah serta kepastian tenurial bagi mereka yang mengerjakan tanah. Termasuk di dalamnya akses pada input pertanian, jasa-jasa dan dukungan lain yang dibutuhkan (petani). Ditambahkannya bahwa RA akan menciptakan kondisi bagi peningkatan keamanan pangan, pendapatan dan kesejahteraan keluarga dari kelompok-kelompok masyarakat desa yang termarginalisasi, termasuk perempuan dan masyarakat adat. Sedangkan legalisasi dan perlindungan hak-hak tanah ikut memperkuat pertanian lokal dan keragaman budaya.¹⁰ Lebih dekat, RA dituangkan kedalam program nasional sebagai Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN), dan dimaknai sebagai restrukturisasi penggunaan, pemanfaatan, penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria, terutama tanah yang mampu menjamin keadilan dan keberlanjutan peningkatan kesejahteraan rakyat.¹¹

Lima komponen dari PPAN merupakan operasionalisasi dari pemaknaan RA di atas, yaitu: A) Restrukturisasi penguasaan asset tanah ke arah penciptaan struktur sosial-ekonomi dan politik yang lebih berkeadilan (*equity*); B) sumber peningkatan kesejahteraan yang berbasis keagrariaan (*welfare*); C) penggunaan/pemanfaatan tanah dan faktor-faktor produksi lainnya secara optimal (*efficiency*); D) Keberlanjutan (*sustainability*); E) penyelesaian sengketa tanah (*harmony*). Bila pemaknaan RA di atas

⁹ Umar Anggara Jeni, Prof.DR.H (2002) Sambutan, di dalam Pembangunan Daerah Perbatasan Republik Indonesia. LIPI dng kerjasama UNIESCO, MAB, PT. Freeport Indonesia.

¹⁰ Krishna B. Ghimire (ed.), 2001, land Reform & Peasant Livelihoods. The social Dynamics of Rural Poverty & Agrarian Reform in Developing Countries. ITDG Publishing, London, UK.

¹¹ Reforma Agraria. Mandate Politik, Konstitusi, dan Hukum Dalam Rangka Mewujudkan "Tanah untuk Keadilandan Kesejahteraan Rakyat". BPN RI, 2007, hal. 6.



kedalam PPAN masih meragukan, maka tujuh tujuan yang diformulasikan bagi PPAN tidak menyisakan keraguan lagi: 1. Menata kembali ketimpangan struktur penguasaan dan penggunaan tanah ke arah yang lebih adil; 2. Mengurangi kemiskinan; 3. Menciptakan lapangan kerja; 4. Memperbaiki akses rakyat kepada sumber-sumber ekonomi, terutama tanah; 5. Mengurangi sengketa dan konflik pertanahan; 6. Memberpaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup; dan 7. Meningkatkan ketahanan pangan. Keharusan melaksanakan RA ditegaskan di dalam Ketetapan MPR-RI Nomor IX/MPR/2001 dimana dengan jelas mengamanatkan kepada pemerintah untuk melaksanakan *landreform*.¹² Amanat MPR pada pemerintah ini diulang kembali di dalam Ketetapan MPR Nomor 1/MPR/2003 yang berlaku sampai dengan terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut.¹³

Banyak studi yang mengungkapkan mengapa *landreform* - atau dalam artinya lebih luas RA - diusung kembali dan diyakini sebagai salah satu konsep dasar untuk menanggulangi kemiskinan dan sekaligus sebagai dasar bagi pembangunan ekonomi nasional yang lebih manjur. Beberapa faktor dapat dipadatkan disini yang kembali meyakinkan orang mengenai relevansi dari RA sebagai strategi pembangunan. Pertama, untuk pertamakalinya di dunia jumlah penduduk perkotaan telah melampaui jumlah penduduk pedesaan, namun prosentase penduduk miskin tetap paling tinggi di daerah pedesaan. Tiga perempat penduduk miskin dunia tinggal dan bekerja di pedesaan. Kedua, beberapa dekade belakangan ini terjadi peningkatan luar biasa dari produktivitas pertanian. Namun bersamaan dengan itu produksi pertanian tidak lagi ditujukan untuk pasar dalam negeri, namun untuk kepentingan export. Peningkatan produktivitas serta pergeseran produksi untuk export, didalam kerangka kebijakan neo-liberal - yang mengutamakan privatisasi dan memperkecil peran negara didalam pembangunan - telah berdampak pada peningkatan tajam didalam kesenjangan ekonomi antara penduduk di dalam negeri maupun kesenjangan ekonomi antara negara. Suatu penelitian mengungkapkan bahwa 0,2% penduduk - sekitar 460 ribu warga Indonesia - menguasai 56% dari aset nasional Indonesia dan tidak kurang dari 62 - 87% nya dalam bentuk tanah!¹⁴ Ketiga, sejak beberapa dekade terjadi kemajuan besar di dalam teknologi pertanian, namun sebagian besar tidak terjangkau oleh petani. Sebaliknya terjadi konsentrasi penguasaan teknologi dari hulu sampai hilir oleh perusahaan-perusahaan trans-nasional. Keempat, peningkatan produksi dan teknologi serta konsentrasi produksi untuk export telah meningkatkan pencemaran tanah dan air oleh input pertanian kimiawi.¹⁵

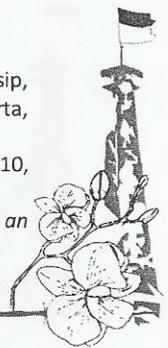
Faktor-faktor ini telah membuat konsep RA menjadi tetap relevan dalam rangka penanggulangan kemiskinan, jaminan kedaulatan pangan, keselarasan dengan lingkungan maupun sebagai dasar dari perkembangan ekonomi nasional yang lebih kuat dan berkelanjutan.

¹²Ibid. hal. 8-9

¹³Menuju Kepastian dan Keadilan Tenurial. Pandangan kelompok masyarakat sipil Indonesia tentang prinsip, prasyarat dan langkah mereformasi kebijakan penguasaan tanah dan kawasan hutan di Indonesia. Jakarta, Oktober 2011. Hal. 3.

¹⁴Joyo Winoto, 2011, "Mengelola Pertanahan untuk Kemakmuran Rakyat", Majalah Bhumi Bhakti edisi 10, hal. 24.

¹⁵Borras, S.Jr. 2009. *Agrarian Changes and Peasant Studies - changes continuities and challenges - an introduction*. *Journal of Peasant Studies*, online publication, 01 January.



Di dalam konteks PPNA, obyek RA adalah tanah negara, sebagian besar harus datang dari kawasan hutan negara yang tidak berhutan lagi dan tidak dapat dikembalikan menjadi hutan, serta tanah-tanah terlantar ex-HGU. Untuk tahap pertama s/d 2014, kebutuhan tanah untuk di redistribusi adalah 9,25 juta hektar.

Sedangkan subyek dari PPAN terutama penduduk miskin desa, baik petani ataupun nelayan dan penduduk miskin non petani/nelayan. Dalam hal petani, kriteria subyek RA yang menjadi pedoman adalah sebagai berikut: Penduduk setempat, kemudian berurutan – buruh tani – petani gurem – petani kecil - penduduk miskin – dan subyek lain. Jatuh berdirinya RA tergantung dari tepatnya obyek RA sampai ketangan subyek RA, dan terhindar dari korupsi, pembonceng, serta penyalahgunaan oleh elite desa (suatu fenomena yang biasa disebut sebagai *elite capture*).

Tidak kalah penting dari obyek dan subyek RA adalah supporting system (di dalam konsep PPAN disebut sebagai akses reform, di dalam formula $RA = Land Reform + Access Reform$) bagi subyek RA, yang memungkinkan tanah redistribusi yang diterimasecara nyata dapat dimanfaatkan dengan produktif. Diantaranya adalah, sistim kredit murah, input-pertanian, akses pada teknologi dan pasar/harga produksi yang wajar, asuransi pertanian). Merupakan kenyataan bahwa mobilisasi supporting system bagi RA sering dianak tirikan, walau sebenarnya tidak dapat dipisahkan dari redistribusi tanah. Hal ini disebabkan karena akses reform harus melibatkan sektor-sektor lain, dan merubah pandangan serta cara kerja sektor-sektor tersebut. Yaitu melakukan fasilitasi bagi petani kecil, dengan segala ketidak pastian dan risikonya. Yang dibayangkan disini adalah sistim penyuluhan pertanian (dalam arti luas) yang tangguh, lembaga keuangan yang dibangun untuk kebutuhan petani kecil, teknologi yang sesuai dengan skala produksi petani kecil, sistim asuransi pertanian dan jaminan harga bagi produk petani kecil.

Dimensi RA yang perlu disinggung disini, karena sangat relevan di dalam konteks perbatasan dan luar-Jawa, adalah RA di sektor Kehutanan. Kawasan hutan negara menduduki posisi yang maha penting di dalam RA: pertama, karena merupakan 67% dari daratan Indonesia; kedua, menurut data resmi BPS terdapat tidak kurang dari 31.957 desa di dalam dan disekitar hutan dengan penduduk sekitar 48 juta jiwa, yang sebagian besar penduduknya memiliki ketergantungan pada hutan untuk penghidupan mereka. Ketiga, data BPS prihal desa-desa di dalam dan disekitar kawasan hutan mengindikasikan tumpang tindih antara kawasan hutan dengan kawasan yang dihakki oleh masyarakat setempat. Kondisi ini mendatangkan konflik dan konflik laten antara penduduk dengan pemerintah.

Usulan dari organisasi-organisasi masyarakat sipil (LSM) untuk RA di sektor kehutanan mencakup: 1) Perbaikan kebijakan dan percepatan proses pengukuhan kawasan hutan. Seperti diketahui, baru sekitar 12% dari kawasan hutan yang di klaim pemerintah sudah ditetapkan sehingga telah mendapatkan status hukum yang final. Langkah-langkah yang harus dilakukan adalah: pendefinisian pengertian kawasan hutan, hutan negara, hutan adat, yang tepat; membangun sistem pemetaan yang akuntabel, terbuka dan terintegrasi; menyelesaikan tumpang tindih perizinan di kawasan hutan; menyelesaikan status hukum desa-desa dalam kawasan hutan. 2) Penyelesaian Konflik kehutanan, dan 3) perluasan kawasan kelola rakyat dan peningkatan kesejahteraan masyarakat adat dan masyarakat lokal. Masyarakat adat dan lokal merupakan bagian dari puluhan ribu desa di dalam dan di sekitar kawasan hutan. Langkah-langkah yang diantaranya harus dilakukan adalah: i) pengakuan hak-hak masyarakat adat atas wilayahnya (identifikasi,



inventarisasi dan pemetaan wilayah adat, pemetaan sosial, pelepasan kawasan hutan dimana terdapat wilayah adat, dsb.); ii) percepatan dan perluasan wilayah kelola masyarakat lokal di sekitar hutan dengan skema HKm, Hutan Desa dan HTR. Dan akhirnya adalah, dan iii) peningkatan kesejahteraan masyarakat.¹⁶

Usaha mendesakkan RA disektor kehutan akan menemui penolakan yang kuat. Setelah awal yang membesarkan hati dalam bentuk kerjasama resmi antara LSM yang bergerak di sektor lingkungan dengan kementerian Kehutanan, kini nampaknya prosesnya sudah surut kembali. Kerjasama awal tersebut sudah menghasilkan usulan dari gabungan LSM lingkungan, berupa dokumen road-map perubahan kebijakan kehutanan nasional-yang intinya dikutip di atas-Menuju kepastian dan Keadilan Tenurial. Pandangan kelompok masyarakat sipil Indonesia tentang prinsip ,prasyarat dan langkah mereformasi kebijakan penguasaan tanah dan kawasan hutan di Indonesia-Jakarta, Oktober 2011. *Road-map* tersebut seyogyanya dipelajari oleh Kementrian Kehutanan sebagai masukan untuk menghasilkan suatu *road-map* nasional.

4. Peranan RA di Kawasan Perbatasan

Pada dasarnya RA diyakini sebagai konsep dan instrumen untuk mencapai tiga hal besar, yaitu penghapusan kemiskinan dan pencapaian kemandirian, penyelesaian konflik agraria dan keberlanjutan lingkungan dan kesejahteraan sosial-ekonomi. Namun apa khususnya yang dapat disumbangkan RA untuk kawasan perbatasan? Suatu kawasan yang dicirikan oleh tarik ulur antara usaha penegakkan kekuasaan dan kontrol negara dengan usaha mempertahankan keleluasaan dari masyarakat perbatasan, dimana sentimen etnis potensial dijadikan senjata politik. Suatu kawasan dimana perbatasan negara menciptakan kesempatan-kesempatan yang menjelma menjadi ekonomi bawah tanah yang bagi perbatasan merupakan kondisi yang normal. Suatu kawasan yang sering kali di cirikan oleh jejaring kekerabatan dan etnisitas lintas perbatasan.

Pelaksanaan RA dengan tekanan pada aspek-aspek tertentu, serta tegas menjaga agar obyek RA sampai pada subyek yang tepat, akan berperan sangat menentukan di dalam mengembangkan kawasan perbatasan yang berkeselimbangan. Mengenai hal tersebut, akan dikemukakan lebih rinci di bawah ini.

Pertama; Kepastian hukum dan kemandirian ekonomi Pelaksanaan RA di daerah-daerah perbatasan, seperti Kalimantan wajib menekankan pengakuan terhadap hak-hak masyarakat adat atas sumberdaya agraria, terutama tanah. Pengakuan ini akan memudahkan menata kembali sumberdaya penduduk yang secara budaya dan historis tidak mengenal batas-batas geopolitik negara-negara modern, seperti halnya perbatasan Indonesia-Malaysia. Batas-batas geopolitik ini-yang secara historis merupakan fenomena politik yang sangat muda, ditentukan di London, Den Haag dan New York, oleh pemimpin nasional dan penguasa kolonial yang secara budaya, sosial, politik dan spasial terpaut jauh dari penduduk di daerah pegunungan dan hutan perbatasan. Tidak heran bahwa batas-batas geopolitik modern ini tidak memperhitungkan persepsi lokal. Atas dasar pertimbangan budaya dan historis lokal ini,

¹⁶Menuju kepastian dan Keadilan Tenurial. Pandangan kelompok masyarakat sipil Indonesia tentang prinsip, prasyarat dan langkah mereformasi kebijakan penguasaan tanah dan kawasan hutan di Indonesia. Jakarta, Oktober 2011.



maka pengakuan hak-hak masyarakat adat/lokal atas sumberdaya alam/tanah, dapat digambarkan sebagai proses devolusi sumberdaya lokal kepada masyarakat adat/lokal dan sekaligus konsolidasi tanah skala besar. Dimana pihak-pihak yang berkepentingan adalah kelompok-kelompok masyarakat adat lokal, masyarakat transmigran, pemegang HPH dan HGU, Kuasa Pertambangan,serta instansi-instansi pemerintah. Devolusi sumberdaya – penyerahan kuasa atas sumberdaya alam pada masyarakat – memberikan kepastian hukum atas sumberdaya/tanah dan terbukanya kesempatan lebih baik untuk mengembangkan agroekosistem yang produktif dibawah tata kelola masyarakat desa.

Kedua; RA menciptakan kemandirian ekonomi dan politik warga. Seperti pada RA umumnya, kemandirian ekonomi warga yang tercipta diyakini dapat menggerus kekuasaan/pengaruh dari elite desa dan daerah yang selama ini mendominasi kegiatan ekonomi dan politik dan dimana terkonsentrasi aset-aset produktif. Penguatan posisi ekonomi warga ini memiliki dua sisi yang positif. Di satu sisi, karena ekonomi warga menjadi lebih kuat maka masyarakat adat secara materiel menjadi lebih kuat untuk mengekspresikan budayanya. Dilain pihak, kemandirian warga adat secara ekonomis, akan membuatnya terbebas dari ketergantungan patronase elite desa dan daerah. Patronage elite desa dan daerah merupakan fenomena umum dimana infrastruktur politik dan partisipasi politik belum terbangun dengan baik. Suatu fenomena yang tidak terbatas pada daerah perbatasan. Elite desa dan daerah umumnya memanfaatkan jaringan sosial dan politik mereka yang luas serta memanfaatkan sentimen etnis di dalam menjalankan peran *brooker* kepentingan penduduk, sambil memanfaatkan keuntungan yang paling besar. Kemandirian ekonomi warga, serta terbangunnya infrastruktur ekonomi yang lebih baik, akan menggerus pengaruh patron-patron desa dan daerah ini, dan karena itu juga tidak cepat terpengaruhi oleh politik etnik yang umumnya dijadikan instrumen elite desa dan daerah. Pandangan yang ingin dikemukakan disini adalah, kemandirian ekonomi dari warga akan memberikan kemampuan material untuk mengekspresikan budayanya dan sekaligus kemampuannya untuk mandiri secara politis. Pemberdayaan ini akan menggerus pengaruh dari elite desa dan daerah yang memanfaatkan kemiskinan warga dan ketidak-hadiran infrastruktur politik yang sehat, untuk mencapai kepentingannya sendiri, tidak jarang dengan mengobarkan sentimen etnik yang sempit.

Ketiga; RA akan memperkuat fungsi publik dari Pemerintah Daerah. Terbangunnya usaha ekonomi pertanian skala kecil akan memaksa pemerintah daerah memperkuat aparatnya, untuk dapat memberikan fasilitas pada tumbuhnya kegiatan masyarakat. Sebaliknya, dikebanyakan daerah Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) tidak berkembang karena Pemerintah Daerah mengandalkan pembangunan pada proyek-proyek ekonomi besar, seperti HPH, Perkebunan besar, Pertambangan yang tidak membutuhkan fasilitas material dari instansi pemerintah daerah. Kondisi ini membawa konsekuensi tidak ada kepentingan pemerintah daerah untuk membangun instansi daerah yang kuat. Instansi daerah hanya hadir menjadi "tungkang stempel", pemberi izin-izin, tanpa dikembangkan kemampuan manajemen, teknis dan operasionalnya sesuai tupoksi. Karena lemahnya UPTD yang ada, maka kekuasaan terkonsentrasi pada beberapa instansi kunci (BAPEDA misalnya) dan pada akhirnya pada kelembagaan Bupati. Kondisi khas perbatasan, yang didominasi oleh ekonomi bawah tanah-terutama kegiatan *chaneling*, pencaloan, spekulasi- hanya memperparah kecenderungan di atas. Re-orientasi pada usaha pemberdayaan ekonomi rakyat, dengan RA sebagai tulang punggung, akan mendorong pemerintah daerah memperkuat UPTDnya, sehingga benar-

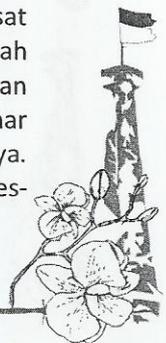


benar dapat memberikan fasilitasi publik. Berbeda dengan usaha dan proyek skala besar yang bertumpu pada *supporting system* di pusat, sebaliknya petani dan pengusaha kecil benar-benar membutuhkan dukungan teknis, manajemen dan finansial pada tingkat yang jauh lebih rendah, yang terjangkau juga oleh kemampuan Pemerintah Daerah. Demikianpun kelembagaan keuangan di daerah akan dipacu menjadi lebih kuat, dalam kerangka yang sama, yaitu memberi fasilitas pada usaha pertanian dan industri kecil. Sebagai konsekuensi dari re-orientasi ekonomi tersebut dan keharusan memberikan fasilitasi pada kegiatan penduduk, adalah kemungkinan bangkitnya perhatian yang lebih dalam atas beragam sistem budi-daya lokal yang kompleks dan sistem lokal tata-kelola sumberdaya alam. Pengetahuan yang terbangun ini, akan memberikan sumbangan besar pada dunia di dalam pengembangan pertanian dan manajemen sumberdaya yang lebih berkelanjutan.

Keempat; RA dan terbangunnya perekonomian rakyat. Terbangunnya kegiatan pertanian skala kecil yang kuat, akan menstimulir berkembangnya sektor-sektor penunjang yang terjangkau secara teknis dan finansial bagi pengusaha-pengusaha kecil dan menengah daerah. Sehingga terbangun suatu landasan ekonomi yang luas dan kuat, sehingga tidak terlalu peka terhadap guncangan perekonomian global. Kepastian hak tenurial petani kecil, dapat juga menstimulir kemitraan dengan pemodal besar bila menguntungkan dan dikehendaki oleh kedua belah pihak. Hal ini berbeda bila daerah bertumpu pada sektor pertambangan dan perkebunan besar. Perusahaan-perusahaan besar ini hanya bekerjasama dengan usaha-usaha suplyer besar dari pusat, dan hanya menyediakan lapangan kerja berpendidikan (pertambangan) yang tidak terjangkau oleh penduduk lokal, atau kebutuhan buruh murah (perkebunan). Yang terbangun seakan semacam ekonomi dualistik, dengan sektor formal besar yang tidak berorientasi pada kepentingan lokal, dan sektor informal kecil. Dalam kenyataan ekonomi dualistik tersebut adalah mitos belaka, karena sektor formal besar hidup dari menghakki sumberdaya pelaku kecil dengan fasilitasi dari Pemerintah Daerah, serta memanfaatkan tenaga kerja murah dari penduduk setempat yang kehilangan sumberdayanya dan penduduk pendatang yang tidak memiliki daya-tawar. Dengan demikian, didalam perekonomian yang didominasi oleh pelaku besar, yang kecil tetap akan kerdil. Khususnya di daerah perbatasan, bagi yang kecil tersisa ekonomi bawah tanah, ini pun keuntungan yang paling besar jatuh ke tangan-tangan elite daerah.

5. Penutup

Sebagai penutup, dapat dikemukakan di sini bahwa RA dapat berperan memenuhi dua kepentingan sekaligus yang khas bagi daerah perbatasan. Pertama, adalah mengurangi dominasi dari usaha-usaha skala besar terutama di dalam pemanfaatan sumberdaya agraria/tanah, memberi sumberdaya dan kesempatan usaha lebih besar pada penduduk setempat, dengan konsekuensi menurunnya relevansi ekonomi-bawah-tanah yang khas perbatasan. Hal ini berbeda dengan dahulu, dimana usaha pemerintah pusat memberantas ekonomi-bawah-tanah tidak disertai alternatif bagi penduduk di daerah perbatasan. Kedua, RA akan memperkuat kemampuan pelaku kecil sehingga aliran kesejahteraan yang semula diraup oleh elite desa dan daerah, akan benar-benar mengalir ke rumah-tangga pelaku kecil dan penduduk perbatasan pada umumnya. Sehingga pengaruh elite desa dan daerah berkurang, dan dengan demikian juga eksesekses dari politik etnis.



Dari sudut pandang negara, daerah perbatasan menjadi lebih tenang. Namun dengan perbedaan. Umumnya "ketenangan" daerah perbatasan diperoleh dengan menghadirkan kekuasaan dan kontrol dan dengan pengorbanan penduduk perbatasan. "Ketenangan" tersebut tidak langgeng, karena terutama elite daerah akan mengeksploitasi ketidakpuasan penduduk dengan memanfaatkan politik etnis yang berprspektif sempit yang berujung pada pemuasan kepentingan elite daerah. Dengan RA, "ketenangan" diperoleh tanpa mengorbankan penduduk perbatasan, bahkan justru dengan pengembangan potensi dan peningkatan kesejahteraan penduduk serta peningkatan kemampuan ekspresi budaya dari beragam masyarakat perbatasan.

