U S E P S E T I A W A N



"… terutama semenjak tahun 2005, nama dan kiprah rekan Usep Setiawan telah melewati batas genting, yaitu dikenal makin akrab dan bahkan menjadi salah satu tokoh mitra yang berdampingan dan bergerak aktif bersama para pejabat birokrasi agraria, khususnya BPN RI untuk bersama-sama 'menggenapi' perjuangan yang dikenal dengan reforma agraria",

(Endriatmo Soetarto)

"Melalui naskah-naskah Setiawan dalam buku ini, saya diberi jalan untuk menunjukkan batas-batas dari peran yang ditampilkan oleh aktivis kota terpelajar dan ornop-ornop yang dimana mereka bekerja di dalam hubungannya dengan masalah rakyat pedesaan, perkembangan kapitalisme, dan kebijakan pemerintah",

(Noer Fauzi)

"… kelebihan buku ini telah memperkaya kembali bahan-bahan untuk terus menggulirkan pendalaman wacana reforma agraria hingga menjadi sebuah wacana-yang-terterap, tidak hanya sekedar wacana yang berkibar-kibar dalam arena diskusi dan perbincangan",

(Dianto Bachriadi)

ISBN 620129558-5
9 786201 295582

KEMBALI KE AGRARIA

USEP SETIAWAN

U S E P S E T I A W A N



KEMBALI KE AGRARIA

Prolog: Noer Fauzi
Epilog: Dianto Bachriadi

Kembali ke Agraria

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

Lingkup Hak Cipta

Pasal 2 :

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana

Pasal 72 :

1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/ atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/ atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Kembali ke Agraria

Usep Setiawan

Prolog: Noer Fauzi

Epilog: Dianto Bachriadi

SAINS
Sajogyo Institute

Kembali ke Agraria
©Usep Setiawan

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia
(Agustus 2010) oleh:

STPN Press
Jl. Tata Bumi No. 5 Banyuraden, Gamping, Sleman
Yogyakarta, 55293
Tlp. (0274) 587239
Faxs: (0274) 587138

Bekerjasama dengan

Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)
Jl. Duren Tiga No. 64 Jakarta Selatan
Tlp. (021) 79191703
Faxs: (021) 79190264
E-mail: kpa@kpa.or.id
Homepage: www.kpa.or.id

Sajogyo Institute
Jl. Malabar 22 Bogor, jawa Barat
Tlp/Faxs: (022) 8374048
E-mail: sains.press@gmail.com

Penulis : Usep Setiawan
Editor : Tim Sains
Layout/Cover : Aqil NF

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)
Kembali ke Agraria
KPA, STPN, SAINS, 2010
xvii + 481 hlm.: 15 x 23 cm
ISBN: 978-6208-1295-58-3

Kata Pengantar
Ketua Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Pertama-tama kami menyambut gembira atas terbitnya buku karangan rekan Usep Setiawan berupa kumpulan tulisan di berbagai media cetak, baik di tingkat nasional maupun lokal. Dalam istilah pengarangnya buku ini disebut sebagai 'cermin kesaksian diri' dalam mendorong perlaksanaan reforma agraria sebagai agenda penting bangsa guna mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat di Indonesia.

Bagi kalangan pegiat pergerakan agraria tentu saja nama dan kiprah rekan Usep Setiawan sudah tak asing lagi, karena di situlah titian pelibatan perjuangannya sejak awal. Namun kini, terutama semenjak tahun 2005, nama dan kiprah rekan Usep Setiawan telah melewati batas genting, yaitu dikenal makin akrab dan bahkan menjadi salah satu tokoh mitra yang berdampingan dan bergerak aktif bersama para pejabat birokrasi agraria, khususnya Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN RI) untuk bersama-sama 'menggenapi' perjuangan yang dikenal dengan 'reforma agraria'.

Di lingkungan para *scholar,* kehadiran dan peran tokoh Usep Setiawan juga patut dicatat. Di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) Yogyakarta misalnya, yang adalah Perguruan Tinggi Kedinasan di bawah BPN RI, pernah diselenggarakan acara duduk bersa-

ma menekuni pelatihan metodologi studi agraria yang melibatkan para pihak, masing-masing pejabat struktural BPN RI, dosen/staf pengajar, dan para pegiat pergerakan. Peristiwa yang sesungguhnya sederhana, namun bermakna dalam karena untuk 'pertama kalinya dalam sejarah republik' para pihak yang semula 'berseberangan' dapat duduk bersama. Peristiwa itu tidak mungkin terjadi tanpa kontribusi dan peran Usep Setiawan yang pada saat itu menjabat sebagai Sekretaris Jenderal Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA).

Kehadiran dan keterlibatan para pegiat gerakan agraria berhasil memampukan pelatihan metodologi studi agraria tersebut untuk mengungkap data dan kejadian konflik agraria yang selama ini belum direkam oleh kantor-kantor pertanahan di daerah. Sebaliknya, para pegiat gerakan agraria dapat mempelajari lebih dalam metode pengolahan data untuk menampilkan problematika agraria di wilayah dampingannya masing-masing. Lebih jauh lagi, kedua belah pihak semakin terang memandang apa yang dimaksud Kepala BPN RI dengan menjabarkan 'Reforma Agraria = *asset reform* + *access reform*'. Atas prakarsa dan dukungan rekan Usep Setiawan pula para pegiat gerakan agraria secara aktif telah memberikan masukan dan pemikiran alternatif dalam menggagas bentuk analisa dan pengembangan pemahaman tentang keterkaitan antara kemiskinan, konflik dan reforma agraria di wilayah Jawa bagian Selatan.

Momentum dan proses sepenting itu sepatutnya memperoleh kesempatan untuk dapat dilanjutkan di masa-masa yang akan datang, dengan harapan bahwa titik temu dan ketegangan antara para pihak yang 'berseberangan' tersebut dapat menghasilkan dinamika yang konstruktif. Berangkat dari kesadaran bahwa kompleksitas persoalan agraria di Indonesia tidak mungkin diselesaikan sendiri-sendiri, maka suatu keniscayaan bahwa reforma agraria berdiri sebagai agenda bangsa, yakni agenda bersama untuk mewujudkan keadilan dan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia.

Sebagai pemulai dari munculnya dinamika konstruktif itu, rekan Usep Setiawan yang sampai saat ini masih konsisten berkiprah dalam

mendinamisasi gerakan menuju pembaruan agraria di Indonesia, tentunya diharapkan dapat berkontribusi penuh sebagai pelanjut. Kami percaya, penerbitan buku ini merupakan salah satu titik temu lanjutan bagi proses pembangunan kesadaran dan pemilikan agenda Reforma Agraria sebagai agenda bersama; Agenda Bangsa. ***

Yogyakarta, Agustus 2010

Prof. Dr. Endriatmo Soetarto, MA

Sekapur Sirih
Mari Kembali ke Agraria

Oleh Usep Setiawan

SETIAP tulisan merupakan refleksi pikiran dan pengalaman penulisnya. Buku ini, cermin dari kesaksian penulis dalam mendorong pelaksanaan reforma agraria sebagai agenda penting bangsa guna mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat di Indonesia.

Buku *Kembali ke Agraria* ini jadi pengingat bahwa negeri ini masih negeri agraris yang kejayaannya sangat tergantung pada keadaan agrarianya. Pengembangan bangsa mesti berlandaskan keadilan agraria. Negara harus memihak petani, pertanian dan keagrariaan. Batu bata buku ini berasal dari kumpulan artikel opini penulis yang dimuat di media massa sepanjang tahun 2000 hingga 2010, dengan topik seputar agraria, gerakan petani, dunia pertanian dan reforma agraria.

Tuhan menghendaki penulis lahir di sebuah dusun di Ciamis (Jawa Barat), dari keluarga yang lekat dengan pertanian. Ketika penulis kuliah di Bandung, lebih dari separuh perhatian dan aktivitas tercurah demi gerakan petani dan agraria. Tahun 1992, penulis bergabung dengan kelompok mahasiswa lintas kampus pembela petani Bandung Utara yang digusur pembangunan. Sejak itu, tak ada jalan kembali. Ajaran seorang guru, "Rubuhkan jembatan yang telah kau seberangi!". Tak bisa kita kembali, kecuali maju terus sampai

jembatan berikutnya, dan seterusnya.

Penulis berproses dalam dinamika gerakan petani, pertanian dan agraria. Dengan dada sesak, penulis kerap menyaksikan rakyat digusur, terusir dari kampungnya, rumahnya dirobohkan, kebunnya dibabat. Penulis kerap marah saat menyaksikan rakyat dirampas tanahnya dengan cara kekerasan, bahkan tak sedikit yang gugur saat berjuang. Banyak petani berlahan sempit bahkan tak bertanah sama sekali. Sedikit saja anak desa yang bisa sekolah tinggi dan menggapai cita-citanya. Begitu panjang daftar penderitaan hidup kaum tani. Nah, penderitaan petanilah alasan utama penulis tak berpaling ke lain soal. Derita petani, derita kita jua.

Pada akhir tahun 1995, penulis bergabung dengan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)—koalisi dari organisasi gerakan sosial yang memperjuangkan reforma agraria—sebagai relawan. Anggota KPA ialah serikat petani, masyarakat adat, nelayan, buruh, dan NGO dari berbagai daerah. Setelah menjalani aneka posisi dan peran, Munas KPA tahun 2005 di Prapat Sumut memilih penulis sebagai Sekretaris Jenderal sekaligus Koordinator Dewan Nasional, dan penulis terpilih sebagai Ketua Dewan Nasional melalui Munas KPA tahun 2009 di Puncak Bogor.

Selama lima belas tahun lebih berproses, penulis beruntung bisa bertemu dan berdialog langsung mengenai reforma agraria dengan banyak kalangan. Penulis kerap bergumul dengan para aktivis gerakan sosial dari berbagai isu dan warna perjuangan, dengan para pemimpin organisasi rakyat dari gerakan tani, buruh, nelayan dan masyarakat adat di Nusantara. Sesekali penulis berdiskusi dengan para wakil rakyat dari berbagai komisi dan fraksi di parlemen, dengan para guru besar dan pakar ternama dari berbagai kampus. Ada kalanya penulis bertemu menteri atau pejabat setingkat menteri dan para pejabat di berbagai instansi pemerintahan, serta pernah bertemu langsung dengan Presiden RI dalam mendorong komitmen politik atas pelaksanaan reforma agraria.

Hasil dari pergaulan itu, buahnya ialah kesadaran bahwa bagi penulis ternyata reforma agraria lebih dari sekedar pengetahuan, me-

lainkan keyakinan hidup yang hanya satu-dua inci saja di bawah garis ketauhidan. Diyakini, memperjuangkan reforma agraria sejatinya tugas kekhalifahan manusia di bumi dan jalan menuju surga. Untuk itu, penulis menginsyafi, reforma agraria hanya mungkin mewujud jika ada komitmen kuat dan nyata dari banyak pihak. Awalnya didongkrak oleh kebutuhan dan inisiatif rakyat di bawah, kemudian gayung bersambut dengan komitmen politik para pemegang kuasa Negara. Reforma agraria ialah agenda bangsa, bukan kepentingan satu-dua kelompok semata.

***

Kita harus kembali ke agraria karena telah terlalu lama Indonesia mengabaikannya. Bangsa ini memerlukan perwujudan keadilan agraria sebagai realisasi keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Aneka persoalan klasik maupun kontemporer kian menunjukkan relevansi dan urgensi pelaksanaan reforma agraria. Awetnya ketimpangan struktur agraria, maraknya konflik agraria, kerusakan lingkungan hidup, serta tingginya kemiskinan dan pengangguran di Tanah Air merupakan gunungan masalah yang harus ditumpas oleh reforma agraria.

Jika saat KPA dideklarasikan (1994), reforma agraria masih berupa wacana yang dibangkitkan kembali oleh para aktivis gerakan sosial saja, kini ia telah didiskusikan terbuka di berbagai forum. Reforma agraria makin sering menghiasi media massa. Berita atau artikel tentangnya kini tak susah lagi ditemukan. Gagasan dan gerakan reforma agraria terus mengalami perkembangan dinamis dan mendekati awal realisasinya, bergerak dari wacana ke praktek. Seiring itu, kebangkitan serikat tani, nelayan, buruh dan masyarakat adat kian menggeliat, tumbuh menjamur dan bergairah mendongkrak reforma agraria lewat arus bawah. Muncul harapan baru di tengah buramnya nasib petani, pertanian dan agraria.

Dalam merespon berbagai perkembangan politik dan kebijakan serta situasi dan kondisi agraria aktual, sesekali penulis menyempatkan diri menuangkan gagasan di media massa. Isinya tak melulu

pandangan pribadi. Tak sedikit bersumber dari kawan lain, atau dari sikap dan pandangan organisasi. Pertautan erat antara pandangan penulis dengan pandangan kawan atau sikap organisasi jelas tak bisa disangkal. Namun, keseluruhan kandungan buku ini tentu tetap tanggung jawab penulis.

Selain guna sosialisasi gagasan, media massa juga ruang aktualisasi diri. Menulis di media massa adalah hal menyenangkan sekaligus penuh tantangan. Dibutuhkan fokus pemikiran untuk tentukan topik yang mau diangkat, senantiasa mendasarkan diri pada data akurat dan analisis tajam, menjaga aktualitas dan kehangatan isu di meja publik, menimbang kecenderungan kepentingan umum pembaca dan redaksi media yang disasar, membungkus kepentingan 'ideologi' ke dalam bahasa ringan tanpa kehilangan roh, memilih kalimat dan kata berdaya pikat unik guna menaikan bobot pemaknaan, membangkitkan optimisme dan empati publik, meluluhkan hati pihak yang 'diserang' dan meneguhkan rasa yang dibela, dan seterusnya. Selain kesenangan, menulis juga kebutuhan.

***

Dengan hidmat, buku ini dipersembahkan bagi kedua orang tua penulis: emak Enung Haryati dan bapak Suparman. Emak bukan hanya mengandung, melahirkan dan membesarkan, tapi juga, bersama bapak telah mendidik dan mematrikan kearifan hidup dalam kalbu penulis. Terima kasih kepada beberapa keluarga yang telah menyediakan tempat berteduh dan menolong penulis, seperti keluarga ibu Su'eb di Ciamis, ibu Eneung dan ceu Mimin di Parigi, ibu Aji di Sekeloa, serta teh Nina di Ciputat. Rasa sayang sepenuh hati penulis bingkiskan bagi istri tersayang Eulis Nurfaidah, dan Hizqia Nadhira serta Tierra Kresna buah hati, juga seluruh sanak famili yang tak henti menaburkan kasih dan doa.

Terima kasih bagi ketulusan para guru SD, SMP dan SMA serta guru mengaji di Ciamis, dan para guru Antropologi di Universitas Padjadjaran, Bandung, dan Sosiologi Pedesaan di Sekolah Pascasarjana IPB yang membuka pintu kemuliaan ilmu pengetahuan. Terima

kasih khusus kepada Prof. Oekan S. Abdoellah dan Drs. Budi Rajab (pembimbing skripsi di Antropologi FISIP-UNPAD), Prof. Endriatmo Soetarto dan Dr. Satyawan Sunito (pembimbing thesis di Sosiologi Pedesaan FEMA-IPB), Prof. Maria S.W. Sumardjono (UGM), Prof. Arie S. Hutagalung (UI), Prof. Sediono M.P. Tjondronegoro, Prof. Sajogyo, Joyo Winoto, PhD (IPB), Prof. Achmad Sodiki (UNIBRAW), Prof. Boedi Harsono (USAKTI), Prof. Soetandyo Wignjosoebroto (UNAIR), Dr. (HC) Gunawan Wiradi (Ketua Dewan Pakar KPA), Dr. Soedjarwo Soeromihardjo (Ketua Umum KPPAP), Liliana Arif, SH (Ketua Umum LPP Indonesia), Sri Rachma, SH (Ketua Umum IPPAT), dan Ir. Lukman Purnomosidi (Wakil Ketua KADIN). Dari para guru penulis menimba banyak ilmu pengetahuan, pengalaman, dan kearifan serta mengamalkannya dengan tulus dalam keseharian.

Hormat dan terima kasih bagi duet guru utama penulis, Noer Fauzi dan Dianto Bachriadi yang menggembleng penulis dan menunjukkan jalan pada perjuangan tanpa jemu. Sengaja atau tidak, Fauzi telah mengajarkan ketekunan, keluwesan dan kesahajaan. Dianto mendidik penulis agar selalu kritis, tegas, dan berani dalam menegakkan prinsip. Keduanya sosok yang senantiasa layak dituakan. Hormat yang setara juga dihaturkan bagi Erpan Faryadi, Airiyanto Assa, Radhar Tribaskoro, Gatot Rianto, Paskah Irianto, Susbiantoro, Boy Fidro, Boy Syahbana, Hidayat Mukti, Ikhwan Akil, Herizal Effendi, Julius Hendra, Asep Kusmana, dan juga sahabat Asep Kurniawan, Chandra Kusuma, Ivan Garda, Firkan Maulana, Muhammadan, Dodi Rokhdian, Andri Wahyudi, Wisnu Timbul, serta kawan aktivis Bandung yang telah menabur benih pemikiran dan merawat konsistensi pada kepentingan rakyat sebagai ibu kandung gerakan. Penulis belajar beragam cara dan gaya berorganisasi.

Hormat kepada kawan seperjuangan pemimpin gerakan sosial, seperti: Agustiana (SPP), Idham Arsyad (KPA), Henry Saragih (SPI), Erpan Faryadi (AGRA), M. Nurrudin (API), Solikhin K. (PETANI Mandiri), Ferry Juliantono (DTI), Abdon Nababan (AMAN), Didi Ramanta (KNTI), Dwi Astuti (Bina Desa), Patra M. Zein (YLBHI),

Gunawan (IHCS), Berry N. Furqan (WALHI), Sapei Rusin (Pergerakan), Asep Y. Firdaus (HuMA), Laksmi Savitri (SAINS), Riza Damanik (KIARA), Kasmita Widodo (JKPP), Himawan S. Pambudy (LAPPERA), Budiman Sudjatmiko (Presiden KIM), Sandra Moniaga (ELSAM), Syaiful Bahari (mantan Bindes), Munir (alm), Munarman (mantan KONTRAS), dan Johnson Panjaitan (mantan PBHI). Bersama mereka penulis mengembangkan diri dalam gerakan sosial guna mengubah kebijakan Negara dan memperkuat posisi rakyat agar keadilan dan kesejahteraan bersama mewujud.

Terima kasih bagi para petinggi pemerintahan sebagai mitra kritis, diantaranya: Prof. Achmad Sodiki (Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi), Dr. Achmad Suryana (Kepala Badan Ketahanan Pangan, Kementan), Ir. Deddy Koespramoedyo, MSc (Direktur Tata Ruang dan Pertanahan, BAPPENAS), Dr. Sudjana Royat (Deputi Menkokesra), Ir. Teguh Juwarno, MSi (Ketua Timja Pertanahan, Wakil Ketua Komisi II DPR RI), Ifdhal Kasim, SH (Ketua Komnas HAM), dan Joyo Winoto, PhD (Kepala BPN RI). Dari mereka penulis mendapat 'kehormatan' memahami kekuasaan dan dunia birokrasi serta peranannya dalam kehidupan bernegara.

Disampaikan terima kasih banyak kepada para sahabat di media massa yang telah menyediakan ruang bagi penulis untuk menuangkan gagasan, seperti mas Kristanto Hartadi dan pak Daud Sinjal (*Sinar Harapan*); mas Sabar Subekti dan bang Pandapotan Simorangkir (*Suara Pembaruan*); mas Very Hardiman dan Jan Prince (*Jurnal Nasional*), serta para redaktur dan reporter: *Kompas, Pikiran Rakyat, Republika, Media Indonesia, Seputar Indonesia, Opini Indonesia, Bandung Pos, Forum Keadilan, Hukum Online, Gaung Demokrasi*, dan lainnya. Kesempatan yang diberikan kalangan media membuat penulis bisa seperti sekarang.

Terima kasih bagi keluarga besar KPA yang telah menempa penulis agar terus tegak berdiri, khususnya kepada tim kerja Sekretariat KPA yang telah bekerja bersama penulis (2005-2009): Irwan Nirwana, Idham Arsyad, Iwan Nurdin, Joko Purwanto, Imam Bambang, Untung Saputra, Asriwati, Kinan, Bambang Teguh, Dewi

Kartika, Diana dan Ade Mutaqin. Terima kasih juga kepada tim Seknas KPA sekarang maupun yang lama: D.D. Shineba, Agus, Zaenal, Kent, Adang, Deni, Wawan, serta Hilma, Linda, Bekti, Gina, Nuy, Noni, dan (alm.) Meda, serta kepada seluruh anggota Dewan Nasional KPA. Bersama mereka semua penulis tumbuh, saling menguatkan, dan memantapkan diri dalam semangat kolektif.

Hormat bagi "DB" atas menulis provokatifnya, dan "BR" dengan jurus sistematis-logisnya, serta "DJ" dengan resep menulis: menulislah! Ketiganya inspirator saya untuk rajin menulis di koran. Terima kasih khusus bagi Iwan Nurdin dan Idham Arsyad yang telah menulis sejumlah artikel di koran bersama saya. Terima kasih khusus bagi Dewi Kartika yang banyak membantu dan bersedia mengetik ulang sejumlah naskah yang nyaris hilang, serta Diana yang mengatur logistik dengan cermat.

Kepada Fauzi yang menulis prolog di Amerika, dan Dianto yang di Australia menulis epilog buku ini, disampaikan penghargaan setingginya. Berkat kontribusi keduanya perspektif kita jadi lebih luas, memahami konteks, dan dapat lebih mantap memaknai isi buku ini. Terima kasih untuk Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), dan Sajogyo Institute (SAINS) yang telah bersedia menyisihkan perhatian, tenaga dan dana bagi penerbitan buku ini. Terima kasih dan mohon maaf bagi semua nama yang tak sempat tertulis. Kepada bumi, langit, udara, sungai, danau, lembah, hutan dan lautan serta segala yang ada, terima kasih telah turut taburkan makna.

Semoga buku ini menginspirasi kita agar turut berbuat nyata demi terlaksananya reforma agraria sejati di negeri tercinta. Maaf atas segala khilaf dan salah. Semua kita kembalikan kepada Yang Maha Kuasa. ***

Pamulang, 17 Agustus 2010

Penulis,

Usep Setiawan

Daftar Isi

Kata Pengantar Ketua STPN v

Sekapur Sirih viii

Prolog 1

Kembali ke Agraria: 43

1. Presiden Abdurrahman Wahid Versus Petani 45
2. Wajah Paradoks Agribisnis 50
3. Otonomi Daerah: Buah Simalakama? 55
4. Reforma Agraria: Menggali Akar Guna Menemukan Konteks Baru 60
5. Format Baru Pembangunan Pertanian 66
6. Dari Jeda Balak ke Paradigma Baru 72
7. Sekelebat Analisis Hukum Sumber Daya Air 76
8. Potret Kampung Naga Jawa Barat 81
9. Mengurai Konflik dan Ketimpangan Kasus Agraria 88
10. Bercermin dari Kasus Bulukumba 95
11. Membangun Tanpa Menggusur 100
12. Menimbang Penyempurnaan UUPA 105
13. Lekuk-liku Politik Agraria 108
14. Menjaring Komitmen demi Keadilan Agraria 113
15. Belasan Pasal UUPA Masih Relevan dan Perlu 118
16. Menanti Presiden Pro Agraria 122
17. Pemerintah Baru dan Konflik Agraria 126
18. Agenda Agraria untuk Pemerintah Baru 131
19. Kekayaan Alam di Tangan Segelintir Orang 135
20. Imajinasi Baru tentang Tanah dan Kekayaan Alam 139
21. Dualisme Hukum atas Tanah Harus Diakhiri 143
22. Hak Asasi Manusia dan Bangsa Berdikari 147
23. Revitalisasi Pertanian dan Pedesaan 151
24. Hak Asasi Petani, Kenapa Perlu? 155

25.	Velasco, Soekarno, dan Yudhoyono	159
26.	17 April, Hari Perjuangan Petani Sedunia	163
27.	Pertanian di Era Globalisasi	166
28.	Heboh Perpres Penunjang Penggusuran	170
29.	Pembangunan Infrastruktur untuk Siapa?	174
30.	Perpres 36/2005: Membangun atau Menggusur?	179
31.	Perpres No 36/2005: Dijalankan atau Dibatalkan?	183
32.	Legalisasi Tanah Rakyat	187
33.	Problem Paradigmatis Perpres 36/2005	190
34.	Menyiapkan Reforma Agraria	195
35.	Kemerdekaan Bangsa Agraris	199
36.	Menanti Lahirnya Badan Pertanahan Nasional Baru	203
37.	Menagih Janji Reforma Agraria	207
38.	Kado Pahit di Hari Tani	211
39.	Mengidamkan Reformasi Agraria	217
40.	Tangkal Krisis Tumpas Kemiskinan	218
41.	WTO, Pertanian dan Reforma Agraria	221
42.	Memimpikan Ekspor Beras	225
43.	Menunggu "Ratu Adil" Agraria	228
44.	Menunggu Realisasi Pembaruan Agraria	231
45.	Repot Karena Freeport	234
46.	Akhiri Kemiskinan dan Kelaparan	237
47.	Krisis Kelembagaan Pertanahan?	240
48.	HGU Perkebunan, Masihkah Relevan?	246
49.	Militer dan Agraria	250
50.	Segera Bikin Perpu untuk Reforma Agraria	253
51.	Momentum Baru Reforma Agraria	257
52.	Kekayaan Hayati-Genetika dan Kebangsaan	260
53.	Operasi Pasar vs Kedaulatan Pangan	263
54.	Mewaspadai Jerat Kuasa Modal	267
55.	Jika HGU 95 Tahun!	271
56.	Nasib Buruh dan Reforma Agraria	274
57.	Kabinet Pro-Ekonomi Kerakyatan	277
58.	Hak Guna Usaha untuk Siapa?	281
59.	Meruyaknya Tanah Meruya	285
60.	UU Modal Memicu Kontestasi Atas Tanah	288
61.	Morales, SBY, dan Nagabonar	291
62.	Dari Pasuruan ke Reforma Agraria	295
63.	Lembaga Reforma Agraria	300
64.	Reforma Agraria Akhirnya Konflik Tanah	306
65.	Meruya, Pasuruan, dan Reforma Agraria	310

66. Kelembagaan Penuntas Konflik Agraria 315
67. Lahan Pertanian dan Hak Asasi Petani 319
68. Agar Reforma Agraria Tepat Sasaran, Tanpa Korban 323
69. Membumikan Reforma Agraria 327
70. Indonesia (Raya) Baru 331
71. Cegah Reforma Agraria Gagal 334
72. Kado Manis Hari Tani? 339
73. Reforma Agraria Jalan Paling Tepat Atasi Konflik 342
74. Tanah Terlantar dan Pengangguran 347
75. Mengabadikan Lahan Pertanian 351
76. Pendekatan Antropologi Bagi Konflik Agraria 354
77. Reforma Agraria di Persimpangan 358
78. Dari Naga Menghormati Para Leluhur 361
79. Hantu Liberalisme Pertanahan 366
80. Jadilah Bangsa Penghasil Kedelai 370
81. Kuasa Modal dan Reforma Agraria 374
82. Belajar dari Serikat Petani Pasundan 377
83. Pengusaha dan Petani 381
84. Memastikan Kesejahteraan Petani 385
85. Desa Sekedar Jadi Tempat Mudik 389
86. Reforma Agraria Yudhoyono Gagal? 393
87. Reforma Agraria dan Pemilu 2009 397
88. Nasib Buruh di Negeri Agraris 401
89. Landreform, Mencegah Kemiskinan Struktural 404
90. Kabinet Baru, Kemiskinan, dan Reforma Agraria 410
91. Masalah Pertanian Kita 414
92. Merawat Niat Reforma Agraria 417
93. Mencegah Legislasi Penggusuran 420
94. Regulasi Baru Tanah Telantar 423
95. Tanah Telantar 427
96. Tanah Telantar Demi Reforma Agraria 430
97. Kiat Mengakhiri Kontroversi "Food Estate" 434
98. Mencegah Diskriminasi Petani di Ladang Pangan 438
99. Pembangunan Pertanian yang Adil dan Berkelanjutan 442
100. Quo Vadis Peran Keagrariaan Perguruan Tinggi? 446
101. Sudahi Politisasi Petani 450
102. Kondisi Hutan dan Gerakan Petani 453
103. Tiupan Peluit Melawan Kelaparan Global 457

Epilog **461**

Tentang Penulis **480**

Prolog
Perjalanan Aktivis Agraria: Dari Turba, Aksi Protes hingga Kolaborasi Kritis

Oleh Noer Fauzi[*)]

Usep Setiawan adalah salah satu dari banyak aktivis organisasi non-pemerintah yang ikut membesarkan gerakan agraria dan mempromosikan reforma agraria (aktivis agraria). Bedanya dengan yang lain, Usep Setiawan sangat rajin menulis di surat-surat kabar nasional. Buku ini adalah buktinya. Dengan artikel-artikelnya, ia memperluas pengaruhnya sebagai pemimpin Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) yang terus-menerus mengiringi proses kebijakan agraria pemerintah dengan analisis, kritik, dukungan dan tentunya juga usulan. Artikel-artikelnya bukan saja membuatnya menjadi dikenal, melainkan juga membuka pintu-pintu untuk dirinya masuk lebih dalam proses pembentukan kebijakan agraria selanjutnya. Dengan

---

[*)] Pendiri dan Ketua Badan Pelaksana Konsorsium Pembaruan Agraria (BP-KPA) 1994-1998, salah satu dari tiga Ketua BP-KPA 1998-2002. Dewan Pakar KPA 2002-2005. Saat ini adalah PhD Candidate di Departement Environmental Science, Policy, and Management (ESPM), University of California, Berkeley. Penulis berterima kasih pada Usep Setiawan dan Idham Arsyad yang memberi komentar dan usulan atas versi draft dari naskah ini. Namun, seperti biasanya tanggungjawab sepenuhnya naskah ini berada pada penulis.

memasuki pintu itu, dirinya, dan aktivis KPA lainnya, bisa ikut mengamati dan juga pada sebagian kegiatan dapat berperan mempengaruhi proses kebijakan itu, mulai dari pembuatan hingga implementasinya.

Pengaruh Usep Setiawan dan KPA yang dipimpinnya juga dibentuk oleh artikel-artikel yang terbit di surat-surat kabar ini. Pada satu saat ketika saya sedang melakukan penelitian lapangan dengan mengikuti kegiatan seminar formal Badan Pertanahan Nasional (BPN) di tengah tahun 2007 dalam rangka mengevaluasi peraturan pemerintah mengenai tanah terlantar, Usep Setiawan diperkenalkan oleh moderator, Managam Manurung, SH (yang kemudian menjadi Sekretaris Utama BPN, pejabat tertinggi kedua di BPN) dan diakui reputasinya sebagai penulis masalah agraria di surat-surat kabar nasional yang tulisannya senantiasa dibaca oleh pejabat-pejabat BPN.

Pada kesempatan lain, saya membaca naskah-naskah pidato Kepala BPN, Joyo Winoto, dan menemukan ungkapan-ungkapan penghormatan dari pimpinan tertinggi di BPN itu terhadap Usep Setiawan dan perannya sebagai pemimpin KPA. Misalnya, pada satu kesempatan acara resmi BPN, Usep Setiawan disebutnya sebagai "kader bangsa" yang berperan dalam mengusung salah satu agenda bangsa yakni reforma agraria. Dengan akses langsung pada proses kebijakan di BPN, dan lembaga pemerintahan lainnya, Setiawan dapat menganalisa, menilai, mengkritik dan memberi usulan, sekaligus mengukuhkan dirinya sebagai "perwakilan" publik.

Usep Setiawan pula yang menjadi salah satu anggota delegasi resmi Indonesia dalam *The International Conference on Agrarian Reform and Rural Development (ICARRD)* in Porto Alegre, Brazil, yang diorganisir oleh *the Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO), dan Pemerintah Brazil, 7-10 Maret 2006. Lebih dari itu, tanpa andil Usep Setiawan, partisipasi, susunan, persiapan dan tampilan delegasi Indonesia di konferensi itu akan berbeda. Di bawah kepemimpinannya, KPA menjadi simpul pertemuan dari berbagai organisasi pedesaan akar-rumput, ornop-ornop, dan akademisi yang meng-

anggap konferensi ini sebagai momentum penting dalam membentuk komitmen badan-badan pemerintah Indonesia (cq BPN dan Departemen Pertanian) untuk kebijakan reforma agraria yang mereka tuntut. Usep Setiawan pula yang memprakarsai tersedianya rubrik laporan khusus dalam salah satu surat kabar nasional untuk melaporkan proses dan hasil konferensi ini.

Saya percaya cara bagaimana suatu pengetahuan dihasilkan bergantung pada posisi si pembuatnya dalam hubungannya dengan posisi-posisi lain, dan bagaimana suatu pengetahuan disajikan juga bergantung bagaimana posisi si penyajinya dalam hubungan dengan cara dan bentuk bagaimana pengetahuan itu disajikan, dan juga sidang penikmat/pembaca *(audience)* yang disasar.[1] Tentunya kecakapan Usep Setiawan dalam menulis artikel opini, relevansi tulisannya, dan reputasinya yang dipelihara terus menerus dalam berhubungan dengan redaktur dan jurnalis surat kabar merupakan penentu akhir dari tulisan-tulisannya yang tersaji di surat-surat kabar itu.

Sebagai artikel dalam surat kabar, secara individual tiap tulisannya diabdikan untuk menanggapi masalah kongkrit yang dihadapi rakyat, kebijakan agraria, atau posisi kelembagaan tertentu dalam menyikapi masalah agraria rakyat pedesaan atau perkotaan. Pengantar ini pertama-tama hendak menunjukkan posisi yang dipilih dan kemudian diemban Usep Setiawan. Sikap dan pandangan yang tertuang dalam keseluruhan artikel Usep Setiawan akan terlihat bersifat kondisional, sesuai argumen yang dia hendak ditandingi, atau hendak dipromosikan, dan panggung yang sedang dimainkannya. Di sejumlah artikel pembaca bisa menemukan apresiasi positif atas niat dan rencana serta langkah pemerintah untuk merumuskan konsep dan menjalankan kebijakan yang sejalan dengan reforma agraria.

---

[1] Dasar inilah yang membuat para penganut ilmu sosial refleksif berpendirian bahwa ilmu sosial tidak bisa netral, dan senantia disituasikan oleh diri, posisi, hubungan sosial dan ruang dimana para pelakunya bekerja dalam hubungannya dengan pelaku lainnya. Kajian mengenai hal ini dapat ditemukan misalnya pada karya Haraway (1988), Rose (1997), and Cook et al. (2005).

Namun tak jarang pula kita temukan artikel yang mengkritik, menggugat bahkan menolak rancangan-rancangan dan produk-produk kebijakan yang dinilainya tak sejalan atau bahkan bertentangan dengan semangat dan tujuan reforma agraria. Usep Setiawan meyakini bahwa dengan artikelnya, ia turut menumbuhkan kepercayaan diri para pelaku gerakan reforma agraria atas jalur tempuh perjuangan yang dipilihnya. Ia berharap kalangan akar rumput dalam gerakan agraria, seperti serikat tani, nelayan, buruh dan masyarakat adat, secara tak langsung terungkap dan dibenarkan perannya melalui pengaruh dari tulisan-tulisan yang mengangkat masalah yang mereka perjuangkan. Selain itu, ia meyakini pula dengan artikelnya akan merangsang segelintir akademisi untuk terus mengamati dan kemudian memikirkan masalah agraria rakyat dan agenda reforma agraria.

Di bagian selanjutnya, saya akan menyajikan rute perjalanan mulai dari babak pengorganisasian bawah tanah rakyat pedesaan korban perampasan tanah hingga artikulasi protes dan tuntutan "kembalikan tanah kami", hingga advokasi kebijakan pembaruan agraria, hingga kebijakan 'reforma agraria' sekarang ini. Usep Setiawan terlibat di sebagian besar perjalanan ini, dan mengamati keseluruhkannya. Secara berbeda-beda, artikel-artikel opini Usep Setiawan disituasikan oleh panggung-panggung dimana ia berperan dalam babak-babak yang masing-masing punya plot cerita yang berhubungan satu sama lain.

Apa yang telah ditunjukkan oleh Usep Setiawan dalam lima belas tahun lebih perjalanannya bersama KPA memberi jalan untuk memikirkan dan merenungi kembali apa yang mungkin dan telah diperankan oleh aktivis dan ornop-ornop ini. Melalui naskah-naskah Setiawan dalam buku ini, saya diberi jalan untuk menunjukkan batas-batas dari peran yang ditampilkan oleh aktivis kota terpelajar dan ornop-ornop yang dimana mereka bekerja di dalam hubungannya dengan masalah rakyat pedesaan, perkembangan kapitalisme, dan kebijakan pemerintah.

Di bagian akhir pengantar ini akan disajikan renungan saya mengenai perlunya kembali kita mempelajari sebab-sebab dari masalah agraria secara sungguh-sungguh. Mau tidak mau kita harus kembali memahami apa itu kapitalisme, bagaimana kapitalisme itu bekerja memasukkan tanah dan kekayaan alam sebagai bagian dari sistem produksinya, dan menciptakan kondisi-kondisi dan ruang baru bagi kelangsungan hidupnya. Memahami kesemua hal ini adalah salah satu syarat perlu bagi bisa dijalankannya reforma agraria sebagai jalan utama mewujudkan "Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia" (Sila ke 5 Pancasila!).

Dari 'perampasan tanah' ke kebijakan 'reforma agraria'

Dengan dikumpulkannya artikel-artikel itu, dan disajikan secara kronologis dalam buku ini, pembaca dapat mengikuti bagaimana Usep Setiawan memandang masalah agraria, gerakan agraria, dan arena pembentukan kebijakan agraria dalam kisaran sepuluh tahun terakhir ini. Analisisnya tak dapat dilepaskan dari posisinya sebagai salah satu pemimpin KPA. Tahun 1998-2002 ia adalah Manager Advokasi Kebijakan di Badan Pelaksana KPA. Tahun 2002-2005, ia adalah Deputi Sekretaris Jenderal (Sekjen) KPA bidang Advokasi. Sementara itu periode selanjutnya (2005-2009) ia menjabat sebagai Sekjen KPA. Selanjutnya untuk periode 2009-2012 ia menjabat Ketua Dewan Nasional KPA.

Tulisan-tulisan Usep Setiawan ini dapat lebih baik dipahami dengan latar belakang pemahaman mengenai rute perjalanan dari protes-protes perampasan tanah hingga ke kebijakan 'reforma agraria' sekarang ini. Dalam bagian berikut, pengantar ini akan menyajikan secara selintas rute itu dimana Usep Setiawan aktif terlibat, dengan resiko melewatkan kelengkapan dan detil-detil dari peristiwa di antara babak-babak, dalam rute perjalanan itu. Melalui rute ini Usep Setiawan menempa diri dan menjadi bagian yang tak terpisahkan dengan suatu perjalanan kolektif kepemimpinan KPA.

Pada mulanya "aktivis agraria" adalah barang asing. Kategori

"aktivis agraria" dalam dunia aktivisme di jaman Indonesia di bawah rejim otoritarianisme Orde Baru memiliki asal-usul sejak tahun awal 1980an, sebelum Usep Setiawan mulai berkiprah. Pada waktu itu kategori "aktivis mahasiswa", "aktivis hak asasi manusia" dan "aktivis lingkungan" sudah terlebih dahulu hadir dan tampil dalam panggung-panggung sosial-politik. Melalui kategori-kategori ini lah "aktivis agraria" muncul. Para aktivis agraria ini membedakan diri setelah melalui pengalaman kunjungan-kunjungan ke desa, tinggal sewaktu-waktu bersama korban perampasan tanah untuk memahami situasi hidup mereka. Pada waktu itu dikenal istilah Turba, turun ke bawah.

Sejak tengah tahun 1980-an di berbagai kota mulai dari Medan, Padang, Palembang, Lampung di pulau Sumatera; hampir semua kota universitas di Jawa; hingga kota Mataram di Lombok, Menado, Palu, Ujung Pandang di Pulau Sulawesi, Samarinda, Banjarmasin, Pontianak di pulau Kalimantan hingga Biak dan Jayapura di Irian Jaya, merebak komite-komite aktivis mahasiwa dan juga organisasi non-pemerintah (waktu itu dikenal dengan nama LSM, Lembaga Swadaya Masyarakat) melakukan pembelaan atas korban perampasan tanah akibat bekerjanya perusahaan-perusahaan kehutanan, pertambangan dan perkebunan, dan juga proyek-proyek raksasa seperti waduk, transmigrasi dan sebagainya. Melalui apa yang dikonsepsikan sebagai bantuan hukum struktural, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), 14 kantor-kantor LBH dan sejumlah Pos LBH-nya memiliki andil menjadi pemulai, promotor, pembela petani korban dan teman kerja bagi aktivis yang mengorganisir dan mengartikulasikan protes-protes.[2] Selain itu, ornop-ornop lain di ber-

[2] Buku-buku Laporan Keadaan Hak Asasi Manusia yang terbit setiap tahun semenjak 1979 menjadi tempat di mana kasus-kasus agraria yang terjadi di kampung-kampung seantero kepulauan Indonesia dituliskan. Sekaligus, juga tempat dimana sebab-sebab dari penderitaan rakyat ditunjukkan, dan tuntutan penegakan hak asasi manusia dikedepankan. Buku-buku Laporan itu terbit hampir setiap tahun dan ada kalanya dua tahun digabung menjadi satu buku. Laporan yang tersedia mulai tahun 1979, 1980, 1981, 1982-1983, 1984-1985, 1986-1987, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, dan terakhir 1996. Kecuali untuk buku pertama yang dibuat tahun 1979, yang hanya berjudul *Laporan*

bagai kota memiliki andil serupa.

Tuntutan utama yang terkemuka saat itu adalah pengembalian tanah yang dirampas dan pemulihan dari tindakan-tindakan represif seperti intimidasi, teror hingga penggusuran. Memang melalui kerja-kerja pembelaan, solidaritas atas korban, kasus-kasus perampasan tanah terangkat menjadi berita media massa, sehingga publik mengetahuinya. Lebih dari itu, pemahaman atas kasus-kasus perampasan tanah ini memungkinkan para aktivis mempelajari konsentrasi penguasaan tanah secara besar-besaran pada perusahaan-perusahaan kapitalis, proyek pembangunan dan badan-badan pemerintah.[3]

Bergesernya tuntutan pengembalian tanah yang dirampas ke tuntutan akan kebijakan penataan struktur agraria (*land reform*) terjadi di awal 1990an, seiring dengan berkembangnya analisis tentang struktur agraria, dan kritik yang tajam mengenai orientasi kapitalistik dari politik agraria yang dijalankan secara otoritarian oleh badan-badan pemerintah secara terpisah satu sama lain, maupun rejim Orde Baru secara keseluruhan. Di tahun 1991 terkenal di kalangan aktivis tema "Tanah untuk Rakyat" — sebagaimana judul suatu poster-kalender yang terkenal pada saat itu yang dibuat oleh aktivis, pelukis dari Bandung, Yayak Yatmaka, yang juga disertai puisi Wiji Tukul di dalamnya.[4] Rangkaian kegiatan demonstrasi, diskusi, seminar, pub-

---

Keadaan Hak-hak Asasi Manusia di Indonesia 1979, setiap buku laporan memiliki judul tersendiri dengan anak judul. Misalnya, buku kedua, berjudul *Langit Masih Mendung*, dengan anak judul *Laporan Keadaan Hak-hak Asasi Manusia di Indonesia, 1980*. Semenjak tahun 1991, istilah "laporan" diganti menjadi "catatan".

[3] *Laporan Keadaan Hak Asasi Manusia 1991* menulis: "... proses akumulai penguasaan tanah akan semakin terkonsentrasi di tangan sejumlah kecil warga masyarakat dari hari ke hari. Kaum tani, dalam kaitan ini, akan tinggal berdesakan di tanah-tanah yang telah digerogoti secara progresif oleh para tuan-tuan tanah baru. Tentunya keadaan ini akan menjadi semakin memburuk, dan akan menimbulkan konsekwensi yang tidak sederhana, tetapi jelas kaum tani akan semakin menjadi miskin dan terbelakang terus-menerus." (YLBHI 1991: 113).

[4] Poster ini menjadi terkenal karena aparat kepolisian menetapkan Yayak Yatmaka, si pelukis pembuat poster ini untuk tuduhan penghinaan dan menjelek-jelekan

likasi yang dilakukan aktivis organisasi non-pemerintah tak putus-putusnya menyuarakan keharusan penyelesaian konflik agraria dan pelaksanaan land reform (lihat misalnya Harman et al 1995; Fauzi and Fidro 1998; Fauzi dan Faryadi 1998).

Usep Setiawan yang pada saat itu adalah mahasiswa jurusan Antropologi Universitas Padjadjaran (Unpad), Bandung menempa diri menjadi aktivis agraria semenjak awal tahun 1990-an. Aktivismenya berangkat dari persentuhannya dengan sejumlah korban perampasan tanah di Jawa Barat, yang terlebih dahulu dipelopori oleh kelompok aktivis yang lebih terdahulu melakukan kunjungan-kunjungan ke desa, mengungkap kasus-kasus itu melalui protes-protes atas penindasan yang terjadi dalam sejumlah kasus tanah tersebut. Usep Setiawan mulai bersentuhan langsung dengan korban-korban kasus tanah, antara lain, Mekarsaluyu dan Ciburial (Bandung), Jatigede (Sumedang), Lengkong dan Gunungbatu (Sukabumi), Tapos (Bogor), Badega, Cisaruni dan Kampung Dukuh (Garut), Cimerak dan Pasawahan (Ciamis), Cigalontang dan Kampung Naga (Tasikmalaya).

Konsorsium Pembarauan Agraria (KPA) didirikan pada tahun 1994 oleh organisasi-organisasi non-pemerintah, kelompok-kelompok aktivis mahasiswa, dan organisasi akar rumput rakyat lokal untuk menjadi koalisi yang bekerja menjadi penyebar gagasan pembaruan agraria dan mengusahakan perubahan kebijakan dan politik agraria, serta mengembangkan kapasitas organisasi-organisasi rakyat. Studi-studi mengenai keadaan agraria wilayah, politik agraria nasional, dan agenda pembaruan agraria yang dilakukan sejumlah aktivis peneliti agraria memberi dasar penting bagi kelahiran KPA yang secara

---

Presiden dan Istrinya. Memang dalam poster itu terdapat karikatur yang figurnya dengan mudah dikenali sebagai figur Presiden Soeharto dan Ibu Tien Soeharto. Surat Kabar dan majalah mempublikasikan berita ini, termasuk majalah berita Jakarta Jakarta edisi 25 Mei 1991 yang secara mencolok memuat foto paspor si pelukis dengan menutup matanya bagaikan figur kriminal, disertai latar belakang poster-kalender yang disamarkan.

khusus mengusung agenda pembaruan agraria (Lihat antara lain Kasim dan Suhendar 1996; Bachriadi et al 1997, Fauzi 1997a, 1999, Suhendar dan Winarni, 1997).

Pada saat KPA didirikan, Usep Setiawan aktif di Huria Mahasiswa Antropologi FISIP Universitas Padjadjaran, Bandung, dan mengelola pendidikan aktivis mahasiswa di Keluarga Aktivis Unpad (KAU). Dia menjadi bagian dari panitia pelaksana lokakarya agraria di kampus Universitas Padjadjaran, yang menjadi kegiatan pendahuluan dari Musyawarah Nasional Pertama KPA di bulan Desember tahun 1995. Setelah itu, ia aktif bekerja sama dengan pengurus Badan Pelaksana KPA, sambil terus mengelola Yayasan Pengkajian dan Pengembangan Aktivitas Sosial (YP2AS).

Sepanjang awal periode pertama kepemimpinan KPA (1995-1998), tuntutan-tuntutan keadilan agraria yang dijalankan oleh penduduk-penduduk desa berlangsung terus hingga menemukan momentum yang pas untuk melakukan dan meluaskan aksi-aksi pendudukan tanah atau reklaiming, yakni saat mundurnya Presiden Jenderal Soeharto (1998) akibat ketidakpuasan massa dan tekanan demonstrasi yang meluas, meluruhnya dukungan dari faksi-faksi elite militer, teknokrat dan politisi akibat perpecahan satu sama lainnya, tekanan krisis finansial internasional yang terasakan melalui menurunnya nilai rupiah, dan *last but not least* hilangnya legitimasi kepemimpinannya. Begitu salah satu penguasa rejim otoritarian terkuat dan terlama itu turun dari tampuk kekuasaannya, dan proses demokratisasi dimulai, para pemimpin-pemimpin ornop memajukan kerangka analisis dan juga kerangka kerja yang mampu menghubungkan aksi-aksi lokal okupasi tanah atau reklaiming itu dengan agenda perubahan kebijakan agraria (lihat antara lain Fauzi 2000, Bachriadi dan Lucas 2001, Wijardjo and Perdana 2001).

Pada masa ini, melalui posisinya sebagai staf dalam KPA, Usep Setiawan banyak mempelajari bagaimana pengorganisasian rakyat, pembangunan jaringan antar aktivis, dan advokasi kebijakan dilakukan (Lihat: kerangka advokasi yang popular di kalangan aktivis,

Topatimasang et al 2000). Pada masa itu ia juga memperluas wawasan dan daya jangkau: lokal, nasional, internasional. Tahun 1997, ia ikut dalam koalisi aktivis yang dibentuk untuk mempelajari dan mengkritik pembentukan kawasan pertumbuhan ekonomi Brunei-Indonesia-Malaysia-Philippines *East ASEAN Growth Area* (BIMP-EAGA), dan koalisi aktivis inilah yang memungkinkannya untuk pertama kalinya ia menjelajah ke luar negeri, yakni ke Davao, Filipina.

Pada masa yang sama, dilakukan pula pembentukan asosiasi-asosiasi organisasi gerakan agraria di tingkat lokal sampai nasional, yang ditulangpunggungi oleh aktivis-aktivis agraria. Selain Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), pada masa itu kita menyaksikan tampil ke panggung nasional Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), FSPI (Federasi Serikat Petani Indonesia), dan lainnya. Para aktivis ornop melakukan penempaan diri melalui kursus-kursus, seminar, dan latihan kampanye dan advokasi kebijakan (lihat antara lain, Topatimasang et al 2000). Sejak sebelum rejim otoritarian jatuh di tahun 1998, Usep Setiawan adalah salah satu manajer latihan dan kursus agraria yang handal di KPA, dan melalui keaktifannya sebagai manager latihan dan kursus itu ia memiliki kontak dan jaringan yang luas di kalangan aktivis dan ahli agraria baik yang lebih junior maupun lebih senior. Lebih dari itu, dengan minat dan kapasitasnya untuk mengikuti substansi pengetahuan dan debat-debat dalam acara-acara itu, ia memiliki bekal penguasaan yang baik mengenai ruang lingkup dan kedalaman tematik mulai dari konsep-konsep yang abstrak, makro, dan global hingga yang kongkrit, mikro dan lokal.

Dengan terbukanya ruang-ruang demokrasi yang baru, para aktivis menggencarkan praktek pengorganisasian dan mobilisasi massa, kampanye publik, perumusan usulan-usulan atau draft-draft tandingan mengenai kebijakan tententu, hingga proses-proses perundingan, litigasi dan hingga ikut aktif dalam perumusan kebijakan badan-badan baru. Salah satu kesempatan politik yang terbuka dalam rangka merunding agenda reformasi adalah dilakukannya sidang umum Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) setiap tahun untuk

mengubah Undang-undang Dasar, dan menghasilkan ketetapan-ketetapan MPR. Para pimpinan KPA memilih arena utama perubahan kebijakan adalah pembentukan TAP MPR. Sebagai bagian dari tim kerja di bawah kepemimpinan KPA, Usep Setiawan adalah ujung tombak pengorganisasian berbagai aksi untuk kampanye publik, termasuk bentuk-bentuk aksi teatrikal di gedung parlemen dengan melakukan mogok makan dan berbagai rangkaian yang menyertainya di tengah suasana sidang MPR tahun 1999 dan 2000. Itu semua dilakukan mereka sebagai bagian dari upaya mendapatkan perhatian media massa, pemerintah, dan elite politisi mengenai agenda pembaruan agraria, dan begitu pentingnya memasukkan pembaruan agraria sebagai salah satu yang perlu dibuatkan TAP MPR tersendiri.

Usep Setiawan meyakini situasi politik nasional sangat mempengaruhi pilihan posisi kepemimpinan KPA, strategi yang ditetapkan dan jalan yang ditempuh untuk mempromosikan pembaruan agraria/reforma agraria.[5] Sikap politik rezim Orde Baru yang jelas tegas anti-reforma agraria telah dihadapi KPA dengan strategi konfrontatif tanpa kompromi. Sewaktu Usep Setiawan memimpin KPA, ia menilai pemerintah di masa reformasi–di bawah Presiden Abdurahman Wahid, Megawati dan SBY–cenderung lebih terbuka dan memungkinkan gagasan dan agenda reforma agraria dirundingkan, sehingga dipilihlah sikap yang lebih dialogis yang memungkinkan dikembangkannya kolaborasi kritis KPA dengan apa yang dinilainya "unsur progresif" di pemerintahan.

Perlu dipahami pada masa ini aktivisme agraria dan aktivisme lingkungan terasa merupakan dunia yang terpisah satu sama lain, dan dihubungkan oleh di antaranya adanya aktivis-aktivis yang melintas batas keduanya. Pembaruan agraria merupakan tema dari aktivis agraria. Organisasi gerakan agraria yang bergerak di tingkat

---

[5] Tanpa prakarsa dari Gunawan Wiradi, tidak mungkin istilah *reforma agraria* yang berasal dari bahasa spanyol ini menjadi popular di kalangan pegiat gerakan sosial, yang pada gilirannya sampai juga ke para peneliti dan dosen perguruan tinggi, dan para pejabat dan pegawai pemerintah. Lihat: Wiradi, Gunawan (2000).

nasional bekerjasama dengan Komnas HAM menyelenggarakan Konferensi Nasional Pembaruan Agraria untuk Perlindungan dan Pemenuhan Hak-hak Asasi Petani 17-20 April 2001 di Cibubur, tak jauh dari kota Jakarta. Selain mendeklarasikan rumusan hak asasi petani, diserukan juga kepada panitia ad-hoc MPR untuk membentuk TAP MPR tentang Pembaruan Agraria dengan mengacu pada Undang-undang Pokok Agraria 1960. Sementara itu, sebelumnya, para aktivis lingkungan memprakarsai Konferensi Nasional Pengelolaan Sumber Daya Alam yang salah satunya merekomendasikan perlunya Undang-undang Pengelolaan Sumber Daya Alam (Jakarta, 23-25 Mei 2000).

Kedua bidang aktivisme ini bertemu untuk menyatukan langkah menghadapi kesempatan politik yang terbuka berupa sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang di mulai tahun 1999 hingga 2001. Para promotor reforma agraria dan aktivis gerakan lingkungan untuk pertama kalinya mampu memasukkan agenda pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam dalam proses pembuatan dokumen negara, yang kemudian menjadi TAP MPR RI No. IX/MPR-RI/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Meskipun dokumen ini dinilai berbeda-beda oleh kalangan ornop (Fauzi 2001, Bey, 2002; 2003; Bachriadi, 2002; Wiradi, 2002; serta Ya'kub, 2004), namun dokumen negara itu merupakan tonggak bersejarah, yang membentuk rute selanjutnya agenda reforma agraria, baik yang diusung oleh badan-badan negara, maupun organisasi-organisasi gerakan agraria (Fauzi, 2002; Soemardjono, 2002, 2006; Winoto, 2007). Usep Setiawan merupakan salah satu aktivis agraria yang turut terlibat dalam usaha merapatkan dua arus gerakan ini dan bekerja menindaklanjuti kerjasama dari kedua dunia aktivisme ini, dan menjadi salah satu kordinator Kelompok Kerja Ornop untuk Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (Pokja Ornop PA-PSDA).

Salah satu badan negara yang selanjutnya mengimplemen-

tasikan TAP MPR ini adalah Komisi Nasional Hak-hak Asasi Manusia (Komnas HAM) dalam konteks *transitional justice* untuk menyelesaikan pelanggaran HAM di masa Orde Baru. Ujung dari usaha ini adalah promosi usulan pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNuPKA) yang disampaikan kepada Presiden Megawati Soekarnoputri dan kemudian juga pada Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (Bachriadi, 2004b; dan Tim kerja KNuPKA, 2004). Usep Setiawan juga menjadi panitia pengarah dan sekaligus motor dari usaha pembentukan KNuPKA ini, sebagai Koordinator Panitia Pelaksana Tim Kerja Menggagas Pembentukan KNuPKA. Pada posisi ini, Usep Setiawan bersama tim dari KPA, BPN dan Kementerian Kehutanan mempelajari kelembagaan *Commission on Restitution of Land Right* di Afrika Selatan dalam rangka penyelesaian klaim-klaim hak atas tanah dari rakyat yang tanahnya dirampas semasa rejim Apartheid berkuasa sejak 1914. Setelah tim KNuPKA ini bertemu Presiden Megawati, dan juga Presiden SBY akhirnya putusan datang melalui Menteri Sekretaris Negara Yusril Ihza Mahendra di tahun 2005. Isi putusan itu adalah menolak pembentukan KNuPKA dan merekomendasikan penguatan kelembagaan Badan Pertanahan Nasional (BPN) RI untuk menangani dan menyelesaikan perkara, konflik dan sengketa agraria.

Pimpinan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN-RI) pada periode 2001-2005 menggunakan TAP MPR itu untuk melakukan pengusulan undang-undang baru pengganti Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 tahun 1960 (UUPA) dengan "meredefinisi prinsip-prinsipnya" (Sumardjono, 2002, 2006, 2008). Hal ini menangguk pro dan kontra yang berkepanjangan, baik di kalangan ornop, sarjana hukum agraria, dan pejabat pemerintahan, seperti halnya berbagai usulan revisi UUPA sebelumnya (untuk sketsa mengenai hal ini lihat Bagan 1 Konstelasi Upaya-upaya untuk Mengubah UUPA 1960, Bachriadi 2004b, 2006, 2007). Aliran energi yang besar dan kontroversi ini terus berlangsung hingga Kepala BPN baru, Joyo Winoto, yang diangkat oleh Presiden RI pada tengah tahun 2005

membuat keputusan, dan kemudian membuat kesepakatan dengan Komisi II DPR-RI pada Rapat Konsultasi akhir Januari 2007 untuk tidak mengubah UUPA. Pembaruan hukum akan dilakukan terhadap produk perundang-undangan di bawah UUPA.

Pengangkatan Joyo Winoto dimungkinkan oleh keberhasilannya bersama para sarjana di Brighthen Institute untuk mempengaruhi (calon) Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Yusuf Kalla memasukkan reforma agraria ke dalam buku visi-misi dan program yang dibuat dalam rangka pencalonan dan kampanye pemilu presiden dan wakil presiden di tahun 2004. Setelah diangkat menjadi Kepala BPN, Joyo Winoto melakukan *overhaul* organisasi, memimpin perubahan yang drastis terhadap visi-misi, organisasi dan personalia BPN-RI. Ia juga mengangkut agenda reforma agraria dari arena gerakan sosial, dan dari TAP MPR RI No. IX/2001, dan menjadikannya kerangka kebijakan BPN. Pada masa inilah Usep Setiawan mulai memasuki arena pembuatan kebijakan di dalam BPN, baik sebagai narasumber maupun menjadi bagian dari tim perumus kebijakan. Tak jarang Usep Setiawan memfasilitasi pertemuan-pertemuan langsung antara Kepala BPN dengan para aktivis organisasi non-pemerintah dan tokoh-tokoh organisasi lokal. Pada konteks ini pulalah, Joyo Winoto hadir memberikan pandangan sebagai pembicara kunci dalam Seminar Nasional Pra-Musyawarah Nasional IV, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), Medan, 12 September 2005. Munas IV KPA inilah yang kemudian memilih Usep Setiawan menjadi Sekretaris Jenderal KPA untuk periode 2006-2009. Di akhir pidatonya, Joyo Winoto secara eksplisit mengakui dan menempatkan KPA sebagai salah satu pemangku kepentingan dalam pembuatan kebijakan reforma agraria, "terutama yang berkaitan langsung dengan penguatan hak-hak rakyat atas tanah serta penyelesaian perkara, masalah, sengketa, dan konflik pertanahan di seluruh Indonesia secara sistematis".

Tanpa Joyo Winoto tidak mungkin Presiden RI, Susilo Bambang Yudhoyono, dapat memiliki kebijakan reforma agraria. Joyo Winoto

lah yang mendorong Presiden mengumumkan bahwa program reforma agraria akan dijalankan dengan prinsip "Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat", seiring dengan dilakukannya percepatan persertifikatan tanah-tanah. Sebagai tindak lanjutnya dilansir Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) yang dimulai dengan mengalokasikan tanah objek reforma agraria seluas 9,25 juta hektar (8,15 juta ha berasal dari hutan konversi, dan 1,1 juta ha berasal dari tanah di bawah kewenangan langsung BPN) plus 8 juta hektar lebih tanah yang terlantar dari badan-badan usaha raksasa (Winoto, 2007a, 2007b).

Presiden Republik Indonesia pada 31 Januari 2007 telah berpidato mengenai kemutlakan pelaksanaan Reforma Agraria,[6] dan juga beberapa bulan sebelumnya telah ada pertemuan khusus antara Presiden SBY dengan Kepala Badan Pertanahan Nasional Joyo Winoto, Menteri Kehutanan M.S. Ka'ban dan Menteri Pertanian Anton Apriyantono mengenai usaha-usaha mengurangi pengangguran dan mengatasi kemiskinan,[7] serta juga sudah dilakukan Rapat Kabinet Terbatas khusus mengenai Reforma Agraria pada tanggal 22 Mei 2007,[8] bahkan land reform telah masuk dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025 (Undang-Undang No 17/2007). Namun badan-badan pemerintah bukanlah unit-unit yang seragam dengan kepentingan yang sama. BPN menghadapi apa yang dikenal di kalangan pejabat pemerintah Indonesia sebagai "ego sektoral", suatu kecenderungan dari suatu badan pemerintah untuk hanya memenuhi

---

[6] "Pidato Presiden RI pada Awal Tahun 2007". 31 Januari 2007. Website resmi Presiden Republik Indonesia, Dr. H. Susilo Bambang Yudhoyono. http://www.presidensby.info/index.php/pidato/2007/01/31/582.html

[7] "SBY Terima Mentan, Menhut dan Kepala BPN. Akan Dikembangkan, Program Reforma Agraria". 28 September 2006. Website resmi Presiden Republik Indonesia, Dr. H. Susilo Bambang Yudhoyono. http://www.presidensby.info/index.php/fokus/2006/09/28/1077.html

[8] "Rapat Terbatas Bahas Reforma Agraria." 23 Mei 2007. Website Resmi Sekretariat Negara Republik Indonesia. http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=402&Itemid=55

kepentingan lembaga/sektornya sendiri-sendiri tanpa perduli dengan kepentingan lembaga/sektor lainnya. Departemen Kehutanan dan Departemen Pertanian menolak ikut serta dalam program reforma agraria itu.

Walhasil, agenda pengalokasian kawasan hutan 8,15 juta hektar (hutan produksi konversi) sebagai sumber tanah yang akan diredistribusikan macet karena Departemen Kehutanan menolaknya. Departemen Kehutanan tetap mempertahankan diri sebagai tuan tanah negara terbesar, melalui penguasaan tanah negara berupa "Kawasan Hutan". Menurut BPN, dari keseluruhan Hutan Produksi Konversi (HPK) yang berjumlah 22.140.199 ha, di dalamnya telah dikuasai masyarakat lokal seluas 13.411.025 hektar, lebih dari 60 persen. Dengan mengemukakan agenda pengakuan kedaulatan masyarakat adat, KPA dan berbagai organisasi gerakan sosial pedesaan, seperti Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) dan ornop-ornop agraria dan lingkungan hidup menantang klaim Departemen Kehutanan ini. Mereka menolak wilayah masyarakat adat dimasukkan dalam "Kawasan Hutan", baik itu Hutan Produksi dan Produksi Terbatas, Hutan Lindung, maupun Hutan Konservasi.[9]

Di dalam Departemen Kehutanan sendiri, masalah akses rakyat atas "Kawasan Hutan" negara merupakan masalah kebijakan terus-menerus yang belum ada penyelesaiannya yang tuntas dan terpadu sebagai akibat dari terus dipergunakannya konsep politik hukum "Kawasan Hutan", dimana hutan ditentukan bukan berdasarkan fungsi ekologisnya, melainkan berdasarkan penetapan suatu wilayah sebagai "kawasan hutan" oleh Menteri Kehutanan. Banyak masalah konflik kehutanan bersumber pada konflik akibat dihilangkannya

[9] Kita mengetahui dari studi Arnoldo Contreras-Hermosilla dan Chip Fay (2005), *Strengthening Forest Management in Indonesia through Land Tenure Reform*, tidak semua klaim itu telah absah secara hukum birokrasi. Menurut studi itu klaim Departmen Kehutanan dalam menguasai kawasan hutan seluruh Indonesia seluas 120,353,104 hektar didasarkan pada penunjukan oleh Menteri Kehutanan, dan hingga awal tahun 2005 hanya 12 juta hektar atau 10 persen saja yang telah memiliki *Berita Acara Tata Batas* (BATB, Forest Delineation Process Document) (hal 11).

hak kepemilikan rakyat sebagai akibat dari dimasukkannya tanah milik rakyat dalam "kawasan hutan". Berbagai ragam bentuk kebijakan perhutanan sosial (*Social Forestry*), seperti Kawasan Dengan Tujuan Istimewa, Hutan Kemasyarakatan (HKM), Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM), dan yang terakhir adalah Hutan Adat, adalah suatu pengaturan hak dan kewajiban pemanfaatan (*use right and obligation*) suatu "kawasan hutan" tertentu pada periode waktu tertentu saja. Kendali dan Hak milik atas kawasan itu tetap berada di Departemen Kehutanan. Banyak juga ornop lingkungan skala lokal maupun nasional bekerja dengan format-format kebijakan itu di bawah bendera umum pengelolaan hutan berbasis masyarakat (*community based forest management*). Hal ini berbeda dengan agenda land reform kehutanan yang didasari atas pengakuan adanya hak kepemilikan rakyat di dalam kawasan hutan, dan dikeluarkannya tanah (untuk rakyat) dari "kawasan hutan" dan diredistribusi untuk masyarakat adat, petani, petani tidak bertanah dan pekerja pedesaan lainnya.

Di pihak lain, Departemen (sekarang Kementerian) Pertanian RI merupakan suatu sektor tersendiri yang terpisah dengan agenda Reforma Agraria ini. Kementerian Pertanian yang berkonsentrasi pada peningkatan produksi pertanian pangan, khususnya padi, melalui berbagai skema lama dan baru di antaranya yang popular sebagai *System of Rice Intensification* (SRI). Alih-alih melakukan kordinasi dengan BPN atau Departemen Kehutanan dalam agenda Reforma Agraria, Kementerian Pertanian c.q. Dirjen Pengelolaan Lahan dan Air, memprogramkan pembuatan Rancangan Undang-Undang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, bekerja bersama Badan Legislasi DPR RI, yang diajukan antara lain untuk mengendalikan laju alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian. Menurut Naskah Akademik RUU itu, selama periode 1979-1999, konversi lahan sawah di Indonesia mencapai 1.627.514 Ha atau 81.376 ha/tahun. Khusus untuk konversi lahan sawah, 1.002.005 Ha (61,57 %) atau 50.100 Ha/tahun terjadi di Jawa, sedangkan di luar Jawa mencapai sekitar 625.459 Ha (38,43 %) atau 31.273 Ha/tahun.

Usep Setiawan mengamati proses kebijakan di BPN, di Kementerian Pertanian, dan Kementerian Kehutanan itu. Ia melihat bahwa badan-badan pemerintah tidaklah berada dalam satu kepentingan yang sama dan terkordinasi. Mereka masih merupakan aktor-aktor yang bertindak untuk kepentingan sektornya sendiri-sendiri, atau mungkin melayani kepentingan pihak lainnya, dan juga memerankan diri sebagai arena dimana berbagai kekuatan sosial saling mempertarungkan dan merundingkan kepentingannya masing-masing.

"Kolaborasi Kritis" dalam proses kebijakan reforma agraria

Dalam mengemban tanggungjawab sebagai pimpinan KPA, Usep Setiawan mengarahkan KPA berperan sebagai apa yang disebutnya "kolaborator-kritis", khususnya terhadap Badan Pertanahan Nasional (BPN) — dalam makna mengawal konsep dan praktek kebijakan reforma agraria yang digulirkan dengan tidak meninggalkan daya kritis terhadapnya.[10] Dalam suatu komunikasi jarak jauh dengan penulis, ia menyatakan bahwa pilihan peran itu merupakan konsekuensi dari tanggungjawabnya sebagai pimpinan KPA. Ia mengemukakan bahwa konteks politik yang berbeda perlu disikapi oleh pemosisian KPA yang berbeda, sehingga strategi dan jalan tempuhnya pun berbeda dengan sebelumnya. Dengan berperan sebagai "kolaborator-kritis", KPA di bawah kepemimpinannya diabdikan "untuk memastikan Reforma Agraria kembali menjadi agenda utama BPN, dan lebih dari itu KPA terlibat secara aktif dalam proses-proses perumusan kebijakan pertanahan hingga implementasinya". Ia melanjutkan, "Kolaborasi demikian dijalankan dengan kesadaran bahwa reforma agraria membutuhkan komitmen dari Negara — yang direpresentasikan oleh pemerintah — dan dalam hal ini BPN telah ditugaskan oleh Presiden RI melalui Perpres 10/2006, diantaranya untuk menjalankan reforma agraria. Selain itu, karena besarnya

[10] Dalam satu dua tulisannya kita bisa menemukan pula interaksi dengan Departemen Pertanian dan Badan Perencana Pembangunan Nasional (Bappenas).

kerinduan dan kebutuhan pada adanya badan pemerintah yang mengusung Reforma Agraria, sekaligus pelaksanaan kewajiban untuk ikut membentuknya."

Meski demikian, perlu dipahami bahwa keseharian KPA dilingkungi oleh pengalaman berlimpah dari para korban perampasan tanah dan aktivis gerakan sosial pedesaan yang geram menyaksikan masih jauhnya jarak antara retorika Reforma Agraria yang dirumuskan dan diimplementasikan BPN, dengan problem agraria yang mereka urus sehari-hari. Usep Setiawan berpendirian bahwa "konsep dan praktek PPAN selama ini belumlah ideal sebagaimana dibayangkan sebagai reforma agraria sejati. Dalam optik minimum, PPAN cukup diletakkan sebagai momentum untuk memperkuat prasyarat-prasyarat bagi kemungkinan pelaksanaan reforma agraria yang sejati itu. … Konsepsi reforma agraria yang lebih tepat tentu saja mestilah merujuk pada semangat konstitusi (Pasal 33) dan pemihakan yang jelas kepada golongan ekonomi lemah (UUPA 1960) serta semangat zaman untuk menentang neo-imperialisme di lapangan agraria."

Setelah aktif masuk ke relung-relung dan mengamati pembuatan kebijakan reforma agraria di BPN selama ini, ia berkesimpulan, "bahwa reforma agraria itu tidak sekedar butuh diakomodir sebagai agendanya Negara. Melainkan lebih dari itu, perlu dirumuskan dalam konsep yang tepat, kebijakan yang benar, dan dijalankan oleh lembaga yang kuat beserta jajaran birokrasi yang paham, berkomitmen serta mampu bekerja nyata dalam mempraktekan reforma agraria dari atas, dari teks ke dalam konteks sosialnya. Untuk ke depan, tampaknya dibutuhkan rekonseptualisasi reforma agraria yang dikembangkan oleh pemerintah, sekaligus reposisi kelembagaan pelaksana reforma agraria."

Sehubungan dengan hal itu, ia mendorong pula perlunya konsolidasi substansi dan gerakan di kalangan pendorong reforma agraria itu sendiri. "Konsolidasi di kalangan gerakan sosial yang pro-reforma agraria akan memastikan bahwa kebijakan pemerintah itu selalu dalam pengawalan ketat dari pihak-pihak yang seharusnya mengecap keuntungan dari dijalankannya reforma agraria, petani tak berta-

nah, petani gurem, buruh tani, nelayan kecil, masyarakat adat dan kaum miskin kota—laki-laki maupun perempuan."

Sepanjang saya mengikuti apa yang Usep Setiawan jalankan dari waktu-ke-waktu, pemeranannya sebagai "kolaborator kritis" ini selain dijalankan sebagai konsekuensi dari posisinya sebagai Sekjen KPA, juga karena tersedia kondisi-kondisi yang memungkinkannya, terutama ruang kebijakan yang terbuka. Semenjak tengah tahun 2005, ruang kebijakan itu terbuka dengan diangkatnya Joyo Winoto sebagai Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN), yang melakukan perombakan organisasi dan personil besar-besaran, dan seiring dengan itu, mengangkat reforma agraria sebagai salah satu kerangka resmi kelembagaan BPN.

Dalam akhir periode Badan Pertanahan Nasional (BPN) di bawah kepemimpinan Joyo Winoto, PhD, telah menunjukkan pilihannya memformat reforma agraria dalam konteks legalisasi aset tanah. Jumlah bidang tanah yang dilayaninya melalui berbagai jenis proyek meningkat sangat tajam. Masa sebelum kepemimpinannya di tahun 2004, jumlah bidang tanah yang dilegalisasi hanyalah 269.902 bidang. Di tahun 2008 jumlahnya mencapai 2.172.507, lebih dari 800 persen dibanding tahun 2004 itu. Bila ditambah dengan bidang yang dibiayai sendiri oleh perorangan, kelompok maupun badan usaha maka jumlahnya mencapai 4.627.039 bidang. Sepanjang lima tahun belakangan, BPN telah melakukan penataan kelembagaan, perampingan prosedur, peningkatan alokasi APBN hingga 500%, dan memperbanyak bidang tanah yag disertifikatkan melalui berbagai skema yang secara administrasi diberi nama PRONA (Proyek Nasional Agraria), redistribusi tanah, dan P4T (Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan.Pemanfaatan Tanah). Selain itu, BPN juga membuat terobosan baru yang diberi nama Larasita berupa perluasan daya jangkau pelayanan kantor pertanahan melalui kantor bergerak (*mobile land service*), dengan mobil, sepeda motor maupun perahu serta teknologi informatika dan komunikasi. Sudah 60 persen wilayah Indonesia telah dapat dijangkau oleh kantor bergerak ini.

Berbagai perubahan itu berujung pada percepatan layanan pemerintah sedemikian rupa sehingga diperkirakan hanya diperlukan waktu delapan belas tahun saja untuk melegalisasi seluruh bidang tanah di Indonesia, sementara itu tanpa kesemuanya diperlukan waktu seratus sepuluh tahun! Klaim-klaim keberhasilan yang spektakuler itu adalah bagian utama dari iklan satu halaman "Pertanahan untuk Rakyat. Bukan Omong Kosong" dari Tim Sukses pasangan Calon Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) di Koran Media Indonesia tanggal 24 Juni 2009.[11] Iklan itu hadir tepat ketika 188 organisasi anggota Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)[12] melakukan musyawarah nasional kelima di Puncak, kabupaten Bogor, untuk pertanggungjawaban mandat yang diberikan pada Usep Setiawan dan kepemimpinan KPA lain tiga tahun sebelumnya. Munas ini pula adalah arena untuk menetapkan sasaran dan program strategis dan sekaligus untuk menetapkan kepemimpinan tiga tahun yang akan datang. Dalam Munas ini, Usep Setiawan dipilih dan ditetapkan menjadi Ketua Dewan Nasional KPA.

Klaim keberhasilan itu ditanggapi secara kritis oleh Sekretaris Jenderal KPA yang baru terpilih. Dalam siaran persnya tanggal 3 Juli 2009, Sekjen KPA yang baru terpilih, Idham Arsyad menilai "adalah keliru jika Pemerintahan SBY menganggap diri telah menjalankan program pertanahan untuk rakyat, apalagi menjalankan Reforma Agraria (Pembaruan Agraria)". Selanjutnya ia menekankan, "(K)enyataannya, program ini telah menyeret petani yang bertanah kecil semakin cepat kehilangan tanahnya, karena tanah tersebut semakin mudah dijual atau diagunkan kepada perbankan. Dalam keadaan bertanah sempit dan situasi makro ekonomi yang tidak berpihak kepada petani, maka sertifikasi pertanahan … tanpa didahului oleh Pembaruan

---

[11] Juga pada sajian Kepala BPN dalam acara *Save Our Nation* di MetroTV pada Rabu, 15 Juli 2009, pukul 22.00 – 23.00 WIB dan disiarkan ulang pada Senin, 20 Juli 2009, pukul 16.00 – 17.00 WIB.

[12] KPA membagi dua kategori anggota, masing-masing 103 organisasi rakyat, dan 85 lembaga swadaya masyarakat.

Agraria adalah alat sistematis yang justru menjerumuskan tanah petani semakin cepat terjual dan jatuh kepada pemodal besar, sehingga ketimpangan tanah pun semakin lebar. Itulah sebabnya tanah pertanian sekarang ini semakin banyak dimiliki oleh kelompok non petani yang tinggal di kota, sementara petani gurem telah menjadi buruh tani."[13]

Para pejabat dan pegawai di BPN menilai antara agenda legalisasi aset tanah dan reforma agraria bukan lah dua hal yang bertentangan dan perlu dipertentangkan. Petugas BPN di lapangan tidak membeda-bedakan antara pendaftaran tanah melalui apa yang dikenal dengan istilah "ajudikasi" (pendaftaran tanah yang dijalankan melalui *Land Management and Program Development Project* sebagian yang dibiayai dari hutang Bank Dunia) maupun "redistribusi tanah" (yang dijalankan melalui *Proyek Pembaruan Agraria Nasional* yang sepenuhnya dibiayai oleh APBN). Bahkan, pejabat penanggungjawab proyek lapangan dari kedua proyek itu bisa sama. Tentu saja keduanya memiliki perbedaan sumber dan mekanisme anggaran, prosedur dan sejumlah pelaksanaan teknis di lapangan. Namun kedua-duanya umumnya dipahami sebagai berujung pada legalisasi aset tanah dengan jalur dan prosedurnya sendiri-sendiri. Yang pertama melalui "jalur ajudikasi", yang lain melalui "jalur redistribusi".

---

[13] Lihat: "Keliru Jika SBY Dianggap Telah Melakukan Pembaruan Agraria" Siaran Pers KPA 3 Juli 2009. Website resmi KPA. http://www.kpa.or.id/index.php?option=com_content&task=view&id=300&Itemid=1. Last download 28 Juli 2009. Joyo Winoto bukan tidak menyadari kritik-kritik semacam ini bahwa legalisasi aset sering mengarah ke lepasnya tanah tersebut dari genggaman pemegangnya, karena tak mampu memanfaatkan secara optimal terutama bagi mereka tidak memiliki modal dan ketrampilan. Karena itu, BPN memprogramkan apa yang disebutnya sebagai GEMARA (Gerakan Masyarakat Reforma Agraria), suatu upaya pemberdayaan kelompok-kelompok rakyat penerima tanah yang diredistribusikan oleh BPN. Namun, hal ini menimbulkan perdebatan tersendiri di kepemimpinan KPA saat ini. Sebagian menanggapi secara sinis karena pengorganisasian dan pemberdayaan rakyat adalah jalan yang panjang dan penuh pengorbanan dan komitmen kerakyatan yang tinggi, dan hal inilah bukanlah sesuatu kualitas yang dimiliki birokrasi BPN.

Asal-usul status tanah dari keduanya berbeda. Untuk "jalur ajudikasi" asal usul status hukum tanah tersebut adalah tanah milik yang dibuktikan melalui bukti-bukti kepemilikan adat, warisan, jual-beli, hibah, atau transaksi lain atas tanah milik itu; sedangkan untuk jalur redistribusi asal-usul status hukum tanahnya adalah tanah negara yang telah ditegaskan sebagai objek redistribusi tanah oleh Kepala BPN. Muara keduanya sama-sama sertifikat tanah dengan kekuatan hukum yang sepenuhnya sama.

Sementara itu, bagi Idham Arsyad, gagasan untuk mempertentangkan keduanya berangkat dari suatu yang diharuskan oleh posisi dan cara bagaimana kedua agenda itu dihasilkan. Agenda legalisasi aset tanah dipahaminya bersumber dari suatu agenda global untuk mempercepat dan memperluas pasar tanah. Selain dimotori oleh Bank Dunia, suatu argumen utama pentingnya kepastian hak tanah untuk pertumbuhan ekonomi, agenda formalisasi hak-hak atas tanah melalui layanan pendaftaran tanah oleh pemerintah memperoleh pembenaran ideologis dari visi yang dipromosikan oleh Hernando de Soto, seorang ekonom yang berasal dari Peru. Reputasinya telah tersohor sebagai pemikir pembangunan yang mempromosikan resep sederhana dan sangat menggoda, yakni integrasikan aset tanah rakyat miskin ke dalam sistem pasar melalui program legalisasi aset secara masif yang dijalankan oleh pemerintah. De Soto yakin, pada saat ini mayoritas aturan yang menjadi dasar kepemilikan dan transaksi aset-aset di Negara-negara non-Barat terjadi di luar sistem hukum formal. Untuk memoderisasikannya, negara-negara non-Barat, seperti Indonesia, musti mengkonversi dan mengubah semua aturan yang ekstra-legal itu ke dalam suatu sistem tunggal yang menjadi pegangan semua pihak. Pendek kata, semua kontrak-kontrak sosial di luar sistem formal, harus diintegrasikan dalam satu sistem hukum *property* yang mencakup semuanya. Hanya dengan cara inilah tanah-tanah rakyat adalah modal mati (*dead capital*) yang berada di luar sistem hukum (*extra-legal*), dapat dihidupkan melalui pendaftaran tanah dan masuk dalam sistem. Jadi yang de Soto lakukan adalah meredefinisikan dan

mempromosikan sistem pasar kapitalisme sebagai instrumen untuk rakyat keluar dari kemiskinan.

Pemikiran de Soto ini ikut mendasari cara kerja program pertanahan pemerintah selama lima tahun belakangan ini.[14] Berbeda dengan Joyo Winoto yang memakai pemikiran de Soto sebagai dasar untuk menunjukkan pentingnya legalisasi aset tanah rakyat, sejumlah pemikir di dalam KPA, termasuk Noer Fauzi[15] dan Dianto Bachriadi[16], menempatkan de Soto adalah bagian dari jaringan intelektual neoliberal yang memuja-muja keutamaan dari *private property rights*, sistem hukum positif dan mekanisme pasar kapitalis. Kritik mereka berangkat bahwa integrasi aset tanah ke dalam sistem pasar yang dihidupkan melalui pendaftaran tanah merupakan bagian dari strategi pembangunan neoliberal dalam menciptakan kondisi berikutnya bagi bekerjanya sistem kapitalisme.[17]

---

[14] Kepala BPN, Joyo Winoto pernah menyambut gagasan de Soto dengan ramah dan mengkombinasinya dengan "reformasi akses ala Amartya Sen" dalam majalah *Tempo* Edisi 10 September 2006 yang melansir suatu publikasi khusus tentang "Hernando De Soto: Gagasan Kontroversial dari Dunia Ketiga" dalam enam halaman (halaman 75 – 81). De Soto pun pernah diberi kesempatan untuk presentasi pada tangal 7 November 2006 di hadapan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono bersama sekitar sepuluh menteri dan pejabat setingkat menteri, plus dua Juru Bicara Kepresidenan. "Bahas Pengentasan Kemiskinan, SBY Diskusi Dengan Hernando de Soto", 7 November 2006. Situs resmi Presiden Republik Indonesia, Dr. H. Susilo Bambang Yudhoyono. http://www.presidensby.info/index.php/fokus/2006/11/07/1216.html

[15] Fauzi dan Malone (2007) menulis bahwa apa yang dilakukan oleh de Soto adalah "dalam rangka misi menciptakan kondisi agar perluasan pasar kapitalis diterima dengan ramah, tanpa mempersoalkan bagaimana akumulasi kekayaan terjadi dengan pelepasan aset utama kaum miskin yang berlangsung baik secara brutal maupun secara halus, siapa yang telah dan dapat berpartisipasi dalam pasar kapitalis dan siapa yang telah dan akan disingkirkan lagi, serta siapa yang diuntungkan dan siapa yang dirugikan".

[16] Bachriadi (2007) menulis "(p)rogram redistribusi tanah *ala* SBY tidak lebih merupakan suatu instrumen untuk memperkuat kebijakan penciptaan pasar tanah yang didahului dengan penciptaan kepastian hukum terhadap pemilikan tanah melalui sertifikasi[17]. Redistribusi tanah dapat meningkatkan jumlah sertifikat tanah yang pada dasarnya menjadi salah satu fondasi dari Program Manajemen/Administrasi Pertanahan dalam kerangka menciptakan "pasar tanah yang bebas" (*free land market*) ... sertifikasi

Penutup

(yang membuka pintu untuk mempelajari sejarah geografi perkembangan kapitalisme dan pembentukan negara melalui persoalan agraria)

Panggung-panggung yang diurai di atas dari waktu-ke-waktu tentu saja panggung dari banyak aktivis agraria dahulu dan sekarang. Di bagian penutup ini saya hendak menyajikan perjalanan aktivisme agraria itu dalam rentang perjalanan yang lebih panjang, yakni perjalanan kapitalisme dan proses pembentukan negara. Saya mulai dengan cuplikan cerita ketika Badan Pelaksana KPA untuk pertama kalinya hendak menerbitkan sebuah buku (1997) bekerja sama dengan Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia (LP-FEUI). Pada mulanya buku utama KPA *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia* adalah naskah yang siap dicetak dengan judul *Buah-buah Kapitalisme Agraria*: *Perubahan Politik, Sengketa dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*. R. Yando Zakaria yang pada waktu itu bekerja di Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat–Universitas Indonesia (LPEM-UI) membawa naskah itu ke LP-FEUI untuk diterbitkan. Atas persetujuan Dorojatun Kuntjorojakti, Dekan Fakultas Ekonomi UI, naskah itu bisa diterbitkan, dengan permintaan untuk mengganti judul *Buah-buah Kapitalisme Agraria* menjadi *Reformasi Agraria*. Pengurus BP-KPA dan para penyunting buku ini (Dianto Bachriadi, Bonnie Setiawan, dan Erpan Faryadi) menerima usulan itu. Buku itu terbitlah di tahun 1997, tiga tahun setelah rangkaian studi agraria dan konsultasi wilayah digagas dan dipimpin oleh Bonnie Setiawan semenjak awal tahun 1994.

Sekelumit cerita ini saya kemukakan untuk mengedepankan pesan bahwa sekelompok orang pemulai KPA memahami perubahan

---

tanah dalam kerangka penciptaan "pasar tanah yang bebas" adalah suatu kebijakan global yang didorong oleh sejumlah lembaga keuangan internasional, seperti Bank Dunia misalnya, untuk memberikan landasan bagi intensifikasi penetrasi kapital yang lebih leluasa dalam era globalisasi saat ini."

politik, dan sengketa agraria itu sebagai konsekuensi dari bekerjanya kapitalisme. Dadang Juliantara dalam *Jurnal Suara Pembaruan Agraria* No. 3 Tahun 1997, pernah menulis, "Agraria adalah Akibat, Kapitalisme adalah Sebab!" Ya, disini saya perlu mengeksplisitkan perlunya mengedepankan kembali cara kita memahami kapitalisme. Kita tidak bisa menghindar darinya, seperti diingatkan oleh Fernand Braudel, Sejarawan Perancis pemimpin dari Aliran Annales (*Annales School*) dalam ilmu sejarah. Ia menulis kalimat yang penting dalam salah satu karya klasiknya *Civilization and Capitalism 15th–18th Century Volume II: the Wheels of Commerce*: "Manakala kapitalisme diusir keluar dari pintu, ia akan masuk kembali lewat jendela." Ia melanjutkan, "(S)uka atau tidak, … terdapat suatu bentuk kegiatan ekonomi yang tak bisa dihindari memanggil ingatan kita pada kata ini, dan tidak bisa tidak" (Braudel 1979:231).

Diperlukan suatu kerja keras terus menerus untuk memahami apa itu kapitalisme, bagaimana kapitalisme berkembang secara berbeda-beda di satu wilayah dengan wilayah lainnya, dan bagaimana perkembangan kapitalisme itu menghancurkan hubungan kepemilikan dan cara produksi yang terdahulu, dan pada saat yang sama membentuk yang baru. Selain sebagai suatu cara berpoduksi yang khusus, kapitalisme juga begitu besar dan kuat pengaruhnya pada apa yang dalam ilmu sosial disebut proses pembentukan (*state formation*). Dengan begitu, saya mengajak pembaca menempatkan panggung-panggung pembentukan kebijakan agraria yang saya uraian di bagian-bagian sebelumnya itu, dalam rentang yang lebih panjang, dan konteks yang lebih luas, yakni perkembangan kapitalisme dan pembentukan negara.

Para pelajar sejarah agraria Indonesia, lebih-lebih mereka yang mempelajari sejarah agraria Eropa, Amerika, Amerika Latin hingga Afrika, akan banyak menemukan contoh-contoh di mana pemberlakukan hukum agraria baru, termasuk di dalamnya yang disebut sebagai hukum kehutanan atau pertambangan merupakan suatu cara agar perusahaan-perusahaan kapitalis dapat memperoleh hak pe-

manfaatan yang eksklusif atas tanah dan kekayaan alam, yang kemudian mereka definisikan sebagai modal perusahaan-perusahaan itu. Perubahan dari alam menjadi sumber daya alam ini berakibat sangat pahit bagi rakyat yang tidak lagi dapat menguasai, memanfaatkan bahkan memperoleh layanan dari alam itu. Pemerintah dan perusahaan-perusahaan itu telah menutup, memagarinya, dan mengeluarkan rakyat setempat dari wilayah itu. Hubungan dan cara mereka menikmati hasil dari tanah dan alam telah diputus melalui pemberlakuan hukum, dan berbagai penggunaan kekerasan, pemagaran wilayah secara fisik, hingga penggunaan simbol-simbol baru yang menunjukkan status kepemilikan yang bukan lagi dipangku oleh mereka. Bila saja sekelompok rakyat melakukan tindakan-tindakan untuk menguasai dan menikmati kembali, akibatnya sangat nyata, yakni mereka dapat dikriminalisasi, dikenai sanksi oleh birokrasi hukum, atau tindakan kekerasan lainnya yang dapat saja dibenarkan secara hukum. Pada kontek ini bisa kita pahami, bahwa kekerasan demikian ini merupakan cara dimana modal bertindak.[18]

Pemagaran dan pemutusan hubungan itu pada intinya adalah penghentian secara paksa akses petani atas tanah dan kekayaan alam tertentu. Tanah dan kekayaan alam itu kemudian masuk menjadi bagian modal perusahaan-perusahaan kapitalistik.[19] Pada pihak lain

---

[17] Selanjutnya lihat uraian Fauzi dan Mallon (2006), Bachriadi (2007). Pelajari juga Fauzi (2003), Bacriadi (2009). Untuk suatu review kritis mengenai bagaimana kedudukan dan pengaruh Hernando de Soto, silakan pelajari karya Mitchell (2005, 2007, 2009). Untuk review karya terbaru Mitchell (2009) lihat Fauzi dan Tata (2009).

[18] Kita tahu bahwa negara ada pemegang yang sah untuk melakukan kekerasan dan terus menerus mengembangkan kapasitas aparat kekerasan. Dalam konteks hubungan antara hukum, kekerasan dan perkembangan kapitalisme, Walter Benjamin, salah seorang anggota Frankfurt School, pernah membedakan antara kekerasan yang dilakukan untuk melestarikan hukum (*law-perserving violence*) dengan kekerasan yang melahirkan hukum (*law-making violence*) (lihat Blomley 2003:126). Dalam pengalaman perjalanan sejarah tumbuhnya kapitalisme, kita bisa melihat bagaimana kedua bentuk kekerasan ini hadir saling menguatkan satu sama lainnya.

[19] Adam Smith dalam karya terkenalnya *The Wealth of Nations* menuliskan bahwa "akumulasi kekayaan alam harus terjadi dulu sebelum pembagian kerja" (1776,

terjadi proses paksa untuk menciptakan orang-orang yang tidak lagi bekerja terikat pada tanah dan alam, tetapi pada tenaga kerja yang melekat pada dirinya saja, lalu mereka menjadi para penganggur pekerja bebas, proses itu juga disertai berbagai gejala lain yang menyertainya, seperti pergi menjadi pengungsi dari tanah mereka berasal (*land refugee*) ke kota-kota. Kantung-kantung kemiskinan di desa-desa dan di kota-kota tidak lain dan tidak bukan juga dilahirkan oleh proses demikian ini, baik yang berjangka waktu pendek maupun panjang.[20]

Cerita sejarah penindasan atas golongan-golongan rakyat pedesaan di negara-negara Asia, Afrika dan Amerika Latin bukanlah cerita baru, terutama bagi mereka yang meneliti, menulis, membaca dan mengajar sejarah. Tema penindasan dan perlawanan ini telah mengisi wajah pedesaan yang merentang dari dulu hingga sekarang (untuk kasus Jawa lihat Kartodirdjo 1971, 1973, untuk Asia Tenggara lihat Jacoby 1961 dan Adas 1979). Protes-protes agraris ini, dan kekerasan negara yang dipergunakan untuk menaklukkan mereka, perlu dipahami dalam hubungan dengan politik dan hukum agraria yang ikut menghasilkannya, dan lebih luas dari itu adalah dalam konteks perkembangan kapitalisme dan pembentukan negara (Fauzi 1999).

I.3:277). Berangkat dari teorisasi Adam Smith ini, Karl Marx mengembangkan konsepsi teori mengenai apa yang kemudian disebut sebagai *primitive accumulation*, yang mendudukkan proses perampasan tanah ini sebagai satu sisi dari mata uang, dan kemudian memasangkannya dengan sisi lainnya, yaitu penciptaan tenaga kerja bebas (Marx, *Das Capital*, 1867). Uraian menarik mengenai konsep "original accumulation" dari Adam Smith dan "primitive accumulation" dari Karl Marx, dan relevansinya untuk memahami perkembangan kapitalisme dewasa ini, dapat ditemukan dalam Perelman (2000) dan De Angelis (2007).

[20] Menurut De Angelis, modal (*capital*) harus dipahami sebagai sebuah kekuatan (*force*). Sehingga sehubungan dengan karakter utama dari modal yang senantiasa melakukan pelepasan paksa hubungan antara rakyat dengan tanah dan sumber daya alam, maka modal harus dipahami sebagai *enclosing social force* (De Angelis 2004:59, n . 5). Ia mengelompokan *enclosure* menjadi dua model implementasi, yakni: "(i) *enclosure* adalah sebuah rancangan yang didasar pada adanya "kekuasaan atas" (*power over*) kelas sosial lainnya, dan (ii) *enclosure* sebagai sebuah akibat yang tak direncanakan (*unintended by-product*) dari proses akumulasi. Dalam bahasa ekonomi hal itu dikenal sebagai "*negative externalities*" (De Angelis 2004:77-78).

Perjuangan agraria memberi bentuk bagi perjuangan kemerdekaan negara-negara baru di Asia, Afrika dan Amerika Selatan. Tak heran bila Eric Jacoby dalam buku klasiknya *Agrarian Unrest in Southeast Asia* (1961) mengemukakan bahwa "… dapat dinyatakan dengan jelas bahwa sesungguhnya struktur agraria yang bersifat merusaklah yang memberi jalan bagi gagasan kebangsaan, dan perjuangan-perjuangan politik (selanjutnya) dikuatkan oleh identitas rasa perjuangan kemerdekaan melalui perjuangan tanah" (1961:50).[21] Struktur agraria yang tidak adil dan perjuangan konkrit rakyat tani untuk keadilan agraria merupakan basis sosial dari aspirasi kebangsaan. Selanjutnya ia menulis "… pemecahan masalah tanah merupakan suatu syarat untuk perwujudan yang sempurna dari aspirasi-aspirasi kebangsaan negeri-negeri Asia Tenggara; dan bahwa hal itu, untuk sebagian besar, merupakan kunci bagi pembangunan ekonomi dan reorganisasi masyarakat yang berhasil." (1961:253)[22]

Untuk Indonesia sendiri, ketetapan "untuk membentuk pemerintah negara Indonesia untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia … dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia"[23] telah mendasari "perjuangan perombakan hukum agraria nasional (yang) berjalan erat dengan sejarah perjuangan bangsa melepaskan diri dari cengkaraman, pengaruh dan sisa-sisa penjajahan; khususnya perjuangan rakyat tani untuk membebaskan diri dari kekangan-kekangan sistem feodal atas tanah dan pemerasan kaum modal asing."[24]

---

21 Kalimat aslinya, "*... it can be asserted that it was the defective agrarian structure which paved the way for the national idea, and political developments have confirmed the emotional identity of the fight for freedom with the cry for land*" (Jacoby 1961:50).

22 Bahasa Inggris aslinya "*... the solution of the land problem is a pre-requisite for the full realization of the national aspirations of the countries of Southeast Asia and that, to a large extent, is the key to economic development and a sound re-organization of society*" (Jacoby 1961:253).

23 Kalimat dalam Pembukaan UUD 1945.

24 Pidato Pengantar Menteri Agraria (Mr. Sadjarwo) di dalam sidang DPR-GR tanggal 12 September 1960, dalam Harsono, Boedi (1994:53).

Secara berbeda-beda, di awal masa kemerdekaannya banyak elit negara paska-kolonial, termasuk presiden Soekarno, benar-benar dipengaruhi oleh naskah resmi FAO (Food and Agricultural Organization) *Land Reform - Defects in Agrarian Structure as Obstacles to Economic Development* yang dikeluarkan pada 1951. Apa yang dilakukan oleh FAO kemudian beresonansi dengan cara bagaimana negara-negara paska-kolonial menjadikan Reforma Agraria bagian dari agenda bangsanya hingga pada puncaknya tahun 1979 pada *World Conference on Agrarian Reform and Rural Development* (WCARD), di mana Indonesia mengirim delegasi yang sangat besar (Wiradi 1999). Konferensi dunia yang menghasilkan *Peasant Charter* (Piagam Petani) itu sayangnya menjadi "upacara kematian" Reforma Agraria, yang digerus oleh model-model Pembangunan Pedesaan (termasuk pertanian) yang baru, seperti revolusi hijau, agroindustri/agribisnis, produksi komoditi untuk ekspor, dan lainnya. Secara gamblang, setelah mengevaluasi praktek pembangunan pertanian di 26 (dua puluh enam) negara, John Powelson and Richard Stock (1987) menyimpulkan bahwa petani telah dikhianati oleh banyak elit negara-negara paska kolonial. Dalam buku yang berjudul *The Peasant Betrayed: Agriculture and Land Reform in the Third World* itu, kedua peneliti itu sampai pada kesimpulan yang kelam bahwa setelah landreform dijalankan, program-program selanjutnya yang dijalankan rezim/pemerintahan baik yang Kiri maupun Kanan, "telah dan terus menyengsarakan petani daripada menolong mereka". Lebih penting lagi, setelah kedua peneliti ini menggolongkan dua jenis landreform berdasar (a) kekuatan pemerintahan yang budiman, dan (b) kekuatan petani, mereka menegaskan, bahwa hanya pada kondisi di mana petani bersandar pada kekuatan diri sendiri lah mereka dapat melanjutkan menikmati hasil-hasil land reform yang dijalankan.

Ini adalah cerita mengenai bagaimana pemerintahan negara-negara paska-kolonial mengkhianati petani di banyak negara "Dunia Ketiga" seiring dengan dianutnya modernisasi dan developmentalisme sebagai teori, strategi dan kerangka dasar kebijakan dan praktek

rejim-rejim penguasa negara. Dalam hal ini kita juga perlu mempelajari bagaimana perkembangan kapitalisme perlu dibedakan dan dihubungkan dengan Pembangunan sebagai suatu proyek internasional dan nasional yang dijalankan badan pembangunan internasional dan pemerintah negeri-negeri paska kolonial, untuk menangani sebagian dari akibat-akibat dari bekerjanya kapitalisme itu, atau untuk melancarkan jalan bagi kapitalisme itu bekerja.[25]

Kita menyaksikan begitu banyak cerita perampasan tanah dan sumber daya alam yang merupakan akibat langsung dari dijalankannya modernisasi dan Pembangunan yang berbasiskan pemerintahan yang kuat (*state-led development*). Jaman neoliberalisme dimulai ketika badan pembangunan internasional, seperti Bank Dunia dan IMF (*International Monetary Fund*) mulai memberlakukan apa yang disebut program-program penyesuaian struktural (*structural ajustment program*) yang mengurangi kuasa pemerintah dalam mengatur ekonomi dan masyarakat. Di lain pihak, perusahaan-perusahaan transnasional menginginkan kebebasan lebih besar dalam berusaha. Pada masa inilah para ilmuan sosial mulai bicarakan mengenai globalisasi.[26]

---

[25] Sudah menjadi pegangan dalam pengajaran Studi Pembangunan bahwa Pembangunan adalah suatu proyek internasional merupakan suatu bentuk intervensi yang khusus yang dijalankan secara masif setelah Perang Dunia Kedua di negara-negara yang baru merdeka. Perang Dingin maupun hubungan internasional setelah itu sangat kuat memberi pegaruh pada bentuk-bentuk dari proyek Pembangunan (Lihat misalnya Craigh and Porter 2006, McMichael 2008). Gillian Hart, dosen di Fakultas Geography -University of California, Berkeley, mengembangkan pembedaan antara Pembangunan (dengan huruf "P" besar), atau *Development*, sebagai "suatu proyek intervensi paska-perang dunia kedua terhadap negara-negara 'dunia ketiga' yang berkembang dalam konteks dekolonisasi dan perang dingin (*cold war*), dengan pembangunan kapitalis, *capitalist development*, (atau pembangunan dengan "p" kecil) yang merupakan sebagai suatu rangkai proses sejarah yang dipenuhi dengan beragam kontradiksi dan secara geografis perkembangannya tidak sama antara satu wilayah dengan wilayah lainnya" (Hart 2001, 2002, 2004, 2006, 2010).

[26] Mengikuti David Harvey (1990), penulis membedakan globalisasi sebagai proses saling berhubungannya berbagai bagian dunia yang utamanya ditandai oleh "semakin mengkerutnya ruang dan waktu" (*time-space compressions*) akibat

David Harvey (2003, 2005) berteori bahwa karakteristik utama dari neoliberalisme sekarang ini adalah suatu konsolidasi kekuasaan kelas, dan apa yang diistilahkannya *accumulation by dispossession* (akumulasi melalui pengambilan barang kepemilikan). Ini dibedakan dengan akumulasi modal secara meluas melalui produksi, perdagangan dan perluasan konsumsi. Ekonomi pasar kapitalistik bekerja sama sekali berbeda dengan ekonomi pasar sederhana dimana terjadi tukar-menukar barang melalui tindakan belanja dan membeli yang diperantarai oleh uang. Tanah (atau lebih luasnya: alam) sesungguhnya bukanlah komoditi atau barang dagangan, dan tidak dapat sepenuhnya diperlakukan sebagai komoditi. Tanah terikat dan melekat sepenuhnya dengan relasi-relasi sosial. Jadi mereka yang memperlakukan tanah sepenuhnya sebagai komoditi, sesungguhnya bertentangan dengan hakekat tanah itu sendiri. Alam dibayangkan sebagai komoditi walaupun sesungguhnya tidak bisa sepenuhnya. Polanyi dalam karya klasiknya *The Great Transformation* (1967 [1944) (2001 [1944), mengistilahkannya *fictitious commodity* (barang dagangan yang dibayangkan). Menurut Karl Polanyi memperlakukan tanah (alam) sebagai barang dagangan dengan memisahkannya dari ikatan hubungan-hubungan sosial yang melekat padanya, niscaya akan menghasilkan guncangan-guncangan yang menghancurkan sendi-sendi keberlanjutan hidup masyarakat itu, dan kemudian akan ada gerakan tandingan untuk melindungi masyarakat dari kerusakan yang lebih parah. Tanah (dan juga tenaga kerja) tak lain dan tak bukan merupakan syarat hidup dari masyarakat. Memasukkan tanah (dan juga tenaga kerja) dalam mekanisme pasar adalah merendahkan hakekat masyarakat, dan dengan demikian menyerahkan begitu saja pengaturan kehidupan masyarakat pada mekanisme pasar. Hal ini dengan sendirinya, demikian Polanyi, menimbulkan gejolak perlawanan.

Polanyi menulis bahwa kelembagaan pasar demikian "tak dapat hidup lama tanpa melenyapkan hakekat alamiah dan kemanusiaan dari masyarakat; ia akan secara fisik merusak manusia dan mengubah

lingkungannya menjadi demikian tak terkendalikan. Tak terelakkan lagi, masyarakat melakukan upaya perlindungan diri" (Polanyi 1944:3). Dalam bagian lain bukunya, ia menulis "selama berabad dinamika masyarakat modern diatur oleh suatu gerakan ganda (*double movement*): pasar yang terus ekspansi meluaskan diri, tapi gerakan (pasar) ini bertemu dengan suatu gerakan tandingan (*countermovement*) menghadang ekspansi ini agar berjalan ke arah yang berbeda. Apa yang diutamakan oleh gerakan tandingan ini adalah untuk melindungi masyarakat, yang pada akhirnya (gerakan tandingan itu) itu tak cocok dengan prinsip pengaturan diri-sendiri dari pasar, dan dengan demikian tidak cocok pula dengan sistem pasar itu sendiri" (Polanyi 1944:130).

Demikianlah. Memahami masalah agraria dari perspektif yang panjang demikian akan membantu kita untuk di satu pihak menghargai inisiatif gerakan-gerakan protes agraria yang bertumbuh, hidup-mati selama ini, dan kemudian semoga kesadaran itu ikut mengubah protes-protes itu menjadi kekuatan penggerak bagi perubahan kebijakan pemerintah yang harus menjalankan kewajibannya melindungi rakyat dari kerusakan yang telah dan akan ditimbulkan dari tabiat buruk ideologi, kebijakan dan praktek ekonomi pasar kapitalistik.

Masalah utama dari perspektif Karl Polanyi ini adalah anggapan bahwa dalam menghadapi gerakan pasar, masyarakat itu sebagai satu kesatuan yang bersatu, tidak terdiferensiasi berdasarkan kelas, ras, jender, dan budaya.[27] Dalam hal ini kita perlu kembali mempelajari sumbangan karya-karya studi-studi agraria yang terdahulu maupun

---

perkembangan kekuatan produktif (modal, teknologi, komunikasi, dll); dan neoliberalisme sebagai suatu proyek ideologi dan politik yang menomorsatukan prinsip-prinsip kebebasan, kepemilikan pribadi yang mutlak, pasar bebas, dan akumulasi modal skala dunia. Untuk uraian mengenai pengaruh neoliberalisme ini bisa dilihat pada karya-karya Fauzi (2001); Wibowo dan Wahono (2003), Setiawan (2003), Khudori (2004), Ya'kub (2004), dan Herry-Priyono (2006).

[27] Untuk kritik terhadap bagaimana Polanyi menganggap masyarakat bersatu kepentingan menghadapi gerakan pasar, lihat Hart (2002, 2006).

yang baru, dalam rangka mengerti di antaranya mengenai (a) berbagai proses pembentukan kelas-kelas sosial agraris, dan berbagai alat analitik baru yang sanggup melihat ras, jender, dan budaya termasuk identitas sebagai pembentuk pengelompokan masyarakat; (b) basis-basis sosial, bentuk-bentuk baru dan kondisi-kondisi yang memungkinkan gerakan-gerakan politik pedesaan; dan (c) interaksi antara negara dan masyarakat dalam proses-proses kebijakan reforma agraria.[28] Dalam konteks globalisasi, dimana proses-proses di dalam dan antara keluarga, kampung, desa, wilayah, negara, reginal, dan global tidak bisa lagi dipahami secara terpisah satu sama lainnya, persoalan agraria semakin merumit dan memerlukan alat-alat baru untuk memahaminya.[29]

Namun, bukan maksud dari pengantar ini untuk masuk ke dalamnya. Dengan mengemukakan hal di atas, saya bermaksud mengemukakan kembali pentingnya mempertemukan studi agraria dengan gerakan reforma agraria, antara mereka yang melakukan studi agraria dengan para pemimpin gerakan untuk reforma agraria. Benjamin White, seorang pengajar sosiologi pedesaan dari Institut of Social Studies (ISS), the Hague, Belanda, yang meneliti masalah agraria Indonesia sejak tahun 1970-an menganjurkan dengan nada bertanya, "Kapan tiap Kabupaten akan memiliki Pusat Kajian Agraria tersendiri, dan cabang Konsorsium Pembaruan Agraria tersendiri, atau basis lain yang mampu mendukung penelitian, dokumentasi, advokasi dan kebijakan yang matang tentang reforma agraria?" (2005:132). Ia juga menganjurkan kita untuk merintis tersedianya bahan pengajaran "teori dan praktek reforma agraria", suatu kebutuhan yang sungguh mendesak bukan hanya untuk pendidikan tinggi Indone-

---

[28] Pelajari karya-karya tulis dalam Hart et al (1989), juga Li (1999). Untuk suatu review mengenai sumbangan *The Journal of Peasant Studies* dalam studi-studi petani dan perubahan agraria, lihat: Bernstein, dan Byres (2001), juga Brass (2005).

[29] Pelajari review mengenai literature terbaru mengenai persoalan agraria di jaman globalisasi sekarang ini dalam Borras (2009) dan Akram-Lodhi and Kay (2009, 2010a, 2010b).

sia saat ini, tapi juga untuk dijadikan bahan-bahan kursus, latihan, dan studi agraria untuk kalangan aktivis agraria, dan pembuat kebijakan agraria (lihat juga White 2002). Adalah ironis bila pengalaman gerakan agraria sepanjang dua puluh lima tahun terakhir ini, dan proses kebijakan reforma agraria sepanjang sepuluh tahun terakhir ini, tidak sanggup kita olah menjadi bahan-bahan pengajaran, pelatihan dan penelitian yang berguna bagi para pelajar, peneliti, aktivis, dan birokrat yang menginginkan keadilan agraria terwujud. ***

Berkeley, 7 Juni 2010

Daftar Pustaka

Adas, Michael. 1979. *Millenarian Protest Movements against the European Colonial Order.* Chapel Hill, University of North Carolina Press.

Akram-Lodhi, A. Haroon and Cristobal Kay (Eds). 2009. *Peasants and Globalization, Political Economy, Rural Transformation and the Agrarian Question*. London: Routledge.

Akram-Lodhi, A.H. and Cristobal Kay. 2010a. "Surveying the Agrarian Question (part 1). Unearthing Foundation, Exploring diversity." *Journal of Peasant Studies* 37(1):177-202.

_____. 2010b, Surveying the Agrarian Question (part 2). Current Debates and Beyond.' *Journal of Peasant Studies* 37(2):255-84

Bachriadi, Dianto, Erpan Faryadi dan Bonnie Setiawan (eds.), 1997, *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*. Jakarta: LP-FE Universitas Indonesia dan KPA.

Bachriadi, Dianto dan Anton Lucas. 2001. *Merampas Tanah Rakyat: Kasus Tapos dan Cimacan*. Jakarta, Kepustakaan Populer Gramedia.

Bachriadi, Dianto, 2002. "Lonceng Kematian atau Tembakan Tanda Start? Kontroversi seputar Ketetapan MPR RI No.IX/MPR/2001 - Komentar untuk Idham Samudra Bey", *Kompas*, 11 Januari 2002.

_____. 2004a. "Konstelasi Upaya-upaya untuk Mengubah UUPA 1960", bahan presentasi di Institute of Global Justice (IGJ), September 2004.

_____. 2004b. "Tendensi dalam Penyelesaian Konflik Agraria di Indonesia: Menunggu Lahirnya Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA)", dalam *Jurnal Dinamika Masyarakat* Vol. III, No. 3, November 2004, pp. 497-521.

_____. 2007, "Reforma Agraria untuk Indonesia: Pandangan Kritis tentang Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) atau Redistribusi Tanah ala Pemerintahan SBY", http://agrarianrc.multiply.com/journal/item/19 Last accessed 31/05/2010.

_____. 2009. "Australian Overseas Development Assistance and the Rural Poor. AusAid and the Formation of Land Markets in Asia-Pacific." Land Policy Series 7. Amsterdam: Transnational Institute.

Bernstein, Henry and Byres, Terry J. 2001. "From Peasant Studies to Agrarian Change." *Journal of Agrarian Change* 1(1):1-56.

Bey, Idham Samudera. 2002. "Lonceng Kematian UUPA 1960 Berdentang Kembali - Menyoal TAP MPR No IX/MPR/2001", *Kompas*, 10 January 2002.

_____. 2003. "UUPA 1960 Lebih Baik Dibandingkan RUU Pengelolaan Sumber Daya Alam", *Kompas*, 10 May 2003.

Blomley, Nicholas. 2003. 'Law, Property, and the Geography of Violence: The Frontier, the Survey, and the Grid.' *Annals of the Association of American Geographers* 93(1):121-41.

Borras Jr., Saturnino (Ed). 2009. *Critical. Perspectives in Rural Development Studies*. London: Routledge.

Brass, Tom. 2005. "The Journal of Peasant Studies: The Third Decade", *Journal of Peasant Studies* 32(1):153-180.

Braudel, Fernand. 1979. *Civilization and Capitalism 15th–18th Century. Vol. 2. The Wheels of Commerce.* New York: Harper & Row.

Cook, Ian et al. 2005. "Positionality/Situated Knowledge". In David Atkinson, Peter Jackson, David Sibley and Neil Washbourne, (eds) *Cultural Geography: A Critical Dictionary of Key Concepts. London:* I.B. Tauris. Pp. 16-26.

Craig, David dan Douglas Porter. 2006. *Development Beyond Neoliberalism: Governance, Poverty Reduction and Political Economy*. New York: Routledge.

De Angelis, Massimo. 2007. *The Beginning of History. Value Struggles and Global Capital*. London: Pluto Press.

Fauzi, Noer dan Boy Fidro (Eds), *Pembangunan Berbuah Sengketa*: *Kumpulan Kasus Pertanahan*. Medan: Yayasan Sintesa dan Serikat Petani Sumatera Utara, 1995.

Fauzi, Noer dan Erpan Faryadi (Eds), *Perlawanan Kaum Tani: Analisis terhadap Gerakan Petani di Indonesia Sepanjang Orde Baru*. Medan: Yayasan Sintesa dan Serikat Petani Sumatera Utara, 1995.

Fauzi, Noer (Ed). 1997a. *Tanah dan Pembangunan: Risalah dari Konferensi INFID*. Jakarta: Sinar Harapan.

Fauzi, Noer, 1997b, "Penghancuran Populisme dan Pembangunan

Kapitalisme: Dinamika Politik Agraria Indonesia Paska Kolonial", dalam *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*. Jakarta: LP-FEUI dan KPA.

_____. 1999, *Petani dan Penguasa, Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*, Yogyakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria bekerjasama dengan Insist Press dan Pustaka Pelajar.

Fauzi, Noer. 2000. "Keadilan Agraria di Masa Transisi : Mewujudkan Pengakuan Atas Hak-hak Agraria Penduduk dan Pemulihan Kondisi Korban-korban Sengketa Agraria", dalam *Keadilan Dalam Masa Transisi*, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2000, hal. 204-220.

_____. 2001. "Revisi UUPA Perlu Dipikirkan." Kompas, 27 September 2001.

_____. 2003, *Bersaksi untuk Pembaruan Agraria*, Yogyakarta: Karsa.

Fauzi, Noer and Kim Malone. 2006. "Membangun Jaringan Intelektual Neoliberal: Kasus Hernando de Soto" http://indoprogress.blogspot.com/2006/11/membangun-jaringan-intelektual.html, juga dimuat dalam http://www.kpa.or.id/index.php?option=com_content&task=view&id=99&Itemid=53. Last accessed 31/05/2010.

Fauzi, Noer dan Elizabet Tata. 2010." "How Neoliberalism Makes Its World. The Urban Property Rights Project in Peru" karya Timothy Mitchell" http://ikhtisarstudiagraria.blogspot.com/2010/04/how-neoliberalism-makes-its-world-urban.html. Last accessed 31/05/2010.

Haraway, Donna, 1988, "Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and Privilege of Partial Perspective", *Feminist Studies* 14(3):575-99.

Hardijanto, Andik. 1998. *Agenda Land reform di Indonesia.* Bandung, Konsorsium Pembaruan Agraria bekerjasama dengan INPI-PACT.

Harman, Benny K., Paskah Irianto, dan Noer Fauzi (eds.), 1995, *Pluralisme Hukum Pertanahan dan Kumpulan Kasus Pertanahan*, Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI).

Harsono, Boedi. 1993. *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*. Jakarta: Penerbit Jambatan.

Hart, Gillian, Andrew Turton, and Benjamin White, eds. 1989. *Agrar-*

ian Transformations : Local Processes and the State in Southeast Asia. Berkeley: University of California Press.

Hart, Gillian. 2001. "Development Critiques in the 1990s: Culs de Sac and Promising Paths". *Progress in Human Geography* 25 (4): 649-658.

_____. 2002. "Development after Neoliberalism Culture, Power, Political Economy." *Progress in Human Geography* 26(6):812-830

_____."Geography and Development: Critical Ethnography." *Progress in Human Geography* 28:91–100.

_____. 2006. "Denaturalising Dispossession: Critical Ethnography in the Age of Resurgent Imperialism." *Antipode* 38(5): 977–1004.

_____. 2010. "D/development after Meltdown". *Antipode* 41(1):117-141.

Harvey, David 1990. *The Condition of Postmodernity: An Inqiury into the Origins of Cultural Change.* Oxford, Oxford University Press.

_____. 2003. *The New Imperialism*. Oxford: Oxford University Press.

_____. 2005. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.

Herry-Priyono, B. 2006. "Neoliberalisme dan Sifat Elusif Kebebasan", naskah refleksi yang disampaikan dalam acara *Pidato Kebudayaan* Dewan Kesenian Jakarta (DKJ), Taman Ismail Marzuki, Jakarta, 10 November 2006.

Jacoby, Erich H. 1961. *Agrarian Unrest in Southeast Asia*. 2nd ed. London, Asia Publishing House.

_____. *Man and Land, the Essential Revolution*. New York, Random House.

Kartodirdjo, Sartono. "Agrarian Radicalism in Java". In *Culture and Politics in Indonesia*. Edited by Claire Holt. Ithaca and London: Cornell University Press. Pp. 71-125.

_____. 1973. *Protest Movements in Rural Java: A Study of Agrarian Unrest in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries*. Singapore: Oxford University Press.

Kasim, Ifdhal dan Suhendar, 1996, *Tanah sebagai Komoditas Strategis: Tinjauan Kritis terhadap Kebijakan Pertanahan Orde Baru*, Jakarta: ELSAM.

Khudori. 2004. *Neoliberalisme Menumpas Petani*, Yogyakarta: Resist Book.

McMichael, Philip. 2008. *Development and Social Change: A Global Perspective*. 4th edition. Thousand Oaks, CA: Sage/Pine Forge.

Li, Tania (ed). 1999. *Transforming the Indonesian Uplands.* Amsterdam: Harwood Academic Publishers.

Mitchell, Timothy. 2005. "The Work of Economics: How a Discipline Makes its World". *European Journal of Sociology*, 46(2):297-320

_____. "The Properties of Markets", in Donald MacKenzie (ed.) *Do Economists Make Markets? On the Performativity of Economics.* Princeton: Princeton University Press. Pp 244–275.

_____. 2009. "How Neoliberalism Makes Its World. The Urban Property Rights Project in Peru". *The Road from Mont Pèlerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective.* Philip Mirowski, Dieter Plehwe (Eds). Harvard, Harvard University Press. Pp. 386-416.

Perelman, Michael. 2000. *The Invention of Capitalism: Classical Political Economy and the Secret History of Primitive Accumulation*. Durham: Duke University Press.

Polanyi, Karl. 1967 (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time.* Boston: Beacon Press.

_____. 2001 (1944) *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time.* Boston: Beacon Press.

Rose, Gillian. 1997. "Situated Knowledges: Positionality, Reflexivity and Other Tactics,". *Progress in Human Geography* 21: 305-20.

Ruwiastuti, Maria, Noer Fauzi, dan Dianto Bachriadi. 1988. *Penghancuran Hak Masyarakat Adat atas Tanah*. Bandung, Konsorsium Pembaruan Agraria bekerjasama dengan INPI-PACT.

Ruwiastuti, Maria. 2000. '*Sesat Pikir*' Politik Hukum Agraria. Membongkar Alas Penguasaan Negara atas Hak-hak Adat. Yogyakarta, Insist Press.

Setiawan, Bonnie, 2003, *Globalisasi Pertanian*, Jakarta: The Institute for Global Justice.

Soemardjono, Maria S.W. 2002, "Implementasi Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Bidang Pertanahan", Makalah pada *Rapat Kerja Nasional (Rakernas) Badan Pertanahan Nasional* di Malino, 25-28 Maret 2002.

_____. 2006. *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, Edisi revisi, Jakarta: Penerbit Kompas.

_____. 2008, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Jakarta: Penerbit Kompas.

Suhendar, Endang dan Yohana Budi Winarni, 1997, *Petani dan Konflik Agraria*, Bandung: Akatiga.

Tim Kerja KNuPKA, 2004, "Pokok-Pokok Pikiran mengenai Penyelesaian Konflik Agraria", hasil lokakarya *Persiapan Menuju Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian*

Topatimasang, Roem, Mansour Fakih, Toto Rahardjo (eds), 2000. *Mengubah Kebijakan Publik: Panduan Pelatihan Advokasi*. Yogyakarta: Insist Press.

Ya'kub, Ahmad, 2004, "Agenda Neoliberal Menyusup Melalui Kebijakan Agraria di Indonesia", dalam *Jurnal Analisis Sosial* 9(1): 47-64, Bandung: Yayasan Akatiga.

YLBHI. 1980. *Laporan Keadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia 1979*, T. Mulya Lubis dan Fauzi Abdullah (Eds), Jakarta: YLBHI, 1981

_____. 1981. *Langit Masih Mendung, Laporan Keadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia 1980,* T. Mulya Lubis dan Fauzi Abdullah (Eds), Jakarta: YLBHI bekerjasama dengan Sinar Harapan.

_____. 1982. *Laporan Keadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia 1981*, T. Mulya Lubis, Fauzi Abdullah dan Mulyana W. Kusumah (Eds), Jakarta: YLBHI bekerjasama dengan Sinar Harapan.

_____. 1986. *Laporan Keadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia 1982-1983,* Mulyana W. Kusumah (Ed), Jakarta: YLBHI.

_____. *1987. Potret Keadilan Indonesia, Laporan Keadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia 1984-1985*, Mulyana W. Kusumah, dkk (Eds). Jakarta: YLBHI.

_____. 1989. *Remang-remang Indonesia, Laporan Keadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia 1986*, Paul S. Baut (Ed), Jakarta: YLBHI.

_____. 1990. *Laporan Keadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia 1989,* Mulyana W. Kusumah (Ed), Jakarta: YLBHI.

_____. 1991. *Laporan Keadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia 1990,* Ruswandi dkk (Eds), Jakarta: YLBHI, 1990.

_____. 1992. *Demokrasi Masih Terbenam, Laporan Keadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia 1991*, Mulyana W. Kusumah dkk (Eds), Jakarta: YLBHI, 1991.

_____. 1993. *Demokrasi di Balik Keranda, Catatan Keadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia 1992,* Mulyana W. Kusumah (Eds), Jakarta: YLBHI.

_____. 1994. *Demokrasi Antara Represi dan Resistensi, Laporan Keadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia 1993*, Mulyana W. Kusumah (Eds), Jakarta: YLBHI.

_____. 1995. *Catatan Keadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia 1994,* Benny K. Harman dkk (Eds), Jakarta: YLBHI.

_____. 1996. *1996: Tahun Kekerasan – Potret Pelanggaran HAM di Indonesia*, A. Made Tony Supriatma (Ed), Jakarta, YLBHI: 1997.

Wijardjo, Boedhi, dan Herlambang Perdana. 2001. *Reklaiming dan Kedaulatan Rakyat*. Jakarta: YLBHI-RACA Institute.

Winoto, Joyo, 2007a, "Reforma Agraria dan Keadilan Sosial", Orasi Ilmiah di Institut Pertanian Bogor (IPB), 1 September 2007.

_____. 2007b. "Reforma Agraria Mandat Politik, Konstitusi dan Hukum dalam Rangka Mewujudkan Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat." Kuliah Umum Balai Senat Universitas Gadjah Mada Bulaksumur, Yogyakarta 22 November 2007.

White, Benjamin. 2002, "Agrarian Debates and Agrarian Research in Java, Past and Present", dalam Endang Suhendar, Satyawan Sunito, MT. Felix Sitorus, Arif Satria, Ivanovich Agusta, dan Arya Hadi Dharmawan (Eds.), *Menuju Keadilan Agraria: 70 tahun Gunawan Wiradi. Bandung*, Halaman 41-83, Bandung: Yayasan Akatiga.

_____. 2005. "Between Apologia and Critical Discourse: Agrarian Transitions and Scholarly Engagement in Indonesia", dalam Veri R. Hadiz dan Daniel Dhakidae (Eds.), *Social Science and Power in Indonesia*, Halaman 107-142, Jakarta: Equinox and ISEAS.

Wibowo. I. And Francis Wahono (Eds.), 2003, *Neoliberalisme,* Yogyakarta: Cindelaras Pustaka Rakyat Cerdas.

Wiradi, Gunawan, 2000, *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*, Noer Fauzi (Ed.), Yogyakarta: Insist Press and Pustaka Pelajar.

_____. 2002, "Tantangan Gerakan Pembaruan Agraria 'Post' TAP-MPR No. IX/2001", *Jurnal Analisis Sosial* 7(3):1-10, Bandung: Yayasan Akatiga.

Kembali ke Agraria

Presiden Abdurrahman Wahid vs Petani

Perlukah Mengubah Petani Menjadi Masyarakat Industri?

BUKAN Gus Dur kalau pernyataannya tidak membuat orang tercengang. Ini terjadi, misalnya ketika dialog Gus Dur dengan tokoh agama non-Islam dan tokoh organisasi perempuan disiarkan langsung oleh TVRI, Selasa 21 Maret 2000 (pukul 19.30 - 21.00 WIB).

Pernyataan mencengangkan Gus Dur terlontar saat menanggapi pertanyaan seorang peserta dialog tersebut tentang sikap pemerintah (Gus Dur) menghadapi ancaman petani yang akan mogok tanam padi jika pemerintah tidak mengendalikan perdagangan beras impor. Tentu saja, selain mencengangkan tanggapan Gus Dur juga tetap menarik untuk disantap secara kritis.

Berikut ini pokok-pokok tanggapan Gus Dur yang dimaksud: *Pertama,* Indonesia tidak mungkin lepas dari mekanisme pasar internasional yang di dalamnya ada perjanjian perdagangan bebas *(free trade)* yang secara ketat telah diatur oleh organisasi perdagangan dunia WTO *(World Trade Organization)* dan lembaga moneter internasional IMF *(International Monetary Fund).*

Karena saat ini Indonesia tidak cukup punya uang untuk membiayai pembangunan, maka jalan tercepat adalah meminjam ke IMF, dan sebagainya. Jika IMF menghendaki adanya pengurangan (penghapusan) subsidi untuk petani maka tidak ada jalan lain itu pula

yang akan dilakukan pemerintah sekarang. *Kedua,* pemerintah secara sistematis akan mengurangi jumlah petani, khususnya yang menanam padi. Lebih lanjut, masyarakat petani secara umum akan diubah menjadi masyarakat industri.

Di samping itu pemerintah juga akan mendorong petani penanam padi untuk melakukan diversifikasi penanaman produk pertanian lain. Bahkan, dengan dibentuknya Kementerian Eksplorasi Kelautan, pemerintah ingin menggiring petani kita untuk bekerja di laut, untuk mencari ikan dan kekayaan alam lain di dalamnya.

Catatan kritis

Ketika menyimak secara langsung lontaran Gus Dur tadi, sejenak penulis terhenyak. Seriuskah apa yang dikatakan orang nomor satu RI ini? Ah, tampaknya memberikan catatan kritis atas pernyataan Gun Dur merupakan pilihan maksimal yang bisa dibuat penulis di sini.

Catatan kritis yang dimaksud meliputi: *Pertama*, jika memang perjanjian perdagangan internasional telah terbukti mengorbankan mayoritas bangsa sendiri, kenapa tidak dibatalkan saja perjanjian itu, meminjam celoteh Gus Dur sendiri: *kok repot-repot!* Demikian halnya kalau mereka (rezim kapitalis global) mengancam akan menghentikan pinjamannya ke Indonesia jika subsidi bagi petani tidak dikurangi atau dihapus, bukankah lebih 'baik' kita telan saja ancaman itu? Bagi rakyat kecil tidak mendapat utang luar negeri dirasa lebih bijak ketimbang mayoritas anak bangsa (petani) sendiri menjadi makin terpuruk dan menjerit-jerit. Memangnya selama ini siapa yang menikmati utang luar negeri itu, selain para pengusaha besar dan elit penguasa sendiri?

Kedua, mengubah masyarakat petani kita jadi masyarakat industri tampaknya merupakan pemikiran yang mengabaikan sejarah *(a-historis)* mengingat kenyataan bahwa mayoritas penduduk Indonesia adalah petani. Kenyataan ini tentu saja tidak semata-mata angka statistik belaka. Sudah barang tentu kehidupan petani tersangkut

juga soal sistem sosial-budaya masyarakat agraris yang sangat berbeda dengan sistem sosial-budaya masyarakat industri.

Lagi pula, pemikiran ini sama halnya mengulang kesalahan lama. Orde Baru secara konsisten telah mengambil orientasi dan menerapkan kebijakan pembangunan yang kapitalistik yang bertumpu pada industri. Hasilnya? Sudah terbukti bahwa orientasi pembangunan tersebut telah memarjinalisasi rakyat kecil seperti petani. Belum lagi, mengubah petani menjadi skrup (buruh) dalam industri dapat pula diartikan sebagai upaya menyediakan objek eksploitasi baru bagi kaum pemilik modal besar (baik asing maupun domestik) untuk mengejar kepentingan akumulasi kapital sebagai satu-satunya orientasi industri.

Ketiga, untuk melakukan diversifikasi produk pertanian, sangat mustahil bisa dijalankan jika kebijakan pengadaan sarana dan prasarana produksi untuk petani tetap tidak dibuat. Perlu diingat, bahwa untuk menjalankan proses produksi pertanian hingga menghasilkan dan memasarkan produk pertanian selain tanaman padi jelas membutuhkan kecukupan modal dan tanah, serta manajemen usaha tani yang handal.

Demikian halnya dengan menggiring petani untuk ganti mata pencaharian dari tani ke nelayan. Orang awam juga tahu bahwa untuk bekerja di laut perlu kemahiran tertentu yang tidak dipunyai petani yang biasa bekerja di darat, misalnya bagaimana pun mencangkul tanah petanian dan menebar jala di lautan adalah dua pekerjaan yang jauh dari sama. Dengan demikian, upaya me-nelayan-kan petani tampaknya bukan pilihan yang tepat. Jika dibandingkan potensi berhasil dan gagalnya pemikiran ini, penulis cenderung melihat potensi kegagalannya lebih besar.

Jalan lain

Persoalan yang dihadapi petani Indonesia sekarang memang terbilang sangat kompleks. Saking kompleksnya sehingga perlu upaya penyelesaian yang mendasar dan menyeluruh. Penyelesaian

masalah jelas sangat berbeda pengertiannya dengan menghindari masalah. Jika dicermati dengan jeli, pemikiran Gus Dur tadi tak ubah cermin dari upaya menghindari masalah yang sebenarnya ketimbang menyelesaikannya secara jernih dan bijaksana.

Hemat penulis, ada sejumlah jalan lain yang tidak mustahil untuk ditempuh, yakni, *Pertama*, soal ketergantungan Indonesia terhadap utang luar negeri yang sudah sedemikian kuatnya merupakan penyakit ekonomi-politik lama (Orde Baru) semestinya menjadi problem krusial yang dikoreksi total oleh pemerintah baru. Untuk itu, negosiasi-negosiasi untuk mendapatkan pinjaman dari IMF, Bank Dunia, dan sebagainya perlu segera diperbarui dengan mempertimbangkan kondisi petani Indonesia yang semakin parah. Pemerintah Gus Dur sebaiknya menghindari tindakan serampangan dalam mengabulkan berbagai persyaratan para pemberi pinjaman yang tidak memperhatikan kedaulatan nasional Indonesia.

Kedua, dampak politis agraria nasional Orde Baru adalah telah terjadinya ketimpangan struktur penguasaan tanah pertanian, konsentrasi penguasaan tanah, dan sengketa tanah yang tak berkesudahan. Fakta menunjukkan bahwa semakin banyak petani yang kehilangan tanah dan makin menyempitnya tanah pertanian yang menyebabkan usaha petani menjadi tidak bernilai ekonomis lagi. Untuk itu, perlu dikaji kemungkinan pelaksanaan penataan srtuktur penguasaan tanah pertanian sekaligus penyelesaian sengketa tanah, baik yang baru muncul maupun warisan orde baru. Kedua agenda ini merupakan fondasi bagi upaya pemberdayaan petani kecil dan petani tak bertanah yang kuantitasnya kian membengkak.

Ketiga, bahwa sepanjang berkuasanya Orde Baru telah terjadi alih fungsi lahan pertanian menjadi non-pertanian secara massif. Dalam 10 tahun saja (1980-1990) Indonesia, khususnya Jawa, telah kehilangan sekitar satu juta hektar lebih lahan pertanian untuk kebutuhan lain di luar pertanian, seperti untuk perumahan mewah *(real-estate)*, industri manufaktur, sarana pariwisata, fasilitas umum, dan sebagainya. Untuk itu, upaya sistematis melalui kebijakan politik

pemerintah untuk menghentikan alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian merupakan agenda mendesak untuk menjaga keamanan produksi pertanian (pangan) nasional sekaligus menjamin penguasaan tanah petani.

Keempat, pembangunan pertanian Orde Baru menunjukkan minimnya pengadaan sarana dan prasarana produksi pertanian yang mudah dan murah untuk diakses petani. Modal pertanian yang dikemas dalam program Kredit Usaha Tani (KUT) telah banyak dikritik orang karena menyulitkan petani, tidak tepat sasaran, bocor di sana-sini, dan lepas kontrol dalam pengelolaannya. Untuk itu, perlu dirumuskan program penataan produksi pertanian secara menyeluruh. Program dimaksud meliputi tiga fundamen; (1) penguatan institusi tani lokal yang independen untuk bekerja kolektif, (2) menyediakan modal dengan prinsip tidak memberatkan petani dan memperbaiki manajemen usaha tani, dan (3) menyediakan tanah pertanian yang cukup bagi petani kecil dan petani tak bertanah (tuna kisma).

Maka dari itu, pemikiran untuk mengubah masyarakat petani kita menjadi buruh industri jelas bukan pilihan yang tepat dan bijaksana. Pilihan ini hanya mungkin dilakukan ketika kita memang telah kehilangan akal sehat untuk memperbaiki hidup kaum petani yang kini mengenaskan. Bukanlah tidak logis jika kita membakar lumbung hanya untuk membunuh seekor tikus di dalamnya.

Adapun realisasi dari apa yang diucapkan Gus Dur masih perlu terus kita pantau sama-sama. Bukan mustahil kenyataanya akan bicara lain. *Wallohualam*.***

Wajah Paradoks Agribisnis

DEWASA ini wacana mengenai agrobisnis atau agroindustri sebagai alternatif pengembangan sektor pertanian di masa depan cukup mengemuka di sejumlah media massa. Dalam tanggapan menulis, pemikiran yang dilontarkan sejumlah ahli di bidang pertanian paling tidak mengandung dua fondasi paradigmatik yang kuat.

Pertama, kompleksitas krisis ekonomi Indonesia dewasa ini telah menempatkan posisi sektor usaha pertanian menjadi signifikan sebagai altematif penyelesaian krisis dan pemulihan dampak-dampaknya. *Kedua,* kebijakan ekonomi-politik negara (pemerintah) yang berpihak pada agrobisnis diyakini dapat secara simultan menyelesaikan sejumlah problem sosial-ekonomi yang dilahirkan krisis ekonomi. Misalnya saja, problem ketenagakerjaan atau pengangguran yang kini menggejala dan ancaman kerawanan pangan dapat dielakan jika agrobisnis dijalankan.

Bagi banyak pihak, agrobisnis merupakan jalan lapang bagi upaya membenahi pembangunan di sektor pertanian. Banyak penganjur agrobisnis yang menandaskan pertumbuhan, pemerataan, dan kestabilan adalah bagian dari sumbangan dari agrobisnis dalam pembangunan ekonomi sekarang. Keyakinan ini menyiratkan adanya landasan paradigma pembangunan pertanian yang bertumpu pada kekuatan modal besar serta hitungan-hitungan ekonomi makro dari model agrobisnis yang ditawarkan. Lantas apa yang kurang?

Gagasan yang dilontarkan sejumlah kalangan pemikir pertanian berperspektif agrobisnis sering tidak menyertakan pengungkapan fakta mengenai kondisi objektif mengenai usaha kontemporer yang berkembang di lapis masyarakat bawah *(grassroot level)*. Dalam tulisan ringkas ini, penulis menawarkan beberapa catatan yang seyogyanya tidak dikesampingkan begitu saja dari wacana pengembangan pertanian di negeri agraris ini. Jika kita cermati potret sosial kaum tani Indonesia dengan segera kita menyaksikan hal-hal yang memprihatinkan.

Pertama, sudah diketahui umum bahwa kaum tani di negeri agraris ini berada dalam lapisan sosial yang tidak menguntungkan. Penghisapan surplus yang diraih petani oleh kelompok sosial lain yang ada di atas-nya menjadi kenyataan sosial yang sulit dibantah. Rendahnya harga produk-produk pertanian yang tidak diimbangi oleh murahnya sarana-sarana produksi telah menyebabkan ongkos produksi yang dikeluarkan kaum tani menjadi tidak seimbang. Contoh aktual, anjloknya harga gabah (padi) petani telah menyudutkan petani hingga ke titik yang membuat mereka frustrasi. Tidak heran jika semua petani kita kini mengancam mogok tanam padi jika kebijakan politik beras tidak diperbaiki.

Kedua, potret lain yang mendera petani adalah ketimpangan penguasaan tanah yang semakin menajam. Penelusuran data statistik (BPS 1993) menunjukan bahwa semakin banyak petani kehilangan tanahnya (43%). Di lain sisi, semakin luas tanah pertanian (69%) yang dikuasai oleh sedikit orang saja (16%). Kenyataan ini tentu saja sangat relevan untuk ditinjau saat kita bicara pengembangan model usaha tani yang tepat untuk Indonesia. Lebih jauhnya, faktor ketimpangan ini bisa menentukan; siapa yang akan diuntungkan oleh usaha tani (agrobisnis) yang dijalankan di atas struktur penguasaan tanah yang timpang?

Ketiga, maraknya drama penggusuran tanah petani untuk berbagai keperluan di luar pertanian; Pertanian tanah petani untuk beragam keperluan yang mengatasnamakan 'pembangunan

nasional', dan 'kepentingan umum' yang digarap pemerintah, swasta atau kolaborasi keduanya. Proyek lapangan golf, kawasan pariwisata, real estate, industri dan sebagainya adalah pemangsa tanah-tanah pertanian. Penggusuran lahan pertanian tidak hanya telah menciutkan luas lahan pertanian (sawah) secara massif, tapi juga menghilangkan akses petani terhadap tanahnya.

Kemudian apa yang mungkin terjadi jika kita abai pada kenyataan tadi? Bisa dipastikan (hipotetik) bahwa pemerintah baru di bawah kepemimpinan Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) dan Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri dengan dalih 'pembangunan' seenaknya menggasak kekayaan agraria seperti lahan pertanian yang subur, hutan yang perawan, gunung menjulang, dan kekayaan alam lainnya untuk dijadikan sebagai objek eksploitasi dan komoditi bernilai ekonomis.

Perlu dicatat, bahwa semangat membangun dengan mengejar pertumbuhan ekonomi inilah yang telah melegitimasi proses perampasan hak-hak kaum tani secara masif. Kalau kita mau jujur, lumatnya kaum tani sesungguhnya karena diterapkannya model pengembangan pertanian yang berpihak kepada kekuatan modal besar. Ujungnya suka tidak suka petani kecil menjadi tumbal pembangunan.

Tidak menutup kemungkinan bahwa usaha tani merupakan lapangan kerja utama bagi anak bangsa, tetapi kita jangan lupa tidak sedikit di antara mereka (tani) yang bekerja di lahan milik orang lain. Pada umumnya, petani penggarap biasa memperoleh pendapatan yang nilainya jauh di bawah perolehan para pemilik tanah dari usaha tani yang sama. Belum lagi nasib kalangan buruh tani, yang hidupnya semata-mata menjual tenaga dalam usaha tani, sebagian besar menerima upah yang jauh dari rata-rata upah yang biasa diterima kaum buruh di sektor lainnya. Minimnya pendapatan kaum tani mencerminkan adanya hubungan yang asimetris atas usaha tani selama ini.

Oleh sebab itu, ketika konsep agrobisnis yang bias kapitalistik diimplementasi dalam kondisi *grass root* semacam itu, maka bisa

dimengerti jika esensi keadilan usaha tani malah menyingkirkan mereka yang berstatus sebagai petani kecil, kaum tani penggarap dan buruh tani. Agrobisnis atau agroindustri belum tentu menjadikan surplus usaha tani dinikmati mereka yang bekerja di atas tanah pertanian. Potensinya justru surplus akan masuk ke kantung para pemilik tanah (modal) yang mungkin hidupnya tidak mesti berhubungan dengan cangkul dan tanah—sering disebut petani berdasi. Model pembangunan agrobisnis atau agroindustri berpeluang besar untuk melegitimasi penggedutan 'tuan-tuan tanah bermodal besar' sembari memperkurus kaum tani yang telah mengabdikan totalitas hidupnya bagi pertanian. Inilah wajah paradoks agrobisnis yang patut diwaspadai.

Mengingat peran ekonomi yang strategis dari sektor pertanian, pemihakan yang jelas dari pemerintahan Gus Dur - Megawati kepada pengembang sektor petanian memang tidak bisa ditawar lagi. Namun yang tidak kalah penting dari itu, diperlukan perhatian sepenuhnya hati dan komitmen yang tinggi untuk terlebih dahulu menjalankan penataan struktur penguasaan tanah seadil-adilnya dan penyelesaian sengketa agraria yang hingga sekarang belum juga dituntaskan.

Konsep struktur penguasaan sumber-sumber agraria yang dikenal luas sebagai pembaruan agraria atau reforma agraria *(agrarian reform)* dalam arti yang lebih terbatas disebut *landreform,* sebagai jalan yang relevan untuk mencari formulasi ideal dari program reformasi ekonomi-politik di bidang petanian dan agraria pada umumnya. Dengan distribusi sumber-sumber produksi yang vital bagi usaha tani maka kesempatan yang luas untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan pun semakin terbuka.

Menyitir pidato Bung Kamo berjudul *Berdikari* (17 Agustus 1965); "Revolusi Indonesia tanpa *landreform* adalah sama saja dengan tanpa alas, sama saja dengan pohon tanpa batang, sama saja dengan gedung tanpa isi. Melaksanakan *landreform* berarti melaksanakan satu bagian mutlak dari Revolusi Indonesia". Walaupun tema yang *trend* sekarang bukan revolusi, melainkan reformasi, pada esensinya tetap sama

yakni mencapai kemerdekaan sepenuh-penuhnya dari cengkraman kemiskinan, kebodohan, penindasan dan keterbelakangan.

Landasan kontitusional untuk implementasi *landreform* di Indonesia sebenamya telah dibuat, yakni UU No. 2 tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil (UUPBH) dan UU No. 5 tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA 1960) – hingga kini belum dicabut. Substansi UUPA 1960 setidaknya mengandung 4 prinsip dasar berikut: (1) tanah pertanian adalah untuk petani penggarap, (2) hak utama atas tanah, misalnya hak milik pribadi, adalah khusus untuk warga negara Indonesia, (3) pemilikan guntai *(absentee)* tidak dibenarkan, kecuali bagi mereka yang bertugas aktif dalam dinas negara dan dalam pengecualian lain, dan (4) petani-petani yang ekonominya lemah harus dilindungi terhadap mereka yang kedudukannya lebih kuat. Terlepas dari adanya kritik terhadap UU tersebut, sesungguhnya prinsip-prinsip dan semangat para pendahulu kita masih tetap relevan untuk kita pegang.

Semangat UUPA 1960 menyiratkan bahwa *landreform* bertujuan menumpas eksploitasi dan ketergantungan yang absolut dari kalangan penggarap *(client)* terhadap para pemilik *(patron)* lahan pertanian. Oleh karena itu, mengembangkan usaha tani yang berbasiskan penguasaan sumber-sumber agraria dan faktor-faktor produksi pendukung bagi kaum tani senyatanya lebih berharga daripada sekadar mendongkrak angka pertumbuhan ekonomi nasional melalui pertanian yang masih fatamorgana.

Soalnya sekarang, cukup besarkah hati kita untuk membuka catatan lama mengenai agenda *landreform* di republik ini? Ibarat pepatah *herang caina beunang laukna* (jernih airnya dapat ikannya), berkenankah kita mengupas hutang sejarah dengan jernih dan menjauhkan diri dari prasangka yang kontra produktif bagi perbaikan hidup petani kita? *Wallahualam*.***

Pikiran Rakyat, 16 Mei 2000

Otonomi Daerah: Buah Simalakama?

NYARIS semua kalangan kini menjadikan tema otonomi daerah sebagai menu pembicaraan. Lirik saja media massa, seminar, lokakarya, pelatihan, diskusi, bahkan warung kopi semarak membincangkan isu seksi nan hangat bernama otonomi daerah. Asal mula datangnya kegandrungan orang terhadap isu otonomi daerah tidak lepas dari lahirnya dua UU pada era Habibie, yakni Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah—selanjutnya disebut UU No. 22/1999—dan UU No. 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.

Yang dimaksud dengan otonomi daerah oleh UU No. 22/1999 adalah: "kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundangan" Pasal 1 poin (h). Lebih dari itu, UU ini memberi kewenangan kepada daerah, mencakup dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain—Pasal 7 Ayat (1).

Tulisan ini mencoba menangkap kecenderungan perdebatan publik mengenai otonomi daerah dan menggagas peluang pemanfaatan kebijakan otonomi daerah sebagai momentum pengembalian hak-hak kedaulatan rakyat. Kita identifikasi pendapat masyarakat (publik) secara umum. Kini tengah berkembang perdebatan yang sengit antara pihak yang menilai otonomi daerah secara *optimistik*

dan *pesimistik.*

Secara tegas, golongan yang optimis merupakan pendukung utama otonomi daerah baik dari sisi ide dasar maupun strategi implementasinya. Bagi golongan ini, otonomi daerah adalah jawaban atas kritik terhadap model hubungan pusat-daerah yang selama ini sangat sentralistik. Bahkan dengan otonomi, kemajuan dan kesejahteraan rakyat di daerah akan seperti mimpi yang menjadi kenyataan *(dream comes true).*

Hal ini berlaku sebaliknya bagi yang pesimis. Bagi golongan ini, otonomi daerah dinilai hanya akan mengalihkan 'raja-raja' (penguasa) dari pusat (Jakarta) ke daerah. Belum lagi, kekuatan politik di daerah sekarang masih berkemampuan rendah *(under skill)* yang bisa memicu kemungkinan salah arah (disorientasi) pengembangan daerah. Golongan pesimis melihat bahaya otonomi daerah justru lebih besar ketimbang peluang positilnya. Hal ini terutama jika dikaitkan dengan rekomendator kelahiran UU ini adalah kalangan rezim kapilalis global, seperti IMF dan Bank Dunia. Golongan pesimistik memperkirakan proses penetrasi kapital ke desa-desa di daerah akan kian mulus dan massif. Jika ini yang terjadi, maka dampaknya mudah ditebak: penyingkiran rakyat dari akses sosio-ekonomi dan eksploitasi terhadap sumber-sumber penghidupan masyarakat akan makin menguat.

Di luar dua golongan di atas, tidak dipungkiri ada (banyak) pula yang apatis merupakan golongan tidak peduli dan *ogah* ambil pusing terhadap isu otonomi daerah. Besar kemungkinan alasan golongan ini muncul akibat kekurangan informasi sehingga tidak cukup untuk mengambil sikap tertentu. Hemat penulis, perdebatan tentang otonomi daerah seyogianya mendapat tempat yang cukup di hadapan wacana publik. Tentu saja, dialog mengenai perbedaan pendapat ini mesti dilakukan secara terbuka, rasional, dan sepanjang bertujuan untuk menjadikan Indonesia lebih baik. Masalahnya sekarang, bagaimana kita mengolah perbedaan pendapat itu sehingga jadi rahmat, bukannya laknat.

***

Menyikapi kecenderungan kebijakan otonomi daerah, dalam pandangan penulis perlu dibedah terlebih dahulu mengenai perumusan orientasi (yang dilatari oleh visi dan misi) pengembangan daerah. Orientasi ini penting sebagai fondasi dari bangunan yang bernama daerah otonom. Kita bisa belajar dari masa lampau bahwa orientasi pembangunan daerah sama sebangun dengan yang dirumuskan di pusat.

Rezim Orde Baru sebagai penganut pembangunan kapitalistik (mengutamakan kepentingan modal besar) yang mendorong pertumbuhan ekonomi setinggi-tingginya, maka begitu pula yang berlaku di daerah. Dengan otonomi daerah, terbuka ruang yang lebar bagi lahirnya orientasi baru dari pengembangan suatu daerah. Prinsip dari orientasi baru mestinya mengutamakan kepentingan mayoritas rakyat kecil di daerah.

Langkah lanjutan setelah ditemukan orientasi pengembangan daerah adalah penentuan strategi apa yang akan diambil dalam pengembangan daerah tersebut. Dulu, Orde Baru menerapkan strategi massa mengambang *(floating mass)* dan mengontrol secara ketat dan keras *(represif)* kehidupan masyarakat.

Pertumbuhan ekonomi ditopang pendekatan keamanan *(security approach)* untuk menjaga stabilitas kekuasaan politik nasional yang mantap. Sekarang, strategi semacam ini telah digugat banyak sekali pihak, termasuk oleh pendukung fanatiknya dulu. Otonomi daerah memberi peluang dipilih dan digunakannya strategi pengembangan daerah yang jauh dari praktek eksploitasi, manipulasi, pemaksaan, dan kekerasan.

Orientasi dan strategi tadi penting untuk diaktualisasikan ke dalam rumusan kebijakan-kebijakan pokok daerah. Kalau di era Orde Baru daerah punya posisi melulu sebagai pelaksana kebijakan yang telah diputuskan dari pusat *(top down),* sekarang terbuka peluang untuk menggali kebijakan-kebijakan pokok yang dinilai tepat untuk suatu daerah *(bottom up).* Dengan begitu tidak pantas lagi diterapkannya kebijakan di satu daerah yang mutlak dari pusat dengan

mengabaikan aspirasi, kebutuhan dan potensi di daerah yang bersangkutan. Kebijakan yang dirumuskan dan dijalankan di suatu daerah sekarang mestinya mencerminkan aspirasi murni rakyat, kebutuhan aktual dan potensi nyata dari daerah itu.

Yang tak kalah krusialnya adalah memilih orang yang tepat sebagai pemimpin pemerintahan daerah. Pemilihan kepala pemerintahan daerah secara otonom merupakan salah satu sisi positif otonomi daerah. Kalau dulu, sistem politik *ala* Orde Baru menghasilkan proses politik yang anti demokrasi dalam pemilihan kepala pemerintahan daerah, sedangkan otonomi daerah memberi peluang bagi legislatif daerah (DPRD) untuk secara leluasa menentukan orang yang tepat untuk duduk di kursi kepala pemerintahan daerah sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan daerahnya sendiri.

Pada era sekarang, pimpinan pemerintahan daerah sepatutnya adalah individu yang sungguh-sungguh punya kredibilitas tinggi, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), punya kapasitas kepemimpinan yang mumpuni *(capable),* moralitas individu yang tinggi *(morality),* dan berpihak pada kepentingan rakyat kecil pada umumnya *(populis).*

***

Sebagai catatan akhir penulis menyodorkan tiga agenda strategis guna menepis ancaman otonomi daerah. Agenda tersebut meliputi: *Kesatu,* semua kalangan di daerah perlu melakukan pengkajian yang mendalam atas problem pokok yang dihadapi masyarakat dan potensi serta kekuatan yang dimiliki daerahnya.

Hasil kajian inilah yang akan menjadi bahan baku perumusan orientasi kebijakan (ekonomi-politik-hukum-sosial) serta untuk menentukan prioritas kebijakan apa yang relevan. Semangat mengutamakan rakyat kecil hendaknya menjadi prioritas utama yang memandu kinerja lembaga-lembaga pemerintah maupun legislatif di daerah.

Kedua, pentingnya memperketat mekanisme pengawasan dan kontrol dari legislatif daerah (DPRD) terhadap pemerintah daerah. Melakukan pengawasan dan kontrol secara sistematis terhadap jalan-

nya roda pemerintahan merupakan tugas pokok DPRD yang tidak bisa disepelekan. DPRD wajib menjalankan fungsi pengawasan seperti yang dimandatkan UU No. 2/99 Pasal 18 Ayat (1) poin f (4): mengawasi kebijakan daerah. Untuk menjalankan fungsi ini, tentu saja DPRD penting untuk meningkatkan kapasitas personal dan kelembagaan, serta tetap menjaga jarak terhadap kekuasaan pemerintah daerah untuk menghindari praktek konspirasi politik antara eksekutif dan legislatif yang merugikan rakyat di daerahnya.

Ketiga, menyediakan ruang publik yang selebar-lebarnya bagi partisipasi dan kontrol masyarakat dalam setiap kebijakan yang diambil di daerah. Partisipasi dan kontrol langsung dari masyarakat akan efektif mencegah kemungkinan penyelewengan kekuasaan oleh institusi maupun aparat di daerah. Jika ruang publik sudah terkuak lebar maka peluang munculnya 'raja-raja' di daerah akan makin kecil.

Lebih dari itu, dengan kontrol langsung rakyat maka otonomi daerah tidak lagi *bak* buah simalakama—dimakan ayah mati tak dimakan bunda mati—melainkan menjadi buah apel yang indah bentuknya dan manis rasanya. *Wallohualam.****

Kompas, 20 Oktober 2000

Reforma Agraria: Menggali Akar Guna Menemukan Konteks Baru

SIAPA menguasai tanah maka ia menguasai makanan, demikian Mochammad Tauchid, tahun 1952. Dalam sejarah peradaban manusia, masalah tanah (agraria) telah menjadi sumber persoalan yang senantiasa hangat di segala penjuru dunia. Kondisi tiga pilar yakni penguasaan, pengelolaan, dan pemanfaatan hasil dari tanah, serta sumber-sumber agraria lainnya diketahui selalu mengalami perubahan baik pola maupun dampak sosial yang ditimbulkannya. Perubahan ketiga pilar agraria di atas telah pula didorong dan disertai upaya redefinisi konsepsi dan reorganisasi dari strategi implementasinya, yang dalam bahasa "resmi" dikenal dengan istilah "reforma agraria" *(agrarian reform)* atau pembaruan agraria.

Di banyak negara seperti Korea, Jepang, India, Inggris, Jerman, Amerika, dan Perancis, reforma agraria telah dengan sengaja diciptakan secara terencana dan sistematis. Di hampir semua negara "maju", agenda reforma agraria dijalankan secara sadar akan urgensinya bagi perkembangan serta kemajuan negara tersebut. Hasilnya, di negara-negara yang menjalankan reforma agraria bisa ditemukan kualitas kesejahteraan rakyatnya dengan basis keadilan agraria.

Sebaliknya, banyak pula negara yang *ogah* menjalankan reforma agraria. Bahkan tidak sedikit kalangan penguasa negara yang alergi terhadap inisiatif gerakan reforma agraria yang didesakkan oleh

rakyatnya sendiri. Di negara-negara semacam ini biasanya akan segera kita temukan dua hal pokok: (1) maraknya sengketa dan konflik tanah (agraria) yang nyaris tanpa penyelesaian, dan (2) munculnya ketimpangan struktur agraria pemicu kemiskinan dan ketidakadilan.

Kedua hal pokok itu oleh banyak pihak diyakini merupakan penyumbang utama bagi keterbelakangan suatu negara. Lebih jauhnya, dengan tidak dijadikannya reforma agraria sebagai fondasi pembangunan, maka "bangunan" negara itu akan keropos, mudah terguncang, dan rentan terkena krisis.

Lalu, termasuk kelompok negara yang manakah Indonesia? Semua orang sudah tahu bahwa Indonesia di masa lalu sudah berupaya membuat dasar hukum bagi dijalankannya perombakan struktur penguasaan tanah, yang dikenal sebagai Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) 1960. Dengan UUPA inilah Indonesia pada era Bung Karno mencoba melaksanakan *landreform* sebagai salah satu inti dari reforma agraria. Sayang upaya itu kandas di tengah jalan, terhenti sebelum terciptanya keadilan dalam penguasaan tanah.

Setelah rezim populis yang dipimpin Bung Karno digantikan Orde Baru yang dikomandani Jenderal Soeharto, seketika itu konsep dan program *landreform* masuk keranjang sampah. Sepanjang kekuasaan Orba, jangankan berusaha menjalankan *landreform*, sedangkan membicarakannya pun telah menjadi barang yang "haram".

Begitulah, rezim populis telah digulingkan oleh rezim kapitalis yang memiliki visi dan orientasi yang sama sekali bertolak belakang dalam hal penanganan masalah-masalah agraria. Jika semangat UUPA 1960 adalah mengutamakan tanah untuk kepentingan rakyat (petani) kecil, maka sebaliknya produk hukum dan kebijakan politik penguasa Orba lebih mengutamakan kepentingan sindikat kaum pemodal besar.

***

Begitu rezim Orba runtuh, media massa banyak memberitakan tindakan "sepihak" rakyat (petani) yang mengambil kembali tanah-tanah yang sebelumnya dijarah untuk kepentingan kaum pemilik

modal dan atau pemerintah dengan dalih pembangunan.

Berbarengan dengan tindakan rakyat tersebut, kini terbit sejumlah buku dan dokumen-dokumen lain yang mencuatkan tema-tema perjuangan kaum tani dan wacana reforma agraria. Salah satu buku terpenting yang baru saja terbit adalah yang ditulis Gunawan Wiradi (pakar agraria dari IPB) yang disunting Noer Fauzi (salah satu Ketua BP-KPA) dengan judul *Reforma Agraria Perjalanan yang Belum Berakhir*.

Buku ini terbilang lengkap dalam menelusuri sejarah reforma agraria, baik di luar negeri maupun di Indonesia. Lebih dari itu, buku ini juga berhasil menyajikan tema yang sesungguhnya "amat berat" menjadi terasa ringan dan mudah dicerna.

Berangkat dari penelusuran sejarah dunia yang sangat panjang dari apa yang disebut sebagai reforma agraria (pembaruan agraria), Wiradi memulai paparannya dari pengalaman penataan tanah di zaman Yunani Kuno yang disusul dengan dinamika Romawi Kuno. Pada masa berikutnya diulas *enclosure movement* di Inggris, Revolusi Perancis, Revolusi Rusia, dan pascaperang dingin.

Bagian awal buku ini ditutup dengan ulasan yang sangat jitu mengenai sumbangan Piagam Petani *(The Peasants' Charter)* pada tahun 1981 yang menunjukkan pengakuan internasional terhadap urgensi reforma agraria. Dengan lahirnya piagam petani, maka diharapkan mereka yang semula ragu-ragu dapat menjadi sadar bahwa telah ada pengakuan dunia mengenai perlunya program reforma agraria sebagai dasar pembangunan (hlm 55).

Saking pentingnya tonggak Piagam Petani ini, Dr. Edouard Saouna (Dirjen FAO) menyebut piagam ini pada hakikatnya merupakan piagam rakyat miskin (hlm 54). Wiradi mendefinisikan "gerakan reforma agraria" sebagai usaha, upaya, dan kegiatan yang dilakukan secara kolektif atau bersama, dengan tujuan untuk merombak tata sosial di bidang agraria, karena tata yang ada dianggap tidak adil dan tidak sesuai sebagai dasar bagi peningkatan kesejahteraan rakyat (hlm 196).

Pada bagian berikutnya, buku ini menyajikan tentang *rationale*

reforma agraria yang berinti perdebatan klasik dan kontemporer mengenai transisi agraris. Debat itu adalah sebuah jalan pencarian gagasan dan diwujudkan dalam suatu kebijakan reforma agraria yang selalu mengalami perkembangan baik dari sisi substansi, sifat, tujuan, maupun konsepsi ilmiahnya. Dengan cukup jernih, Wiradi juga berhasil menunjukkan *rationale* untuk reforma agraria yang beranjak dari fakta maraknya konflik agraria. Masih dalam bagian ini, dihadirkan juga pro-kontra mengenai reforma agraria sembari mencari jalur transformasi untuk Indonesia dan skenario reforma agraria secara khusus untuk petani di Jawa.

Dalam konteks keindonesiaan, bagian selanjutnya buku ini telah menunjukkan tonggak-tonggak perjalanan kebijaksanaan agraria. Secara padat, tonggak yang dimaksud meliputi zaman Raffles dengan teori *domein*-nya yang menerapkan sistem penarikan pajak bumi (1811); zaman kolonialisme Belanda yang dipelopori Gubernur Jenderal Van den Bosh yang menerapkan *cultuurstelsel* atau sistem tanam paksa (1830); dan kemenangan kaum liberal di Belanda yang ingin mengubah sistem tanam paksa di negeri jajahannya menjadi dalam bentuk undang-undang yang disebut *Regerings Reglement* (1848).

Tonggak berikutnya yang terpenting adalah tahun 1870 ketika lahir *Agrarische Wet 1870* yang di antaranya memuat *agrarische besluit* (keputusan tentang pertanahan) yang menyatakan *domein verklaring* (pernyataan tentang kepemilikan) yang mengalami legalisasi dominasi negara atas sumber-sumber agraria di Indonesia. Kemudian, baru pada tahun 1960 Republik Indonesia sebagai negara merdeka berhasil memiliki undang-undang yang mengatur sumber-sumber agraria. Pada masa pemerintahan Soekarno telah lahir apa yang dikenal sebagai UUPA 1960 sebagai peraturan pokok agraria secara nasional.

Tentang keagrariaan pada era Orba, banyak pengamat menyimpulkan bahwa rezim Orba dengan sadar dan sistematis memandulkan semangat populisme yang dikandung UUPA 1960. Lebih jauh-

nya, penguasa Orba dengan sangat kasat mata mengkhianati semangat yang diamanatkan UUPA 1960 yakni "tanah untuk penggarap". Itu tampak dalam tindakan Orba mengeluarkan berbagai regulasi (UU dan peraturan pelaksanaannya) untuk memfasilitasi kaum pemodal besar ketimbang melindungi kepentingan rakyat kecil yang mati-hidupnya nyata-nyata dari hasil pengolahan tanah, seperti kaum tani, nelayan, dan masyarakat adat. Tanah mereka itulah justru yang digusur untuk kepentingan pemodal besar.

Menyadari kesesatan konsep dan praktik pembangunan yang diusung rezim Orba, Wiradi dalam buku ini mencoba menawarkan konsep alternatif yang substansial. Pada bagian IV, diketengahkan konsep reforma agraria sebagai dasar pijakan bagi dijalankannya pembangunan. Uraian bagian ini diawali dengan mempertanyakan era reformasi sebagai pintu baru yang relevan pascakejatuhan Orba. Wiradi juga menyuratkan pentingnya perubahan paradigma pembangunan yang diharapkan bisa membendung ancaman baru dari arus besar globalisasi. Ditandaskan bahwa pembaruan agraria merupakan perjuangan yang terus-menerus, berkelanjutan, yang setiap langkahnya ke depan perlu dibentengi, terutama terhadap kekuatan pasar bebas yang semakin meningkat yang lahir dari kegiatan yang semakin meluas dari perusahaan-perusahaan transnasional (hlm. 203).

Untuk menggenapkan gagasannya, ia juga membedah tujuan dan model reforma agraria yang tepat untuk Indonesia, misalnya dalam bentuk nyata perlunya badan otoritas khusus pelaksana reforma agraria. Menutup keseluruhan isi buku, Wiradi menggagas pentingnya menjadikan reforma agraria sebagai gerakan sosial yang bertitik tumpu pada reforma agraria berbasis kesadaran dan kekuatan kolektif dari rakyat sendiri (*agrarian reform by leverage)*. Agar peran sebagai dongkrak *(leverage)* itu efektif, maka semuanya harus dirundingkan dan diputuskan bersama secara demokratis mulai dari tingkat lokal, wilayah, sampai tingkat nasional (hlm 204-206).

***

Buku ini pantas dan penting untuk dibaca oleh siapa pun. Bagi kalangan yang sudah sering merambah wacana reforma agraria buku ini dapat membantu merekonstruksi asal muasal dan dinamika gagasan serta seluk beluk reforma agraria yang kini tampaknya akan menjadi *trend*. Sedangkan bagi kalangan "pemula" pemerhati masalah tanah, buku ini sama sekali jauh dari "menyeramkan". Selain gaya bahasanya sedemikian bersahaja, sistematika tema disusun dengan tertib sehingga mudah untuk diikuti.

Secara sederhana buku ini boleh juga diberi julukan; "*Pengantar Pembaruan Agraria*" atau "*Pembaruan Agraria bagi Pemula*". Tambah menariknya buku ini, ketika di bagian akhirnya disertakan bonus berupa *glossary* yang dapat membantu pembaca memahami secara persis istilah-istilah khusus yang sering digunakan dalam wacana reforma agraria.

Sayangnya buku ini tidak memberi jawaban atas pertanyaan: bagaimanakah upaya yang harus dilakukan agar perjalanan reforma agraria berakhir dengan kemenangan massa rakyat? Atau mungkin jawabannya tidak lagi harus berupa tulisan, melainkan dalam bentuk kerja nyata semua kalangan pro-rakyat untuk mendukung perjuangan reforma agraria agar rakyat kecil memperoleh hak-hak hidupnya. Dan, ... bisa jadi inilah reforma agraria dalam konteks baru.***

(Sumber: Resensi Buku "Reforma Agraria Perjalanan yang Belum Berakhir", Pengarang: Gunawan Wiradi, Penyunting: Noer Fauzi, Pengantar: Prof Dr Ir Sajogyo, Penerbit: Insist Press, KPA dan Pustaka Pelajar, Edisi: September 2000, Tebal: (xvii + 247 halaman).

Pikiran Rakyat, 20 November 2000

Format Baru Pembangunan Pertanian

SULIT dipungkiri bahwa potret kehidupan masyarakat petani kita masih dalam kondisi memprihatinkan. Banyak pengamat sudah mengatakan tentang tingkat pendapatan petani yang berbanding terbalik dengan tingkat kebutuhan hidupnya sehari-hari.

Sebagai ilustrasi, jika saja harga-harga produk petani disandingkan dengan kebutuhan mereka—misalnya untuk membeli sarana produksi pertanian (saprotan), lauk-pauk, pakaian, perbaikan papan, kesehatan, pendidikan dan hiburan yang layak—dapat dipastikan perbandingannya ibarat bumi dengan langit. Keadaan yang dimaksud tentu saja tak terjadi dengan sendirinya, melainkan ada sebab musabab yang berdiri di belakangnya.

Tulisan ini menyorot dua faktor utama yang melahirkan keadaan yang dialami petani: (1) tidak adanya kebijakan yang jelas dari pemerintah dalam hal peningkatan produksi pertanian dan kesejahteraan petani. Kalaupun ada kebijakan yang terkait dengan sektor pertanian kerap dirasakan bahwa kebijakan itu belum sepenuhnya berpihak kepada kepentingan petani itu sendiri; (2) pola pertanian yang dikembangkan petani kita masih bercorak "tradisional". Harus diakui bahwa mayoritas petani kita masih menganut pola pertanian subsisten dengan mengandalkan pengelolaan pertanian individual. Sejumlah kajian menunjukkan bahwa pola subsisten-individual dalam usaha tani tidak bisa diandalkan bagi peningkatan produksi pertanian maupun kesejahteraan petani pada umumnya.

Dengan demikian, kedua faktor tadi mestilah mendapat perhatian yang seksama dari kita yang menginginkan pesatnya laju pertumbuhan sektor pertanian kita sekaligus mendambakan perbaikan mutu hidup kaum tani. Sebelum mencari solusi ke depan, ada perlunya kita menengok secara lebih rinci mengenai fakta-fakta lapangan yang hingga hari ini masih "menyelimuti" kehidupan petani di pedesaan.

Masalah

Dari banyak kajian dan pengalaman lapangan diketahui ada beberapa masalah yang dihadapi petani, meliputi: organisasi; manajemen dan teknik pertanian; modal usaha; sarana produksi; dan tanah pertanian. Organisasi tani yang mandiri sebagai wadah atau alat petani dalam mengaktualisasi kepentingan-kepentingannya masih belum seperti yang diharapkan. Ketiadaan organisasi bagi sebuah kelompok masyarakat tertentu dapat memicu terjadinya marginalisasi yang sistematis terhadap kelompok tersebut.

Tiadanya organisasi juga memperlemah posisi tawar kelompok tersebut di hadapan kekuatan/kepentingan pihak lain. Demikian halnya dengan peningkatan kapasitas individu petani menjadi sulit dilakukan jika wadah bersama tidak dimiliki. Di beberapa wilayah memang sudah terdengar berdirinya organisasi tani. Yang patut disayangkan adalah bahwa organisasi tani tersebut biasanya hanya berbasis pada komunitas petani yang selama ini mengalami konflik penguasaan atas tanah dengan pihak lain. Sedangkan inisiatif pembentukan organisasi tani di kalangan petani yang tidak berkonflik masih belum lagi terdengar kehadirannya.

Berkaitan dengan manajemen dan teknik pertanian yang biasa dijalankan, petani kita masih terhitung lemah. Kondisi ini sangat mungkin berhubungan dengan orientasi usaha tani mayoritas petani kita yang masih subsisten dan sangat individual tadi. Manajemen usaha tani di pedesaan selama ini boleh dibilang masih mengandalkan *feeling* sehingga kerap kali mengabaikan hitung-hitungan "rasional". Rasionalisasi dalam usaha tani sebenarnya dimaksudkan

untuk memungkinkan terjadinya peningkatan surplus dan pemanfaatannya untuk kesejahteraan petani sendiri.

Manajemen dan teknik pertanian yang selama ini masih terlihat lemah berkisar pada masalah berikut: pengelolaan usaha yang tidak terencana dengan matang; pemilihan jenis komoditi yang sedang *trend* di pasaran; penggunaan sarana produksi pertanian (saprotan) seperti bibit, pupuk, pestisida, dsb. masih tergantung pada input dari luar; pemeliharaan tanaman yang tidak intensif; dan pengelolaan pemasaran hasil tani yang nyaris tidak pernah dikembangkan dengan serius, dst.

Langkanya modal bagi usaha tani juga masalah yang sangat berat. Modal usaha tani—dalam pengertian sempit diartikan sebagai uang—nantinya dimanfaatkan untuk menyediakan berbagai saprotan dan kebutuhan lain yang terkait dengan proses produksi pertanian. Beberapa program pemerintah yang berupaya menyediakan modal bagi kalangan petani selama ini dipandang tidak lagi efektif untuk mendongkrak produksi dan apalagi meninggikan kesejahteraan petani. Misalnya program kredit usaha tani (KUT) yang disinyalir hanya menguntungkan petani "kaya" berlahan luas.

Yang lebih tragis, konon dana KUT banyak disunat di sana-sini oleh mereka yang menjadi 'penyalur'-nya dan dijadikan ajang bagi-bagi 'kue' atas nama kepentingan petani. Sehingga tak heran jika program ini disimpulkan sebagai gagal karena terbukti banyak bocornya, sering tidak kembali lagi, dan nyaris selalu tidak kena sasaran. Padahal kelangkaan modal telah menempatkan petani dalam posisi yang sangat terjepit—khususnya bagi mayoritas petani gurem (kecil) yang berlahan sempit, buruh tani atau para petani penggarap lainnya—karena di satu sisi mereka bersemangat untuk menjalankan usaha tani, tapi di sisi lain tidak ada kemampuan untuk membeli berbagai kebutuhan untuk usaha tersebut.

Masalah saprodi pertanian masih jadi kendala pula. Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, perbandingan antara kebutuhan petani untuk menyediakan saprotan dengan tingkat penghasilan

yang didapat dari usaha tani sangat tidak seimbang. Tidak terjangkaunya harga-harga saprotan oleh petani menimbulkan pola dan produk pertanian berkualitas rendah. Pada titik ekstrem, mahalnya saprotan seperti bibit, pupuk, pestisida, dan alat produksi lain mendorong petani untuk bekerja secara asal-asalan. Bahkan pada titik yang paling ekstrem, karena saprotan tidak terbeli maka petani tidak lagi mau bekerja di atas tanahnya.

Soal lain yang menjadi masalah pelik berkaitan dengan penyediaan saprotan adalah asal datangnya saprotan tersebut. Revolusi hijau yang menjadi *kojo* Orde Baru dalam membangun sektor pertanian diketahui telah menghasilkan mentalitas petani yang selalu tergantung pada input dari luar. Ketergantungan ini, selain membuahkan ketidakmandirian petani tetapi juga telah memicu kerusakan ekosistem lingkungan pertanian (tanah dan tanaman jadi tergantung pada input luar) dan lenyapnya kearifan lokal *(indigenous knowledge)* yang dipandang lebih inklusif dengan dimensi sosio-kultural masyarakat petani setempat. Dengan demikian, walaupun dalam setiap usaha tani yang ideal disyaratkan ketersediaan saprotan yang murah, namun lebih dari itu kategori saprotan yang selama ini dipatok dari luar lebih banyak menjerat leher petani dan merusak tanah pertanian.

Masalah lain berhubungan dengan ketersediaan tanah pertanian. Berbagai sumber data mengenai pola penguasaan dan pemanfaatan tanah pertanian menunjukkan ketimpangan yang luar biasa. Ketimpangan ini terjadi baik dari segi penguasaan sesama (keluarga) petani maupun dari segi pemanfaatan lahan pertanian dengan zona-pertanian. Secara khusus, dalam hal penguasaan tanah di kalangan petani, strukturnya mencermin kenyataan bahwa semakin banyak petani berlahan sempit yang kehilangan tanahnya dengan berbagai alasan. Tanah pertanian yang sempit—biasanya di bawah 2 hektar—tentu saja tidak bernilai ekonomis bagi usaha tani. Jangankan untuk memperoleh surplus, kebutuhan sehari-hari pun tidak bisa dipenuhi oleh petani dengan tanah sesempit itu. Tidak jarang petani kecil terpaksa bekerja sambilan atau malah menjual tanahnya untuk *nombokin*

(memenuhi) kebutuhan hidupnya.

Faktor 'penyerahan' tanah oleh petani kecil kepada kalangan petani 'kaya' atau kelompok berduit lainnya dapat menciptakan konsentrasi (baca: monopoli) penguasaan tanah pertanian. Kondisi inilah yang melahirkan buruh-buruh tani atau tenaga kerja 'mengambang' yang biasanya terpaksa 'mengungsi' ke kota-kota besar untuk bekerja sebagai tenaga kerja kasar. Lantas apa dan bagaimana solusinya?

Solusi

Untuk perbaikan ke depan, tidak ada pilihan lain kecuali menjawab semua fakta masalah yang telah diuraikan sebelumnya. Pokok-pokok jawaban yang dimaksud meliputi: *pertama,* perlu ditumbuhkan dan dikuatkannya organisasi tani yang mandiri di seluas mungkin komunitas pertanian. Ini penting mengingat organisasi petani dapat mengartikulasikan segala kepentingannya dan melalui organisasi pula petani bisa membiasakan diri untuk menjalankan usaha tani secara bersama, sehingga keuntungan pun dapat dinikmati bersama oleh petani sendiri.

Kedua, perlunya pendidikan dan pelatihan yang sistematis mengenai manajemen dan teknik bertani yang baik. Pola pendidikan dan latihan bagi petani kecil ini hendaknya bersifat partisipatif dan mengacu pada kearifan lokal. Muara dari pendidikan ini adalah bergesernya kesadaran orientasi bertani dari subsisten-individual ke arah komersial-kolektif serta meningkatnya keterampilan bertani.

Ketiga, penyediaan modal usaha tani secara cukup merupakan kebutuhan yang juga mendesak. Negara (c.q. pemerintah) sudah sewajarnya berusaha semaksimal mungkin untuk menyediakan berbagai *skim* (alokasi anggaran) permodalan bagi petani kecil dengan persyaratan yang seringan dan sesimpel mungkin. Modal yang dimaksud sebaiknya disalurkan kepada kelompok-kelompok tani yang memang sudah siap menjalankan usaha tani secara bersama dengan mekanisme yang transparan dan bebas dari unsur korupsi.

Keempat, demikian halnya harga-harga saprotan agar diturunkan sehingga terjangkau oleh petani kecil dan rasional bagi dijalankannya usaha tani. Di samping itu diperlukan juga pengkajian yang mendalam terhadap kearifan lokal yang di dalamnya mengandung kekayaan pengetahuan dan sarana produksi internal dari komunitas setempat. Saprotan yang murah dan ramah lingkungan adalah kriteria kuncinya.

Kelima, hal yang mutlak untuk segera dilakukan adalah pembagian atau penyediaan tanah pertanian yang cukup kepada petani kecil. Karena usaha tani tidak akan efektif jika dilakukan di lahan yang sempit—apalagi tanpa adanya tanah—jelas usaha tani tidak mungkin dijalankan, maka penyediaan tanah adalah fondasi bagi pengembangan dunia pertanian dan peningkatan kesejahteraan kaum tani.

Tentu saja agenda-agenda di atas perlu menjadi perhatian kita bersama. Kalangan akademisi kampus dan organisasi non-pemerintah (LSM) sebaiknya mengambil peran secara intens dalam memberikan kritik dan masukan kepada para pengelola negara. Hal ini penting karena sekarang ini pemerintah masih kelihatan gamang dalam merumuskan kebijakan pertanian yang tepat dan efektif dalam mendongkrak produksi pertanian sekaligus meninggikan kesejahteraan kaum tani.

Terakhir, semua agenda perbaikan dunia pertanian hendaknya menggunakan dua tanah medan perjuangan: (1) membuat berbagai kebijakan politik yang menguntungkan pertanian dan petani kita, dan (2) memperkuat masyarakat petani agar mampu memperbaiki nasibnya secara mandiri. Kedua hal ini bisa jadi merupakan format baru pembangunan pertanian paska Orde Baru yang mengandung misi meningkatkan kesejahteraan petani dan mendorong petani agar mampu berdiri di atas kakinya sendiri. *Wallohua'lam.* ***

Dari Jeda Balak ke Paradigma Baru

KONTROVERSI pelarangan sementara penebangan pada hutan tertentu (*jeda balak*) oleh Gubernur Jawa Barat baru-baru ini telah memicu perdebatan sengit soal pengelolaan hutan di Jabar. Tidak kurang, Gubernur Jabar, belasan Bupati, pihak DPRD, petinggi PT Perhutani, dan tokoh-tokoh masyarakat terlibat dalam perdebatan yang beraroma ketegangan kepentingan. Namun, tentu saja publik (khususnya yang *concern* pada tema kehutanan) perlu kritis dalam menangkap esensi perdebatan. Apa makna esensial dari perdebatan itu?

Melalui artikel singkat ini, penulis terusik untuk menginterupsi perdebatan. Persoalan pengelolaan hutan senyatanya persoalan bersama masyarakat luas, dan karenanya mesti ditilik dari berbagai sudut pandang. Di sini, jeda balak jadi titik masuk bagi penulis untuk menengok paradigma pengelolaan hutan yang tampaknya masih sepi dari isi perdebatan yang ada. Ini penting, mengingat konflik kepentingan (*conflict of interests*) dalam pengelolaan hutan merupakan cermin dari problem agraria dan SDA yang paradigmanya menanti perombakan.

Sejumlah pakar telah mensinyalir adanya sesat pikir dalam paradigma politik agraria dan pengelolaan sumberdaya alam selama ini. Untuk itu, kontroversi pengelolaan hutan (sebagai bagian dari sumberdaya alam) di Jabar dewasa ini penting untuk diletakkan sebagai pintu masuk bagi penemuan paradigma baru pengelolaan hutan di

masa depan. Paradigma lama perlu dibongkar agar diketahui secara cermat titik lemahnya. Setelah itu, kita perlu menemukan segera alternatif paradigmatik yang lebih baik.

Pilihan paradigma pengelolaan kawasan hutan bisa dipinjam dari pemikiran Ton Dierz (1996). Menurut Dierz, pada dasarnya ada tiga pilihan paradigma kebijakan yang bisa dan biasa diambil, yakni (i) yang menempatkan lingkungan dan sumber-sumber alam sebagai objek eksploitasi (*eco-developmentalism*), (ii) yang membuat isolasi tertentu terhadap suatu kawasan agar bebas dari intervesi manusia sama sekali (*eco-totalism atau eco-fasism*), atau (iii) yang menempatkan rakyat di sekitar suatu kawasan sebagai subjek utama (*eco-populism*).

Paradigma pengelolaan hutan yang dianut selama ini semata-mata melihat hutan sebagai objek eksploitasi. Pilihan paradigma pengelolaan hutan rezim Orba sejatinya cermin dari paradigma *eco-developmentalism*. Melalui paradigma ini, Orba menelurkan berbagai kebijakan yang menempatkan sumber-sumber alam, termasuk hutan, sebagai objek eksploitasi demi pertumbuhan ekonomi dan akumulasi modal. Paradigma pengelolaan kawasan hutan semacam ini ditandai pula dengan tidak diberikannya ruang yang memadai bagi keterlibatan masyarakat setempat dalam pengelolaan hutan. Faktanya, justru pilihan ini telah membuahkan konflik antara negara dan/atau pemodal besar yang diberi mandat mengelola *versus* penduduk yang punya klaim sejarah budaya yang bersifat kosmologis atas kawasan di sekitarnya.

Buah yang sekarang kita temukan di depan mata adalah disharmoni, karena tidak ditemukannya kesatuan pandang antara negara dan/atau para "pengelola formal" kawasan hutan dengan aspirasi penduduk yang hidup dan berkembang di sekitar kawasan tersebut. Selain itu, dampak nyata yang memprihatinkan adalah tidak adanya upaya penanganan yang efektif dalam mencegah perusakan dan memulihkan kerusakan hutan ternyata telah membuahkan berbagai tragedi bencana alam yang mengerikan, seperti banjir besar yang sekarang melanda.

Lantas, solusi apa yang bisa ditawarkan? Sudah waktunya, sikap kritis ditembakkan terhadap paradigma lama yang telah terbukti mengabaikan kepentingan penduduk di sekitar kawasan hutan. Paradigma lama yang menyebabkan tidak terkendalinya eksploitasi yang menyebkan perusakan lingkungan alam dan meminggirkan hak rakyat sudah waktunya ditinggalkan. Perlu dicari paradigma baru yang lebih kontekstual dengan tuntuan zaman, yang di antaranya terkait dengan kecenderungan penataan hubungan-hubungan pemerintahan yang lebih terdesentralisasi melalui otonomi daerah.

Era otonomi daerah telah memberi peluang yang cukup bagi pemerintahan daerah untuk mengambil peran lebih besar dalam pengelolaan hutan. Kewenangan yang ada dalam UU No. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, secara transisional dapat menjadi jembatan menuju penyerahan pengelolaan hutan oleh masyarakat di sekitar hutan. Jika jembatan ini dapat ditempuh dengan mulus, maka manfaat dari keberadaan pengelolaan hutan bisa lebih dekat dan lebih cepat dinikmati oleh masyarakat di sekitar hutan.

Kehendak para *founding fathers* negeri ini sudah jelas, sebagaimana Bung Hatta pernah mengatakan: "Memberikan otonomi daerah tidak saja berarti melaksanakan demokrasi, tetapi mendorong berkembangnya *auto-aktiviteit*. *Auto-aktiviteit* artinya bertindak sendiri, melaksanakan sendiri apa yang dianggap penting bagi lingkungan sendiri, melaksanakan sendiri yang dianggap penting bagi lingkungan sendiri. Dengan berkembangnya *auto-aktiviteit* tercapailah apa yang dimaksud demokrasi, y.i. pemerintahan yang dilaksanakan oleh rakyat, untuk rakyat. Rakyat tidak saja menentukan nasibnya sendiri melainkan juga terutama memperbaiki nasibnya sendiri."

Untuk ke depan kita ditantang untuk mampu membuka jalan bagi pemenuhan syarat sosial dan ekologis secara sekaligus. Masyarakat di sekitar hutan jangan lagi dijadikan objek atau penonton apalagi korban. Karenanya mereka wajib diajak bicara mengenai kemauan dan kebutuhannya. Masyarakat harus dilindungi dan didorong untuk memiliki kemampuan memenuhi keselamatan dan

kesejahteraan hidupnya.

Model pengelolaan hutan secara bersama yang hasilnya dinikmati secara adil bagi semua adalah dambaan kita. Karena keadilan bersama dapat efektif mencegah perusakan hutan, sehingga bisa memperpanjang layanan alam. Mendorong kemampuan kolektif rakyat di suatu kawasan dalam menghasilkan syarat-syarat keselamatan dan kesejahteraan hidupnya. Dengan produksi kolektif, nilai kemakmuran dinilai berdasar tingkat kesejahteraan bersama.

Tak pelak, sekarang kita tidak sekedar butuh model pengelolaan hutan yang memungkinkan terjadinya pemulihan dan mencegah perusakan hutan, melainkan, kita juga butuh model pengelolaan hutan yang lebih berkeadilan sosial dan demokratis. Dalam konteks inilah, paradigma *eco-populism* layak menjadi pilihan. *Wallohu'alam*. ***

Republika, 18 Maret 2003

Sekelebat Analisis Hukum Sumber Daya Air

(Catatan Agraria, rubrik hasil kerjasama Republika Jabar dengan KPA dan LBH Bandung)

PENGHANCURAN sumberdaya air dan hutan sehagai daerah resapan merupakan bentuk lain dari terorisme. Penyangkalan akses rakyat miskin atas air melalui privatisasi distribusi air dan polusi industri serta sungai juga merupakan terorisme. Dalam konteks ekologi perang air, teroris tidak hanya mereka yang bersembunyi di bukit-bukit dan gua Afganistan. Banyak di antaranya bersembunyi di ruangan direksi korporasi dan di belakang hukum pasar bebas seperti WTO, NAFTA dll.

Mereka bersembunyi di belakang persyaratan privatisasi di badan-badan seperti IMF dan Bank Dunia. Dengan menolak protokol Kyoto pun, Presiden Bush mendeklarasikan dirinya sebagai teroris ekologi bagi berbagai komunitas yang terancam kehidupan oleh pemanasan global. Di Seattle, WTO dikatakan oleh para pemrotes sebagai *World Terorist Organizations* karena aturan-aturannya menyangkal hak jutaan rakyat atas kehidupan yang berkelanjutan.

Seperti pernah dikatakan Gandhi, "Bumi dapat mencukupi semua kebutuhan kita, tetapi tidak dapat mencukupi ketamakan segelintir orang". Siklus air menghubungkan kita semua dan dari air kita dapat belajar menapaki jalan perdamaian dan menuju pembebasan. Kita dapat belajar mentransendenkan perang air yang diciptakan oleh ketamakan, limbah dan ketidakdilan yang melahirkan

kelangkaan di atas planet yang berlimpah air. Kita dapat bekerja dengan siklus air untuk mereklaim kelimpahan air sekaligus menumbuhkan demokrasi. Jika kita dapat membangun demokrasi, kita akan membangun perdamaian. (Disadur dari Vandana Shiva, *Water War: Privati-zation, Pollution and Profit 2002.)*

Hukum sumber daya air: Dulu dan sekarang

Salah satu sumber daya alam terpenting setelah tanah adalah air. Para pendiri Republik ini merangkaikan kalimat "Bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya", sebagai karunia Tuhan bagi Bangsa Indonesia. Setelah pemberlakuan UU Pokok Agraria (UUPA) kemudian pemerintah mengeluarkan UU No. 11/1974 tentang Pengairan sebagai respon atas pasal 47 UUPA yang memberikan pengaturan tentang hak guna air. Setelah 28 tahun berlakunya UU Pengairan, saat ini pemerintah sedang mempersiapkan RUU mengenai Sumber Daya Air sebagai pengganti UU No. 11/1974 yang dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan tuntutan perkembangan keadaan dan perubahan dalam kehidupan masyarakat. UU No. 11/1974 dikonstruksi untuk mendukung paradigma `pembangunan positivistik' orde Soeharto.

Berikut ini menunjukkan beberapa ciri menonjol paradigma pembangunan masa Orba (lihat Shepherd, 1998): Pertumbuhan ekonomi adalah segala-galanya. Berapa pun harganya, segala dana dan daya dikerahkan untuk itu. Tidak peduli, hasil pertumbuhan itu untuk siapa. Salah satu harga yang harus dibayar adalah pemerintah yang otoriter dan represif pun ditolerir demi stabilitas, karena stabilitas adalah sarana utama bagi pertumbuhan ekonomi.

Peranan negara/pemerintah sangat besar: sebagai produsen, sebagai penyedia berbagai sarana, dan sebagai pengatur dan pengelola. Tetapi di lain pihak ekonomi pasar dipromosikan. Perencanaan merupakan pusat pemikiran, tetapi sifatnya *top-down,* karena ber-tumpu kepada yang kuat. Pandangannya fragmentaris, sektoral, tidak holistik, dan tidak partisipatif. Dapat dikatakan bahwa UU No.

11/1974 tidak memenuhi kelayakan materiil suatu peraturan perundang-undangan yang faktanya lebih banyak digiring oleh pilihan-pilihan politis daripada desakan kebutuhan pengelolaan sumber daya air yang berpihak pada rakyat.

Setelah memasuki era reformasi, tendensi perubahan hukum keagrariaan mulai bergulir. Salah satu yang sedang didorong Pemerintah Megawati-Hamzah Haz adalah penyusunan RUU Sumber Daya Air yang dipromosikan oleh Kementerian Pemukiman dan Prasarana Wilayah (Kimpraswil). Walau menurut pemerintah ini merupakan upaya pemberdayaan rakyat untuk melakukan pengelolaan sumber daya air secara mandiri, ternyata RUU itu tidak seindah cita-citanya.

Secara umum, RUU ini hanya dapat berlaku efektif jika diikuti oleh sejumlah peraturan perundangan di bawahnya, berupa 33 Peraturan Pemerintah (PP), satu Keputusan Presiden (Keppres) dan satu Keputusan Menteri (Kepmen). Cara ini kerap dilakukan oleh pemerintah Orba yang bermuara pada lahirnya berbagai kebijakan sentralistik yang dilakukan oleh eksekutif—terutama Presiden (melalui Keppres). Ini didukung oleh ketidakberdayaan lembaga yudikatif dalam melakukan kontrol terhadap eksekutif. Terutama jika diketahui di kemudian hari bahwa proses pembuatan RUU ini minus kontrol publik.

Secara khusus, substansi yang diatur dalam RUU ini merupakan replika dari UU No. 11/1974. RUU ini tetap mempertahankan karakter pemerintahan yang sentralistik dan otoritarian dalam pengelolaan sumber daya air. Karakter-karakter itu terbaca melalui istilah/idiom yang muncul dalam beberapa pasal dan kontroversi pengaturan, yang terjadi antar substansinya. Seperti layaknya pengaturan otonomi daerah yang hingga saat ini masih menjadi tarik-ulur kepentingan antar level dalam pemerintahan, RUU ini juga menampakkan kewenangan pengelolaan sumber daya air yang samar-samar bagi pemerintah daerah terutama bagi masyarakat lokal/masyarakat adat.

Salah satu hal menarik yang bisa dibaca dari RUU Sumberdaya

Air, pemerintah mulai menempatkan desain berpikir *partisipatory* dengan mengadopsi pola pemberdayaan yang dilakukan Organisasi Non Pemerintah (Ornop/LSM/NGO). Jika membaca bangunan substansi RUU Sumberdaya Air, ada dua isu krusial yang ingin direspon pemerintah. Yaitu isu mengenai otonomi daerah dan konservasi lingkungan.

Kedua isu ini dapat distimulan oleh beragam variabel. *Pertama*, menunjuk pada desakan atas kepentingan negara-negara maju kepada negara-negara dunia ketiga untuk mempertahankan bumi dari bahaya kehancuran akibat aktivitas produksi massal hasil revolusi industri yang dilakukan negara-negara maju. *Kedua*, tuntutan yang datang dari rakyat melalui dinamika-dinamika politik yang terjadi sejak keruntuhan rezim Orba. *Ketiga*, usaha pemerintah pusat untuk menurunkan konflik dari tingkat pusat ke level daerah. *Keempat*, kebutuhan daerah untuk memperbesar kantong-kantong Pendapatan Asli Daerah.

Sejumlah variabel stimulan menunjukkan bahwa ada dua skenario paradoksial yang harus dimainkan pemerintah dalam pengelolaan sumber daya air. Skenario pertama, menuntut pemerintah untuk memaksimalkan pemanfaatan sumber daya air sebagai sumber PAD. Skenario kedua, menunjukkan bahwa pemerintah didesak untuk memainkan peran sebagai pengendali kerusakan alam. Caranya dengan melakukan konservasi lingkungan untuk mendukung industrialisasi di negara-negara maju dalam sebuah struktur kapitalisme global.

RUU Sumber Daya Air banyak mengandung kelemahan. Antara lain, adanya dualisme definisi pengusahaan dan komersialisasi; absurditas partisipasi lokal; inkonsistensi konservasi air; tidak memberikan perlindungan yang tegas terhadap warga negara; peletakan kewenangan yang terlalu besar kepada negara; idiom-idiom pembangunan positivistik Orba; pasal-pasal karet; pengulangan aturan dengan substansi yang sama; mahalnya pelayanan publik; absurditas fungsi sosial; tidak melihat konteks kebutuhan agraris terhadap SDA; penyelesaian sengketa konvensional; kontroversi antar pasal.

Rekomendasi

Kehadiran Tap MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam, yang sempat membawa angin segar, ternyata belum mampu mengubah paradigma dan praktek politik agraria dan pengelolaan sumberdaya alam. Alih-alih melakukan pembaruan, Rezim Mega-Hamzah malah merancang sebuah kebijakan yang bertentangan dengan Tap MPR itu. Hingga kini, belum pernah dilakukan peninjauan ulang *(review)* terhadap seluruh peraturan perundang-undangan sebagaimana salah satu amanat Tap MPR. Bahkan, kini sedang terjadi pelanggengan paradigma kapitalisme dan sektoralisme di lapangan agraria dan pengelolaan SDA, termasuk terhadap sumber daya air.

Dari kajian terhadap isi maupun proses penyusunan RUU Sumberdaya Air itu, dapat disimpulkan bahwa keberadaannya jelas-jelas bertentangan dengan maksud yang dikandung oleh Tap MPR No. IX/MPR/2001. Penyusunan RUU tersebut bisa dikatakan sesat langkah, karena sebelumnya tidak pernah dilakukan peninjauan ulang dan koreksi yang komprehensif serta mendasar terhadap peraturan perundang-undangan perairan yang ada.

Untuk itu penyusunan RUU Sumberdaya Air seharusnya ditunda terlebih dahulu sebelum adanya *review* menyeluruh terhadap peraturan perundang-undangan agraria/SDA yang ada. Penyusunan berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan agraria dan SDA selalu melibatkan organisasi-organisasi rakyat yang sejati dan independen, serta mengutamakan partisipasi politik yang seluas-luasnya dari kalangan rakyat.***

Republika, 25 Maret 2003

Potret Kampung Naga Jawa Barat

(Catatan Agraria, rubrik hasil kerjasama Republika Jabar dengan KPA dan LBH Bandung)

KAMPUNG Naga adalah salah satu komunitas masyarakat adat di Nusantara yang hingga kini masih kukuh mempertahankan tradisi karuhun (leluhur)-nya. Orang Naga adalah bagian dari etnis Sunda yang menjadi etnis terbanyak di Jawa Barat. Walaupun Orang Naga memiliki sistem nilai yang berakar pada tradisi karuhunnya, mereka tergolong penganut Islam yang cukup taat.

Dalam struktur masyarakat adat Kampung Naga dikenal pimpinan yang sering disebut sebagai sesepuh (tetua) adat Naga yang menjalankan fungsi kepemimpinan dan penerus pelestarian adatnya. Sesepuh Naga merupakan keturunan langsung dari sesepuh adat asli yang memimpin Naga secara turun temurun. Dalam menjalankan fungsi kepemimpinan adatnya, sehari-hari sesepuh ini didampingi (diwakili) oleh Kuncen. Tugasnya antara lain menerima tamu dan menjelaskan tentang adat istiadat Naga kepada tamu yang ingin mengetahuinya. Kedua pimpinan adat ini tidak bisa dipisahkan jika tengah berlangsung suatu upacara adat di Kampung Naga.

Wilayah adat Naga meliputi lahan di sekitar aliran Sungai Ciwulan dari hulu (Gunung Karacak) sampai ke hilir (daerah Salawu). Secara administratif, wilayah Naga meliputi tiga kecamatan. Yaitu Kecamatan Cigalontang, Salawu, dan Cilawu, di dua kabupaten

yaitu Tasikmalaya dan Garut - Jawa Barat. Luas lahan masyarakat adat Naga (yang sesungguhnya) diperkirakan sekitar 16 ribu hektare. Tiga garis pinggir dari wilayah adat ini meliputi sekitar daerah Salawu, Cilawu, Cigalontang. Kampung ini juga dikelilingi tiga gunung, yakni Gunung Cikuray, Gunung Karacak, dan Gunung Galungggung. Di sekeliling dalam wilayah adat Kampung Naga terdapat makam-makam tua (keramat).

Masalah paling mendasar di Kampung Naga adalah hilangnya tanah karuhun yang diambil oleh pihak lain sejak zaman penjajah Belanda. Menurut cerita karuhun, Orang Naga mempunyai lahan garapan dari batas Sungai Ciwulan sampai Sungai Cipaingeun. Yaitu untuk ladang, sawah, dan perkampungan keturunan Naga yang pindah dari Kampung Naga. Yang disebut Kampung Naga sendiri hanya sebatas lahan 1,5 hektare untuk pemukiman saja.

Ada tiga jenis pemanfaatan tanah di Naga, yaitu: (1) tanah garapan, yakni tanah yang boleh dimanfaatkan untuk kegiatan pertanian masyarakat, seperti kebun, ladang (tirtir) dan sawah; (2) leuweung larangan, yakni tanah yang tidak boleh diganggu sama sekali, jangankan mengambil sesuatu dari atasnya, menginjakkan kaki pun sangat dipantang oleh adat; (3) lahan cadangan meliputi daerah sepanjang Sungai Cipaingeun sampai Sungai Cihanjatan. Lahan ini dapat dipakai jika lahan garapan pertanian atau pemukiman sudah tidak mencukupi lagi. Tanah hutan larangan adalah dari Sungai Cihanjatan sampai Sungai Cikole, yang dilarang untuk digarap.

Namun kini, sebagian besar tanah adat Orang Naga sudah dijadikan hutan pinus oleh Perhutani (perusahaan milik negara) dan perkebunan teh (milik swasta). Pengalihan fungsi ini sudah berlangsung lama, ketika penjajahan masuk dan mengembangkan sektor perkebunan di Indonesia. Kini, lahan yang diakui oleh pemerintah sebagai tanah Orang Naga hanyalah tanah seluas 1,5 hektare. Di atasnya berdiri 110 bangunan yang dijadikan perkampungan oleh sebanyak 104 KK (325 jiwa) sampai dengan September 2002.

Upaya mempertahankan adat

Berdasarkan wangsit leluhur yang selalu disampaikan dari generasi ke generasi, Orang Naga mengenal sejumlah falsafah hidup. Falsafah ini juga mempengaruhi mereka dalam mempertahankan kelestarian hutan larangan. Misalnya, falsafah : *Ulah bogoh ku ledokna, ulah kabita ku datarna. Makaya na luhur batu, disaeuran ku taneuh moal luput akaran. Legana saukuran tapak munding, sok mun eling moal lu-put mahi*. Artinya: Jangan tergoda oleh kesuburannya, jangan terpikat oleh luasnya. Bercocok-tanam di atas batu, ditimbun tanah takkan sampai tak berakar. Walau luasnya seukuran telapak kerbau, asal ingat aturan adat pasti mencukupi (menurut adat Naga, falsafah hidup seperti ini tidak boleh diucapkan pada hari-hari tabu, yakni: Selasa, Rabu dan Sabtu).

Selain itu ada juga sanksi non-fisik yang disediakan bagi Orang Naga yang melanggar tanah adat. Bentuknya, amanat, wasiat, dan akibat. Sanksi ini terkandung dalam falsafah berikut Bandung Parakan Muncang Mandala Cijulang, *ana saseda satapa, baeu tunggal seuweu putu. Kulit ka-sasaban ruyung, keureut piceun bisi nyeri*. Maknanya: Dari mana pun orang lain berasal, mereka adalah saudara. Kalau ada yang melanggar adat maka buang atau singkirkan saja sebab merugikan dan membuat sakit.

Secara turun-temurun, adat Kampung Naga dipertahankan oleh incu-buyutnya. Caranya dengan mempertahankan jumlah, bentuk dan bahan bangunan yang berasal dari alam sekitar. Rumah dan bangunan lain yang ada di Kampung Naga seluruhnya menggunakan bahan utama kayu, bambu, ijuk dan batu sungai yang semuanya tersedia di sekitar pemukiman mereka. Orang Naga menolak masuknya listrik ke perkampungan mereka. Alasannya patuh pada larangan dari karuhun, atau karena takut perumahan mereka kebakaran. Seperti diketahui rumah mereka terbuat dari bahan yang rentan kebakaran seperti ijuk, kayu dan bambu.

Jika digali lebih dalam, sebenarnya mereka tidak anti 'kemajuán'. Mereka juga tidak ketinggalan berita perkembangan zaman dan

dunia luar. Ini dikarenakan mobilitas sosial ke luar kampung yang cukup tinggi. Di beberapa rumah warga pun sudah 'dihiasi' pesawat teve hitam putih dengan tenaga aki dan radio dengan energi baterai. Resep yang dipakai Orang Naga dalam mempertahankan adatnya sekaligus juga mengikuti perkembangan zaman adalah falsafah: *Hirup mah kudu miindung ka waktu mibapa ka zaman*, yang artinya: bahwa dalam hidup kita mesti mengikuti perjalanan waktu dan jangan mau ketinggalan zaman, walau begitu jangan sampai *kabawa kusa-kaba-kaba* (terbawa oleh pengaruh negatif yang ditimbulkan perkembangan zaman).

Dalam hal etika dan kearifan (moralitas) hidup, Orang Naga secara ketat patuh terhadap larangan yang ditetapkan leluhur. Tiga larangan utama adalah berjudi *(ngadu),* mabok *(ngamadat)* dan melacur *(ngawadon)*. Jika larangan dilanggar, si pelaku tinggal menunggu 'hukuman' dari leluhur. Menurut sesepuh setempat, hingga kini belum pernah (diketahui) ada warga adat yang melanggar larangan di atas.

Untuk memelihara kelangsungan adat, setiap tahun Orang Kampung Naga mempunyai enam upacara adat yang mengikuti hari-hari keramat dalam bulan suci Islam. Yaitu setiap bulan Muharram, Mulud, Jumadil Akhir, Sa'ban, Idul Fitri dan Idul Adha. Setiap menjelang Maulid Nabi Muhammad (muludan), dikumandangkan shalawat nabi dengan diiringi musik terbang (khas Naga). Upacara adat dilakukan dengan melakukan ziarah (jarah) ke makam leluhur di Kampung Naga. Yaitu makam karuhun pertama Naga yang bernama Eyang Singaparna. Ada lima pihak yang tidah boleh ikut serta dalam jarah, yaitu: perempuan, anak kecil, non-muslim, haji, dan pejabat pemerintah (mester).

Setahun sekali, secara rutin di Kampung Naga biasa diselenggarakan sunatan massal. Acara ini menarik perhatian, karena selain melibatkan puluhan anak kecil keturunan Naga yang disunat, ada juga hiburan tradisional yang digelar selama kira-kira tiga hari. Tidak jarang, warga mengundang kerabat dan kenalan dari luar Naga untuk menyaksikan.

Soal tanah adat

Dari hasil kajian yang dilakukan YP2AS (1997) terhadap kampung-kampung adat di Pulau Jawa, ditemukan problem pokok yang dihadapi hampir seluruh kampung adat. Yakni berpindah tangannya tanah yang menjadi wilayah adat mereka ke pihak luar. Di Pulau Jawa, sampai hari ini, sejumlah komunitas masyarakat adat yang setia pada aturan masing-masing leluhurnya masih bertahan. Beberapa komunitas masyarakat adat itu, Kasepuhan Banten Kidul, Ciptarasa (Sukabumi), Kampung Dukuh (Garut), Kampung Naga (Tasikmalaya), Kampung Kuta (Ciamis) dan Baduy (Lebak). Sedangkan di Jateng ada Orang Samin (Sleman, Yogyakarta), dan di Jatim dikenal Orang Tengger (Malang dan Purbalingga) serta Orang Osing (sekitar tapal kuda, Banyuwangi).

Dengan mengambil sampel kasus hilangnya wilayah adat Orang Naga, sebenarnya kita sedang bercermin pada kenyataan yang lebih besar. Bahwa dewasa ini memang tengah terjadi perubahan sosial dalam masyarakat Indonesia. Masyarakat adat di Indonesia tengah mengalami perubahan. Titik penting yang mendorong terjadinya perubahan itu adalah hilangnya akses dan kontrol masyarakat adat atas sumber-sumber agraria yang secara tradisi mereka kuasai dan kelola secara arif. Di sisi lain, hingga kini, tema masyarakat adat kurang populer di kalangan masyarakat luas.

Meski begitu, perhatian terhadap masyarakat adat di kalangan tertentu perlahan-lahan mulai tumbuh. Terutama dari kalangan organisasi non-pemerintah dan akademisi. Membesarnya perhatian itu terutama didorong oleh karena terjadinya berbagai kasus yang merugikan eksistensi masyarakat adat. Berdasarkan hasil studi Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) pada 1997-1998, tentang hak-hak masyarakat adat atas sumber-sumber agraria, diketahui bahwa kenyataan yang sebenarnya terjadi pada masyarakat adat Indonesia adalah sebuah proses penghancuran yang sistematis. Ini terjadi melalui intervensi berbagai kebijakan pembangunan yang memihak modal besar (kapitalisme) dalam sejumlah proyek pembangunan yang

dilancarkan oleh negera ataupun swasta.

Dalam konteks ini, masyarakat adat Kampung Naga dapat dipandang sebagai salah satu korban 'pembangunan' yang terjadi sejak zaman kolonialisme Belanda. Sementara pemerintah Republik Indonesia, seperti diungkapkan tokoh Naga, hanya meneruskan kebijakan agraria yang dibuat para penjajah. Terbukti, tanah/wilayah adat mereka yang pada zaman Belanda dirampas untuk dijadikan perkebunan hingga kini tidak pernah dikembalikan.

Masalah lain yang dihadapi oleh Orang Kampung Naga adalah keengganan mereka dijadikan objek pariwisata. Hingga kini, pemerintah masih menempatkan Kampung dan Orang Naga sebagai objek wisata, baik domestik maupun mancanegara. Padahal, mereka tidak senang diperlakukan seperti itu. Jika boleh memilih, Orang Kampung Naga (menurut tokoh adat) lebih memilih dijadikan sebagai cagar budaya, karena masyarakatnya masih mempertahankan adat yang diwariskan para leluhur sekaligus melaksanakan falsafah hidup turun-temurun.

Hal lain yang sering dikeluhkan sejumlah tokoh adat Naga adalah hilangnya catatan sejarah Naga yang dikenal dengan 'Piagam Naga'. Konon piagam itu dipinjam pemerintah kolonial Belanda dan tidak dikembalikan hingga hari ini. Orang Naga punya keyakinan bahwa suatu saat, tanah adat mereka akan kembali. Hal ini diisyaratkan oleh leluhur dalam pesan yang mengandung harapan untuk kembalinya tanah adat Naga. Karuhun berpesan : *Jaganing jaga di mana pamarentah geus bener, eta tanah bakal dipulangkeun.* Artinya, di akhir kemudian ketika pemerintah sudah benar, maka tanah tersebut akan dikembalikan. Yang menjadi soal, ukuran benar menurut adat dan benar menurut pemerintah itu masih belum bertemu di satu titik yang sama hingga kini.

Catatan akhir

Tidak dapat dipungkiri, perhatian dan energi kalangan yang *concern* atas pembelaan terhadap masyarakat adat Indonesia selama

ini terpusat ke komunitas masyarakat adat yang hidup di luar Pulau Jawa. Misalnya, Papua, Kalimantan, Sulawesi, Maluku dan lainnya. Padahal, kenyataan menunjukkan bahwa di Pulau Jawa, soal masyarakat adat (dan petani) yang kehilangan tanahnya tidak kalah banyak. Bahkan bisa lebih kompleks sejarahnya.

Masalah tanah adat Orang Naga sebenarnya merupakan pekerjaan rumah sisa-sisa kolonialisme dulu, di mana kapitalisme dijalankan dengan cara paksa dan brutal. Pertanyaannya sekarang, adakah problem pokok yang dihadapi masyarakat adat (termasuk di Pulau Jawa) mempunyai celah penyelesaian? Apakah era reformasi menyisakan peluang bagi masyarakat yang ingin mengembalikan kedaulatan atas wilayah adatnya?

Kalau ditinjau dari sisi peluang hukum, sebenarnya cukup tersedia. Yakni telah terbukanya kesempatan bagi komunitas masyarakat adat untuk 'kembali' ke sistem asal-usulnya melalui UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Selain itu, lahirnya TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam, khususnya yang menyuratkan prinsip 'mengakui, menghormati dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumberdaya agraria/sumberdaya alam', pasal 4 poin (j).

Kedua dasar hukum di atas potensial untuk digunakan sebagai jembatan menuju pengakuan kedaulatan masyarakat adat atas sumber-sumber agraria, termasuk wilayah adatnya. Kunci keberhasilannya adalah kerja keras dari masyarakat adat itu sendiri dalam merebut kedaulatannya. Langkah ini didukung dengan kemauan dan komitmen politik negara dalam mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat sepenuh-penuhnya. *Wallahu alam.****

Republika, 15 April 2003

Mengurai Konflik dan Ketimpangan Kasus Agraria

(Catatan Agraria, rubrik hasil kerjasama Republika Jabar dengan KPA dan LBH Bandung)

Prolog

KINI tengah muncul kecenderungan baru yang meletakkan konsultasi publik sebagai salah satu langkah strategis dalam mendorong terjadinya 'Perubahan Kebijakan'. Kecenderungan ini hinggap juga pada proses penyusunan kebijakan atas tanah dan kekayaan alam lainnya. Konsultasi di sini mengandung makna perlu adanya pelibatan secara aktif dari sebanyak mungkin pihak yang berkepentingan dalam proses penyusunan kebijakan.

Dengan proses konsultasi, berbagai masalah yang dihadapi akan diserap, beragam pengalaman hidup pun diungkap serta berbagai rumusan formula solusi atas masalah yang ada pun diusulkan. Pertanyaannya, siapakah yang paling pokok untuk diajak dan diberi ruang terlebar bagi proses konsultasi ini?

Jika mengacu kepada visi pembaruan agraria yang berpihak kepada massa rakyat, maka pihak rakyatlah yang harus diprioritaskan dalam proses konsultasi ini. Selain pertimbangan ketergantungan pokok rakyat terhadap tanah dan kekayaan alam lainnya, kita tahu bahwa selama ini rakyatlah yang paling lemah posisi

tawarnya di hadapan pihak-pihak lain. Rakyat kerap menjadi korban dari penggunaan kekuasaan yang dimiliki para penyelenggara negara yang condong kepada para pemodal besar.

Dengan mendahulukan dan mengutamakan konsultasi dengan rakyat, maka kekuatan rakyat untuk berhadapan dengan pihak-pihak di luar dirinya bisa dipersiapkan sebaik-baiknya. Dengan konsultasi ini, diharapkan ada upaya membangun keseimbangan kekuatan di lapangan agraria, yang sejatinya merupakan lapangan 'pertempuran' beragam kepentingan baik ekonomi, politik, hingga sosial-budaya dari berbagai lapisan masyarakat. Konsolidasi yang dilancarkan melalui organisasi-organisasi atau komunitas-komunitas terorganisir merupakan bentuk pemaknaan ulang atas pemahaman konsultasi publik. Berbagai bentuk pertemuan, diskusi, rapat, dan aksi-aksi di segala tingkatan penting untuk digencarkan. Begitu pula dengan beragam inisiatif untuk mencari titik temu di antara organisasi-organisasi rakyat yang sudah ada, perlu dirintis dan dipelihara.

Penting pula untuk disadari bahwa konsultasi dan konsolidasi adalah upaya yang perlu dilangsungkan terus-menerus, karena dialog dan penyatuan adalah pekerjaan yang tidak harus ada akhirnya.

Proses konsultasi dan peta masalah di Jawa Barat

Sejak Desember sampai Maret 2003, telah digelar Konsultasi Publik (KP) untuk penyusunan Rancangan Undang-Undang mengenai Pengelolaan Sumberdaya Alam (RUU-PSDA). Untuk diketahui, Kementerian Lingkungan Hidup (KLH) RI telah mendapatkan izin prakarsa dari Presiden RI berdasarkan Undang-Undang Propenas (2000) untuk menyusun RUU-PSDA tersebut.

Walaupun KLH adalah pemegang izin prakarsa, namun kalangan gerakan non-pemerintahan mencoba terlibat dalam proses penyusunan berbagai agenda legislasi nasional. Ini merupakan salah satu wujud pelaksanaan dari Ketetapan MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam.

Kegiatan KP ini merupakan buah dari kerja bersama antara Pokja

Ornop PA-PSDA dengan sejumlah ornop serta organisasi rakyat di enam region. Yakni Sumatera, Jawa-Bali, Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara dan Papua. Di Jawa Barat, KP RUU-PSDA telah digelar oleh KPA dengan beberapa ornop, organisasi pemuda-mahasiswa, dan organisasi tani di delapan kabupaten: Ciamis, Tasikmalaya, Garut, Sumedang, Cianjur, Subang, Karawang dan Bandung. Fokus utama dari KP di Jawa Barat adalah menggali persoalan agraria dan pengelolaan SDA berikut alternatif solusi dari persoalan yang dihadapi kaum tani. Subjek utama yang terlibat dalam KP ini adalah kalangan petani yang sudah tergabung dalam berbagai tingkatan organisasi, dari yang berbasis lokal hingga kabupaten.

Sejumlah isu kritis *(critical issues)* yang dapat dipetik dari hasil KP di Jawa Barat dan Pulau Jawa pada umumnya meliputi butir-butir sebagai berikut: *Pertama,* isu penguasaan dan konflik yang menonjol; banyaknya praktek penggusuran tanah rakyat untuk kepentingan investasi; adanya ketimpangan penguasaan lahan, terutama yang diakibatkan penguasaan secara berlebihan oleh badan usaha besar pekebunan dan kehutanan; sebagian besar peraturan perundang-undangan dan kebijakan lama tidak berpihak kepada rakyat kecil—seperti kaum tani.

Kedua, isu konflik agraria yang mencerminkan: konsepsi penguasaan tanah dan kekayaan alam lainnya oleh negara secara salah kaprah menyebabkan konflik; masyarakat kecil biasanya menjadi korban konflik; tidak ada mekanisme dan kelembagaan penyelesaian konflik.

Ketiga, isu hak-hak masyarakat adat dan masyarakat lokal lainnya; konsepsi negara yang menguasai tetapi yang memiliki adalah masyarakat (adat/lokal); semakin menguatnya pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak masyarakat adat/lokal dalam UUD yang baru; namun, masih banyak praktek politik dari para penyelenggara negara yang tidak mencerminkan pengakuan dan perlindungan atas hak-hak masyarakat adat dan masyarakat lokal lainnya.

Tentang Isi RUU-PSDA

Dari draft RUU-PSDA, secara umum, baik pada klausul konsideran ataupun di dalam batang tubuhnya, belum menunjukkan satu sikap yang tegas untuk melindungi dan memprioritaskan rakyat yang termarjinalkan (petani miskin, buruh tani, nelayan, buruh, kaum miskin kota, dan rakyat marginal lainnya) dalam mengakses terhadap sumber-sumber agraria/sumberdaya alam.

Visi pembaruan agraria (reforma agraria) sebagai komitmen politik nasional seperti tertuang dalam TAP MPR IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA) atau bahkan UUPA No. 5/1960 dan UUPBH tidak tercermin di dalam RUU-PSDA tersebut. Bahkan, RUU-PSDA ini masih mengandung tendensi membenarkan nilai-nilai produktivitas sehingga potensi untuk kembali terjadinya eksploitasi dan kerusakan terhadap sumber-sumber agraria atau sumber daya alam sangat besar.

Selain itu, kuat pula tendensi untuk mempermudah laju ekspansi dan penetrasi modal ke kawasan ataupun kelompok masyarakat marginal/rentan. Dampaknya, potensi peminggiran secara ekonomi dan akses terhadap sumber-sumber agraria dan SDA bagi rakyat yang seharusnya mendapatkan perlindungan sangat tinggi. Di dalam konsideran ataupun di dalam batang tubuh RUU-PSDA pun belum menunjukkan sikap yang tegas dalam memberikan perlindungannya terhadap komunitas rakyat marginal. Alasannya, prinsip ini masih mendasarkan pada asumsi bahwa semua *stakeholder* atau pihak-pihak yang memiliki kepentingan terhadap SDA/sumber-sumber agraria memiliki tingkat kemampuan yang sama. Sementara, realitasnya ada ketidakseimbangan dari elemen-elemen rakyat itu. Prinsip demokratis itu masih mengandung tendensi demokrasi ekonomi secara liberal.

Pasal resolusi konflik juga menunjukkan sebuah potensi bagi pengingkaran dan pelemahan partisipasi politik rakyat. Yaitu, dengan adanya kewenangan berlebihan untuk melakukan pencegahan konflik dengan prinsip peringatan dan penanggapan dini *(conflict early warning & response)*. Begitu juga, pasal kelembagaan Dewan Pem-

bangunan Berkelanjutan Nasional, baik mengenai konsepsi, tugas dan wewenang maupun mekanisme yang belum cukup jelas diatur. Bahkan keanggotaannya pun tidak secara tegas menempatkan keterwakilan masyarakat sebagai elemen atau unsur yang harus diprioritaskan.

Rekomendasi

Dari ketiga isu kritis di atas, dapat dipetik beberapa rekomendasi umum yang penting untuk diperhatikan dan dijalankan dengan seksama. Rekomendasi itu meliputi: *Pertama,* dalam hal penguasaan; dipandang penting untuk diselenggarakannya penataan penguasaan lahan *(landreform),* khususnya menyangkut redistribusi tanah kepada petani tak bertanah dan petani kecil lainnya. Bersamaan dengan itu, perlu didahulukan pengkajian ulang *(review)* terhadap seluruh kebijakan agraria dan pengelolaan SDA sebelum menyusun kebijakan baru. Adapun kebijakan (termasuk UU) baru harus memastikan kuatnya perlindungan hak petani dan masyarakat kecil lain.

Kedua, dalam hal penanganan konflik agraria, ke depan diperlukan pembatasan dan pengaturan yang jelas mengenai hak menguasai dari negara agar tidak menenggelamkan hak rakyat atas tanah dan kekayaan alam lainnya. Begitu juga dengan pengaturan penyelesaian konflik yang perlu diprioritaskan sebelum membuat pengaturan (semacam UU) hal-hal lainnya. Sekali lagi, perlu dikembangkan mekanisme penyelesaian konflik yang mengutamakan pemulihan hak-hak korban.

Ketiga, bagi isu hak-hak masyarakat adat dan masyarakat lokal lainnya, diidealkan peran negara sebagai fasilitator dan regulator dalam menerapkan kebijakan pengelolaan SDA yang menjunjung tinggi asas keadilan dan keberlanjutan. Diperlukan juga penegasan pengakuan dan perlindungan atas hak-hak rakyat dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

Adapun pengakuan atas pluralisme hukum mutlak dibutuhkan mengingat keragaman budaya bangsa, tanpa sama sekali menihilkan fungsi dan peran hukum nasional dalam pengelolaan SDA di masa depan.

Penutup

Mengingat perkembangan terakhir dari penyusunan RUU-PSDA, perlu kiranya beragam temuan dan pandangan yang muncul dari kalangan yang terlibat dalam konsultasi publik RUU-PSDA wilayah Jawa (termasuk Jawa Barat) itu dijadikan acuan pokok. Ini penting, karena jangan sampai proses Konsultasi Publik ini menjadi proses basa-basi. Yakni proses pura-pura melibatkan kalangan masyarakat, sehingga ketika RUU itu masuk ke dalam pembahasan dan pengesahan di DPR kelak, pemegang izin prakarsa (KLH) dapat menyatakan ke pihak DPR bahwa RUU tersebut telah mendapatkan masukan dari masyarakat. Artinya, telah mengalami proses konsultasi meskipun sebenarnya belum.

Dari proses konsultasi publik di wilayah Jawa, dan sejumlah wilayah lainnya, tampak bahwa RUU-PSDA bukan merupakan undang-undang yang prioritas dibutuhkan oleh rakyat tani. Yang lebih mereka butuhkan adalah suatu undang-undang yang mampu menyelesaikan sengketa tanah yang sehari-hari mereka hadapi. Jadi yang dibutuhkan rakyat sesungguhnya di lapangan yang setiap hari menghadapi persoalan tanah dan kekayaan alam, adalah adanya kerangka hukum formal dalam bentuk undang-undang yang berpihak pada rakyat dalam konfliknya dengan pihak-pihak lain. Karena itu, jika ternyata dalam proses konsultasi itu malah lahir sikap penolakan terhadap RUU PSDA, hal ini semata-mata dikarenakan RUU ini telah mengabaikan persoalan-persoalan nyata yang sedang dihadapi rakyat tani di Jawa. Sehari-hari mereka tergusur dari tanah-tanahnya dengan kehidupan yang makin melarat.

Jika penyelesaian konflik dan ketimpangan tidak mendapat tempat, maka proses-proses konsultasi publik terhadap RUU PSDA ini tidak bisa dikatakan sebagai proses penyerapan aspirasi masyarakat. Karena sesungguhnya aspirasi masyarakat yang berkembang adalah menolak RUU PSDA ini. Alasannya, karena RUU PSDA tidak relevan dan tidak penting bagi kehidupan mereka sekarang. Yang relevan dan penting bagi mereka saat ini adalah adanya un-

dang-undang yang mampu menyelesaikan konflik dan ketimpangan atas tanah dan kekayaan alam lainnya.

Dalam hemat kata, hasil konsultasi di Jawa Barat menyerukan: "Selesaikan dahulu konflik dan ketimpangan penguasaan, barulah kemudian ditetapkan pengaturan baru atas sistem pengelolaan tanah dan kekayaan alam lainnya secara adil dan berkelanjutan". *Wallahua'lam.* ***

Bercermin dari Kasus Bulukumba:
Bagaimana Konflik Agraria Harus Ditangani?

TANAH, tanah, dan tanah pemicu kasus Bulukumba; Jangan beri tanah secara cuma-cuma. Demikian dua judul liputan secara mencolok dimuat koran ini, (*Kompas,* 3/9/03).

Di Bulukumba telah terjadi konflik agraria yang membawa korban jiwa. Sejumlah petani dan aktivis ditahan di kantor polisi. Banyak penduduk yang ketakutan dan terpaksa mengungsi karena takut dikejar aparat. Begitu kentalnya keterlibatan aparat dalam kasus ini. Di lain sisi, terkesan muncul kebimbangan dari pemerintahan daerah di Sulawesi Selatan (baik kepala daerahnya maupun DPRD provinsi ataupun kabupaten) dalam mencari solusi atas kasus ini. Terdapat begitu banyak persoalan yang kini melilit kasus Bulukumba.

Sebagaimana diberitakan, sejumlah media massa pada 21 Juli 2003 di Kabupaten Bulukumba, Provinsi Sulawesi Selatan, telah terjadi konflik tanah antara rakyat tani/masyarakat adat dengan PT London Sumatera (Lonsum) penanam kebun karet yang mengakibatkan enam orang tewas, puluhan terluka, 20-an ditangkap, puluhan jadi buronan polisi, dan ratusan lainnya mengungsi ke hutan karena ketakutan, trauma, dan dikejar aparat keamanan (polisi).

Apa pelajaran yang bisa dipetik dari kasus ini? Penulis mencatat ada tiga pelajaran terpenting: (1) makin kuatnya konflik kepentingan dalam penguasaan tanah antara penduduk/rakyat dengan perusahaan bermodal besar; (2) berkelanjutannya kekeliruan dalam

kebijakan pengelolaan sumber daya alam, dan (3) kecenderungan digunakannya kembali pendekatan keamanan dalam menangani kasus konflik agraria.

Tulisan ini hendak mengurai ketiga pelajaran di atas sehingga ditemukan alternatif solusi, khususnya di tataran kebijakan.

Konflik penguasaan

Sudah menjadi kenyataan sosial yang sulit dibantah bahwa konflik penguasaan atas alat produksi (tanah) menjadi wajah sehari-hari di lapangan agraria. Konflik agraria yang terjadi saat ini sesungguhnya adalah warisan dari masa lalu. Kasus Bulukumba merupakan contoh nyata dari upaya sistematis pemerintah, aparat keamanan, dan badan usaha bermodal besar untuk membendung perjuangan rakyat untuk mendapatkan haknya atas tanah dan kekayaan alam lainnya dengan cara represif. Padahal, perjuangan rakyat ini bukanlah tindakan kriminal yang melanggar hukum, melainkan usaha langsung yang sah untuk dilakukan ketika rakyat tidak mendapat perhatian penguasa dalam mencukupi kebutuhan pokok bagi pemenuhan kebutuhan hidupnya, yakni tanah.

Konflik di Bulukumba bukanlah kejadian pertama, bukan satu-satunya, dan dikhawatirkan bukan kasus yang terakhir. Jauh sebelum ini, ketika Orde Baru berkuasa (1966-1998), telah terjadi ribuan kasus tanah yang berskala luas. Untuk menyebut contoh, Komnas HAM mencatat lebih dari 5.000 pengaduan kasus tanah yang mereka terima, dan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mencatat sepanjang Orde Baru telah terjadi 1.700 lebih kasus tanah di seantero Tanah Air-pada kenyataannya di lapangan bisa sampai puluhan ribu kasus.

Hingga saat ini, konflik agraria belum ditangani secara sistematis dan menyeluruh. Konflik di lapangan telah mendorong rakyat mengambil langkah sendiri dalam mengambil kembali haknya atas tanah. Motivasi rakyat ini didorong rasa ketidakpercayaan mereka pada kebijakan, mekanisme dan kelembagaan penyelesaian konflik selama ini.

Pendekatan keamanan

Kasus Bulukumba menyadarkan kita bahwa pendekatan keamanan telah kembali digunakan secara efektif dalam penanganan kasus konflik agraria. Pada zaman Orde Baru, pendekatan ini dianggap sesuatu yang lumrah, karena memang rezim yang berkuasa dikenal sebagai otoriter. Namun, begitu masuk era reformasi, pendekatan ini serta-merta dipandang sudah usang.

Faktanya kita bisa saksikan, sepanjang tahun 1998-2000, keterlibatan aparat keamanan (polisi dan tentara) dalam kasus tanah terbilang jarang terjadi. Dalam periode ini, gerakan penguasaan kembali tanah yang dilakukan rakyat (*reclaiming*) tidak begitu mendapat hambatan dari aparat keamanan. Dalam banyak kasus yang mencuat, kaum milisi dan preman sempat tampil 'menggantikan' peran aparat keamanan negara dalam kasus konflik agraria. Sejenak kita mengambil kesan, militer telah kembali ke barak.

Dengan meledaknya tragedi Bulukumba, kita tersadar bahwa aparat keamanan tidak sungguh-sungguh menarik diri sepenuhnya dari konflik agraria. Ketika reformasi mulai kehilangan arah (2001-sekarang), aparat keamanan kembali turun gunung dan berhadapan dengan rakyat yang memperjuangkan haknya atas tanah. Tampilnya kembali aparat keamanan ini membawa implikasi buruk bagi penegakan hak asasi manusia (HAM) dalam penanganan kasus konflik agraria. Berbagai perlakuan kekerasan yang dilakukan aparat kepolisian dalam kasus Bulukumba diduga kuat melanggar HAM-sebagaimana hasil investigasi Komnas HAM (Agustus 2003) maupun Kontras (September 2003).

Padahal, menurut Tap MPR No IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam, perlakuan "menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia" merupakan salah satu prinsip yang wajib diterapkan oleh (aparatus) negara dalam penanganan konflik agraria.

Kekeliruan kebijakan

Sejauh ini, kebijakan agraria dan pengelolaan sumber daya alam kita masih tidak berubah dari kebijakan di masa Orde Baru. Berdasarkan kajian terdahulu atas kebijakan yang ada, ditemukan sejumlah karakter: Peraturan perundangan tersebut berorientasi pengerukan (*use-oriented*); lebih berpihak kepada pemodal besar; bercorak sentralistik yang ditandai dengan pemberian kewenangan yang besar kepada negara; tidak memberikan pengaturan yang proporsional terhadap pengakuan dan perlindungan HAM; dan bercorak sektoral dengan tidak melihat sumber daya alam sebagai sistem ekologi yang terintegrasi.

Dari kasus Bulukumba kita temukan bahwa hak-hak rakyat dapat dipatahkan untuk kepentingan investasi pemodal besar, pengelola perkebunan. Ketiadaan bukti legal penguasaan dan pemilikan tanah rakyat menjadi sasaran empuk untuk melancarkan pencaplokan tanah rakyat untuk operasi perkebunan besar. Rakyat yang sudah berpuluh-puluh tahun dan bahkan turun-temurun menguasai tanah di Bulukumba, seketika dianggap penduduk haram di atas tanahnya sendiri. Oleh kasus Bulukumba kita diingatkan bahwa konsep hak menguasai negara (HMN) atas tanah dan kekayaan alam lainnya ternyata masih disalahkaprahkan untuk kepentingan investasi modal besar.

Hak-hak rakyat atas tanah dan kekayaan alam lainnya di Bulukumba telah diperhadapkan dengan kebijakan yang condong mengutamakan penyediaan tanah untuk kepentingan bisnis perkebunan. Orientasi politik agraria semacam ini sudah banyak digugat. Pengutamaan penyediaan tanah bagi rakyat (petani) kecil yang membutuhkannya, dan pengembalian tanah-tanah rakyat yang sempat dirampas di masa lampau telah menjadi semangat zaman. Namun, kasus Bulukumba mengingatkan kepada kita bahwa semangat zaman itu sedang diuji. Akankah bandul reformasi ini kembali ke lagu lama: mendewakan investor sambil menyalahkan rakyat.

Solusi

Bercermin dari kasus Bulukumba, penulis terdorong untuk me-

nampilkan solusi yang layak ditempuh: Pertama, perlu segera dihentikannya pendekatan keamanan dalam penanganan kasus konflik agraria. Segala bentuk kriminalisasi, penangkapan, penahanan, dan kekerasan terhadap petani adalah tindakan yang menambah masalah, bukan menyelesaikannya. Di era demokrasi dan reformasi saat ini, semua "operasi keamanan" dalam penanganan kasus tanah sungguh sudah tidak populer lagi dan bertentangan dengan rasa keadilan serta prinsip HAM.

Kedua, pentingnya upaya damai melalui meja perundingan antara penduduk yang berkonflik dengan pemerintahan daerah untuk mencari solusi bersama. Pendekatan ini memungkinkan penyelesaian perbedaan kepentingan secara adil dan tuntas dengan mengutamakan kepentingan dan hak-hak rakyat atas tanah. Pihak lain yang terlibat konflik hendaknya dilibatkan pada tahap berikutnya, setelah masyarakat dan pemda punya kesepahaman atas persoalan yang terjadi di lapangan.

Ketiga, dalam menyelesaikan kasus tanah semacam ini, pemda hendaknya menggunakan instrumen Ketetapan (Tap) MPR Nomor IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, UU No 5/1960 tentang Pokok-pokok Peraturan Agraria (UUPA), UU No 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan Keppres No 34/2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan yang pada esensinya memberi kewenangan/ruang yang besar bagi pemerintah daerah dalam menuntaskan masalah agraria, termasuk penyelesaian konflik tanah.

Keempat, sekarang ini, kebutuhan pembentukan kelembagaan dan mekanisme khusus untuk menyelesaikan sengketa tanah makin mendesak. Kemendesakan ini terutama disebabkan oleh cenderung meningkat dan mengerasnya konflik di lapangan. Untuk itu, di tingkat nasional perlu dibentuk Komisi Nasional untuk Penyelesaian Sengketa Tanah (Agraria) yang dibarengi dengan pembentukan komisi sejenis di daerah dengan menggunakan pendekatan transisional (*transitional justice*). Keberadaan mekanisme dan badan alternatif ini tidak perlu menunggu jatuhnya korban lebih banyak lagi.***

Sinar Harapan, 24 September 2003

Membangun Tanpa Menggusur

BEBERAPA hari belakangan ini, hampir setiap hari layar kaca dan media cetak dihiasi berita tentang penggusuran di perkotaan. Kita menyaksikan ratusan orang korban tak mampu menahan marah dan duka ketika mereka dipaksa untuk kehilangan rumah dan harta benda. Kemarahan dan kedukaan mereka ini dipicu operasi "penertiban" (baca: penggusuran) oleh pemerintah terhadap pemukiman "liar" dan "kumuh" di sejumlah kawasan DKI Jakarta.

Hampir seluruh korban penggusuran itu kaum miskin dan berstatus sebagai pendatang. Mereka digusur karena dianggap menduduki tanah pihak lain secara tidak sah menurut hukum serta menggangu ketertiban dan keindahan kota. Tidak disangkal bahwa sebagian besar penduduk miskin di perkotaan tidak memiliki bukti-bukti legal formal atas penguasaan tanah yang dijadikannya sebagai tempat bermukim. Tetapi, apakah atas dasar itu semua kaum miskin di perkotaan dapat dibenarkan untuk diperlakukan semena-mena?

Secara lugas, Tajuk Rencana harian ini telah mengulas tentang maraknya penggusuran kaum miskin di Jakarta (*Sinar Harapan,* 20/9/03) menarik untuk disambut. Peneropongan orientasi, model dan strategi pembangunan perkotaan yang dikaitkan kondisi pedesaan akan menjadi fokus khusus tulisan ini.

Akar persoalan

Fenomena penggusuran kaum miskin di perkotaan yang

sekarang ini menjadi *trend* erat kaitannya dengan strategi pembangunan perkotaan yang diskriminatif dan kenyataan kemiskinan itu sendiri sebagai akar persoalan. Fenomena penggusuran adalah anak kandung dari pembangunan dan kemiskinan di perkotaan.

Dalam konteks maraknya operasi "penertiban" pemukiman kaum miskin, pendekatan keamanan (*security approach*) kembali digunakan secara efektif oleh penguasa. Ini merupakan cermin dari pilihan strategi pembangunan kota yang melecehkan rasa kemanusiaan dan keadilan bagi kaum kecil. Padahal, jika kita mau konsisten dan konsekwen dengan semangat zaman reformasi dan demokrasi, maka strategi semacam itu sudahlah usang dan ketinggalan zaman.

Yang membuat hati terenyuh, ketika seorang Gubernur membenarkan penggusuran hanya gara-gara penduduk yang bersangkutan tidak memiliki kartu tanda penduduk kota setempat. Pembenaran ini terasa merendahkan martabat bangsa secara keseluruhan. Betapa yang namanya kebebasan warga untuk tinggal di mana saja di seluruh wilayah negaranya sendiri telah direduksi hanya menjadi urusan selembar surat keterangan. Alasan semacam ini, sekali lagi menunjukkan sikap pemerintah yang sangat kaku dan tidak arif dalam memandang persoalan kebangsaan.

Pemerintah sudah semestinya memahami kemiskinan sebagai akar persoalan yang memaksa kaum miskin membangun dan tinggal di pemukiman kumuh. Sempitnya akses kaum miskin terhadap lahan untuk pemukiman di perkotaan mesti diakui sebagai buah dari orientasi pembangunan perkotaan yang pada umumnya lebih memanjakaan kaum berduit. Kita tahu, peruntukan lahan di perkotaan lebih diprioritaskan untuk pengembangan kawasan bisnis, perkantoran, fasilitas umum, dan perumahan kelas menengah ke atas. Tapi kita juga tidak bisa menutup mata atas tingginya gejala penelantaran tanah di sekitar perkotaan. Sebagian lahan di kawasan kota Jabotabek telah dikuasai dan digunakan oleh pemodal besar sebagai objek spekulasi tanah. Kenyataan ini menjadi ironi yang gamblang di tengah kian terbatasnya akses kaum miskin kota atas lahan untuk

kebutuhan pemukimannya.

Dari setumpuk persoalan pembangunan di perkotaan dengan segala eksesnya, kini tengah diperlukan rumusan baru orientasi, model dan strategi pembangunan kota yang mengutamakan kepentingan kaum ekonomi lemah, berkeadilan sosial dan manusiawi.

Jalan keluar

Penanganan pemukiman kaum miskin di perkotaan dan penyelesaian akar dari persoalan tersebut menjadi pekerjaan rumah yang sedang ditunggu-tunggu. Ada beberapa hal yang layak dijadikan jalan keluar. *Pertama,* penghentian cara-cara kekerasan harus segera dilakukan dan menggantinya dengan cara persuasif. Mengedepankan musyawarah yang setara antara pemerintah kota, pemilik "sah" tanah yang dijadikan pemukiman, dan kaum miskin yang mendiaminya merupakan mekanisme paling gentle dan beradab dalam menyelesaikan konflik. Prinsip yang penting dipegang adalah kaum miskin memiliki hak yang sama dengan kaum yang tidak miskin dalam mendapatkan tempat tinggal dan pekerjaan di perkotaan. Tempat tinggal dan pekerjaan yang layak untuk kehidupan merupakan dua sendi hak asasi manusia setiap warga negara yang harus dijamin dan dipenuhi oleh setiap (pemerintahan) negara.

Kedua, memandang persoalan penguasaan tanah oleh kaum miskin kota semata-mata dengan menggunakan asas legalitas merupakan sikap yang jauh dari arif. Perlu pengkajian terlebih dahulu atas akar penyebab kenapa mereka memilih tinggal di kawasan yang bukan miliknya itu. Yang patut disegerakan sekarang adalah diluncurkannya kebijakan penyediaan sejumlah kawasan yang bisa diakses (dipakai dan dimiliki) kaum miskin untuk tinggal sekaligus mengembangkan kehidupannya secara bebas dan adil di sekitar perkotaan.

Bagi kaum miskin di perkotaan, negara seyogyanya memberikan jaminan (1) adanya perlindungan kepastian hak penguasaan dan pemanfaatan lahan dan pemukiman; (2) peningkatan kesejahteraan

bagi yang hak atas lahannya dialihkan atas permusyawaratan yang beradab untuk kepentingan publik; dan (3) terbebas dari segala tindak kekerasan ketika terjadi konflik penguasaan dan pengelolaan lahan. Untuk itu, pemerintah dan aparatusnya hendaknya menggunakan makna asli dari kata "penertiban", yakni suatu usaha menempatkan penduduk miskin sehingga mendapat tempat tinggal yang lebih aman dan layak.

Ketiga, gagasan untuk memanfaatkan lahan-lahan "tidur" yang diterlantarkan oleh para pemiliknya potensial untuk diabdikan bagi kepentingan kaum miskin kota sangat layak untuk dijalankan. Lahan terlantar yang berada di sekitar kota Jabotabek hendaknya dijadikan objek redistribusi bagi mereka yang membutuhkannya—menurut data olahan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) berjumlah ribuan hektar. Lahan terlantar itu bisa diprioritaskan untuk digunakan sebagai kawasan pemukiman kaum miskin dan lahan pertanian bagi kaum tani tak bertanah di sekitar perkotaan.

UU Pokok Agraria 1960 yang berwatak populis masih relevan untuk dijadikan rujukan dalam penyediaan tanah untuk kaum miskin. Adapun Keppres No. 34/2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, dan Tap MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan SDA dapat menjadi payung (politik) hukum yang sah bagi pemerintah dan rakyat termasuk kaum miskin kota, untuk mendorong "dibangunkannya" lahan yang telah "tertidur" pulas selama ini.

Pembaruan agraria

Menyelesaikan persoalan kaum miskin dan kemiskinan di kota tidak bisa dilepaskan dari usaha menyelesaikan masalah yang berkembang di pedesaan. Dalam wacana mengenai orientasi, model dan strategi pembangunan pedesaan yang dikenal luas, pelaksanaan Pembaruan Agraria merupakan pilihan paling tepat. Pembaruan agraria (reforma agraria) merupakan fondasi yang kokoh bagi pembangunan sosial.

Pembaruan agraria dalam arti luas adalah upaya perubahan atau perombakan sosial dengan melakukan perubahan terhadap struktur agraria yang timpang. Tujuan dari dijalankannya pembaruan agraria adalah untuk mencapai keadilan agraria yang tercermin dalam bentuk keadilan dalam penguasaan dan pemilikan tanah dan kekayaan alam lainnya. Terwujudnya keadilan agraria ini akan berpengaruh pada penciptaan struktur sosial yang sehat dan menjamin kebebasan bagi semua pihak. Dalam pengertian khusus, pembaruan agraria bermakna penyediaan tanah bagi kaum miskin desa (petani) agar dapat memperluas lapangan kerja sehingga mengurangi angka kemiskinan di pedesaan.

Untuk itu, Presiden dan DPR perlu mempercepat pelaksanaan program pembaruan agraria sebagaimana diamanatkan Tap MPR No. IX/2001. Hanya dengan komitmen yang kuat dari pemerintahan dalam menciptakan keadilan agraria maka kemiskinan dan ketidakadilan di pedesaan maupun di perkotaan akan terjawab secara sekaligus. Secara hakiki, mewujudkan kedamaian dan kesejahteraan bagi kaum miskin di desa dan kota kiranya menjadi bukti keberadaban kita sebagai sebuah bangsa.***

Sinar Harapan, 29 September 2003

Menimbang Penyempurnaan UUPA

TANGGAL 24 September 1960, Presiden Soekarno mengesahkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). Selama masa berlakunya, pelaksanaan UUPA mengalami pasang surut seiring pilihan orientasi politik agraria yang dianut penguasa.

Di akhir era kepemimpinan Soekarno, UUPA 1960 menjadi dasar bagi penyediaan tanah untuk petani miskin di pedesaan saat itu. Catatan sejarah menunjukkan, ketika UUPA dan PP tersebut dijalankan (1962-1964), aksi pendudukan tanah oleh petani marak di sejumlah daerah. Namun aksi pendudukan ini memancing konflik karena keengganan pemilik tanah luas untuk menyerahkan tanahnya. Ujung dari peristiwa ini adalah gejolak sosial politik. Ketegangan sosial di pedesaan itu telah menaikkan tensi politik secara nasional. Puncak ketegangan adalah tergulingnya Soekarno (1965). Sejak itu, program land reform otomatis terhenti total. UUPA 1960 secara praktis dibekukan. Yang lebih miris, jutaan kaum tani yang sempat menikmati hasil landreform diburu, ditangkapi, dan dipenjarakan tanpa proses pengadilan.

Di era Soeharto, UUPA 1960 "dikhianati" dengan munculnya sejumlah produk peraturan perundangan sektoral yang berkaitan dengan kekayaan alam. Misalnya, UU Kehutanan, Pertambangan, Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, Pengairan, Perikanan, dan sebagainya. Keseluruhan undang-undang sektoral ini mengandung

semangat memfasilitasi modal besar ketimbang memenuhi hak-hak rakyat banyak. Posisi UUPA 1960 kemudian terpinggirkan. Bahkan UUPA 1960 seakan hanya mengatur soal administrasi pertanahan saja, yang kewenangannya hanya mencakup 30 persen saja dari luas seluruh daratan Indonesia. Selebihnya diatur lewat UU Kehutanan (1967) yang diperbaharui menjadi UU No. 41/1999 dan undang-undang sektoral lain.

Sementara itu, politik sentralisme dan sektoralisme hukum serta kelembagaan pendukung telah memuluskan proses perampasan hak-hak rakyat atas tanah untuk kepentingan "pembangunan" *ala* Orde Baru.

Arah baru

Turunnya Soeharto pada Mei 1998, memunculkan sejumlah perubahan dalam kebijakan agraria. Kelahiran Tap MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam pada Sidang Tahunan MPR 2001 membawa angin segar. Pada 31 Mei lalu, Presiden Megawati Soekarnoputri juga telah mengeluarkan Keppres 34/2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan yang memberikan mandat kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk menyempurnakan UUPA 1960.

Ada sejumlah kelemahan dalam UUPA 1960 yang memang perlu diperbaiki. Kelemahan utama adalah terlalu dominannya konsepsi hak menguasai dari negara (HMN) atas tanah dan kekayaan alam. Pada kenyataan, konsep HMN ini telah banyak dimanipulasi penguasa untuk menyingkirkan dan menegasikan hak-hak rakyat atas tanah dan kekayaan alam lain. Pengakuan hak-hak masyarakat adat oleh UUPA 1960 sangat lemah. Sekalipun hak-hak ulayat berulang kali disebut dalam klausulnya, namun hampir seluruhnya memakai syarat yang justru melemahkan hak-hak adat itu sendiri. Misalnya, hak adat diakui sepanjang tidak bertentangan dengan "kepentingan nasional yang lebih luas".

Terkait dengan mandat penyempurnaan UUPA berdasarkan

Keppres 34/2003, penulis mencatat sejumlah hal yang patut diperhatikan. *Pertama,* penyempurnaan UUPA mestilah bermakna menguatkan semangat kerakyatan yang terkandung di dalamnya. Penyempurnaan mestilah menambah baik isi UUPA, bukannya menghapus atau menggantikannya dengan undang-undang yang semangat dan isinya sama sekali baru.

Kedua, menyempurnakan UUPA 1960 mestilah dilakukan secara hati-hati agar tidak terseret kepentingan globalisasi kapitalisme yang hendak mengukuhkan kepentingan ekonomi-politiknya di lapangan agraria.

Ketiga, penyempurnaan UUPA hendaknya meneguhkan posisinya sebagai payung bagi peraturan perundang-undangan agraria. Pengaturan atas sektor kehutanan, perkebunan, pertambangan, perairan, pertanian, pesisir dan laut, dan sebagainya mestilah mengacu pada UUPA.

Keempat, proses penyempurnaan UUPA hendaknya dijalankan secara demokratis dan partisipatif. Selain melibatkan departemen dan lembaga negara, juga pakar dan organisasi non-pemerintah (LSM) yang integritasnya teruji. Dan yang terpenting diajak bicara adalah rakyat yang paling berkepentingan atas agraria, yakni serikat petani, nelayan, masyarakat adat dan rakyat kecil pada umumnya.

Kelima, penyempurnaan UUPA 1960 harus diikuti dengan penyiapan basis sosial bagi pelaksanaan pembaruan agraria. Gerakan penyadaran, pendidikan politik dan pengorganisasian rakyat (petani) dan sosialisasi gagasan kepada publik secara luas mutlak dilakukan untuk memastikan agenda pembaruan agraria menjadi agenda bersama bangsa. Dengan demikian konflik horizontal sesama anak bangsa akibat dijalankannya pembaruan agraria dapat kita hindari sejak dini.***

Lekuk-liku Politik Agraria
(Catatan atas Artikel Khudori)

ARTIKEL Khudori, Masa Depan Pembaruan Agraria (*Kompas*, 23/9/03) telah "memindahkan" beberapa kalimat yang ditulis Erpan Faryadi (Sekjen KPA) dalam makalah Masa Depan Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam di Indonesia, yang disajikan dalam seminar 30 Juli 2003 di Jakarta. Bahkan Khudori telah "memindahkan" analisis dan rekomendasi yang dirumuskan Pokja Ornop PA-PSDA.

Beberapa bagian tulisan Khudori sama persis dengan yang tertuang dalam Kertas Posisi Pokja bertajuk Pertahankan dan Jalankan Mandat-mandat yang Terkandung dalam Tap MPR No IX/2001, tertanggal 27 Juli 2003. Kertas Posisi ini adalah rujukan Pokja dalam advokasi Sidang Tahunan MPR (Agustus 2003). Kami menghargai Khudori dalam memublikasikan gagasan tentang pentingnya pembaruan agraria dengan mengacu dokumen yang telah dirumuskan individu/lembaga yang selama ini bekerja pada tema PA-PSDA. Namun, kami juga mengkritik Khudori yang tidak menyebut sumber tulisan. Akan lebih elok jika Khudori menyebutnya sebagaimana etika penulisan yang lazim.

Tulisan ini tidak bermaksud berpanjang lebar mengkritik kekhilafan Khudori, namun mengulas lekuk-liku dinamika perubahan kebijakan agraria yang mempengaruhi wajah politik agraria dewasa ini. Pada bagian akhir, penulis menawarkan arah pembaruan kebijakan agraria yang layak ditempuh.

Dinamika kebijakan

Sebagaimana telah ditulis banyak pihak—terakhir Prof Maria S.W. Sumardjono (*Kompas,* 24/9)—payung politis Pembaruan Agraria telah dirumuskan dalam Tap MPR No IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan SDA.

Ketetapan ini memandatkan penataan ulang struktur penguasaan tanah, penyelesaian konflik, dan pemulihan ekosistem melalui pembaruan peraturan perundang-undangan. Namun berdasar hasil pemantauan Pokja Ornop PA- PSDA dalam dua ST MPR (2202-2003), kenyataannya Presiden dan DPR belum membuat langkah nyata yang komprehensif. Dalam *progress report* Presiden pada ST MPR 2002 dan 2003, implementasi Tap ini tidak dilaporkan.

Setelah didesak berbagai pihak, baru dalam Tap No VI/2002 tentang Rekomendasi pada ST 2002 dituangkan rekomendasi kepada Presiden untuk: "Menyiapkan penyusunan peraturan perundang-undangan yang mengatur redistribusi dan pemanfaatan sumber daya alam, termasuk Bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta menyelesaikan berbagai konflik pemanfaatan sumber daya alam dan agraria yang timbul selama ini, sekaligus mengantisipasi konflik masa datang guna mencapai keadilan dan kepastian hukum sebagaimana telah ditetapkan dalam Tap IX/MPR/2001".

ST MPR 2003 kembali mengukuhkan keberadaan Tap MPR No IX/2001. Berdasar Tap MPR No I/2003 tentang hasil peninjauan materi dan status hukum ketetapan MPR/MPRS, Tap No IX/2001 termasuk kategori ketetapan yang masih "berlaku sampai adanya undang-undang", dan "...tetap berlaku sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut" (Pasal 4 poin 11).

Lebih jelas lagi, Tap MPR No V/2003 tentang Saran kepada Presiden dan DPR, bagi pelaksanaan Reformasi Agraria, diantaranya menyarankan untuk "Menyelesaikan berbagai konflik dan permasalahan di bidang agraria secara proporsional dan adil, mulai dari persoalan hukum sampai implementasinya di lapangan dan

bersama-sama DPR membahas Undang-Undang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yang akan berfungsi sebagai UU Pokok".

Masih dalam Tap MPR No V/2003, antara lain menyarankan, "Membentuk lembaga atau institusi independen lain untuk menyusun kelembagaan dan mekanisme penyelesaian konflik agraria dan sumber daya alam guna menyelesaikan sengketa agraria dan sumber daya alam agar memenuhi rasa keadilan kelompok petani, nelayan, masyarakat adat, dan rakyat umumnya sehingga berbagai konflik dan kekerasan dapat dicegah dan ditanggulangi".

Dinamika kebijakan itu seyogianya memberi peluang kian lebar bagi persiapan pelaksanaan Pembaruan Agraria. Untuk itu, peluang ini harus ditangkap dengan menyiapkan aneka rumusan pembaruan kebijakan komprehensif dan basis sosial di tingkat rakyat secara lebih sistematis dan solid.

Kepungan RUU sektoral

Belum ada perubahan berarti dalam merealisasi perintah, penugasan, maupun saran MPR. Sebaliknya, yang berlangsung adalah (1) diteruskannya watak sektoralisme dalam mengurus tanah dan kekayaan alam melalui inisiatif penyusunan RUU sektoral; dan (2) terjadi pembiaran atas meningkatnya tindakan kekerasan aparat negara terhadap petani, nelayan, masyarakat adat, dan kaum miskin kota yang mengalami konflik agraria dengan badan usaha swasta maupun milik negara.

Pembaruan Agraria seharusnya menjadi prioritas utama pembangunan ekonomi dan sosial politik bangsa Indonesia. Tetapi, tantangan kolaborasi modal dan negara kian mengental yang ditandai penyusunan berbagai RUU sektoral. Gagasan awal sejumlah RUU ini didorong kepentingan kaum neo-liberal yang menghendaki privatisasi dan liberalisasi tanah dan kekayaan alam milik bangsa Indonesia guna kepentingan kapitalisme global. Sejumlah RUU kini tengah antre menunggu pembahasan dan pengesahan, seperti RUU Perke-

bunan, RUU Sumber Daya Air, RUU Sumber Daya Genetika, RUU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, RUU Pertambangan, RUU Perikanan, RUU Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan aneka rancangan perundang-undangan lainnya.

Selain secara substansi banyak mengandung kelemahan, proses penyusunan RUU ini tidak didasarkan konsep yang integratif. Pengajuan RUU sektoral yang baru juga dapat dikatakan melompati proses peninjauan kebijakan yang masih berlaku dan potensial melanggengkan sektoralisme dalam pengelolaan sumber daya alam. Yang diperlukan kini adalah pengkajian ulang peraturan perundang-undangan (kebijakan) yang ada sebagaimana secara tegas tertuang dalam Tap MPR No IX/2001, Pasal 6.

Jalan tengah

Bagaimana pun, ketetapan MPR yang diuraikan itu baru bersifat payung politik yang perlu dijabarkan ke dalam berbagai bentuk kebijakan nyata sehingga berdampak nyata pada perubahan di lapangan. Lahirnya berbagai UU yang seideal apa pun belum menjamin Pembaruan Agraria yang berpihak kepada rakyat dapat terlaksana. Inilah tantangan utamanya. Adanya kebijakan negara dan keterlibatan aktif rakyat memastikan keberhasilan pembaruan agraria. Inilah pembaruan agraria jalan tengah, seperti diperkenalkan Noer Fauzi (2001). Tampaknya "jalan tengah" yang paling mungkin ditempuh di Indonesia saat ini, yang mensyaratkan hubungan antara pemerintahan yang berpihak pada rakyat dengan rakyat yang berkesadaran serta berpartisipasi dalam Pembaruan Agraria.

Pembaruan Agraria Jalan Tengah merupakan sebuah proses berdimensi ganda: (i) perubahan pemerintahan, dari fungsi lama yang merupakan alat dari penguasa yang antirakyat, kembali ke fungsi asal, sebagai badan kekuasaan milik rakyat, yang karenanya wajib mengabdikan diri pada rakyat; dan (ii) membuka jalan bagi proses-proses pendidikan politik yang menemukan pengetahuan-pengetahuan baru melalui pengalaman nyata berpartisipasi dalam peru-

bahan sebagai akibat keterbukaan yang dimungkinkan oleh pemerintahan bervisi baru (Fauzi, 2003).

Secara khusus, setelah memahami lekuk-liku politik agraria terkini kita perlu mengingatkan pengelola negara (Presiden dan DPR): *Pertama,* agar amanat Tap MPR No IX/2001, sebagaimana dikukuhkan oleh Tap MPR No VI/2002, Tap MPR No I/2003, dan Tap MPR No V/2003, segera dijalankan. Presiden dan DPR dalam waktu satu tahun (2003-2004) dituntut menyusun aneka peraturan pelaksanaan dari aneka ketetapan MPR, terutama terkait penyusunan peraturan payung, penataan struktur agraria, penyelesaian konflik, dan pemulihan kerusakan ekosistem.

Kedua, agar bijaksana dalam menyempurnakan UUPA 1960. Penyempurnaan UUPA yang diamanatkan Keppres No 34/2003 harus dilakukan secara hati-hati. Para penyempurna UUPA hendaknya tetap menjaga semangat kerakyatan dari UUPA 1960 sambil menghindari intervensi/infiltrasi dari kekuatan kapitalisme asing maupun kapitalisme bangsa sendiri yang nyata-nyata piawai menghisap rakyat dan gemar mengeksploitasi kekayaan alam kita.

Ketiga, aktif melibatkan organisasi rakyat sejati dalam penyusunan langkah persiapan hingga pelaksanaan Pembaruan Agraria, termasuk dalam perumusan kebijakan. Keterlibatan rakyat secara kualitatif akan memperkuat basis legitimasi sosial dari pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan kekayaan alam. Pelibatan rakyat menjadi hal prinsip karena kepada mereka segala upaya pembaruan diabdikan.***

Kompas, 17 November 2003

Menjaring Komitmen demi Keadilan Agraria

KOMITMEN pemerintah untuk menjalankan pembaruan agraria merupakan syarat mutlak keberhasilan pembaruan agraria. Keberpihakan pemerintah kepada rakyat menjadi keharusan yang tak bisa ditawar karena makna hakiki pembaruan agraria yang asli adalah menyediakan keadilan bagi segenap rakyat.

Beberapa waktu lalu, Badan Pertanahan Nasional bersama Universitas Gadjah Mada di Yogyakarta (18/10) menggelar Diskusi Panel Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan di Bidang Sumber Daya Agraria dalam Rangka Pelaksanaan Tap MPR No IX/2001 yang berhasil membuka cakrawala baru. Diskusi ini merupakan langkah penting untuk mempercepat perubahan kebijakan sebagai dasar legal pembaruan agraria.

Diskusi diikuti seratus lebih peserta utusan dari berbagai departemen sektoral, juga sejumlah pakar dari berbagai perguruan tinggi dan aktivis organisasi nonpemerintah (LSM), bahkan dari kalangan asosiasi bisnis pengelolaan kekayaan alam. Secara substansi, diskusi ini penting dalam konteks menjaring komitmen bersama bagi pembentukan kebijakan agraria yang komprehensif dan harmonis.

Kekeliruan kebijakan

Kekeliruan kebijakan agraria selama ini bukan pada implementasi, tetapi pada ideologi, paradigma, konsep, dan orientasi politiknya.

Berbarengan dengan itu, sejumlah peraturan perundangan-undangan agraria disusun sendiri-sendiri sehingga memicu disharmoni kebijakan sebagai implikasinya. Bahkan, berbagai kebijakan agraria telah menuai ketegangan yang menjurus konflik antarkebijakan.

Penetapan visi, misi, dan program sektoral yang sendiri-sendiri hanya dapat dipahami (disetujui) lingkaran dalam departemen sektoral bersangkutan. Kenyataan ini terpantul dari berbagai rumusan peraturan perundang-undangan yang parsial dan menempatkan kekayaan alam secara eksklusif, tidak *integrated* sebagai satu kesatuan ekosistem yang semestinya diurus secara holistik. Kekeliruan kebijakan agraria terutama tercermin pada fenomena konsentrasi penguasaan tanah dan kekayaan alam di tangan sekelompok kecil orang berduit, sementara puluhan juta petani dibiarkan tak bertanah dan tergusur terus.

Kebijakan yang ada sudah carut-marut, kini sejumlah departemen sektoral malah mengajukan agenda legislasi baru berupa penyusunan RUU sektornya sendiri-sendiri. Sering dikatakan, pengajuan RUU tanpa pengkajian ulang atas kebijakan yang masih berlaku (*policy review*) bukan saja tidak menjadi solusi, tetapi akan melanggengkan kekeliruan kebijakan. Yang dinantikan ialah persamaan kesadaran akan pentingnya platform bersama yang meletakkan tanah dan kekayaan alam sebagai milik bersama dan milik bangsa, meminjam Prof Maria S.W. Sumardjono (2003), sebagai *public goods* atau *social goods*. Karena itu, penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam hendaknya mencerminkan semangat "untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat", sebagaimana dipahat Pasal 33 Ayat 3 konstitusi kita.

Dalam kenyataan inilah gagasan tentang pembaruan kebijakan agraria hendak diletakkan. Namun, ide harmonisasi kebijakan agraria yang diajukan BPN- UGM tidak perlu menjebak kita masuk perangkap perubahan yang tambal sulam sehingga tidak efektif mengubah problem agraria yang sebenarnya.

Lemahnya komitmen

Selain kekeliruan kebijakan, lemahnya komitmen pemerintah untuk menjalankan pembaruan agraria terpantul dari ungkapan pemikiran yang sektoral dan tidak sensitif terhadap krisis agraria. Ketidakmaupahaman atas kenyataan di lapangan dan ketidakmaumengertian aparat pemerintahan atas langkah yang seharusnya ditempuh untuk memperbaiki kenyataan agraria menjadi gejala yang mencolok. Faktor ini dapat menjadi batu sandungan bagi pembaruan watak suprastruktur pemerintahan.

Ketidakadilan akibat ketimpangan penguasaan tanah dan konflik agraria tidak ditangkap pemerintah sebagai kenyataan, tetapi sebatas "kasus". Masih banyak pejabat yang menganggap ketimpangan dan konflik agraria sebagai isapan jempol yang diembuskan kalangan yang "pada dasarnya tidak suka" pemerintah, contoh terbaru, kasus gugatan seorang kepala polda atas aktivis LSM di Sulawesi Selatan gara-gara si aktivis menuntut pencopotan kepala polda yang dianggap bertanggung jawab atas tragedi Bulukumba.

Padahal, mengubah secara total kebijakan yang rusak dengan mengubah watak pelaksana kebijakan adalah dua hal yang sama pentingnya dan sama nilainya dalam merealisasikan tujuan perubahan itu sendiri. Kebijakan yang benar dan aparat yang baik melekat pada satu keping mata uang yang sama. Perubahan kebijakan agraria tanpa watak baru aparat pemerintahan hanya menjadikan perubahan berhenti pada teks tanpa konteks. Pembaruan agraria pun menjadi tak ubahnya macan kertas.

Sejumlah watak lama aparat yang harus segera ditumpas tuntas di antaranya merasa paling benar sendiri, mengabaikan rakyat, rela disogok golongan berkantong tebal, dan memasabodohkan kehancuran ekologi. Kebijakan yang lahir dari watak aparat semacam ini mestilah antirakyat dan antikelestarian alam.

Watak baru yang seharusnya melekat di sanubari aparat hendaknya tertuang dalam konsepsi kebijakan yang terpantul dalam praktik pelayanan kepemerintahan, berupa menerima perbedaan, sudi men-

dengar suara pihak terlemah, mengutamakan kepentingan rakyat banyak-khususnya kaum tani, buruh, nelayan, masyarakat adat, dan miskin kota-serta menjaga kelangsungan layanan alam demi masa depan bangsa.

Syarat perombakan

Guna menjawab kekeliruan kebijakan dan lemahnya komitmen aparat di atas, maka mengubah sedikit-sedikit kulit kebijakan dan memperbaiki bagian tertentu saja dipastikan bukan jawaban tepat. Yang diperlukan lebih dari itu, yakni perombakan total dan mendasar yang mengubah akar-akar ideologis, paradigmatik, konsepsi sekaligus orientasi politik yang melekati sekujur tubuh kebijakan dan mengaliri darah-nadi aparatnya.

Perombakan kebijakan dimaksudkan untuk menjawab tiga problem agraria (ketimpangan, konflik, dan kehancuran ekologis) sekaligus. Hemat penulis, untuk melancarkan perombakan kebijakan perlu syarat. Pertama, keberanian mengubah ideologi pembangunan pertumbuhan ekonomi kapitalistis ke kerakyatan yang berkeadilan. Perlu kehendak kuat untuk memilih ideologi dan orientasi politik agraria baru yang jauh dari watak eksploitatif, diskriminatif, sentralistis, dan kapitalistis.

Kedua, perlu kesungguhan politik pemerintah (presiden dan menteri serta pejabat pembantunya) dan legislatif guna membongkar total seluruh bangunan peraturan perundang- undangan agraria produk Orba lalu meletakkan dasar-dasar kebijakan baru yang mengabdi rakyat. Dibutuhkan keteguhan menolak segala dikte kekuatan kapitalisme global dalam pembentukan kebijakan meski diiming-imingi kemudahan meraup bantuan (baca: utang) luar negeri.

Ketiga, perlu kesiapsiagaan aparat pembentuk maupun pelaksana kebijakan agraria dalam merespons dinamika sosial di lapangan. Para menteri dan pejabat di tiap departemen/institusi sektoral dari pusat hingga daerah harus menghayati betul arah perombakan kebijakan agraria yang akan ditempuh. Aparat yang antirakyat sebaiknya

diamputasi dan yang tak mau ikut gerbong, dirumahkan saja.

Hemat penulis, inilah langkah drastis guna mempercepat terwujudnya keadilan agraria. Tanpa itu semua, selain berjalan lamban, perubahan terancam tinggal sekadar mimpi belaka.***

Belasan Pasal UUPA Masih Relevan dan Perlu

BADAN Pertanahan Nasional (BPN) tengah menyusun "RUU tentang Sumberdaya Agraria" sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Penulis pernah mengajukan catatan yang patut diperhatikan dalam rangka penyempurnaan UUPA ini melalui artikel "Menimbang Penyempurnaan UUPA" (*Sinar Harapan,* 29/9/2003). Namun tampaknya catatan tersebut tidak sanggup mempengaruhi BPN sebagai pemegang amanat untuk penyempurnaan sebuah "pusaka" yang teramat penting bagi negeri agraris ini.

Belum lama ini, BPN menggelar dua putaran konsultasi publik RUU tentang Sumberdaya Agraria, yakni pada tanggal 27 April di Jakarta, dan 2 Juni 2004 di Yogyakarta. Karena kehadiran RUU ini potensial meruntuhkan sendi-sendi politik hukum agraria populistik yang dikandung UUPA, maka kritik perlu dilancarkan. Tulisan ini khusus mengkritik segi proses dari RUU tentang Sumberdaya Agraria—dengan keyakinan, tanpa proses yang baik mustahil terbentuk hukum yang baik. Secara detail, penulis bersama lima sejawat (Gunawan Wiradi, Sediono M.P. Tjondronegoro, Noer Fauzi, Dianto Bachriadi dan Erpan Faryadi) telah melayangkan "Kritik Terhadap Naskah Rancangan Undang-Undang tentang Sumberdaya Agraria" (27 April 2004).

Dari hasil penelusuran terhadap naskah RUU tentang Sum-

berdaya Agraria, dapatlah disimpulkan bahwa RUU ini bukan upaya menyempurnakan UUPA seperti yang dimaksud para pendorong revisi UUPA—salah satunya KPA sejak 1995. RUU ini sangat gamblang berniat mengubah dan mengubur UUPA. Perhatikan pasal 67 RUU itu, "Pada saat berlakunya Undang-Undang ini, ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dinyatakan tidak berlaku".

Belasan pasal masih relevan

Dalam hal prosedur perubahan, seperti ditekankan Ahmad Sodiki (2004), pembaruan yang dipilih oleh konseptor RUU ini adalah dengan perubahan total atau penggantian tanpa mempertimbangkan aspek positif UUPA. Dengan demikian RUU tentang Sumberdaya Agraria bukanlah upaya untuk menyempurnakan, melainkan mengubah dan mengganti secara keseluruhan UUPA. Suatu upaya berbahaya, karena ada belasan pasal dalam UUPA yang masih relevan dengan kebutuhan bangsa sehingga perlu dipertahankan.

Di sisi lain, upaya mengganti UUPA sesungguhnya dapat dikatakan bertentangan dengan Tap MPR No. IX/2001, yang (dalam pasal 6) "menugaskan DPR RI bersama Presiden RI untuk segera mengatur lebih lanjut pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam serta mencabut, mengubah dan/atau mengganti semua undang-undang dan peraturan pelaksanaannya *yang tidak sejalan* dengan Ketetapan ini" (–cetak miring dari penulis). Jika dikaji saksama, UUPA bukanlah UU "yang tidak sejalan", ia justru signifikan dijadikan dasar bagi praktik pembaruan agraria sebagaimana dimandatkan TAP itu.

BPN sangat eksklusif. Proses penyusunan RUU Sumberdaya Agraria tak dapat dikatakan *legitimate*. Departemen/instansi terkait agraria lain sekadar dikonsultasi oleh BPN. Hal ini berbeda jauh dengan proses panjang dan terbuka yang dilakukan penyusun UUPA, di bawah kepemimpinan Soekarno. Perumusan Rancangan UUPA digarap Panitia Negara yang terdiri dari pejabat pemerintah, anggota

parlemen dan organisasi rakyat (tani) sejak 21 Mei 1948 hingga UUPA diundangkan 24 September 1960. Bayangkan, hasil kerja puluhan tahun itu hendak dihapus dalam hitungan bulan dengan proses yang penuh kelemahan.

Langkah korektif

RUU ini pun tidak diawali kajian menyeluruh atas peraturan perundang-undangan agraria yang ada oleh seluruh instansi sektoral terkait agraria. Padahal TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam, telah menggariskan arah kebijakan yang mestinya bersendikan kaji ulang kebijakan dan sinkronisasi kebijakan antarsektor (lihat: Pasal 5 1 (a) dan [2 (a). Konsultasi publik yang dilakukan BPN sangat terbatas, baik dari sisi kuantitas maupun kualitas metodologinya.

Agar penyempurnaan UUPA dapat mendekati kesempurnaan, maka pemerintah hendaknya segera mengambil langkah korektif dengan menolak RUU tentang Sumberdaya Agraria. Daripada memaksakan RUU ini menjadi undang-undang maka lebih baik UUPA 1960 tetap dipertahankan apa adanya. Jika mau dilanjutkan, jelas diperlukan waktu yang lebih cukup. RUU ini jangan terburu-buru disahkan, sekalipun Keppres 34/2003 mematok 1 Agustus 2004 sebagai batas waktu penyempurnaan UUPA.

Ada beberapa langkah praktis yang mestinya dilakukan. *Pertama,* mendesak untuk disusun ulang perencanaan kerja penyempurnaan UUPA yang lebih terbuka dan melibatkan seluruh instansi terkait agraria. Kalangan petani, nelayan, masyarakat adat dan kaum miskin di perkotaan perlu diutamakan keterlibatannya. Demikian pula dengan pelibatan ahli agraria dan organisasi non-pemerintah yang punya kapasitas dan komitmen. Mekanisme konsultasi publik, debat publik dan berbagai forum penyerapan aspirasi secara lebih banyak dan luas hendaknya menjadi bagian dari desain baru itu. Kepanitiaan nasional/negara yang multipihak dalam penyusunan R-UUPA (1948-1960) patut ditiru untuk menyempurnakan UUPA.

Kedua, penyempurnaan UUPA hendaknya dalam format amandemen. Idealnya adalah usaha menjadikan UUPA lebih baik atau lebih jelas dari naskah aslinya. Penyempurnaan itu diarahkan pada ketentuan-ketentuan hukum yang perlu perubahan, penggantian, penambahan atau pengurangan. Karena, meminjam Wiradi (2004), makna penyempurnaan yang sejati adalah *selected correction.* Pasal-pasal yang masih berlaku dicantumkan apa adanya, dengan kemungkinan tata urut pasal yang diubah, sehingga terjadi restrukturisasi pasal (Sodiki, 2004).

Ketiga, bagaimana pun menyempurnakan UUPA butuh perhatian saksama dari semua pihak, terutama komitmen politik dari Presiden-Wakil Presiden dan jajarannya di kabinet serta kalangan DPR. Para pucuk pimpinan negara hendaknya menyadari arti penting penyediaan payung politik hukum agraria yang kondusif bagi praktik pembaruan agraria melalui UUPA yang lebih sempurna.***

Sinar Harapan, 5 Juli 2004

Menanti Presiden Pro Agraria

SIAPA pun yang bercita-cita menjadi pemimpin bangsa Indonesia, hendaknya menyadari betul bahwa negeri yang akan dipimpinnya adalah negeri agraris yang dihuni mayoritas penduduk yang tergantung pada sumber-sumber agraria, yakni petani, nelayan dan masyarakat adat. Karenanya, setiap calon pemimpin nasional sudah sewajarnya mengetahui secara persis persoalan dasar yang tengah dihadapi bangsa agraris ini. Lantas memiliki komitmen serta kapasitas mumpuni dalam menjawab tali-temali persoalan tersebut.

Mengacu naskah "Kerangka Pelaksanaan Pembaruan Agraria" karya penulis bersama Sediono M.P. Tjondronegoro, Gunawan Wiradi, Dianto Bachriadi, Noer Fauzi, Dadang Juliantara, Erpan Faryadi, dan Agustiana (15 Juni 2004), tulisan ini hendak menyisipkan pesan kepada capres dan cawapres yang bertarung pada Pemilu 2004.

Ketimpangan penguasaan, konflik atas sumber-sumber agraria dan menurunnya kualitas lingkungan hidup menjadi problem faktual yang mendorong perlunya pembaruan agraria. Sedikit orang yang menguasai sangat banyak versus begitu banyak orang yang menguasi sedikit menjadi potret ketimpangan di lapangan agraria warisan masa lalu, sejak feodalisme, kolonialisme, kemerdekaan hingga Orde Baru. Ribuan konflik agraria yang menjatuhkan banyak korban di atas jutaan hektar tanah sengketa menjadi kenyataan yang juga belum ditemukan solusinya.

Demetrio Cristodolou (1990), seorang mantan pejabat senior FAO (*Food and Agriculture Organisation*) menyimpulkan bahwa land reform atau reforma agraria adalah anak cucu dari konflik agraria. Namun, reforma agraria tidaklah sesempit penyelesaian konflik agraria. Tujuan umumnya adalah penciptaan keadilan sosial, peningkatan produktivitas dan kesejahteraan rakyat, khususnya kaum tani.

Dalam pelaksanaan reforma agraria, peran negara (khususnya pemerintah) tidaklah tergantikan. Seorang ahli pembaruan agraria, Solon Baraclough menunjukkan bahwa pembaruan agraria tanpa partisipasi negara adalah suatu "*contradiction in terms*". Ahli lainnya, Hung-chao Tai (1974), menandaskan bahwa agar mujarab, program land reform bukan hanya membutuhkan usaha pemerintah, melainkan harus disusun sebagai operasi paksa mengubah struktur agraria secara drastis dalam waktu yang cepat.

Program pokok

Untuk memuluskan pembaruan agraria, ada banyak hal yang mesti diurus dan disiapkan. Kita dapat mendasarkan diri pada pengalaman 12 negara—Chile, Ekuador, Mexico, Nicaragua, Mesir, Siria, Libya, Tunisia, Kenya, Spanyol, Italia dan Taiwan, sebagaimana dilaporkan Sein Lin (1974) dalam buku *Land Reform Implementation: A Comparative Perspective.* Ada sepuluh aspek utama: mandat konstitusional, hukum agraria dan penegakannya, organisasi pelaksana, sistem administrasi agraria, pengadilan, desain rencana dan evaluasi, pendidikan dan latihan, pembiayaan, pemerintahan lokal, dan organisasi petani.

Dalam konteks inilah, peran kepemimpinan nasional untuk membuka jalan yang lapang bagi praktik pembaruan agraria dibutuhkan—bahkan tak tergantikan. Mengikis habis ketimpangan, menuntaskan konflik sekaligus memulihkan lingkungan hendaknya menjadi tiga agenda pokok kepemimpinan nasional Indonesia masa depan.

Setelah secara konsepsi, pembaruan agraria dijadikan bagian

dari "ideologi" kepemimpinan nasional masa depan, maka perlu diturunkan ke dalam kerangka kerja programatik. Untuk konteks Indonesia, sebenarnya kita masih punya Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sebagai dasar legal pelaksanaan pembaruan agraria.

Namum sayang selama 30 tahun lebih, Orde Baru menyelewengkannya untuk kepentingan modal besar dan kekuasaan belaka. Kita juga punya Ketetapan MPR No. IX tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam, namun juga sayang, pemerintahan produk reformasi belum sanggup menjalankannya.

Terdapat tiga langkah strategis yang patut diperhatikan kepemimpinan nasional mendatang. *Pertama,* melakukan kaji ulang terhadap seluruh peraturan perundang-undangan keagrariaan yang ada untuk sinkronisasi kebijakan antarsektor. *Kedua,* menyusun strategi pelaksanaan reforma agraria melalui inventarisasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam. Inventarisasi ini berguna terutama untuk penyelesaian konflik dan penataan kembali struktur agraria, mempermudah akses informasi bagi masyarakat, dan memulihkan ekosistem yang rusak. *Ketiga,* mempersiapkan prakondisi pelaksanaan seluruh kegiatan dengan menguatkan kelembagaan, kewenangan organisasi pelaksanaannya, dan penyediaan pembiayaannya.

Agenda operasional

Agar lebih operasional, setelah kepemimpinan nasional terbentuk melalui Pemilu 2004, hendaknya dilakukan langkah konkret berikut. *Pertama,* mengupayakan pembentukan suatu Panitia Negara untuk mengkaji ulang peraturan perundang-undangan agraria yang tumpang tindih dan/atau bertentangan satu sama lainnya. Menjadikan UUPA sebagai dasar sekaligus payung dari kajian tersebut.

Atas dasar hasil kaji ulang itulah kemudian dilakukan: (a) penyempurnaan UUPA agar masalah-masalah keagrariaan saat ini dapat diatasi dengan dasar hukum yang lebih kuat dan komprehensif,

(b) menyesuaikan seluruh peraturan perundang-undangan keagrariaan lainnya dengan UUPA yang telah disempurnakan itu.

Kedua, mengusahakan lahirnya Kementerian Negara Reforma Agraria atau Badan Otorita Reforma Agraria yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Tugas utama kementerian/badan ini meliputi: (a) menyiapkan prakondisi berupa pembiayaan dan kelembagaan, merumuskan strategi dan merencanakan pelaksanaan reforma agraria, (b) mengkoordinasikan departemen-departemen terkait dan badan-badan pemerintahan lainnya, termasuk pemerintah daerah dan organisasi masyarakat untuk mempercepat pelaksanaan reforma agraria, dan (c) menangani konflik agraria warisan masa lalu maupun konflik yang muncul akibat pelaksanaan reforma agraria.

Persoalannya kini, apakah para capres dan cawapres yang tengah bertarung cukup menyadari akan seriusnya problem agraria sekaligus meyakini realistisnya solusi reforma agraria yang ditawarkan di atas? Tampaknya, kita masih harus menunggu sambil berharap cemas.***

Kompas, 24 September 2004

Pemerintah Baru dan Konflik Agraria

KONFLIK agraria di Indonesia merupakan soal super serius. Namun penyelenggara negara tak pernah serius menanganinya. Dampaknya, pemenuhan rasa keadilan bagi korban kian mengawang-awang. Absennya keadilan agraria menjadi kisah berulang setiap kita merayakan Hari Tani Nasional, 24 September.

Pembentukan pemerintahan baru melalui Pemilu 2004 menghadirkan peluang untuk mendesakkan penyelesaian konflik agraria ke tubuh negara. Hasil Pemilu 2004 layak menjadi pembuka jalan penyelesaian konflik agraria sebagai bagian pembaruan agraria. Untuk itu diperlukan keutuhan gagasan bagaimana konflik agraria diselesaikan, sekaligus strategi jitu pelibatan seluruh komponen bangsa yang terkait di dalamnya.

Artikel ini mengurai realitas konflik agraria di Indonesia kini, dikaitkan urgensi pembaruan agraria. Dikupas pula gagasan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNuPKA), mengacu naskah akademik pembentukan KNuPKA (Juli 2004) karya Tim Kerja yang dibentuk Komnas HAM.

Konflik agraria

Konsorsium Pembaruan Agraria merekam 1.753 kasus konflik agraria struktural, yaitu kasus-kasus konflik yang melibatkan penduduk berhadapan dengan kekuatan modal dan/atau instrumen negara. Dengan menggunakan pengelompokan masyarakat dalam tiga

sektor, seperti dikemukakan Alexis Tocqueville (1805-1859), konflik agraria struktural dapat dinyatakan sebagai konflik kelompok masyarakat sipil "melawan" dua kekuatan lain di masyarakat, yakni: sektor bisnis dan/atau negara.

Sejak 1970 hingga 2001, seluruh kasus yang direkam KPA tersebar di 2.834 desa/kelurahan dan 1.355 kecamatan di 286 daerah (Kabupaten/Kota). Luas tanah yang disengketakan tidak kurang dari 10.892.203 hektar dan mengorbankan setidaknya 1.189.482 KK. Kasus sengketa dan/atau konflik disebabkan kebijakan publik. Konflik yang paling tinggi intensitasnya terjadi di sektor perkebunan besar (344 kasus), disusul pembangunan sarana umum dan fasilitas perkotaan (243 kasus), perumahan dan kota baru (232 kasus), kawasan kehutanan produksi (141 kasus), kawasan industri dan pabrik (115 kasus), bendungan dan sarana pengairan (77 kasus), sarana wisata (73 kasus), pertambangan besar (59 kasus) dan sarana militer (47 kasus).

Posisi negara (yang direpresentasikan lembaga pemerintah, badan-badan usaha milik negara/daerah, maupun institusi militer) kerap muncul sebagai "lawan" rakyat. Tampilnya pemerintah sebagai lawan sengketa rakyat, sering terjadi pada berbagai jenis sengketa: pembangunan sarana umum dan fasilitas perkotaan, perkebunan besar, perumahan dan kota baru, bendungan dan sarana pengairan, sarana wisata, areal kehutanan produksi, dan sarana militer.

Perusahaan swasta juga kerap menjadi lawan sengketa rakyat pada kasus perkebunan besar, perumahan dan kota-kota baru, kawasan kehutanan (untuk tujuan produksi maupun konservasi), pengembangan kawasan industri dan pabrik.

Relevansi pembaruan agraria

Konflik agraria adalah salah satu tema sentral wacana pembaruan agraria. Christodoulou (1990) mengatakan, bekerjanya pembaruan agraria tergantung watak konflik yang mendorong dijalankannya pembaruan. Artinya karakteristik, perluasan, jumlah, eskalasi, dan de-eskalasi, pola penyelesaian dan konsekuensi yang ditimbul-

kan oleh konflik-konflik agraria di satu sisi dapat membawa dijalankannya pembaruan agraria (menjadi alasan obyektif dan rasional), di sisi lain menentukan bentuk dan metode implementasi pembaruan sendiri.

Konflik agraria mencerminkan keadaan tidak terpenuhinya rasa keadilan bagi kelompok masyarakat yang mengandalkan hidupnya dari tanah dan kekayaan alam lain, seperti kaum tani, nelayan, dan masyarakat adat. Bagi mereka, penguasaan atas tanah adalah syarat keselamatan dan keberlanjutan hidup. Namun, gara-gara konflik agraria, syarat keberlanjutan hidup itu porak-poranda.

Komitmen politik untuk menyelesaikan segala konflik menjadi prasyarat yang tidak bisa ditawar. Dalam kerangka politik hukum, sebenarnya kita sudah punya Ketetapan MPR RI No IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam. Ketetapan MPR ini dapat menjadi kerangka pokok upaya menyelesaikan aneka konflik agraria yang diwariskan rezim masa lalu yang telah dan masih berlangsung hingga kini.

Membangun jembatan

Dari macetnya penyelesaian konflik agraria selama ini, gagasan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNuPKA) dikedepankan. Tetapi, pembentukan KNuPKA bukan tujuan akhir. Pembentukan KNuPKA adalah jembatan menuju pelaksanaan menyeluruh pembaruan agraria.

Kita dapat mengacu Tap MPR No V/MPR/2003 tentang Saran kepada Lembaga-lembaga Negara. Dituangkan, "menyelesaikan berbagai konflik dan permasalahan di bidang agraria secara proporsional dan adil mulai dari persoalan hukum sampai dengan implementasinya di lapangan...", serta: "Membentuk lembaga atau institusi independen lainnya untuk penyelesaian konflik agraria dan sumberdaya alam, agar memenuhi rasa keadilan kelompok petani, nelayan, masyarakat adat dan rakyat pada umumnya sehingga berbagai konflik dan kekerasan dapat dicegah dan ditanggulangi; mempercepat pem-

bahasan RUU pelaksanaan pembaruan agraria,…. RUU penataan struktur agraria serta RUU penyelesaian konflik agraria dan sumberdaya alam".

Jika terbentuk, KNuPKA diharapkan menyebarluaskan gagasan, prinsip, dan tatacara penyelesaian konflik agraria yang berkeadilan dan dalam rangka menjalankan pembaruan agraria. Perlu juga disusun prosedur pendaftaran tuntutan dan verifikasinya, serta metode penyelesaian konflik yang tepat. Tak kalah penting pendataan konflik agraria yang terjadi selama ini, serta menerima pendaftaran dan memverifikasi aneka tuntutan kelompok masyarakat guna penyelesaian konflik agraria yang dialaminya.

Pada akhirnya, KNuPKA harus mengupayakan penyelesaian konflik dengan cara alternatif (*alternative dispute resolution*), mediasi, negosiasi, arbitrase, dan/atau mengeluarkan rekomendasi penyelesaian atas sengketa/konflik itu. Dalam prosesnya, dilakukan tinjauan ke lapangan untuk verifikasi maupun penyelesaian sengketa dengan cara alternatif. Berbarengan dengan itu, KNuPKA harus menyusun RUU Penyelesaian Konflik Agraria yang di dalamnya terkandung muatan pembentukan Pengadilan Khusus Agraria, serta menyiapkan RUU Pembaruan Agraria yang di dalamnya terkandung muatan tentang kelembagaan pelaksana pembaruan agraria.

Setelah pemilu

Konstalasi politik setelah Pemilu 2004 hendaknya membuka peluang bagi upaya penghargaan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak korban konflik agraria. KNuPKA kiranya dapat dijadikan kendaraan penghubung menuju implementasi pembaruan agraria menyeluruh. KNuPKA ialah gagasan yang layak tempuh pada konteks Indonesia kini.

Untuk itu, penyelesaian konflik agraria sewajarnya menjadi salah satu agenda pemerintahan baru hasil Pemilu 2004. Siapa pun yang terpilih menjadi Presiden RI (dan anggota parlemen di pusat maupun daerah), hendaknya memperhatikan urgensi dan kemanfaatan penye-

lesaian konflik agraria bagi pengembangan bangsa di masa datang.

Mumpung merayakan Hari Tani, mari saling merangsang kepedulian bagi kaum penghasil makanan yang jumlahnya mayoritas di negeri agraris ini. Kepedulian elite politik hasil Pemilu 2004 untuk menyelesaikan konfik agraria kiranya dapat jadi pembeda antara dirinya dengan rezim penguasa lampau yang gemar menciptakan dan melanggengkan konflik agraria di Indonesia. Selamat Hari Tani ke-44.***

Sinar Harapan, 25 September 2004

Agenda Agraria untuk Pemerintah Baru

UNDANG-UNDANG tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960 berada di persimpangan jalan. Terancam dikubur dalam-dalam dan digantikan oleh UU Sumberdaya Agraria sebagaimana dirancang Badan Pertanahan Nasional (BPN). Betapa tidak, pasal terakhir dari RUU yang disusun BPN ini menandaskan bahwa "sejak ditetapkannya UU ini maka UUPA dinyatakan tidak berlaku".

Sebelumnya, penulis sudah wanti-wanti agar penyempurnaan UUPA tidak sampai mengubah semangat kerakyatan dan orientasi kerakyatan yang dikandungnya ("Menimbang Penyempurnaan UUPA", *Sinar Harapan,* 29 September 2003). Penulis juga pernah mengajukan format alternatif berupa amandemen untuk membendung RUU versi BPN ("Belasan Pasal UUPA Masih Relevan dan Perlu", *Sinar Harapan,* 15 Juni 2004).

Kini, di tengah peringatan yang ke-44 kelahiran UUPA (24 September 2004) kekhawatiran sejumlah pihak yang pro-UUPA sedang memuncak-muncaknya. Pasalnya pemerintah melalui BPN sudah selesai menggodok draft yang akan menggantikan eksistensi UUPA, yakni RUU Sumberdaya Agraria. Selepas dari BPN, naskah RUU tersebut kini berada di lingkaran istana presiden, menjelang dikirim ke senayan (DPR). Kita punya pertanyaan, apakah UUPA harus sungguh dikubur atau sebaliknya dibangkitkan?

Berdasarkan kajian dan usaha alternatif yang dilakukan penulis

melalui Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), sejumlah pasal dalam UUPA masih layak untuk dipertahankan. Memang ada beberapa pasal yang perlu diamandemen dengan sifat penambahan dan penyempurnaan substansi maupun redaksional. Dalam kajian KPA terhadap UUPA, dengan tidak mengutak-atik bagian "mengingat' dan "menimbang" serta bagian akhir yang mengatur tentang "peralihan", setidaknya terdapat 29 pasal yang layak dipertahankan apa adanya, 22 pasal yang disempurnakan, dan ada dua usulan penambahan bab.

Keseluruhan usaha revisi UUPA yang diusulkan KPA (sejak tahun 1995) tidaklah sama sekali bermaksud untuk merombak total isi dan struktur, apalagi menggantinya dengan sebuah RUU yang baru. Dalam pandangan KPA, menyempurnakan UUPA sama artinya dengan membuat suatu UU yang sudah baik menjadi semakin baik. Penyempurnaan UUPA mengandung makna menambah baik isi UUPA.

Jasmerah

Di sinilah letak perbedaan pandangan antara KPA dengan BPN dalam memaknai tugas penyempurnaan UUPA yang tercantum dalam Keppres 34/2003. Sekalipun akhir-akhir ini (setelah reformasi) KPA dikenal "cukup dekat" dengan para petinggi BPN, namun pada titik ini jelas KPA berseberangan dengan BPN. Menariknya, jika kubu penyusun RUU Sumberdaya Agraria "hanya" didukung oleh Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta yang "dipimpin" Prof. Maria S.W. Soemardjono, sementara pakar agraria berpengaruh yang sependirian dengan pro-amandemen UUPA cukup banyak, sebut saja Prof. Boedi Harsono dan Prof. Arie Sukanti (Universitas Trisakti), Prof. Ahmad Sodiki (Universitas Brawijaya), Prof. Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (IPB).

Hemat penulis, penggantian UUPA secara total dan kemudian digantikan oleh RUU Sumberdaya Agraria merupakan tindakan yang dapat dikategorikan sebagai sikap yang "melupakan sejarah". Terngiang di telinga sepatah pesan dari pendiri negeri, "jasmerah:

jangan sekali-kali melupakan sejarah". Generasi sekarang dan yang akan datang mestilah menyadari bahwa UUPA adalah bagian dari sejarah perjuangan bangsa ini untuk keluar dari cengkeraman kapitalisme dan imperialisme. Menghapuskannya dapat diartikan sebagai upaya membuka jalan kembalinya kapitalisme dan imperialisme di lapangan agraria kita.

Memang di era globalisasi dewasa ini, kekayaan alam kita sudah banyak yang digadaikan untuk kepentingan modal besar, seperti sumber daya air, perkebunan, pertambangan, kehutanan, bahkan laut dan pulau-pulau kecil pun tak ketinggalan. Beragam legislasi telah dibingkaikan untuk memuluskan penetrasi modal besar di hampir seluruh jengkal tanah dan air kita. Terakhir kita bisa mencatat disahkannya UU Sumberdaya Air, UU Perkebunan dan Perpu No. 1/2004 yang melegalkan penambangan di kawasan yang mestinya dilindungi dan dilestarikan.

Agenda yang belum tuntas

Agar maksud mulia dari para pembentuk UUPA tidak sungguh-sungguh terkubur, maka diperlukan langkah-langkah pencegahan dan jalan keluar yang lebih mantap. Penulis menawarkan sejumlah agenda, sebagai berikut: *Pertama,* pembahasan dalam rangka penyusunan RUU Sumberdaya Agraria hendaknya dihentikan dan oleh karenanya RUU ini tidak perlu disahkan menjadi UU. Pemerintah dan DPR hendaknya mempelajari kembali sejarah keagrariaan kita, khususnya mengenai konteks kelahiran UUPA 1960 agar tidak tersesat "menyalahkan" UUPA dan bernafsu untuk "membunuhnya".

Kedua, presiden yang terpilih pada Pemilu Presiden 2004 (putaran kedua) hendaknya menghidupkan kembali Kementerian Negara Agraria untuk memastikan seluruh kebijakan agraria nasional ada dalam satu garis koordinasi yang sinergis dalam kerangka memastikan jalannya pelaksanaan pembaruan agraria. *Ketiga,* pemerintahan yang terbentuk melalui Pemilu 2004 hendaknya mewujudkan pelaksanaan pembaruan agraria sebagaimana arah dan

agendanya sudah digariskan dalam Ketetapan MPR No. IX/2001 tentang pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam, yang dikuatkan oleh Ketetapan MPR No. IV/2002, Ketetapan MPR No. I/2003, dan Ketetapan MPR No.V/2003. *Keempat,* presiden yang terpilih, hendaknya segera membentuk mekanisme dan kelembagaan alternatif bagi penyelesaian konflik agraria yang kasusnya berjumlah ribuan dan melingkupi hampir seluruh wilayah di Tanah Air. Ribuan korban konflik agraria sudah terlalu lama menunggu penuntasannya.

Selain demi memenuhi rasa keadilan bagi korban, mekanisme dan kelembagaan alternatif ini dapat menjalankan fungsi sebagai wahana persiapan pelaksanaan pembaruan agraria sebagaimana dicita-citakan para pendiri negeri. Pemerintahan dan elite politik hasil Pemilu 2004 hendaknya menyadari bahwa pendahulu kita yang merumuskan UUPA 1960 belum menuntaskan pekerjaannya dalam membongkar akar-akar feodalisme dan imperialisme di lapangan agraria kita. Tertundanya penuntasan agenda penataan ulang tatanan kebangsaan menuju keadilan agraria bukan karena UUPA yang *out of date*, melainkan karena interupsi yang memakan waktu 30 tahun lebih oleh rezim Orde Baru yang kapitalis, korup, dan birokratik.

Akhirnya, semuanya berpulang kepada komitmen elite politik yang duduk di kursi pemerintahan sekarang—khususnya Presiden, anggota DPR dan DPD. Akankah meloloskan RUU Sumberdaya Agraria yang menggantikan sama sekali UUPA, atau mau bersabar menjalani proses penyempurnaan UUPA melalui jalan amandemen? Dulu, waktu yang diperlukan untuk melahirkan UUPA lebih dari sepuluh tahun (1948-1960). Maka untuk menyempurnakan UUPA perlu waktu yang cukup alias jangan tergesa. Dulu ada "panitia negara" untuk merumuskan UUPA. Apa susahnya di zaman sedemokratis ini juga dibikin panitia yang multipihak seperti itu.

Semoga, para pemimpin bangsa agraris ini dapat menangkap pesan-pesan tersembunyi di balik UUPA itu, yang secara keseluruhan memihak mereka yang lemah, terutama kaum tani penyedia makanan kita. Selamat Hari Tani 2004! ***

Sinar Harapan, 5 Oktober 2004

Kekayaan Alam di Tangan Segelintir Orang

Menyongsong Konferensi Internasional Penguasaan Tanah (1)

ISU penguasaan tanah dan kekayaan alam bagi bangsa agraris sebesar Indonesia tidak akan pernah basi. Bahkan, dalam era perubahan dewasa ini makin relevan dikedepankan. Sejak reformasi (1998), telah terjadi perubahan-perubahan penting dalam tata kuasa tanah dan kekayaan alam seperti hutan, tambang, air, laut, dan sebagainya. Perubahan konteks "siapa memiliki, menggunakan, mengelola, mengontrol akses, dan yang memperoleh manfaat atas tanah dan kekayaan alam" perlu mendapat perhatian saksama semua pihak.

Curahan pikiran dari pemerintahan maupun non-pemerintahan di pusat dan daerah, baik dari belakang meja maupun di lapangan tengah menjadi kebutuhan mendesak. Artikel ini ditulis untuk menyongsong Konferensi Internasional tentang Penguasaan Tanah (11-13 Oktober 2004). Bagian ini merupakan bagian pertama dari dua tulisan, dengan fokus orientasi pembangunan yang berbuah: kebijakan yang tumpang tindih, ketimpangan, konflik, kerusakan lingkungan, serta perlunya rembuk bersama. Sejak rezim populis Soekarno digantikan rezim kapitalis Soeharto, berbagai UU (1967 sampai 1997) terkait tanah dan kekayaan alam diberlakukan. Berbagai

UU itu misalnya tentang Kehutanan, Pertambangan, Transmigrasi, Pengairan, Pemerintah Desa, Perikanan, Konservasi, dan Lingkungan Hidup, dan lain-lain.

Yang memeras kekayaan alam

Beberapa UU bahkan sudah diperbaharui dengan tetap memelihara semangat memfasilitasi eksploitasi dengan investasi skala besar, ketimbang membela rakyat banyak dan lingkungan hidup.

Belum lama ini (2003-2004), penguasa telah mengesahkan UU Perkebunan, UU Sumberdaya Air, dan UU Pertambangan di Kawasan Lindung, UU Perikanan, dan sebagainya. Baik substansi maupun praktik implementasinya di lapangan, sebagian besar produk hukum di atas telah menjadi alat pembenar bagi upaya "pembangunan" yang memeras kekayaan alam.

Hingga saat ini, Presiden dan DPR belum mengkaji ulang peraturan perundang-undangan yang ada. Padahal mandat untuk itu sudah tertuang dalam Tap MPR No. IX/2001. Pemerintah juga belum mencabut, mengubah atau mengganti peraturan perundang-undangan yang tidak sejalan dengan Tap MPR ini. Presiden juga tak pernah mengeluarkan kebijakan yang mempersiapkan pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam.

Singkatnya, pemerintahan produk reformasi belum melaksanakan mandat "wakil rakyat" untuk memperbaiki kebijakan di bidang pertanahan dan kekayaan alam lainnya. Ketimpangan penguasaan tanah dan kekayaan alam masih terjadi. Mayoritas penduduk menguasai sedikit, sementara kaum pemodal besar (yang minoritas) menguasai secara melimpah ruah.

Petani tak bertanah

Di sektor pertanian, berdasarkan perbandingan hasil empat kali Sensus Pertanian (SP) diketahui bahwa rata-rata penguasaan tanah oleh petani di Indonesia terus menurun, dari 1,05 hektar (1963) menjadi 0,99 hektar (1973), lalu turun menjadi 0,90 hektar (1983) dan

menjadi 0,81 hektar (1993). Hasil SP 1993 menunjukkan bahwa 21,2 juta rumah tangga di pedesaan, 70%-nya menggantungkan diri pada sektor pertanian. Dari jumlah itu, 3,8% atau sekitar 0,8 juta merupakan rumah tangga penyakap yang tidak punya tanah, 9,1 juta rumah tangga menjadi buruh tani, dan diperkirakan jumlah petani tak bertanah di Indonesia ada sekitar 9,9 juta atau sekitar 32,6% dari seluruh rumah tangga petani (Bachriadi dan Wiradi, 2003).

Di sektor kehutanan, hingga 1998, menurut catatan Menteri Kehutanan dan Perkebunan, ada sekitar 500 buah HPH yang beroperasi di sekitar 55 juta hektar hutan produktif di Indonesia. Menurut catatan PDBI, sampai tahun 1994 ada 20 kelompok pengusaha yang menguasai 64.291.436 juta hektar (lebih dari 50%) jumlah hutan yang diberikan HPH-nya.

Di sektor pertambangan tidak kalah spektakulernya, misalnya PT Freeport Indonesia yang mengeruk emas di Papua memiliki areal konsesi melalui Kontrak Karya seluas 2,9 juta hektar (1991). Sektor perkebunan melalui HGU menduduki peringkat tertinggi dalam konsentrasi penguasaan tanah. Menurut Sensus Perkebunan Besar (1990-1993) ada sekitar 3,80 juta hektar tanah perkebunan yang dikuasai oleh 1.206 perusahaan dan 21 koperasi, dengan rata-rata 3.096, 985 hektar dikuasai tiap perusahaan (Fauzi dan Bachriadi, 1998).

Konflik 1.189.482 KK

Konsorsium Pembaruan Agraria mencatat 1.753 kasus konflik agraria struktural terjadi sejak tahun 1970 hingga 2001. Kasus konflik ini tersebar di 2.834 desa/kelurahan dan 1.355 kecamatan di 286 daerah (Kabupaten/Kota), dengan luas tanah yang dipersengketakan tidak kurang dari 10.892.203 hektar dan telah mengorbankan setidaknya 1.189.482 KK.

Kompleksitas konflik berhubungan erat dengan faktor politik karena penyebab utama terjadinya konflik itu justru berasal dari kebijakan pemerintah. Indonesia selepas otoritarianisme dan memasuki

fase konsolidasi demokrasi, mutlak butuh penyelesaian konflik agraria sebagai anak kandung pembangunan di masa lalu. Jika bangsa agraris ini mau bergerak maju, maka tidak bisa lagi konflik atas tanah dan kekayaan alam diselesaikan dengan setengah hati, ditundatunda, apalagi diabaikan begitu saja.

Pemerintahan baru hasil Pemilu 2004 segera terbentuk. Sebagai bangsa agraris, kita butuh perbaikan dalam penguasaan tanah dan kekayaan alam. Diperlukan rembuk bersama untuk mengkaji ulang kebijakan tanah dan kekayaan alam dan perumusan konsepsi utuh untuk menjawab persoalan. Disyaratkan pula pemahaman yang benar mengenai kondisi lapangan yang berujung pada komitmen bersama untuk berbenah.

Untuk itu, akan digelar "Konferensi Internasional tentang Penguasaan Tanah dan Kekayaan Alam di Indonesia yang Sedang Berubah: Mempertanyakan Kembali Berbagai Jawaban", pada tanggal 11-13 Oktober 2004 di Hotel Santika, Jakarta. Pelaksana konferensi adalah Yayasan Kemala bersama dengan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI), Lembaga Studi dan Advokasi HAM (ELSAM), Perkumpulan untuk Pembaruan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMA), KARSA, RACA Institute, JKPP, ICRAF, PKWJ-UI, dan INDIRA Project.***

Sinar Harapan, 12 Oktober 2004

Imajinasi Baru tentang Tanah dan Kekayaan Alam

Menyongsong Konferensi Internasional Penguasaan Tanah (2)

ARTIKEL ini adalah lanjutan dari tulisan "Menyongsong Konferensi Internasional tentang Penguasaan Tanah" (11-13 Oktober 2004). Bagian pertama telah mengupas orientasi pembangunan dan buahnya berupa kebijakan yang tumpang tindih, ketimpangan, konflik, kerusakan lingkungan, serta perlunya rembuk bersama. Pada bagian ini kita akan mencoba membangun imajinasi dalam rangka perbaikan kebijakan atas tanah dan kekayaan alam di masa depan.

Adapun alasan pemilihan tema "Penguasaan Tanah dan Kekayaan Alam di Masa Indonesia yang Sedang Berubah" (*Land and Resource Tenure in Changing Indonesia*) didasari sejumlah pertimbangan. Pertama, tanah sebagai pemangku dari sumber daya kehidupan lainnya, masih terus jadi rebutan. Di masa reformasi tidak ada perubahan kebijakan yang berarti, justru kian menguatnya kapital besar di lapangan agraria.

Kedua, di masa reformasi justru konflik yang diwarnai aksi-aksi penduduk berhadapan dengan para pihak yang hendak mengubah relasinya dengan tanah dan sumber-sumber alam lainnya itu, semakin menjadi-jadi. *Ketiga,* pengaturan tentang tanah dan kekayaan

alam serta kelembagaannya masih belum beranjak dari dualisme antara hukum negara dan hukum adat. Bahkan, saat ini perlakuan hukum negara terhadap hukum adat lebih buruk dibanding masa pascakolonial.

Keempat, agenda desentralisasi (otonomi daerah) tidak disertai dengan pengaturan yang jelas mengenai kewenangan dalam land and resource tenure. Ketiadaan pengaturan itu membuat pemerintahan dinilai tidak mampu memperbaiki kondisi hidup rakyat kebanyakan. *Kelima,* berbagai jawaban berupa kebijakan yang dijalankan badan-badan pemerintahan terhadap masalah tenurial selama ini terbukti tidak efektif menjawab persoalan yang berkembang di lapangan.

Imajinasi ke depan

Yang tengah kita perlukan adalah mengubah orientasi pembangunan dari yang menempatkan tanah dan kekayaan alam sebagai komoditi dan objek eksploitasi demi pertumbuhan ekonomi, menjadi pembangunan yang lebih berpihak pada rakyat kecil dan lingkungan hidup.

Untuk itu diperlukan pengkajian ulang seluruh kebijakan, termasuk peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tanah dan kekayaan alam lainnya. Perlu dipikirkan betul model koordinasi baru yang menghindari tumpang tindih kewenangan dan adu kepentingan antarsektor di pemerintahan yang selama ini merugikan rakyat dan lingkungan. Agenda ini sudah diamanatkan oleh para wakil rakyat melalui Ketetapan MPR No. IX/2001 tentang pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam.

Mengingat fakta ketimpangan penguasaan yang semakin gawat, maka agenda untuk menata ulang penguasaan tanah dan kekayaan alam lainnya mesti segera dirumuskan. Mengurangi ketimpangan dapat memberi kontribusi positif bagi pemenuhan hak-hak dasar rakyat sekaligus membuka jalan bagi pengurangan angka kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Pada titik akhir, pengurangan

ketimpangan berarti mengantarkan bangsa ini ke arah kemajuan, keadilan dan kegemilangan.

Dalam menghadapai konflik atas penguasaan tanah dan kekayaan alam (agraria) mestinya dibuat respons supercepat. Ketidakadilan yang sangat berat dan lama dirasakan para korban konflik mesti segera dijawab dengan pembentukan mekanisme dan kelembagaan alternatif bagi penyelesaikan sengketa/konflik agraria.

Adapun kerusakan lingkungan yang mendekati kehancuran akibat praktik pembanguan mesti ditempatkan sebagai tanggung jawab kita kepada generasi mendatang. Agenda pemulihan lingkungan hidup mestilah menjadi tanggung jawab bersama, terutama bagi mereka yang selama ini menjadi penyebab (atau turut terlibat) dalam perusakannya.

Untuk itu semua pihak perlu melakukan sesuatu untuk perbaikan. Siapa melakukan apa harus dipertegas. Pemerintah, wakil rakyat, akademisi, dunia usaha, jurnalis dan masyarakat pada umumnya mesti mengambil porsi yang tepat dalam menjawab berbagai persoalan terkait tanah dan kekayaan alam kita.

Ujung dari upaya bersama ini tentulah akan dirasakan sebagai keuntungan dan kemaslahatan bersama pula. Yang ingin dicapai dari semua gerakan perbaikan adalah keadilan dalam penguasaan, keterpaduan dalam pengelolaan, produktivitas rakyat, kesejahteraan segenap rakyat, dan kelestarian lingkungan hidup.

Penutup

Tema konferensi ini dapat dikaitkan dengan sejumlah tema yang tercantum dalam dokumen visi, misi dan program yang disusun oleh Susilo Bambang Yudhoyono dan Muhammad Jusuf Kalla (SBY-MJK) sebagai capres dan cawapres terpilih dalam Pemilu 2004. Dalam dokumen berjudul "Membangun Indonesia yang Aman, Adil, dan Sejahtera", tercantum agenda dan program ekonomi dan kesejahteraan yang mengedepankan kebijakan, di antaranya: revitalisasi pertanian dan aktivitas ekonomi pedesaan; melaksanakan reforma agraria;

penghapusan kemiskinan; penghapusan ketimpangan dalam berbagai bentuknya; perbaikan pengelolaan sumber daya alam dan pelestarian mutu lingkungan hidup (Jakarta, 10 Mei 2004, hlm. 55-69).

Oleh karena itu, pesan-pesan maupun hasil-hasil konferensi ini diharapkan dapat disampaikan secara langsung ke meja pemerintah baru hasil Pemilu 2004. Dengan demikian, presiden, wakil presiden dan tim kerjanya yang terpilih dapat mengakomodasi rekomendasi-rekomendasi yang ditelurkan dalam konferensi guna menjawab soal pertanahan dan kekayaan alam lainnya di masa depan.***

Sinar Harapan, 21 Oktober 2004

Dualisme Hukum atas Tanah Harus Diakhiri

SEUSAI "Konferensi Internasional tentang Penguasaan Tanah dan Kekayaan Alam di Indonesia yang Sedang Berubah" (Jakarta, 11-13 Oktober 2004), banyak hal bisa diangkat. Walau masalah dan solusi yang ditawarkan terbilang lagu lama, namun memang pantas dinyanyikan ulang. Bahkan lagu ini perlu dibunyikan keras kepada aktor baru pemegang kuasa negara. Tulisan ini adalah catatan kecil hasil konferensi tentang penguasaan tanah dan kekayaan alam itu.

Setiap panel diskusi dalam konferensi ini merefleksikan sejumlah rekomendasi. Dari panel yang dikelola KPA (isu konflik agraria); pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNuPKA) perlu disegerakan. Namun KNuPKA bukanlah langkah akhir perjalanan penyelesaian konflik. Pembetukan KNuPKA merupakan simbol keberpihakan negara kepada rakyat yang mengalami penindasan. KNuPKA sebagai simbol kemenangan rakyat sekaligus awal pelaksanaan pembaruan agraria di Indonesia.

Dari panel HuMA (isu pluralisme hukum), untuk situasi seperti Indonesia, itikad untuk membuat sistem hukum atas tenurial yang unifikatif hanya boleh sepanjang pada level asas, bukan pada level norma. Negara bisa membuat hukum yang mengatur tenurial yang berfungsi sebagai payung, namun tiap komunitas memiliki hukum yang variatif. Sementara itu, dari Panel CIFOR (isu kehutanan), inisiatif masyarakat yang terbukti mampu mengelola hutan secara

adil dan lestari perlu mendapat dukungan dan pengakuan dari pemerintah.

Panel Elsam (isu kekerasan dan HAM) merekomendasikan pembuatan *code of conduct* penggunaan kekerasan oleh aparatus negara, penyusunan standar operasional prosedur dalam menghadapi konflik agraria, dan amendemen peraturan perundang-undangan yang memicu konflik. Perlu memperkuat kewenangan Komnas HAM. Larangan keterlibatan militer/polisi dalam bisnis kekayaan alam.

Dualisme hukum

Panel tentang isu kemiskinan dan ketahanan pangan menekankan perlunya konsep penguasaan kekayaan alam yang memihak kaum lemah dalam peraturan. Harus diakhiri dualisme hukum atas tanah antara Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan Departemen Kehutanan. Sebagai langkah transisi, perlu lembaga khusus menangani agraria. Upaya-upaya lokal untuk mendapat kepastian penguasaan kekayaan alam harus dilanjutkan.

Panel isu miskin kota mengajak pemerintah, rakyat miskin dan swasta duduk bersama menuntaskan masalah pertanahan dan merancang lembaga alternatif yang menjamin masyarakat miskin untuk mandiri. Membuat kebijakan pertanahan yang lebih adil dengan mengganti paradigma "ganti rugi" menjadi "ganti untung". Penggusuran yang tidak adil seharusnya tidak lagi dilakukan, tapi perlu pengaturan bersama dan duduk bersama.

Suara dari panel tentang inisiatif penataan penguasaan meminta pemerintah menjadi fasilitator dan rakyat melakukan kontrol. Intervensi harus sesuai kebutuhan dasar rakyat agar jawaban baru berdasar kondisi yang sebenarnya. Panel Walhi (isu ekonomi politik dan perubahan lingkungan), merekomendasikan perpanjangan mata rantai industri berbasis mineral dalam negeri untuk meningkatkan nilai tambah, merekalkulasi aset mineral, dan mengembangkan energi alternatif. Membebaskan negara dari ketergantungan kepada pasar untuk menciptakan kemandirian. Organisasi rakyat dan masyarakat

sipil berkonsolidasi melawan agenda modal dengan strategi cerdas.

Di ujung konferensi, panitia pengarah mengeluarkan pernyataan kepedulian bertajuk: "Dituntut Kepeloporan Pemerintah Baru untuk Menetapkan Reforma Agraria sebagai Basis Pembangunan" (Jakarta, 13 Oktober 2004). Pernyataan ini merupakan kristalisasi kesaksian atas berbagai perubahan tata kuasa tanah dan kekayaan alam dan mencermati diskusi sepanjang konferensi.

Fokus keprihatinan panitia tertuju pada empat titik: *Pertama,* transisi politik dari Orde Baru (1998), telah memberi jalan intervensi kekuasaan global ke dalam proses politik-ekonomi hingga kebijakan dan praktik yang mempengaruhi lingkungan, ketimpangan, serta konflik agraria di Indonesia. Neo-liberalisme telah mengkomodifikasi tanah dan kekayaan alam yang mengalihkan sumber daya dari si miskin ke elite.

Malah menguatkan sektoralisme

Kedua, sekalipun telah lahir TAP MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, namun tidak ada perbaikan yang berarti. Malah banyak kebijakan yang diproduksi selama reformasi, justru tidak memihak rakyat kecil, tumpang tindih, dan saling bertentangan (seperti UU Sumber Daya Air, dan UU Perkebunan). Regulasi baru malah menguatkan sektoralisme yang melanggengkan penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur penguasaan/pemanfaatan tanah, serta memicu konflik.

Ketiga, otonomi daerah telah jadi ajang konflik kepentingan antarpusat-daerah dan antardaerah. Terjadi kerancuan kewenangan pemerintahan dalam tata kuasa tanah dan kekayaan alam. Ini lagi-lagi memperparah perusakan lingkungan, memperuncing ketimpangan dan konflik agraria. Keempat, kelompok-kelompok masyarakat korban telah melakukan protes, klaim balik secara langsung hingga tuntutan perubahan kebijakan. Namun, upaya masyarakat tidak ditanggapi serius oleh pemerintah sepanjang masa reformasi.

Mencermati kecenderungan di atas, panitia konferensi melayang-

kan seruan berikut. *Pertama,* agar Presiden dan Wakil Presiden terpilih, memelopori keputusan politik untuk menjalankan reforma agraria sebagai basis pembangunan. Tanpa reforma agraria (dalam arti: penataan ulang penguasaan tanah dan kekayaan alam yang berpihak kepada rakyat), maka usaha penanggulangan kemiskinan dan perbaikan kualitas lingkungan tak banyak berarti. Reforma agraria adalah *conditio sine qua non* dari penciptaan pemerataan, keberlanjutan, dan keadilan.

Kedua, komponen gerakan sosial dan masyarakat sipil agar terus mendorong perwujudan reforma agraria ini. Inisiatif dapat dilakukan berupa penataan langsung di lapangan, pendidikan dan pengorganisasian rakyat, advokasi kebijakan di lembaga pemerintahan maupun parlemen (pusat/daerah). Kita perlu terus menuntut agar pemeritahan baru mengurus masalah ini secara sungguh-sungguh.

Ketiga, para akademisi dan peneliti-pemikir agar mengusahakan penciptaan infrastrukur produksi pengetahuan yang membantu memahami kondisi struktur agraria, konflik agraria serta kerusakan lingkungan yang terjadi. Diperlukan desain pelaksanaan reforma agraria dengan sumbangan pengetahuan interdisipliner yang dimiliki oleh semua kelompok intelektual yang berpihak pada kaum miskin.

Seruan untuk menjalankan reforma agraria sejati hendaknya segera ditangkap dan diterjemahkan oleh pemerintahan baru ke dalam agenda jangka pendek (100 hari pertama), jangka menengah (tahunan), dan jangka panjang (lima tahun).***

Sinar Harapan, 13 Desember 2004

Hak Asasi Manusia dan Bangsa Berdikari

PERINGATAN Hari Hak Asasi Manusia (HAM) sedunia kali ini (10 Desember 2004) diwarnai mencuatnya wacana mengenai pentingnya membangun kemandirian bangsa dan pengelolaan sumber daya alam. Hal ini, misalnya, mencuat seiring pernyataan Wakil Presiden Jusuf Kalla yang dilontarkan pada Pertemuan Saudagar Bugis Makassar VI pada 19 - 21 November. Terpantul kesan, dengan modal kekayaan alam, kita bisa menjadi bangsa mandiri dan dapat memenuhi hak-hak dasar rakyat.

Lantas muncul pandangan yang menekankan kemandirian dari segi ideologis-politis sebagai gerakan "berdiri di atas kaki sendiri (berdikari)" bangsa-bangsa yang tengah atau pernah dicengkeram kekuatan neo-kolonialisme dan neo-imperialisme. Bersamaan dengan itu, untuk kemandirian bangsa banyak pihak melirik faktor optimalisasi sumber daya alam. Mungkinkah pemerintahan baru mempraktikkan politik-ekonomi berdikari dengan mengandalkan sumber daya alam. Bagaimana pula nasib pelaksanaan HAM di tengah ketimpangan, konflik dan kehancuran lingkungan yang tengah melanda?

Jika kita cermati arah kebijakan ekonomi-politik yang dikedepankan pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), kita mengalami kesulitan untuk membedakannya dengan model pembangunan gaya Orde Baru hingga rezim Megawati kemarin. Model pembangunan dimaksud adalah yang pro modal besar.

Dengan pilihan model pembangunan semacam ini maka

paradigma pembangunan yang dianut pun mestilah berjiwa eksploitatif yang mendewakan akumulasi modal besar, baik lewat investasi asing maupun domestik. Memang pembangunan menjanjikan tetesan ke bawah untuk dinikmati mayoritas rakyat. Namun pengalaman Orde Baru menunjukkan bahwa tetesan itu tidaklah sampai kepada yang berhak melainkan kembali mengalir ke pundi-pundi penguasa ekonomi yang lengket dengan pemegang kuasa negara.

Reforma agraria

Tidak heran jika model pembangunan yang pro-modal besar dianggap hanya menggendutkan perut para "kapitalis' dan "birokrat" yang menggunakan maupun menyalahgunakan kewenangan yang dimilikinya "demi kepentingan pembangunan". Sementara rakyat kecil harus rela menjadi korban pembangunan. Praktik pelanggaran HAM pun merajalela.

Gencarnya elite politik bicara tentang pentingnya pertumbuhan ekonomi melalui investasi bermodal besar menjadi pertanda yang gamblang bahwa lagu lama masih dilantunkan. Adapun statement "ekonomi yang didasarkan pada kekuatan sendiri" tak ubahnya isapan jempol karena tiada alternatif paradigma pembangunan yang non-kapitalistik serta nihilnya strategi dan program pemandirian bangsa dan perlindungan HAM bagi rakyat jelata.

Di lain sisi, bangsa ini tengah menanti langkah-langkah nyata dari pemimpinnya untuk mewujudkan keadilan agraria. Pemikiran SBY dalam naskah visi, misi dan program yang bertajuk "Membangun Indonesia yang Aman, Adil dan Sejahtera" (Jakarta, 10 Mei 2004), agenda reforma agraria disebut dua kali. Reforma agraria diletakkan sebagai bagian dari agenda dan program ekonomi dan kesejahteraan, khususnya terkait kebijakan perbaikan dan penciptaan kesempatan kerja (halaman 56), dan revitalisasi pertanian dan pedesaan (halaman 69). Tiada uraian lebih lanjut bagaimana itu akan dijalankan.

Program 100 hari pertama pemerintahan SBY yang disusun Kabinet Indonesia Bersatu, "peningkatan akses pemilikan atas tanah bagi golongan ekonomi lemah" ditempatkan sebagai upaya mengatasi "kemiskinan" dan meningkatkan "kesejahteraan" (*Koran Tempo*, 29 Oktober 2004).

Untuk mewujudkannya, menurut sumber-sumber yang bisa dipercaya, pemerintah sedang mempercepat revisi Peraturan Pemerintah No. 224/1961 yang dikenal sebagai PP Landreform. Soalnya, apakah reform yang akan dijalankan berangkat dari paradigma alternatif dan sungguh akan dijalankan untuk pemenuhan hak-hak rakyat banyak?

Lorong atau jalur tempuh *reform* yang dipilih tiap negara berbeda-beda. Lorong reformasi agraria yang dikenal adalah: kapitalisme, sosialisme, dan populisme. Lorong kapitalisme (pro-modal besar) diisi agenda pembaruan yang ramah pasar (*market friendly agrarian reform*). Reformasi semacam ini senantiasa disokong kebijakan yang akomodatif terhadap investasi berskala raksasa tanpa batas negara. Globalisasi ekonomi kapitalis menjadi orientasi politik agraria yang kapitalistik. Komoditisasi tanah dan kekayaan alam sebagai objek eksploitasi demi pertumbuhan ekonomi menjadi ajaran utamanya.

Kita layak khawatir

Lorong reforma agraria SBY belumlah terang. Penulis khawatir yang akan ditempuh adalah yang semata pro-modal besar, walau dengan dalih demi "mengenjot pertumbuhan ekonomi" dan "pemulihan krisis ekonomi" yang "suka tidak suka butuh investor" bermodal besar untuk mengelola sumber-sumber agraria kita. Kita layak khawatir, karena kapitalisme agraria akan kian menjauhkan rasa aman, adil, dan kesejahteraan rakyat yang hidupnya tergantung pada tanah dan kekayaan alam. Politik agraria pro-pasar cenderung memanjakan kaum berkantong tebal ketimbang memenuhi hak-hak dasar rakyat jelata.

Ketimpangan tidak saja dianggap wajar, melainkan suatu kenis-

cayaan sejarah. Bahkan, model ini mestilah ekstraktif dan eksploitatif terhadap kekayaan alam yang dapat memperparah laju kerusakan lingkungan hidup kita. Jika kekhawatiran ini terbukti, SBY malah mengukuhkan ketimpangan dan ketidakadilan sembari meneruskan tradisi pelanggaran HAM tanpa koreksi yang berarti.

Menuju kemandirian bangsa dan perlindungan hak-hak dasar rakyat mestilah diletakkan dalam konteks koreksi atas paradigma dan praktik pembangunan. Ketergantungan kepada investor dalam memutar roda pembangunan menjadi biang keladi yang harus diakhiri. Kita mesti saling meneguhkan bahwa kita tak akan hancur lebur tanpa investasi asing. Paling esensial, kita harus mengubur mental budak yang ditanamkan kaum penjajah berabad-abad.

Tanpa perubahan paradigma pembangunan maka kemandirian dan perlindungan HAM yang dicita-citakan hanyalah ilusi belaka. Tanpa strategi dan program nyata menuju kemandirian maka ketergantungan dan praktik-praktik pelanggaran HAM yang merendahkan martabat kemanusiaan akan dirasakan anak bangsa ini secara berkelanjutan.

Maka, berhentilah menganggap bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pantas diobral ke haribaan pemodal besar. Mesti disadari bahwa kekayaan alam kita adalah titipan dari generasi mendatang. Kalaupun berniat memanfaatkannya, mestilah dalam kadar seperlunya dengan tingkat kehati-hatian saksama. Kita mesti merawat kearifan leluhur terhadap keberlanjutan layanan kekayaan alam kita sebagai aset bangsa sepanjang masa.

Agar dapat mandiri dan HAM terlindungi, kini justru dibutuhkan penataan ulang struktur pemilikan, penguasaan dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam sehingga lebih adil. Menuju kemandirian, kita mesti memastikan kekayaan alam benar-benar dikuasai dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Keadilan agraria inilah fondasi kokoh bagi bangsa yang ingin mandiri dan berniat memenuhi hak-hak dasar warga negaranya.***

Sinar Harapan, 4 Januari 2005

Revitalisasi Pertanian dan Pedesaan

MENYERTAI pergantian tahun 2004 ke 2005, bangsa ini masih dilanda keprihatinan. Salah satunya menyangkut kehidupan petani, sektor pertanian dan pedesaan. Kita perlu strategi baru guna memenuhi hak-hak petani sekaligus memperkuat sektor pertanian yang menyangkut hidup mayoritas rakyat di pedesaan. Dalam bahasa Susilo Bambang Yudhoyono (2004), bangsa ini butuh "revitalisasi pertanian dan pedesaan".

Bukan rahasia jika kehidupan petani kita masih jauh dari makmur. Kaum tani masih berkubang dalam kemiskinan dengan tingkat kesejahteraan kian merosot. Meroketnya biaya produksi yang tak diikuti perbaikan pendapatan telah memperburuk kondisi petani. Apalagi jika BBM jadi dinaikkan pemerintah awal 2005 ini, beban petani pastilah melipat-ganda. Selama ini, ketergantungan petani terhadap input luar masih kuat. Revolusi Hijau telah menciptakan ketergantungan petani yang "permanen" terhadap bibit, pupuk, pestisida, teknologi, kredit, sarana dan input produksi yang serba dari luar.

Hal ini tidak memandirikan juga makin melemahkan posisi tawar petani. Pembangunan pertanian Orde Baru malah menyuburkan "proletarisasi" yang mendorong arus urbanisasi serta buruh migran. Tak heran jika petani kian sulit berusaha, susah memenuhi kebutuhan hidup, tak mampu menyekolahkan anak, tak menjangkau biaya kesehatan, sulit mendapat rumah yang layak, dan seterusnya.

Menjadi petani dianggap tidak lagi menarik hati, bahkan bagi keturunan petani sekalipun.

Penataan produksi

Yang dibutuhkan kini adalah penataan ulang sistem produksi pertanian sehingga lebih adil (selanjutnya disebut: penataan produksi).

Intervensi pokoknya adalah penataan manajemen produksi pertanian secara holistik serta pendampingan yang menguatkan institusi rakyat tani. Input manajemen termasuk penyediaan modal produksi atau kredit pertanian mestilah terutama bersumber dari negara.

Modal yang dikucurkan hendaknya dikelola bersama petani melalui organisasi kolektif produksi. Model ini menjamin alokasi, pengawasan dan evaluasinya ada di tangan organisasi tani sendiri. Kredit untuk petani mekanismenya harus dipermudah dengan bunga supermurah. Sedangkan penguatan institusi diarahkan untuk melahirkan kolektif-kolektif produksi berbasis lokal yang mandiri dan mempunyai kapasitas mumpuni dalam menjalankan produksi dan beragam aktivitas pendukung sebelum dan setelah produksi.

Mengubah corak produksi perlu mengagendakan perubahan struktur kepemilikan/kepenguasaan faktor-faktor produksi. Bila sebelumnya beragam faktor produksi dimonopoli individu/institusi tertentu dengan jumlah besar/luas, maka perubahan corak produksi demokratik dan populis berarti mengubahnya menjadi berwatak sosial yang kolektif-komunalistik.

Dengan prinsip bahwa perubahan corak produksi akan mengubah banyak hal dalam hubungan sosial kemasyarakatan, maka perubahan corak produksi pertanian perlu diletakkan sebagai pintu masuk bagi perubahan sosial yang lebih luas. Yang jelas, corak produksi baru jangan sampai melahirkan eksploitasi baru terhadap kaum tani dan rakyat kecil pada umumnya.

Menata produksi pertanian tidaklah semudah menganggukkan

kepala. Kesulitannya sangat dipengaruhi oleh beragam tantangan. *Pertama,* belum berkembangnya organisasi tani yang menghimpun kekuatan petani secara masif, independen dan berkemampuan menjalankan produksi pertanian secara kolektif. Padahal, penataan produksi membutuhkan organisasi lokal, regional, nasional bahkan internasional yang siap menjalankan proses produksi dan distribusi hasil pertanian secara terintegrasi.

Kedua, kelangkaan modal dan buruknya manajemen sangat mempersulit usaha pertanian. Walaupun hampir semua desa mengenal Koperasi Unit Desa (KUD), tapi kebanyakan petani tetap tak leluasa mengakses kebutuhan modal, manajemen dan sarana produksi lainnya. Kredit Usaha Tani (KUT) terbukti tak dinikmati oleh petani yang membutuhkan. Cerita penyelewengan dan kebocoran kredit untuk petani di masa lalu harus disudahi dan jangan diulangi.

Ketiga, sempitnya lahan pertanian telah menyulitkan petani berproduksi. Puluhan juta petani hanya menguasai tanah di bawah setengah hektar dan sebagian lainnya malah tak menguasai tanah sama sekali. Padahal kebutuhan atas tanah dalam usaha tani jelas tak tergantikan faktor produksi lain. Kecukupan lahan subur merupakan penentu mulusnya proses produksi dan optimalnya produksi pertanian.

Tiga pilar

Untuk menjawab berbagai tantangan tersebut, maka keberadaan organisasi, modal dan tanah sebagai tiga pilar pokok penataan produksi mesti jadi perhatian serius. Pembentukan organisasi kolektif produksi perlu disertai akses petani terhadap modal dan sarana produksi lain, serta dicukupinya tanah pertanian bagi petani kecil dan buruh tani. Ke depan, instansi/aparat pemerintahan terkait mesti mengambil peran lebih guna revitalisasi pertanian dan pedesaan kita.

Tumbuh suburnya kolektif produksi pertanian yang mandiri dan mampu mengembangkan usahanya secara berkelanjutan dapat me-

ningkatkan kesadaran berorganisasi, berkoperasi dan bekerja sama di kalangan petani. Secara ekonomi, hal ini dapat membuka dan memperluas lapangan kerja di pedesaan sehingga urbanisasi pun terbendung. Karena pendapatan petani terus meningkat secara berarti, maka kesejahteraan rakyat di pedesaan bukanlah sekedar mimpi.

Dengan keberhasilan penataan produksi maka posisi tawar petani kian menguat dan kesulitan hidup yang selama ini dihadapi petani pun dapat dieliminasi secara signifikan. Yang tak kalah penting, penataan produksi pertanian yang sukses tentu akan menjamin keamanan pangan (*food security*), sekaligus menjadi jembatan emas menuju kedaulatan pangan (*food soverignity*) bangsa agraris ini. Selamat tinggal 2004, dan selamat datang 2005 yang penuh tantangan.***

Sinar Harapan, 26 Februari 2005

Hak Asasi Petani, Kenapa Perlu?

MENGAITKAN hak asasi manusia dengan kemandirian bangsa (*Sinar Harapan,* 13/12/2004), makin signifikan jika diletakkan dalam konteks sosiologis bangsa ini. Elemen masyarakat yang pokok mendapat perhatian dalam pengakuan hak asasinya adalah kaum tani. Selain karena mayoritas, kaum tani merupakan kelompok rentan pelanggaran HAM.

Kita layak mengingat buah "Konferensi Nasional Pembaruan Agraria untuk Perlindungan dan Pemenuhan Hak-hak Asasi Petani" (17-20 April 2001) di Cibubur Jakarta berikut deklarasi dan resolusinya. Belum lama ini, Komnas HAM melalui semiloka di Cikampek Purwakarta (9-12 Desember 2004), telah menguatkan kembali buah konferensi ini.

Naskah Deklarasi Hak-hak Asasi Petani Indonesia hasil Konferensi Cibubur, telah merinci peta situasi dan kondisi serta argumen-argumen pokok sebagai dasar pijakan hak asasi petani. Mukadimah deklarasi ini menyatakan: "… sesuai dengan Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, Negara wajib mengakui hak-hak petani untuk mencapai taraf penghidupan yang layak bagi diri dan keluarganya, dan hak untuk bebas dari kelaparan, melalui tindakan pembaruan agraria". Pemerintah dan DPR hendaknya segera meratifikasi kovenan Ekosob ini yang sejatinya tak boleh lepas dari Kovenan Sipil-Politik.

Deklarasi hak asasi petani mencakup delapan bagian dan enam

puluh tujuh butir. Bagian-bagian tersebut meliputi hak-hak petani atas hidup dan atas penguasaan dan pemakaian sumber daya alam dan kemampuan pribadinya. Diidentifikasi pula hak petani atas produksi dan konsumsi, serta pemasaran produk, pengadaan asupan, dan jaminan mutu akan produknya. Diuraikan pula hak petani untuk berorganisasi, dan pelanjutan keturunannya serta makhluk hidup lainnya yang menjamin kelangsungan hidupnya, dan hak atas pengungkapan.

Keseluruhan isi deklarasi ini dapat dijadikan indikator dalam mengukur kondisi hak asasi petani di Indonesia dari masa ke masa.

Hambatan dan peluang

Perjuangan menuju pengakuan hak asasi petani bukanlah tanpa hambatan. *Pertama,* belum kuatnya komitmen penyelenggara negara yang ditandai nihilnya peraturan perundang-undangan yang mengakui hak asasi petani. Gagasan perlunya pembentukan UU Hak Asasi Petani sama sekali belum mendapat lirikan pemerintah. *Kedua,* belum kuatnya kesadaran kaum tani untuk mendesakkan hak asasi petani. Hal ini terjadi karena belum menyatunya pandangan, belum adanya sinergi strategi dan tindakan dari aktor-aktor gerakan petani, ditambah perhatian yang ada masih parsial dengan pola perjuangan yang juga dilancarkan sendiri-sendiri.

Ketiga, belum ada lembaga khusus yang mengadvokasi hak asasi petani. Komnas HAM dinilai terlalu luas cakupan kerjanya, sehingga sering "memarjinalisasi" advokasi hak petani. Jika Komnas untuk perempuan dan anak telah ada, kenapa untuk petani tidak. *Keempat,* masih berlakunya pembangunan pertanian propasar bebas yang banyak merugikan petani. Menurut Bonnie Setiawan (2003), *World Trade Organization* dan *Agreement On Agriculture* telah memaksa Indonesia untuk: membuka pasar domestiknya bagi masuknya komoditas pertanian dari luar dan sebaliknya (*market access*); mengurangi dukungan dan subsidi terhadap petani (*domestic support*) dan mengurangi dukungan dan subsidi bagi petani untuk mengekspor (*export*

competition).

Selain beragam tantangan di atas, kita punya beberapa peluang. *Pertama,* adanya Piagam Petani (*The Peasants Charter*) hasil Konferensi Sedunia Mengenai Reforma Agraria dan Pembangunan Pedesaan (FAO-PBB, Roma, Juli 1979). Piagam yang disepakati 145 negara termasuk Indonesia, menekankan: "... pengembangan kelompok-kelompok petani, koperasi, dan bentuk-bentuk lain dari organisasi petani dan buruh tani yang bersifat sukarela, otonom, dan demokratis" (Wiradi, 1984). *Kedua,* adanya pengakuan negara bagi penegakan HAM dalam amendemen UUD 1945, serta berbagai UU yang terkait dengan HAM. Sejalan dengan itu, makin menguat pula posisi Komnas HAM sebagai lembaga negara yang khusus mengadvokasi HAM. Komnas HAM sudah selayaknya mengarus-utamakan penanganan masalah petani secara lebih kuat.

Ketiga, adanya Deklarasi Hak-hak Asasi Petani Indonesia sebagai hasil Konferensi Cibubur (2001). Deklarasi ini telah mencakup hal-hal pokok yang dihadapi petani Indonesia sekaligus detail mengenai jenis dan bentuk hak asasi yang harus dilindungi dan ditegakkan. *Keempat,* telah tumbuhnya kesadaran di kalangan petani yang terkristalisasi dalam berbagai serikat tani dari tingkat kampung/desa sampai nasional. Hanya melalui organisasi yang solid dan kuatlah perjuangan petani dapat menghasilkan dampak signifikan.

Upayakan pengakuan

Mengingat kompleksnya perjuangan pemenuhan hak asasi petani, maka diperlukan upaya yang sistematis, komprehensif dan berjangka panjang oleh semua kalangan yang peduli. Kalangan organisasi tani mestilah mengambil peranan lebih besar ketimbang sebelumnya. Tak ayal diperlukan konsolidasi kekuatan organisasi tani yang ada.

Komnas HAM perlu membentuk "sekretariat bersama" dan mengambil peran sebagai fasilitator atau mediator dalam advokasi hak petani, termasuk mendorong ratifikasi kovenan internasional

tentang hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Pemerintahan yang dikomandani Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla (SBY-JK), hendaknya mengubah gagasan dan praktik politik pertanian/agraria yang pro-pasar bebas menjadi pro-rakyat kecil. Jika liberalisme pertanian terus digencarkan maka rasa aman, adil dan kesejahteraan masyarakat yang tergantung pada tanah dan kekayaan alam mestilah kian jauh dari kenyataan.

Dalam naskah bertajuk Membangun Indonesia yang Aman, Adil dan Sejahtera (Jakarta, 10 Mei 2004), di bidang Hak Asasi Manusia (HAM), SBY-JK menjanjikan "Agenda Program Keadilan Hukum, HAM dan Demokrasi" termasuk "penghormatan dan pengakuan atas Hak Asasi Manusia". Dalam uraiannya, dikatakan bahwa "Pemenuhan HAM merupakan suatu keharusan agar warga negara dapat hidup sesuai dengan kemanusiaannya". Lingkup HAM yang dimaksud SBY-JK mencakup: "Hak atas kebebasan berpendapat, hak atas kebebasan berorganisasi, hak atas keyakinan agamanya, hak atas kecukupan pangan, hak atas rasa aman, hak atas penghidupan dan pekerjaan, dan hak atas hidup yang sehat".

Agar janji ini dapat terwujud dan mumpung masa pemerintahan masih seumur jagung, maka SBY-JK hendaknya segera menyiapkan implementasi reforma agraria menyeluruh, termasuk membentuk kelembagaan penyelesaian konflik agraria.

Secara khusus, pemerintahan perlu mempercepat penyusunan UU tentang hak asasi petani dan membahasnya melalui konsultasi publik, terutama kepada serikat-serikat tani. Apa yang hendak dituju dari penegakkan hak asasi petani? Dimuliakannya kaum penghasil makanan sekaligus berkurangnya kemiskinan dan ketimpangan yang selama ini mendera sebagian besar anak bangsa, inilah yang patut kita usahakan dengan saksama.***

Sinar Harapan, 19 Maret 2005

Velasco, Soekarno, dan Yudhoyono

SETELAH seratus hari pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono berlalu, agenda reforma agraria yang dijanjikan seperti karam ke dasar laut. Tak ada skenario luar biasa dalam peningkatan kesejahteraan rakyat. Tak ditemukan program kongkrit untuk menyediakan lapangan kerja, pengurangan kemiskinan, revitalisasi pertanian dan pedesaan lewat jalan pembaruan agraria.

Sementara itu, belum lama ini penulis telah mempelajari pengalaman reforma agraria di Peru, sebuah negeri bekas jajahan Spanyol di Amerika Selatan. Banyak hal bisa dijadikan pelajaran berharga bagi kemungkinan pelaksanaan pembaruan agraria di Tanah Air. Reforma agraria di Peru dijalankan ketika Juan Velasco Alvarado memimpin Peru (1968 - 1975). Di bawah Velasco, jenderal yang militeristik namun populis, terbit dan berlaku Undang-Undang Reforma Agraria No. 17716 yang terbilang komprehensif.

Dibentuk pengadilan khusus untuk menangani konflik agraria dan bank agraria yang menyediakan modal usaha bagi petani. Dibentuk pula ratusan koperasi produksi agraria yang menghimpun rakyat penerima manfaat reforma agraria. Objek reformnya adalah tanah-tanah perkebunan (tebu, jagung, meisena, kapas, dll.) yang sebelumnya dikuasai tuan tanah sebagai sisa-sisa feodalisme dan imperialisme di masa lalu.

Oleh Velasco, para tuan tanah dipaksa menyerahkan tanahnya, kemudian dibagikan kepada rakyat melalui koperasi produksi yang

beranggotakan petani yang sebelumnya bekerja sebagai buruh (budak) di perkebunan itu. Melalui koperasi, petani Peru mengembangkan kemampuannya. Koperasi jadi media untuk mengakses modal, sarana produksi, keterampilan teknis hingga akses pemasaran bagi produk pertanian mereka.

Lebih dari itu, koperasi menjadi tangga bagi rakyat jelata untuk "naik kelas" menjadi manusia pemilik yang berharga diri seutuhnya. Reforma agraria di Peru berjalan dengan dukungan kuat rakyatnya karena mereka dilibatkan dalam setiap tahapnya.

Reforma agraria di Peru relatif berhasil dalam mengatasi ketimpangan penguasaan tanah di pedesaan. Selain itu, telah meningkatkan produksi kolektif petani Peru yang berlandaskan kerja bersama melalui koperasi yang mengangkat rakyat dari kubangan kemiskinan. Bahkan, reforma agraria telah meredam pemberontakan petani tak bertanah yang sebelumnya terkenal sangat kuat—seperti gerakan revolusioner Tupac Amaru.

Pengalaman kita

Pada tahun 1960-an Indonesia telah berusaha menjalankan reforma agraria atau landreform. Di bawah Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), Presiden Soekarno mencanangkan landreform sebagai bagian mutlak dari revolusi Indonesia. Objek utama tanah yang diredistribusi ialah tanah-tanah kelebihan maksimum dan tanah guntai atau absentee. Subjek penerimanya ialah buruh tani dan petani kecil di sekitarnya—saat itu, kaum tani terfragmentasi ke dalam organisasi tani yang bernaung di bawah bendera partai politik (seperti BTI, GTI, Petanu, Petani, dll).

Ketika dijalankan, terjadi ketegangan sosial politik di tingkat akar rumput. Para tuan tanah menolak program landreform dan menggalang kekuatan untuk menghambat redistribusi tanah mereka. Di sisi lain, karena desakan kebutuhan dan militansi berlebih, sebagian kelompok tani terdorong melancarkan "aksi sepihak" mendu-

duki tanah-tanah yang diidentifikasi sebagai objek landreform. Konflik sosial di pedesaan pecah. Korban pun berjatuhan, konon ribuan rakyat tak berdosa menemui ajalnya —jumlah korban peristiwa 1960-an hingga kini masih teka-teki.

Akhirnya, belum lima tahun landreform dijalankan (1962-1964), Soekarno yang sipil-populis itu terguling dan digantikan Soeharto. Berbeda dengan Soekarno, jenderal Soeharto dikenal sebagai pemimpin yang militeristik dan kapitalistik.

Tidak heran jika landreform kemudian dikubur oleh Soeharto dan diatasnya didirikan menara politik agraria pro kapital yang disebut "pembangunan". Sejak Soeharto berkuasa hingga lengser (1966-1998), reforma agraria praktis terpinggirkan bahkan masuk kategori "lagu" terlarang untuk didendangkan.

Setelah Soeharto tumbang, Indonesia memasuki era reformasi dan demokrasi. Pada tahun 2001 negara secara resmi mengakui (kembali) pentingnya reforma agraria melalui Ketetapan MPR No.IX/2001 tentang pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam. Setelah Soeharto digantikan Habibie, Wahid, Megawati, dan kini Yudhoyono, agenda reforma agraria tetap saja tak mendapat perhatian serius dari pucuk pimpinan negara.

Presiden Yudhoyono menjanjikan reforma agraria, namun tetap menerbitkan izin usaha bagi puluhan kontrak karya usaha pertambangan besar, hak guna usaha untuk pengusaha perkebunan, dan hak pengusahaan hutan bagi pengusaha kehutanan. Ia juga tak kunjung mengoreksi kebijakan pertanahan yang pro-pasar.

Memetik pelajaran

Ada tiga pelajaran dari pengalaman Peru. Pertama, pelaksanaan reforma agraria hanya mungkin terjadi jika pucuk pimpinan pemerintahan berkomitmen tinggi untuk mengakhiri ketidakadilan agraria. Kedua, muculnya komitmen pemerintah terhadap reforma agraria akan lebih mantap jika didorong kekuatan gerakan rakyat. Ketiga, kombinasi kuatnya komitmen pemerintah dengan sokongan

rakyat adalah kunci sukses agenda reforma agraria.

Mengacu pengalaman Peru, Yudhoyono sebenarnya potensial mempimpin pelaksanaan reforma agraria di Indonesia. Jika di Peru, Velasco menyadari betul faedah latar belakang kemiliterannya untuk memaksa tuan-tuan tanah menyerahkan tanahnya untuk dibagikan kepada kaum tani, maka Yudhoyono pun dapat "memaksa" setiap pemonopoli tanah dan kekayaan alam bagi kepentingan puluhan juta rakyat yang membutuhkannya.

Tentu saja ia tak perlu menonjolkan kemiliterannya sebagaimana Velasco. Ia dapat berfikir lebih jernih untuk merealisasikan populismenya ke dalam kebijakan penyediaan tanah bagi petani. Lalu membentuk komisi khusus berikut pengadilan khusus untuk penyelesaian konflik agraria, bank khusus untuk menyediakan modal bagi petani, merangsang tumbuhnya koperasi-koperasi produksi pertanian, dan memberi ruang bagi terbentuknya serikat petani untuk terlibat aktif dalam reforma agraria.

Ini semua mungkin, karena selain pensiunan jenderal, Yudhoyono juga doktor pertanian yang pasti memahami seluk beluk agraria—disertasinya di IPB mengenai revitalisasi pertanian dan pedesaan. Ia bisa jadi demokrat yang populis dengan melaksanakan reforma agraria di Indonesia sekarang. Patutlah dia berguru pada Velasco dan Soekarno, sembari mereduksi kelemahan keduanya dalam menata ulang masyarakat Indonesia yang masih penuh ketimpangan dan ketidakadilan ini.***

Sinar Harapan, 16 April 2005

17 April, Hari Perjuangan Petani Sedunia

TANGGAL 17 April 1996, petani Brasil berduka dan petani sedunia pun turut berkabung. Di kota Eldorado dos Carajos, telah terjadi pembantaian terhadap petani yang sedang menuntut hak-haknya. Saat itu aparat keamanan Brasil memuntahkan peluru panasnya ke para demonstran yang menjatuhkan 19 tewas dan 60 orang luka berat.

Tindak kekerasan ini turut mengukuhkan pikiran para ahli dan kalangan gerakan sosial untuk memperkuat perjuangan pembaruan agraria. Tragedi ini pula yang belakangan dijadikan tonggak sejarah gerakan kaum tani se-dunia. Oleh *La Via Campesina*—organisasi gerakan tani lintas negara—17 April ditetapkan sebagai *International Day of Farmers Struggle*.

Di Indonesia, kisah duka petani menjadi bagian yang lekat dalam sejarah bangsa. Penindasan feodalisme yang disambung kolonialisme dan pembangunanisme menjadi fakta tak terbantahkan. Konflik agraria yang berkepanjangan telah mempertontonkan ribuan kasus tanah tanpa penyelesaian. Konflik agraria meluas dan melebar menjadi konflik kepentingan ekonomi-politik petani dengan kepentingan golongan lainnya.

Demikian halnya dengan ketimpangan struktur agraria yang menampilkan ilustrasi piramida terbalik—mayoritas petani menguasai/memiliki sebagian kecil luas lahan pertanian dan di atasnya segelintir orang yang dekat kuasa ekonomi/politik telah menguasai

sebagian besar darinya. Mayoritas rakyat terpaksa tunduk pada minoritas yang lainnya. Ketimpangan ini memicu kemiskinan di kalangan rakyat, terutama petani di pedesaan. Ketimpangan ini pula yang memproduksi kecemburuan dan potensi konflik sosial yang berkepanjangan.

Era reformasi yang telah bergulir tujuh tahun ternyata menyisakan dilema bagi petani. Harapan akan terbitnya tatanan masyarakat dan negara yang baru masih tinggal harapan. Jatuhnya Soeharto (1998) semula dipandang sebagai syarat pokok bagi kelahiran Indoneisa baru itu, termasuk perubahan kebijakan pertanian ke arah perbaikan dan peningkatan kualitas hidup petani. Namun, sekali lagi semua itu sekedar harapan belaka.

Celakanya, dinamika pentas politik Indonesia sepeninggal rezim Soeharto yang otoriter dan kapitalistik telah menciptakan situasi politik nasional yang labil karena persaingan politik di tingkat elite yang tak berkesudahan. Bagi petani, pertikaian elite yang tidak menyentuh agenda kerakyatan tak ayal membawa dampak: (1) tertundanya penyelesaian konflik dan ketimpangan agraria warisan masa lalu, (2) tertundanya peningkatan kualitas dan kesejahteraan hidup, dan (3) memudarnya kepercayaan petani kepada negara.

Di luar itu semua, terdapat peluang untuk dioptimalkan bagi percepatan gerakan petani Indonesia. Pertama, terbukanya ruang politik berupa kebebasan berserikat dan berkumpul serta menyatakan pendapat setelah lama dibungkam Orde Baru. Kedua, telah mulai tumbuhnya organisasi tani yang independen dari politik praktis. Ketiga, menguatnya perhatian dan dukungan kalangan menengah kota terhadap gerakan petani yang dapat 'membantu' mengembangkan berbagai kapasitas.

Pengorganisasian

Untuk ke depan, perlu ditemukan agenda stategis gerakan tani Indonesia. Pilihan untuk menjalankan kerja-kerja pengorganisasian di kalangan petani kiranya perlu menjadi prioritas. Selama ini, tak

terorganisirnya petani menjadi cikal bakal dari lemah dan kalahnya petani di hadapan pihak lain. Melalui kerja tekun yang terus menerus dalam melahirkan, memperkuat, menata dan merawat organisasi tani yang sejati akan menjadi pintu gerbang bagi pertumbuhan kesadaran baru, semangat baru dan kekuatan baru di kalangan petani.

Organisasi tani tidak melulu bicara sosial-politik petani, melainkan juga menggarap segi sosial-ekonomi petani. Meningkatkan posisi tawar secara politik mestilah disertai pengembangan kapasitas petani dalam ekonomi pertanian mereka. Kuat secara politik dan mandiri dalam ekonomi adalah idealisme yang disasar oleh kerja pengorganisasian petani. Pendek kata, hanya melalui kerja terorganisirlah gerakan kaum tani dapat mencapai tujuan dan cita-citanya. Dengan organisasi yang baik pula, kalangan petani dan masyarakat pada umumnya dimungkinkan untuk menempuh jalur damai, dialogis dan bermartabat dalam menyelesaikan beragam persoalan sosial, ekonomi, dan politik yang dihadapinya. Untuk itu, konsolidasi antar organisasi tani yang punya cita-cita sama menjadi kebutuhan mendesak.

Diperlukan juga pembukaan hati nurani dan akal sehat elite politik untuk secara serius mengabdikan posisi politiknya bagi kemenangan petani, yang berarti kemenangan seluruh bangsa. Hati dan pikiran elite yang tengah manggung di kursi eksekutif, legislatif maupun yudikatif sudah saatnya disterilkan dari pragmatisme politik elitis yang kerap kali tak sebangun, bahkan berseberangan dengan kepentingan petani. Dengan hati jernih dan pikiran cerdaslah kebijakan yang menyentuh hidup petani akan mungkin terbangun.

Tragedi di Brasil 17 April sembilan tahun lalu, sebagaimana tragedi-tragedi sejenis yang seringkali berulang di tanah air kita—semacam kasus Bulukumba (Sulsel) dan Manggarai (NTT)—hendaknya menjadi peringatan bahwa komitmen untuk memihak petani sedang ditunggu-tunggu. Dan komitmen ini mestilah dimiliki semua pihak yang menyatakan mencintai bangsanya sekaligus menghormati kemanusiaan asasi secara universal.

Kompas, 18 April 2005

Pertanian di Era Globalisasi

TANGGAL 17 April kemarin dikenang sebagai Hari Tani se-Dunia. Kisahnya berawal dari sebuah tragedi di kota Eldorado dos Carajos, Brasil, menyusul bentrok massal antara aparat keamanan dan rakyat setempat. Dikabarkan 19 petani tewas dan 60 orang luka berat pada tragedi yang meletus tanggal 17 April 1996 itu.

Tragedi ini kelak melahirkan gerakan rakyat di Brasil dalam bendera *Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST),* semacam gerakan rakyat tak bertanah yang gencar memperjuangkan reforma agraria atas inisiatif rakyat. Gerakan rakyat tak bertanah di Brasil belakangan menginspirasi gerakan tani di berbagai belahan dunia. Sebagai kristalisasi dari kerja konsolidasi lintas negara, kini di tingkat internasional telah terbentuk organisasi gerakan tani bernama *La Via Campesina.*

Bagaimana dengan Indonesia? Setelah memasuki era reformasi, di Indonesia telah berdiri puluhan serikat tani di berbagai level. Di luar Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI), di tingkat nasional ada organisasi gerakan tani, seperti Federasi Serikat Petani Indonesia (FSPI), Aliansi Petani Indonesia (API), Serikat Tani Nasional (STN), Persatuan Tani Nelayan Indonesia (PETANI) Mandiri, dan Aliansi Gerakan Reforma Agraria (AGRA). Sekalipun masing-masing punya karakteristik, namun agenda pokoknya sebangun, yakni memperjuangkan reforma agraria sejati di bumi Indonesia. Bagi bangsa yang baru mengecap kemerdekaan berserikat dan berkumpul setelah Orde Baru merampasnya lebih kurang 30 tahun, kehadiran berbagai organi-

sasi tani ini ibarat pelita di tengah kemuraman hidup petani Indonesia.

Kita telah mafhum bahwa hanya melalui organisasi yang kuat, solid, dan memihak petanilah, maka harapan petani untuk meningkatkan martabatnya sebagai manusia utuh maupun penghasil makanan bagi umat manusia jadi lebih mungkin untuk tercapai. Bak sapu lidi, dengan persatuan yang diikat kuat, kita akan lebih ampuh menyingkirkan sampah ketimbang hanya lidi sebatang yang pastilah rentan patah.

Globalisasi

Ketika mengingat tragedi 17 April di Brasil, kehidupan petani dan sektor pertanian sekarang sedang menghadapi tantangan yang tidak semata di tingkat lokal dan nasional, namun tantangan yang terbesar dan terberat mengepung dari tingkat global. Sektor pertanian negara berkembang kini dikangkangi kebijakan ekonomi-politik nasional yang diikatkan erat secara global. Bonnie Setiawan dalam Globalisasi Pertanian menandaskan bahwa pertanian sesungguhnya adalah fondasi dan hidup-matinya sebuah negara. Namun, celakanya, kita sudah masuk ke dalam tahap perkembangan dunia terbaru, yaitu globalisasi pertanian, di mana AoA (*Agreement on Agriculture*) sebagai bagian dari WTO (*World Trade Organization*) sejak 1 Januari 1995 akan mengatur semua subyek pertanian kita. AoA juga akan mengatur bagaimana sektor pertanian diurus negara (2003, hal. 4).

Berdasar pengalaman, liberalisasi pertanian menghasilkan kecenderungan negatif bagi petani dan pertanian kita. Beberapa dampak yang sudah mulai dirasakan, pertama, liberalisasi itu menempatkan petani sebagai obyek yang disetir oleh kepentingan modal yang ditanamkan di sektor pertanian. Kedua, tidak adanya proteksi yang substansial bagi petani agar dapat tetap aman dalam kegiatan pertanian. Ketiga, dihapuskannya subsidi bagi sektor pertanian yang menyebabkan melemahnya dukungan negara bagi petani. Keempat, membanjirnya produk pertanian impor yang menggerus daya saing produk petani kita. Kelima, menjadikan sektor pertanian menjadi urusan elite ekonomi sembari mempercepat urbanisasi dan proletarisasi.

Ini peringatan dini atas ancaman kedaulatan pertanian kita dan bangsa agraris secara keseluruhan. Posisi negara kini tengah berada di pusaran neoliberalisme yang menghendaki pengurangan bahkan sejauh mungkin penghapusan peran negara dalam mengatur dan menentukan kebijakan pertanian sekalipun menyangkut mayoritas warganya sendiri.

Walau demikian, kita tak perlu patah arang. Sebagaimana disemangati Bonnie, kini adalah saat terbaik untuk mengangkat kembali masalah-masalah dasar pertanian ke permukaan, di tengah-tengah arus deras globalisasi dan liberalisasi. Sekaranglah saatnya yang tepat untuk menetapkan kembali reforma agraria sebagai tuntutan dasar pembaruan pertanian dan pedesaan kita, sebagai bagian pokok dari gerakan reformasi total (2003, hal 5). Oleh karena itu, ke depan kita tak boleh lengah. Kesigapan menghadapi arus globalisasi pertanian sembari mencari alternatif solusi jadi pilihan bajik nan bijak. Selain mengingat sektor pertanian masih menjadi andalan dalam menyerap tenaga kerja kita yang terus membengkak, kesigapan ini penting agar bangsa kita tidak (terus-menerus) menjadi bangsa kelas tiga yang cocok sekadar jadi konsumen hasil-hasil pertanian bangsa lain.

Kedaulatan pangan

Hari Tani se-Dunia tahun 2005 hendaknya menginspirasi kita untuk segera menyusun dan menerapkan strategi alternatif pembangunan pertanian yang mengutamakan kaum tani, sekaligus memajukan sektor pertanian keseluruhan. Mengutamakan petani bukan berarti menegasikan kepentingan golongan masyarakat lainnya, melainkan bersinergi secara positif. Memajukan pertanian bukanlah memundurkan sektor lain, tetapi meletakan pertanian sebagai dasar menuju industrialisasi nasional yang tangguh di hadapan gelombang global.

Salah satu konsep alternatif yang layak dikedepankan menyertai agenda reforma agraria—program negara bersama rakyat—dalam menata ulang struktur penguasaan tanah dan pemenuhan berbagai

sarana pendukungnya adalah agenda kedaulatan pangan (*food sovereignty*). Kedaulatan pangan hendaknya menjadi alternatif paradigma ketahanan pangan (*food security*) yang selama ini menjadi bagian dari konsep pembangunan pertanian konvensional. Makna kedaulatan pangan lebih luas dan dalam ketimbang ketahanan pangan.

Kedaulatan pangan, meminjam *La Via Campesina,* adalah hak rakyat yang mencakup: (1) memprioritaskan produksi pertanian lokal untuk memberi makan rakyat, akses petani dan tunawisma atas tanah, air, benih, dan kredit melalui dijalankan landreform dan berbagai program pendukungnya, (2) hak petani untuk memproduksi makanan dan hak konsumen untuk menentukan apa yang dikonsumsi, bagaimana diproduksi, dan siapa yang memproduksi, (3) hak sebuah negara untuk melindungi dirinya dari harga pangan dan pertanian impor yang murah, (4) harga pertanian terkait dengan biaya produksi, misalnya, dengan mengenakan pajak atas impor berlebihan yang murah, (5) rakyat ikut serta dalam penentuan pemilihan kebijakan pertanian, dan (6) pengakuan atas hak-hak petani perempuan, yang memegang peran utama dalam produksi pertanian dan pangan (Bonnie Setiawan, 2003, hal 124-125).

Program revolusi hijau gaya Orde Baru dalam berbagai segi telah divonis gagal oleh banyak pihak. Revolusi hijau telah gagal menjadikan kita sebagai bangsa yang berdaulat pangan—terbukti kita menjadi salah satu negara pengimpor bahan pangan terbesar di dunia, sekaligus turut mendemoralisasi kaum tani kita. Model pembangunan pertanian hendaknya direformasi total dengan meletakan reforma agraria plus kedaulatan pangan di atasnya.

Oleh karena itu, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Wakil Presiden Jusuf Kalla (JK) hendaknya mencermati kebijakan berbagai departemen atau lembaga pemerintahan yang terkait pertanian dan agraria. Mumpung belum terlambat, SBY-JK sebaiknya segera merealisasikan janji reforma agraria, revitalisasi petanian dan pedesaan sebagaimana menjadi visi, misi dan program mereka ketika kampanye Pemilu 2004 lalu.***

Heboh Perpres Penunjang Penggusuran

MENGETAHUI Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, 3 Mei lalu, meneken Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, hati penulis tergetar. Pikiran kusam menggelayuti isi kepala, membayangkan akan kian memburuknya kondisi agraria di Tanah Air tercinta. Betapa tidak, demi "pembangunan" dan "kepentingan umum", Perpres ini memberi kewenangan kepada Presiden untuk mencabut hak rakyat atas tanah.

Tak berlebihan jika dikatakan Perpres ini sejatinya sarana penunjang penggusuran. Padahal kita rindu berhentinya penggusuran terhadap rakyat, berdalih pembangunan kepentingan umum sekalipun. Perpres ini tak pelak bikin heboh karena berpotensi mengukuhkan cakar kapitalisme yang jadi biang krisis agraria, juga potensial membangkitkan otoritarianisme di lapangan agraria akibat makin ringan tangannya penguasa menggusur tanah untuk pembangunan. Makin banyak dan kerasnya penggusuran tanah rakyat menjadi sesuatu yang sangat mungkin terjadi jika Perpres ini dijalankan.

Latar belakang dan motif di balik Perpres ini sudah banyak diberitakan dan dianalisis media massa. Liputan dan tajuk rencana koran ini jadi contoh baik (lihat *Sinar Harapan,* 9/5/05). Perpres yang berisi 24 pasal ini tidak secara gamblang memastikan keharusan tiap proyek pembangunan melindungi dan menghormati hak rakyat atas tanah. Perpres ini hanya merinci 21 jenis proyek berkategori pembangunan

untuk kepentingan umum (Pasal 5), yakni: (a) Jalan umum, jalan tol, rel kereta api, saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi, (b) waduk, bendungan, bendung, irigasi, dan bangunan pengairan lainnya, (c) rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat, (d) Pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api dan terminal, (e) peribadatan, (f) pendidikan atau sekolah, (g) pasar umum.

Selain itu; (h) fasilitas pemakaman umum, (i) fasilitas keselamatan umum, (j) pos dan telekomunikasi, (k) sarana olah raga, (l) stasiun penyiaran radio, televisi dan sarana pendukungnya, (m) kantor pemerintah, pemerintah daerah, perwakilan negara asing, PBB, dan atau lembaga-lembaga internasional di bawah naungan PBB. Juga mencakup; (n) fasilitas TNI dan POLRI sesuai tugas pokok dan fungsinya, (o) lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan, (p) rumah susun sederhana, (q) tempat pembuangan sampah, (r) cagar alam dan cagar budaya, (s) pertamanan, (t) panti sosial, dan (u) pembangkit, transmisi, dan distribusi tenaga listrik.

Penulis mencatat ada delapan jenis yang paling kerap menuai konflik; (a), (b), (d), (m), (n), (q), (r), dan (u). Sekedar contoh; kasus proyek jalan tembus Gunung Leuser Ladia Galaska di Aceh, waduk Jatigede di Sumedang Jabar, perluasan Bandara Hasanuddin di Sulsel. Lantas, banyak pembangunan kantor pemerintah bermasalah di daerah, penyerobotan tanah rakyat untuk latihan perang maupun sarana militer lain, TPA sampah Bojong di Bogor, taman nasional Moronene di Sultra, dan kasus SUTET transmisi listrik di banyak tempat.

Jelas harus ditolak

Data-base KPA merekam 1.753 kasus konflik agraria sepanjang Orba. Secara akumulatif konflik paling kerap terjadi pada proyek "pembangunan untuk kepentingan umum", yakni 431 kasus (24,6%), dengan rincian: sarana umum atau fasilitas kota (243), bendungan atau pengairan (77), sarana militer (47), konservasi atau lindung (44),

dan perairan (20).

Perpres ini jelas akan membawa implikasi luas di tengah masyarakat, meliputi berbagai segi kehidupan, baik sosial, ekonomi, politik, hukum, maupun keamanan. Setidaknya ada enam potensi implikasi pokok. *Pertama,* akan makin maraknya konflik agraria/ sengketa tanah di kota, desa bahkan pedalaman. Konflik ini akan diwarnai makin tingginya represivitas yang dipertunjukkan aparat sehingga pelanggaran hak sipil-politik rakyat kian rawan terjadi.

Kedua, akan menguatkan komoditisasi tanah untuk kepentingan investasi, tanah diperlakukan sebagai dagangan objek spekulasi dengan difasilitasinya agenda-agenda industrialisasi yang kapitalistik. *Ketiga,* akan semakin berkurangnya akses rakyat terhadap penguasaaan dan pemilikan tanah sehingga pelanggaran HAM segi ekonomi, sosial dan budaya jadi makin gencar. *Keempat,* akan mendorong percepatan pelepasan hak atas tanah dari rakyat yang memicu konsentrasi penguasaan tanah di kaum elite politik, ekonomi, bahkan militer. *Kelima,* akan melipatgandakan alih fungsi lahan produktif pertanian yang mengancam keamanan dan kedaulatan pangan. *Keenam,* akan memicu penggenjotan eksploitasi kekayaan alam yang memperparah laju kerusakan lingkungan hidup.

Perpres ini jelas harus ditolak. Pakar/akademisi pro-rakyat, mahasiswa dan aktivis pro-reforma agraria, aktivis serikat tani, nelayan, masyarakat adat dan kaum miskin kota, wakil rakyat dan aparat negara yang jujur dan amanah, jurnalis sejati, serta publik mesti bersatu membendung penggusuran dengan dalih pembangunan untuk kepentingan umum.

Organisasi rakyat yang terdidik, militan dan bermassa luas hendaknya maju di garda depan menentang perampasan tanah rakyat lewat Perpres 36/2005. Desakan massa akan efektif didengar penguasa yang mabuk kekuasaan, sehingga otoritarianisme agraria dapat ditangkal. Secara legal, dengan sokongan kuat dari elemen publik yang peduli, layak diajukan permohonan *judicial review* atau kaji ulang atas substansi dan potensi implikatif dari Perpres ini kepada

MA, sekaligus desakan penundaan pelaksanaannya.

Yang diperlukan kini Perpres reforma agraria sebagai jawaban atas ketiadaan kebijakan pembangunan yang memprioritaskan mayoritas rakyat. Pemerintahan sewajarnya menemukan solusi cerdas dalam membangkitkan bangsa melalui penyediaan, perlindungan dan penghormatan hak rakyat atas tanah. Piawai menggusur rakyat bukan sekedar tak manusiawi, tapi juga cermin sebuah rezim yang kehilangan akal sehat dalam mengurus rakyatnya sendiri.***

Kompas, 26 Mei 2005

Pembangunan Infrastruktur untuk Siapa?
(Catatan atas Artikel Prof. Maria S.W. Sumardjono)

ARTIKEL "Pembangunan Infrastruktur", Prof Maria S.W. Sumardjono (*Kompas,* 29/4/05), telah membangkitkan wacana seputar kebijakan penyediaan tanah untuk pembangunan. Tanpa mengurangi hormat atas kepakaran beliau dalam hukum agraria, saya tergerak menaikkan wacana ke arah paradigma pembangunan terkait pertanahan.

Prof. Maria menulis, untuk mendukung pembangunan jalan tol saat ini telah disiapkan perubahan/penyempurnaan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 menjadi Rancangan Peraturan Presiden (Perpres) tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Menurutnya, substansi penyempurnaannya diharapkan lebih menjamin keadilan dan kepastian hukum bagi pihak-pihak terkait. Lebih lanjut beliau mengabarkan bahwa sekarang pemerintah telah menyiapkan RUU tentang Perolehan Tanah untuk Kegiatan Pembangunan. Jika perpres tadi diterbitkan, seyogianya dipandang untuk memenuhi kebutuhan sementara sambil mengupayakan terbitnya undang-undang tersebut.

Wacana penyediaan "tanah untuk pembangunan" tampaknya memang perlu dihangatkan. Di era Soeharto, wacana ini merajai, bahkan jadi pilihan strategi pemerintah saat itu. Tanah untuk pembangunan, selama tiga dekade secara dramatis telah menggeser

paradigma populer di era Soekarno: "tanah untuk rakyat". Pembangunan infrastruktur mutlak butuh tanah dan infrastruktur menjadi prasyarat bagi pelaksanaan pembangunan berikutnya. Di zaman Soeharto, aspek pertanahan harus tunduk pada kemauan pembangunan. Jika perlu, pemilik tanah digusur tanpa kompensasi seperak pun. Dulu, ketika jalan digelar, waduk dibendung, jaringan listrik dibentangkan, pabrik industri didirikan, kerap kita dengar rakyat merintih. Kekerasan sering dipakai untuk menggusur rakyat demi pembangunan.

Di era Soeharto, barang siapa tak mau menyerahkan tanahnya untuk pembangunan, maka distempel antipembangunan. Siapa berani menggalang kekuatan menolak proyek pembangunan yang menggusur tanah rakyat, maka tudingan perongrong pemerintahan, subversif, makar, dan tuduhan seram lainnya segera ditimpakan. Kisah tragis di era Soeharto ini kembali membayang saat ruh pembangunan yang semirip kini digencarkan. Demi mulusnya investasi masuk ke Tanah Air, kini pemerintah menyiapkan infrastruktur dan menyediakan berbagai kemudahan bagi investor (asing) — termasuk segepok dasar legalnya — agar tertarik menanamkan modalnya. Tidak heran jika pembangunan jalan tol, kereta api, bandara, pelabuhan, bendungan, listrik, dan sebagainya kini digelorakan.

Bagi rakyat yang tanahnya terpakai untuk pembangunan infrastruktur, terimalah ganti rugi dari pemerintah/pelaksana proyek. Di masa lampau, ganti rugi bermakna kerugian rakyat, materi maupun nonmaterial. Perbaikan sistem ganti rugi inilah yang dengan tangkas dipromosikan Prof. Maria dalam artikelnya tadi.

Komoditisasi tanah

Jika ditelusuri, wacana "tanah untuk pembangunan" berakar pada paradigma "tanah sebagai komoditas" — barang dagangan. Ekonomi sebagai panglima — membutuhkan kepastian dan perlindungan hukum atas pengadaan, penguasaan, dan pemanfaatan tanah untuk pembangunan. Rezim pembangunan menghendaki jaminan kuat

secara legal formal. Dalam konteks ini, penyusunan perpres dan RUU tentang tanah untuk pembangunan patut diduga merupakan aspek legalisasi dari skenario besar politik pembangunan yang mendewakan investor asing sekaligus tanda digencarkannya kembali pembangunan yang kapitalistik.

Telah dimaklumi, ekspansi kapitalisme global senantiasa butuh infrastruktur yang memungkinkan pemilik modal lebih mudah menyedot sumber daya dan gampang memasarkan berbagai produknya. Dengan infrastruktur yang mantap, maka penyedotan sumber daya kian kuat dan pemasaran produk mereka makin deras membanjiri negeri-negeri konsumennya.

Pembangunan infrastruktur biasanya dibiayai utang luar negeri. Berbagai syarat mestilah dibingkai dalam pagar kepentingan pemberi utang. Setelah infrastruktur tersedia, para pemilik modal akan berbondong-bondong datang untuk menancapkan modalnya dan merasuki industri yang bergerak di berbagai lini, semisal, industri manufaktur, substitusi impor, barang konsumsi, perakitan mobil, motor, mesin-mesin, alat listrik, elektronik, perminyakan, pertambangan, kehutanan, perkebunan, pariwisata, perbankan, dan sebangsanya.

Tujuan manis yang kerap disodorkan dari semua proyek pembangunan di atas ialah guna menyerap tenaga kerja, memangkas pengangguran, mengurangi kemiskinan, sekaligus membantu tumbuhnya ekonomi Indonesia. Timbul kesan, tiada yang keliru dengan itu semua. Namun, investasi lazimnya mencerabut sejumlah hak tanah rakyat melalui mekanisme pasar maupun campur-tangan pemerintah. Diprediksi, merangseknya kapital ke negeri ini akan kian mendorong pemusatan penguasaan tanah dan menjadikan rakyat banyak makin kehilangan aksesnya atas tanah. Kebijakan menuju komoditisasi tanah terus bergulir melalui Proyek Administrasi Pertanahan (*land administration project*/LAP) yang didanai utang Bank Dunia. LAP menjadi instrumen modal internasional untuk menguasai Tanah Air kita secara harfiah. Kemudahan mendapat sertifikat tanah serta iming-iming kredit bank menjadi siasat pemodal untuk mengu-

asai tanah rakyat melalui mekanisme pasar.

Endang Suhendar dan Ifdhal Kasim, dalam "Tanah Sebagai Komoditas" (1996), menganalisis fenomena pertumbuhan kapitalisme Orde Baru. Darinya diketahui, fenomena tergesernya petani dari pemilikan dan penguasaan tanah dan meningkatnya konflik pertanahan terjadi karena watak kapitalisme yang cenderung terus melakukan eksploitasi, akumulasi, dan ekspansi kapital di atas kesenjangan struktur pemilikan faktor-faktor produksi, termasuk tanah dan distribusi pendapatan (hlm. x-xi). Patut diwaspadai, pembangunan infrastruktur yang digiatkan sekarang merupakan lanjutan dari skenario pembangunan kapitalistik Orba yang sempat terinterupsi "krisis" maupun "reformasi".

Jika gelagat ini terbukti, dipastikan ketimpangan sosial akan melebar dan mencabik-cabik harmoni sosial bangsa. Dalam suatu seminar di Jakarta, Prof. Sediono M.P. Tjondronegoro (1999) mengingatkan bahwa penataan ulang struktur agraria yang timpang dan tidak adil diperlukan guna menghindari revolusi sosial yang anarkis.

Untuk siapa?

Lantas, siapakah yang akan paling diuntungkan dari pembangunan infrastruktur? Hemat penulis, pemodal besarlah yang akan meraup keuntungan terbesar. Dengan infrastruktur yang lebih baik, maka pembangunan yang dimotori pemodal besar yang eksploitatif, akumulatif, dan ekspansif akan berjalan lebih mulus. Pembangunan infrastruktur sejatinya jembatan menuju penguatan gurita kapitalisme global.

Pembangunan mungkin meningkatkan pendapatan nasional secara makro. Namun, kesuksesan ini semu belaka karena akan menyisakan ketimpangan sosial-ekonomi, terkurasnya aneka sumber daya, kerusakan lingkungan, diskriminasi jender, ketidakadilan multidimensi pemicu krisis, dan pemantik konflik sosial. Yang tepat dipikirkan sekarang ialah menemukan model pembangunan ekonomi yang bertumpu pada kekuatan bangsa sendiri. Industrialisasi nasio-

nal hendaknya berpangkal tolak pada sumber daya sendiri.

Presiden dan DPR hendaknya menindaklanjuti amanat Ketetapan MPR No V/2003 untuk: "menyelesaikan berbagai konflik dan permasalahan di bidang agraria secara proporsional dan adil, mulai dari persoalan hukumnya sampai dengan implementasinya di lapangan…" serta "mempercepat pembahasan RUU pelaksanaan pembaruan agraria, RUU penataan struktur agraria, serta RUU penyelesaian konflik agraria dan sumber daya alam".

Karenanya, pembangunan infrastruktur sebaiknya digencarkan setelah penataan ulang struktur agraria dijalankan terlebih dahulu. Keadilan agraria akan meningkatkan taraf hidup mayoritas rakyat, menjadi dasar stabil dan kokoh bagi pembangunan, serta merangsang pembentukan modal dalam negeri yang melandasi industrialisasi nasional.***

Suara Pembaruan, 15 Juni 2005

Perpres 36/2005: Membangun atau Menggusur?

BERAGAM sikap bermunculan menyertai terbitnya Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, 3 Mei 2005. Kalangan pengusaha dan pemerintah menyambut girang Perpres yang diasumsikan akan mempermudah pembebasan tanah untuk kepentingan yang mereka rancang.

Di lain pihak, opini publik bereaksi kritis terhadapnya. Kalangan Ornop dan organisasi rakyat bahkan bersiap melancarkan serangkaian aksi massa penolakan serta gugatan secara hukum. Kalangan DPR, khususnya Komisi II yang membidangi pertanahan secara alot mengkritisi Perpres ini. Sebagian fraksi tegas menolak, yang lainnya dapat memahami, lantas kompromínya adalah meminta penundaan dan revisi. Melalui rekomendasi sebuah seminar nasional di Unhas Makassar, Komnas HAM pun sudah meminta pencabutan Perpres ini.

Sulit menampik bahwa ke-21 objek kepentingan umum yang diatur Perpres ini ialah kebutuhan publik. Namun, agenda tersembunyi di balik Perpres ini sudah gamblang membawa kepentingan pembangunan pro-modal besar yang berwatak eksploitatif sekaligus represif. Hal ini potensial memperbanyak konflik karena maraknya penggusuran tanah rakyat dengan dalih "pembangunan kepentingan umum". Perpres 36/2005 ini memberi kewenangan kepada Presiden

untuk mencabut hak rakyat atas tanah. Presiden telah memberi kewenangan sangat besar kepada dirinya sendiri untuk mencabut hak milik atas tanah (Psl. 3 dan 10).

Perpres ini pantas dikritisi publik karena potensi implikasi sosial, politik, ekonomi, yuridis bahkan keamanan yang ditimbulkannya. Perpres ini dapat memproduksi konflik sosial yang dipicu konflik agraria/sengketa tanah di kota, desa, hingga pedalaman.

Perlu kewaspadaan

Sebelum Perpres ini, terdapat Keppres No 55/1933 yang mengatur substansi yang sama. Jadi, isi Perpres ini sesungguhnya bukan perkara yang sama sekali baru. Perpres ini dapat dikatakan sebagai penguatan isi Keppres tersebut, dengan kadar potensi represivitas yang jauh lebih tinggi. Kita sudah tahu bahwa Keppres No 55/1993 di masa Soeharto telah menyebabkan banyak tragedi penggusuran tanah rakyat untuk kepentingan "pembangunan kepentingan umum". Saat itu, penggusuran dianggap "legal" karena dipayungi hukum (Keppres). Perpres 36/2005 akan mengulangi bahkan memperdahsyat tragedi penggusuran yang memilukan seperti terjadi di era Soeharto.

Terdapat dua hal penting yang perlu diwaspadai. *Pertama,* Perpres ini bisa menjadi jembatan bagi masuknya investasi secara lebih gencar. Ini bisa kita lacak dari kronologis keluarnya Perpres yang merupakan tindaklanjut dari *infrastructur summit* (Januari 2005) yang menghendaki fasilitasi atau kemudahan bagi investor mendapatkan tanah untuk kepentingan investasi. Bisa dikatakan Perpres ini merupakan "jalan tol" bagi kepentingan modal raksasa (asing) yang hendak membiakan kekayaannya di negeri kita. *Kedua,* Perpres ini dapat dijadikan alat legitimasi praktik politik otoriter di bidang pertanahan (agraria). Otoritarianisme berupa kewenangan pemerintah (c.q. Presiden) yang begitu besar untuk mencabut hak rakyat atas tanah bisa jadi preseden buruk. Kelakukan represif yang dipertontonkan pemerintahan produk pemilu demokratis sudah di pelupuk mata.

Kombinasi kapitalisme dengan otoritarianisme di lapangan agraria ini dipastikan memproduksi konflik agraria yang makin berat dan keras di lapangan. Dan kita tahu, konflik agraria terdahulu belum terselesaikan. Perpres ini diprediksi melipatgandakan intensitas konflik agraria di berbagai tempat yang potensial melanggar HAM. Perdebatan lain yang menyeruak bersama lahirnya Perpres ini adalah pemaknaan "pembangunan kepentingan umum". Kepentingan siapa yang diperjuangkan Perpres 36/2005? Kita layak trauma dengan "kepentingan umum" ala Orba, yakni kepentingan pemerintah dan/atau investasi.

Sekadar contoh, pembuatan jalan tol yang dibutuhkan untuk peningkatan efisiensi mobilitas. Siapa yang menerima keuntungan paling besar dari dibangunnya jalan tol? Tentu saja perusahaan yang mengelola jalan tersebut dan pemodal yang memperdagangkan produk industri mereka sambil mengangkut kekayaan beragam sumberdaya kita. Bagaimana pun, penyediaan infrastruktur yang kemudian dijadikan sarana untuk masuknya investasi dan kepentingan industrialisasi hendaknya tidak mengesampingkan, apalagi merampas kepentingan dan hak rakyat. Kaum tani di pedesaan, kaum miskin kota, masyarakat adat di pedalaman, dan kelompok rentan yang marginal lainnya harus dijamin keamanan dan keselamatannya dari ancaman penggusuran berdalih Perpres 36/2005 ini.

Prioritas dan keberpihakan pembangunan infrastruktur yang adil dan proporsional-lah yang kita idamkan. Mendahulukan infrastruktur bagi mereka yang serba berkecukupan—apalagi pihak asing—bukanlah kebijakan tepat dan pantas ketika mayoritas rakyat masih terjerat kemiskinan. Yang perlu diperjuangkan ialah terbitnya kebijakan pembangunan yang memihak dan memakmurkan rakyat. Hasil pembangunan dipersembahkan bagi rakyat jelata. Penyediaan infrastruktur yang paling dibutuhkan mayoritas rakyatlah yang mestinya diutamakan. Misalnya, kepentingan umum di pedesaan bagi kepentingan petani adalah penyediaan tanah, modal, teknologi, dan sarana produksi serta pasar pertanian. Bagi kaum miskin kota ialah tempat

tinggal layak dan pekerjaan manusiawi. Bagi kaum buruh adalah upah wajar dan jaminan sosial yang menyeluruh. Bagi masyarakat adat di pelosok pedalaman perlu pengakuan kedaulatan atas wilayah dan hukum adatnya.

Pemerintahan ditantang menyediakan infrastruktur penunjang produktivitas dan kesejahteraan mayoritas rakyat yang memperkuat golongan ekonomi lemah dan membela kaum yang paling memerlukan pertolongan. Kebijakan pertanahan (agraria) pun akan sangat ideal jika diabdikan bagi kepentingan mereka, yang nota bene menjadi pemilih terbanyak dari pasangan persiden dan wakil presiden dalam pemilu demokratis lalu.

Sekaranglah saatnya Yudhoyono untuk membangun, bukan menggusur. Realisasi janji Yudhoyono untuk menerbitkan kebijakan pro-rakyat, seperti reforma agraia, revitalisasi pertanian dan pedesaan sedang dinanti. Yudhoyono hendaknya jangan tergiur rayuan kaum berkantong tebal yang doyan menggusur tanah rakyat dengan berlindung di bawah selimut "kepentingan umum". Sulit menemukan alasan kuat untuk tetap mempertahankan Perpres yang potensial menggerogoti kredibilitas pemerintah sekaligus memicu konflik sosial ini. Kemauan politik dari Yudhoyono untuk sesegera mungkin mencabutnya adalah pilihan bijak yang tengah kita nanti.

Jika tidak, gugatan hukum melalui uji materi ke Mahkamah Agung untuk pembatalan Perpres ini kini tengah disiapkan Koalisi Ornop yang didukung sejumlah pakar handal di bidang hukum agraria. Aksi-aksi massa organisasi rakyat pun dipastikan akan bergelombang menyertai tuntutan pencabutan Perpres ini. Pilihannya: cabut segera atau rakyat melawan.***

Perpres 36/2005: Dijalankan atau Dibatalkan?

KONTROVERSI mengitari Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36/2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum (3 Mei 2005). Tulisan ini meraba kemungkinan ke depan mengacu kontradiksi pandangan dan sikap yang berkembang.

Komisi II DPR merekomendasikan penundaan pelaksanaan dan revisi Perpres 36/2005 dalam dua bulan (7 Juni 2005) – ada 10 dari 24 pasal isi perpres yang diminta direvisi. Rekomendasi DPR diawali kesimpulan yang intinya: Diskriminasi kepentingan umum hanya kepentingan sebagian besar masyarakat; Pengadaan tanah memberi peluang kesewenang-wenangan; Ketidakjelasan yang mengabaikan hak asasi pemegang hak atas tanah; Membuka ruang kolusi antara pemerintah dengan pembeli tanah bermodal besar; Memperkecil harapan rakyat memperoleh keadilan karena pemerintah memonopoli panitia pengadaan tanah; dan Represivitas pada pembatasan waktu musyawarah 90 hari dan konsinyasi dalam ganti kerugian.

Ketua Komnas HAM melayangkan surat bernomor 168/TUA/VI/05 kepada Presiden (21 Juni 2005). Jika DPR "hanya" minta penundaan dan revisi, Komnas HAM lebih tegas: mendesak pencabutan Perpres 36/2005 karena potensial melanggar HAM. Dewan Perwakilan Daerah juga mengkhawatirkan perpres ini. Laode Ida (DPD Sultra) menemukan kasus penggusuran di Korumba Kendari yang

memakai Perpres 36/2005 ini. DPD berencana segera mempertanyakannya kepada presiden.

Tutup mata dan telinga

Menarik mencermati respon balik pemerintah terhadap kritik dan usulan berbagai pihak terhadap perpres ini. Andi Malarangeng, Jubir Presiden, beberapa kali berusaha meyakinkan publik bahwa perpres ini tak seburuk yang disangka. Bukannya menjernihkan, klarifikasi Malarangeng malah makin membingungkan publik.

Aburizal Bakrie, Menko Perekonomian, — yang pengusaha itu — juga tampil membela perpres, malah disisipi pernyataan sinis bahwa penolak perpres pastilah spekulan tanah. Tak ketinggalan Wapres Jusuf Kalla (JK), yang juga saudagar, pernah berujar yang menolak Perpres 36/2005 hanyalah segelintir orang. Gubernur DKI Jakarta, Sutiyoso, bersikukuh akan menjalankan Perpres 36/2005 untuk melancarkan proyek infrastruktur, seperti Banjir Kanal Timur dan jalan tol yang tertunda. Sikap Sutiyoso menuai kecaman karena dianggap arogan dan otoriter.

Sofyan Djalil, Menteri Infokom, datang menghentak—setelah rapat khusus dengan Jusuf Kalla, Menteri PU, Kepala BPN, Menteri Perumahan Rakyat, dan Gubernur DKI Jakarta—bahwa pemerintah tidak berencana menunda, merevisi, apalagi mencabut Perpres 36/2005. Rapat ini "menantang" penolak untuk menguji materi perpres ke MA. Setelah lama ditunggu, dari Kalimantan Presiden angkat bicara. Intinya, Presiden menganggap penolakan terhadap Perpres 36/2005 karena kurangnya sosialisasi. Presiden minta menteri dan pemerintah daerah mensosialisasikan dan menjabarkan lebih lanjut. Perpres 36/2005 bukan untuk Presiden atau Wakil Presiden, atau investor, tapi untuk kepentingan umum. Begitu tandas Presiden.

Jalankan atau ralat?

Penulis memprediksi dua kemungkinan, bila tak ditemukan jalan tengah. Pertama, jika perpres ini dipaksakan dilaksanakan, peme-

rintah akan segera "membebaskan" tanah-tanah milik rakyat untuk "kepentingan umum". Banyak proyek infrastruktur mungkin segera dibangun. Namun, berbarengan dengan itu, kemungkinan besar akan terjadi ketegangan, benturan bahkan bentrok fisik karena sengketa tanah. Tak mustahil korban jiwa akan berjatuhan menyertai praktik penggusuran. Hal ini memicu delegitimasi politik pemerintah yang dipilih rakyat secara demokratis tetapi menerapkan kebijakan yang anti-demokrasi. Ini memupuk ketidakpercayaan rakyat serta memancing pembangkangan sosial terhadap rezim yang berkuasa.

Kedua, kalau perpres ini ditunda (atau dicabut/diralat sendiri) pelaksanaannya, pembangunan kepentingan umum dapat menggunakan Keppres No.55/1993. Sembari menyusun RUU pengadaan tanah bagi pembangunan, pemerintah dan DPR menyempurnakan UUPA No. 5/1960 secara transparan melalui suatu kepanitiaan negara. Pemerintah juga menyiapkan strategi komprehensif pelaksanaan pembaruan agraria atau reforma agraria. Lebih baik menangani penyelesaian konflik agraria ketimbang menjalankan perpres yang potensial memicu konflik agraria baru. Kebijakan ini akan mengukuhkan legitimasi politik pemerintah di mata rakyat.

Ralat sendiri Perpres 36/2005 bukanlah aib yang memalukan pemerintah (khususnya Presiden), melainkan sikap elegan dari penguasa yang rendah hati meralat kebijakan yang dinilai keliru oleh banyak pihak.

Tekanan massa dan uji materi

Selain kemungkinan di atas, kini aksi massa dan rencana uji materi untuk mendesak pencabutan Perpres 36/2005 terus bergulir. Aksi bersama ribuan petani, nelayan, masyarakat adat, kaum miskin kota, mahasiswa, aktivis, akademisi, seniman dan budayawan digelar di Istana Negara. Aksi sejenis dirancang di daerah (provinsi maupun kabupaten). Bahkan di lapangan digencarkan penentangan penggusuran, juga didorong aksi-aksi reklaiming dan okupasi oleh berbagai kelompok masyarakat. Jika aksi massa ini berjalan mulus maka

tuntutan reforma agraria menyeluruh kian menemukan konteksnya.

Uji materi Perpres 36/2005 kepada Mahkamah Agung (MA) yang dilakukan oleh puluhan pengacara handal yang disokong pakar hukum agraria dan ribuan surat kuasa gugatan dari publik bisa berujung pada pembatalan Perpres 36/2005 oleh MA karena dinilai bertentangan dengan perundang-undangan, termasuk UUD 1945. Jika Perpres 36/2005 dibatalkan oleh MA maka pemerintah mengalami kekalahan hukum. Ini preseden buruk yang merongrong pemerintah "kehilangan muka". Citra politik pemerintah, khususnya Presiden, pun di ambang kepudaran. Inilah segi politis Perpres 36/2005 yang bisa diolah jadi peluru politik macam-macam pihak.

Apabila Perpres 36/2005 dibenarkan oleh MA maka pemerintah memiliki legalitas yang kuat untuk menggusur tanah rakyat. Secara yuridis formal pemerintah menang. Tapi ini bom waktu bagi meledaknya konflik sosial yang dipicu pendekatan legal formal versus terusiknya rasa keadilan rakyat dalam pembebasan tanah untuk pembangunan.

Tampaknya, kemauan dan keberanian presiden meralat sendiri Perpres 36/2005 adalah pilihan tepat yang paling kecil risikonya.***

Kompas, 14 Juli 2005

Legalisasi Tanah Rakyat

KONTROVERSI Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum (3 Mei 2005) merangsang kita untuk mendiskusikan urgensi reforma agraria di Indonesia. Yang diperlukan adalah pengakuan dan perlindungan tanah rakyat. Pengakuan hak rakyat atas tanah adalah upaya serius pemerintah untuk mengakui hak rakyat atas kepemilikan, penguasaan, dan pemanfaatan tanah serta kekayaan alam lain, yang disebut legalisasi hak rakyat atas tanah.

Reclaiming dan okupasi

Reclaiming dan okupasi awalnya sporadik dan lokalistik. Sebagian mengembalikan tanah rakyat yang sebelumnya dirampas. Namun, pelaku dan pendukung menganggap bahwa ini pengembalian hak. Lantas, apa hukumnya mengambil kembali harta milik yang dicuri orang lain?

Yang berhasil akan menggarap dan memanfaatkannya hingga menjadi sumber penghasilan. Mereka menikmati kesejahteraan karena terbebas dari kemiskinan. Busung lapar dan kekurangan gizi diantisipasi secara mandiri. Sebagian *reclaiming* berjalan mulus, tetapi kebanyakan harus "bertempur" dengan aparatus negara, bahkan preman. Banyak petani ditangkap dan ditahan. Korban jatuh, bahkan sejumlah nyawa petani, yang mempertahankan dan memper-

juangkan hak atas tanahnya, melayang.

Reclaiming dan okupasi kian me-massal dan lebih sistematis. Metamorfosis aksi sporadik ke gerakan sistematis menjadi indikasi menguatnya kebutuhan reforma agraria. Tanah-tanah perkebunan menjadi sasaran empuk reklaimer dan okupier. Perkebunan telantar, yang hak guna usahanya cacat hukum atau (hampir) habis, menjadi dalil pemicu reclaiming dan okupasi. Aksi ini wujud kebutuhan rakyat atas lahan pertanian.

Secara legal, aksi ini "melanggar" hukum. Namun secara sosio-politik menjadi keniscayaan karena reforma agraria tak dijalankan. *Reclaiming* dan okupasi diistilahkan para ahli sebagai *agrarian reform by leverage*, pembaruan agraria yang didongkrak rakyat bawah.

Kenapa legalisasi?

Legalisasi bukan tujuan akhir, tetapi jembatan antara penguasaan tanah langsung (*de facto*) menuju pengabsahan tata kuasa (*de jure*) rakyat, lalu revitalisasi sistem pertanian, serta pembangunan pedesaan melalui reforma agraria. Jembatan ini perlu agar tindakan rakyat dilindungi negara secara legal, seperti dijamin konstitusi. Nilai positif legalisasi ialah untuk memastikan status hak kepemilikan, penguasaan, dan pemanfaatan tanah rakyat, lebih menjamin keamanan penguasaan tanah (*security of land tenure*) rakyat, dan gerbang pengembangan ekonomi rakyat serta revitalisasi pertanian.

Legalisasi hendaknya menjamin tercapainya keadilan agraria seperti dituju reforma agraria. Prinsip-prinsip berikut perlu dipertimbangkan. *Pertama,* memakai pendekatan pengutamaan hak rakyat yang menduduki dan menggarap tanah. Pendekatan *transitional justice* dalam wacana HAM layak diterapkan. *Kedua,* legalisasi dikerangkakan dalam reforma agraria. Kepeloporan organisasi tani kecil, buruh tani dan penggarap, mutlak perlu untuk memastikan legalisasi benar untuk rakyat. *Ketiga,* harus dipastikan legalisasi ini sampai ke yang berhak. Perlu dicegah "penumpang gelap" yang mengail di air keruh untuk kepentingan pribadi. *Keempat,* tanah yang sudah dile-

galisasi tidak boleh diperjualbelikan. Organisasi tani harus menyiapkan perangkat untuk menghindari komersialisasi tanah setelah legalisasi. *Kelima,* diperlukan data obyek dan subyek penerima manfaat. Riwayat, posisi, dan luas tanah yang akan dilegalisasi harus tepat. Siapa penerima manfaatnya pun harus akurat.

Berbagi peran

Perlu organisasi tani yang kuat dan mandiri, bercita-cita luhur-jelas, punya program nyata-terukur, ditopang kader terdidik-militan, bermassa sadar-luas. Organisasi tani yang sudah menduduki tanah (bekas) perkebunan harus berperan aktif.

Ornop dan akademisi layak menjadi mediator aktif dalam legalisasi. Pemerintah berperan sentral dalam legalisasi. Pejabat dan aparat pemerintah perlu memahami problem nyata agraria, pro-reforma agraria untuk rakyat, terbuka dan dekat dengan rakyat. Pejabat dan aparat pemerintah terkait hendaknya berperan sebagai pelayan rakyat, bukan penguasa yang hobinya dilayani.

Mengenai format dan detail teknis legalisasi adalah urusan setelah komitmen politiknya tersedia. Komitmen melegalisasi tanah rakyat bermakna pemenuhan langsung harapan rakyat yang *de facto* menguasai "tanah negara" tetapi belum memperoleh pengakuan. Legalisasi dijalankan sambil menyiapkan berbagai prasyarat reforma agraria menyeluruh.***

Problem Paradigmatis Perpres 36/2005

ARTIKEL Prof. Budiman Rusli bertajuk "Peraturan Presiden Nomor 36/2005 Menggusur Rakyat?" (*Pikiran Rakyat,* 16/7/05) menarik dicermati. Argumen akademis nan jernih Prof. Budiman seputar Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum terasa lancar dikunyah nalar.

Di hujung karyanya, Prof. Budiman menyimpulkan, "Tampaknya Perpres 36/2005 jika diberlakukan dengan proses yang baik, melalui sosialisasi yang cukup dan pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan manusiawi bukan pendekatan kekerasan, serta ada jaminan ganti rugi yang mengedepankan rasa keadilan, maka masih ada peluang Perpres 36/2005 ini bukan sebagai kebijakan menggusur rakyat kecil".

Pembaca dapat berkesan bahwa jika perpres ini dijalankan dengan baik, tidak akan ada penggusuran tanah rakyat. Kesan ini menekankan aspek "implementasi" ketimbang "substansi" dan "konteks" kebijakan tersebut. Dari buah pikiran Prof. Budiman, saya bertanya. Pertama, seberapa besar peluang tidak terjadinya penggusuran akibat implementasi Perpres 36/2005? Kedua, sejauh mana paradigma politik agraria sebagai konteks lahirnya perpres ini dipertimbangkan?

Peluang menggusur

Sampai saat ini, pemerintah tetap bertekad untuk menjalankan

Perpres 36/2005 guna mempercepat pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum. Apabila ditelusuri kronologis penerbitannya, "kepentingan umum" dalam perpres ini kental dengan kepentingan investor yang ikut *infrastructure summit* (Januari 2005). Konteks ini telah menggeser makna kepentingan umum dari Keppres 55/1993 yang digantikan oleh Perpres 36/2005.

Menurut Keppres 55/1993, kepentingan umum ialah "kepentingan seluruh masyarakat" yang "dilakukan" dan selanjutnya "dimiliki" oleh pemerintah serta "tidak digunakan untuk mencari keuntungan *(profit)*". Sedangkan Perpres 36/2005 memaknai kepentingan umum sebagai "kepentingan sebagian besar masyarakat". Titik.

Tak jelas kriteria kepentingan umum tersebut. Penambahan objek, dari 14 (Keppres) menjadi 21 (Perpres) tak menjawab batasan kepentingan umum. Kaburnya definisi ini bisa dimanfaatkan kepentingan bisnis/swasta. Jaminan bahwa Perpres 36/2005 tak akan menggusur rakyat amat layak kita ragukan mengingat budaya birokrasi dan aparaturnya yang mayoritas masih bermental "raja" ketimbang "pelayan". Benih otoritarianisme dan represivitas yang dikandung perpres ini akan menjadi senjata para birokrat dan aparat pemain "projek pembangunan kepentingan umum".

Walaupun Gubernur Jabar telah menepis anggapan bahwa Perpres 36/2005 bakal mempertajam konflik agraria dan bahkan merampas hak rakyat atas tanah mereka, kita tetap layak sangsi. "Pemerintah tidak akan gegabah dan begitu saja melakukan pembebasan lahan yang dihuni masyarakat, tanpa didahului publikasi luas rencana tata ruang wilayah. Selain itu, juga bakal melakukan sosialisasi dini penjabaran sarana pelayanan publik (kepentingan umum), sebagaimana didefinisikan dalam Perpres 36/2005," (*Pikiran Rakyat,* 16/7/05).

Mengacu Koalisi Rakyat Tolak Perpres 36/2005 (29/7/05), represivitas perpres ini ditemukan pada berbagai segi. Pertama, pengaturan ganti rugi. Mestinya tak hanya menilai materiil, tetapi immateriil.

Perpres ini hanya mengatur ganti rugi atas nilai tanah. Tak disebutkan ganti rugi tanam tumbuh di atasnya atau nilai bangunan. Tak ada ketentuan pemberian ganti rugi menjamin kehidupan rakyat yang kehilangan haknya jadi lebih baik.

Kedua, proses pengadaan tanah. Jangka waktu 90 hari untuk musyawarah yang diatur perpres ini tak memungkinkan pemegang hak atas tanah untuk menentukan pilihan-pilihan lain, kecuali dipaksa menerima ganti rugi yang ditetapkan. Setelah waktu negosiasi terlewati, pemerintah (presiden) bisa mencabut hak atas tanah itu.

Ketiga, panitia pengadaan tanah. Yang dimaksud panitia ini hanya mewakili pemerintah. Panitia pengadaan tanah ini dipastikan tak akan netral dan objektif dalam bernegosiasi dan membebaskan lahan. Tak ada jaminan bahwa oknum dalam panitia pengadaan tanah ini bermain mata dengan investor yang menyediakan modal untuk pembebasan lahan.

Keempat, pencabutan hak atas tanah. Posisi rakyat makin dilemahkan dengan perpres ini. Perpres ini menjadi alat paksa pemerintah untuk mencabut hak atas tanah rakyat yang dianggap menghambat pembangunan kepentingan umum. Sebaliknya, rakyat tak memperoleh perlindungan hukum untuk mempertahankan tanah miliknya lewat jalur hukum yang adil.

Soal paradigma

Pada *Infrastructure Summit* 2005, pemerintah berjanji untuk mengeluarkan 14 peraturan dan ketentuan pendukung investasi. Janji ini ditebar guna meyakinkan mitra bisnis dari luar negeri yang akan berinvestasi di Indonesia. Perpres 36/2005 menjadi pembuka jalan bagi projek-projek pembangunan bermodal besar.

Menko Perekonomian mengungkapkan, kebutuhan dana untuk pembangunan infrastruktur mencapai Rp 1.305 triliun. Sejumlah Rp 810 triliun akan dicari dari pengusaha swasta domestik dan luar negeri. Untuk tahap pertama pemerintah menawarkan 91 projek seni-

lai Rp 202,5 triliun kepada investor—pernyataan bersama Koalisi Ornop (9/5/2005).

Di balik semua itu, paradigma politik agraria yang menjadi roh Perpres 36/2005 adalah "tanah bagi sebesar-besarnya kemakmuran golongan ekonomi kuat". Paradigma ini mensyaratkan komoditas tanah, pasar tanah, dan investasi modal besar di lapangan agraria. Pembangunan infrastruktur menjadi pembuka jalan bagi masuknya investasi yang lebih luas. Paradigma ini bersaing dengan ajaran "tanah untuk rakyat" yang dicapai melalui reformasi agraria sebagai jawaban kuncinya. Mengikuti rumusan Forum Kajian dan Gerakan Reforma Agraria (Oktober, 2004), reforma agraria diletakkan sebagai dasar dari visi, misi, dan program pemerintahan. Reforma agraria sebagai basis dari revitalisasi pertanian dan pedesaan sekaligus landasan pembangunan nasional.

Pengertian reforma agraria adalah penataan ulang atau restrukturisasi pemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria, terutama tanah untuk kepentingan petani, buruh tani, dan rakyat kecil pada umumnya. Inti dari reforma agraria adalah *landreform* dalam pengertian redistribusi pemilikan dan penguasaan tanah. Meskipun demikian, *landreform* perlu didukung oleh program penunjang seperti pengairan, perkreditan, penyuluhan, pendidikan, pemasaran, dan sebagainya. Jadi reformasi agraria adalah *landreform* plus yang bertujuan menciptakan keadilan sosial, peningkatan produktivitas dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Paradigma populistik reforma agraria inilah yang terancam oleh paradigma kapitalistik yang menjadi urat nadi Perpres 36/2005 ini.

Problem paradigmatik perlu dibenturkan pada dinamika sosial-politik yang melingkupinya. Perpres 36/2005 kini dihadapkan pada gelombang besar penolakan dari berbagai penjuru mata angin. Bukan hanya dari kalangan organisasi non-pemerintahan atau LSM, namun petani, kaum miskin kota, pemuda, mahasiswa, akademisi, seniman budayawan, politikus, parlemen, Komnas HAM, agamawan dalam berbagai bentuk dan media. Sebagaimana diberitakan, DPR mere-

komendasikan penundaan pelaksanaan dan revisi Perpres 36/2005 dalam dua bulan, terhitung sejak 7 Juni 2005. Rekomendasi DPR di antaranya berintikan kesimpulan, Perpres 36/2005 bersifat diskriminatif, memberi peluang kesewenang-wenangan, mengabaikan hak asasi, membuka ruang kolusi, dan represif.

Lantas sikap tegas apa yang pantas diambil terhadap Perpres 36/2005? Hemat penulis, Perpres 36/2005 seyogianya dicabut. Untuk sementara bisa kembali ke Keppres 55/1993, sembari menyiapkan RUU khusus untuk itu. Yang penting, segera susun berbagai regulasi untuk memayungi implementasi pembaruan (reforma) agraria. Sikap dan agenda ini bentuk penghargaan atas kecemasan publik sekaligus penangkal konflik sosial akibat sengketa tanah.

Kiranya lebih bermanfaat membangun komitmen bersama untuk melaksanakan reforma agraria demi kemakmuran segenap rakyat, ketimbang mendiamkan atau membenarkan penggusuran tanah rakyat berdalih "pembangunan untuk kepentingan umum". *Wallahu a'lam*.***

Suara Pembaruan, 28 Juli 2005

Menyiapkan Reforma Agraria
(Bingkisan untuk Kepala BPN Baru)

TULISAN ini bingkisan bagi Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) baru. Semoga bingkisan ini bukan kategori yang diharamkan oleh sumpah jabatan sebagaimana dilafalkan Bapak Joyo Winoto sewaktu dilantik Mendagri atas nama Presiden RI, 22 Juli 2005.

Sepengetahuan penulis, Mas Joyo (begitu akrab disapa) ialah intelektual populis-nasionalis yang dekat secara ideologis-politis dengan Susilo Bambang Yudhoyono. Simbol kedekatan Mas Joyo dengan Yudhoyono mewujud dalam Brighten Institute. Sebelumnya Mas Joyo, dikenal sebagai doktor (PhD) yang mengajar di Institut Pertanian Bogor.

Bingkisan ini mengambil fokus pentingnya penerjemahan visi, misi dan program Presiden RI, terkait reforma agraria di dalam tubuh BPN sebagai lembaga pemerintahan yang berwenang di bidang pertanahan sebagai unsur pokok keagrariaan.

Visi reforma agraria

Reforma agraria yang dicanangkan Yudhoyono ketika menjadi calon presiden, memerlukan langkah konkret. Dalam naskah *"Membangun Indonesia yang Aman, Adil, dan Sejahtera"* (10 Mei 2004) karya Yudhoyono-Kalla, agenda reforma agraria tersurat dua kali, yakni pada agenda dan program perbaikan dan penciptaan

kesempatan kerja, dan revitalisasi pertanian dan aktivitas pedesaan (hlm 55-69).

Reforma agraria perlu kesiapan banyak hal. Pengalaman di Chile, Ekuador, Mexico, Nicaragua, Mesir, Siria, Libya, Tunisia, Kenya, Spanyol, Italia dan Taiwan, seperti dilaporkan Sein Lin (1974) dalam buku *Land Reform Implementation: A Comparative Perspective,* ada 10 aspek utama: mandat konstitusional, hukum agraria dan penegakannya, organisasi pelaksana, sistem administrasi agraria, pengadilan, desain rencana dan evaluasi, pendidikan dan latihan, pembiayaan, pemerintahan lokal, dan organisasi petani.

Dalam hal ini, peran dan komitmen politik Presiden RI dan jajarannya dalam reforma agraria dibutuhkan, bahkan tak tergantikan. Muara dari reformasi agraria adalah mengikis ketimpangan, mengurangi kemiskinan, menyediakan pekerjaan, memperkuat ekonomi rakyat, menuntaskan konflik/sengketa agraria, sekaligus memulihkan lingkungan hidup. Reforma agraria perlu kelembagaan pelaksananya serta pembiayaan. Institusi khusus di bidang agraria dalam struktur kabinet dibutuhkan untuk memastikan seluruh kebijakan agraria nasional terkoordinasi sinergis dalam *track* pembaruan agraria. Selagi institusi ini belum tersedia, posisi dan peran BPN layak dikembangkan dan diarahkan ke arah itu.

Perlu disusun strategi pelaksanaan reforma agraria melalui inventarisasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam. Inventarisasi berguna untuk penyelesaian konflik dan penataan kembali struktur agraria, mempermudah akses informasi bagi masyarakat, serta memulihkan ekosistem yang rusak.

Kerangka dan agenda

Kerangka kerja reforma agraria di Indonesia mestilah mengacu pada Undang-Undang No 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sebagai dasar legal pembaruan agraria. UUPA memiliki jiwa dan semangat kerakyatan yang mendahulukan kepentingan golongan ekonomi lemah. Sekalipun UUPA kini sedang

disempurnakan, semangat populismenya masih tetap relevan di era sekarang.

Ketetapan MPR No IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam telah menugaskan kaji ulang peraturan perundang-undangan terkait agraria dan pengelolaan sumber daya alam—Pasal 5 (1a) dan (2a). Tap MPR ini juga memerintahkan pelaksanaan penataan ulang struktur penguasaan tanah (*land reform*) sehingga lebih adil sebagai inti reformasi agraria—Pasal 5 (1b). Pembaruan agraria hendaknya mengacu Tap MPR No IX/2001, yang dikuatkan oleh Tap MPR No IV/2002, dikukuhkan Tap MPR No I/2003, dan ditegaskan Tap MPR No V/2003.

Hendaknya dilakukan kaji ulang kebijakan agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Penyempurnakan UUPA perlu dilakukan melalui format amendemen. Atas dasar hasil kaji ulang dan amendemen UUPA maka masalah keagrariaan dapat diatasi dengan dasar hukum yang kuat, komprehensif, adil dan berkelanjutan. Perlu juga penyesuaian seluruh peraturan agraria dan sumber daya alam mengacu UUPA yang telah diamendemen itu. Penyusunan RUU Sumberdaya Agraria yang merombak total format dan isi UUPA, hendaknya dihentikan. Mengupayakan penyempurnaan UUPA dalam format amandemen menjadi alternatif yang layak tempuh, sebagaimana telah disepahami oleh sejumlah Fraksi di DPR yang beraudiensi dengan KPA (Mei-Juli 2005).

Sebagai mekanisme alternatif penyelesaian konflik agraria warisan masa lalu, perlu diupayakan terbentuknya Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNuPKA). Gagasan ini sudah dirumuskan Komnas HAM, bahkan sudah disampaikan langsung ke meja dua Presiden RI, di era Megawati Soekarnoputri (Juli 2004) dan Yudhoyono (Maret 2005). Hendaknya dirintis pula pembentukan Badan Otorita Reformasi Agraria (BORA) yang bertanggung untuk menyiapkan pembiayaan, kelembagaan, merumuskan rencana dan strategi reforma agraria. BORA juga mengoordinasi departemen dan badan pemerintahan terkait, termasuk Pemda dan organisasi

masyarakat dalam kerangka reformasi agraria. BORA pun menangani konflik agraria akibat *reform*, bersama Peradilan Khusus Agraria.

Terkait Perpres 36/2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, seyogyanya BPN bersikap super hati-hati. Sikap ini penting sebab publik tengah gencar menolak dan menuntut pencabutan perpres kontroversial ini.

Kita bisa kembali ke Keppres 55/1993, sembari menyiapkan RUU khusus untuk itu mungkin bisa menjadi jalan tengah. Kecaman publik dan konflik sosial sengketa tanah akibat 'pembangunan kepentingan umum' adalah titik kritis yang perlu senantiasa diwaspadai Joyo dan timnya.

Amanah

Semuanya berpulang kepada komitmen Mas Joyo dan timnya di BPN baru. Akankah reforma agraria mewujud dalam praktik atau sekadar wacana? Saat ini publik menaruh harap kepada Joyo karena kemampuan, integritas dan kompetensinya untuk menjalankan amanah ini. Semua amanah perlu usaha seksama merealisasikannya.

BPN strategis untuk digunakan bagi implementasi reforma agraria. Joyo sebagai nakhoda baru BPN, hendaknya berjuang menjadi lokomotif reforma agraria di pemerintahan. Disadari amanah ini tidaklah ringan. Tantangan akan datang dari luar dan dalam tubuh BPN sendiri. Tapi yakinlah, musuh terbesar adalah diri sendiri. Maka jangan ragu dan gentar dalam menegakkan kebenaran dan keadilan.

Rakyat akan mencintai pemimpinnya yang membawa perubahan menuju perbaikan. Jika tidak, rakyat pula yang akan menilainya kemudian. Selamat berjuang Mas Joyo! ***

Suara Pembaruan, 19 Agustus 2005

Kemerdekaan Bangsa Agraris

TANGGAL 17 Agustus, enam puluh tahun lalu, para pendiri republik telah menyatakan kemerdekaan bangsa dari segala bentuk penindasan dan penjajahan. Berbarengan dengan itu, mereka juga menyadari makna kemerdekaan yang sejati bagi rakyat Indonesia yang agraris adalah kembalinya kedaulatan atas tanah dan kekayaan alam lainnya.

Mohammad Hatta (1943), memberi masukan kepada "*Panitia Penyelidik Adat Istiadat dan Tata-usaha Lama",* bahwa, "Indonesia di masa datang mau menjadi negeri yang makmur, supaya rakyatnya dapat serta pada kebudayaan dunia dan ikut serta mempertinggi peradaban. Untuk mencapai kemakmuran rakyat di masa datang, politik perekonomian mestilah disusun di atas dasar yang ternyata sekarang, yaitu Indonesia sebagai negeri agraria. Oleh karena tanah faktor produksi yang terutama, maka hendaknya peraturan milik tanah memperkuat kedudukan tanah sebagai sumber kemakmuran bagi rakyat umumnya" (Bachriadi dan Fauzi, 2002). Inilah esensi cita-cita kemerdekaan.

Bagi pendiri republik, ketidakadilan agraria hanya bisa diakhiri melalui perombakan struktur agraria—yang kemudian dikenal dengan pembaruan agraria atau *reforma agraria (agrarian reform* atau *land-reform).* Pada periode 1960-an Bung Karno kerap mengatakan bahwa "Landreform adalah bagian mutlak dari revolusi kita" dan "Revolusi tanpa landreform ibarat membangun gedung tanpa alas".

Pembaruan agraria kini telah menjadi agenda resmi negara melalui Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam, dan dijanjikan Susilo Bambang Yudhoyono, Presiden RI. Setelah masa kelam Orba, masuknya agenda pembaruan agraria ke dalam tubuh negara jadi tanda kemajuan berarti.

Energi pendorong

Untuk menjadikan pembaruan agraria terlaksana diperlukan energi pendorong. Pendorong yang utama adalah mereka yang akan diuntungkan oleh pembaruan agraria dan mereka yang bersimpati padanya. Namun, pembaruan agraria tak mungkin dijalankan tanpa partisipasi negara. Bahkan, sebagai sumber kekuasaan publik, kekuasaan negara harus diarahkan untuk pelaksanaan pembaruan agraria. Pemerintahan secara konstitusional dibentuk untuk menjalankan kewajiban-kewajibannya dalam menyejahterakan rakyat, termasuk menjamin kepastian "tanah untuk para penggarap" *(land to the tillers)*.

Sering diargumentasikan bahwa pembaruan agraria, khususnya *landreform* tidak bisa dijalankan, karena tidak tersedia tanah-tanah luas yang dapat dibagikan kepada penduduk yang bekerja di bidang pertanian (petani). Argumen ini mencerminkan suatu pemahaman yang terbatas mengenai *landreform*. Memahami *landreform* hanya redistribusi tanah tidaklah cukup. *Landreform* dapat berbentuk koperasi atau kolektivisasi untuk mencapai tingkatan *economic scale*, di mana perimbangan antara faktor-faktor produksi menjadi lebih baik. Bisa juga ia berbentuk satu penataan hubungan sewa-menyewa dan/atau bagi-hasil yang dapat memberikan kepastian penguasaan tanah garapan bagi penggarapnya.

Landreform itu merupakan operasi penataan ulang hubungan antar-manusia mengenai tanah sebagai dasar untuk mengatur pemanfaatan tanah itu beserta kekayaannya untuk menjadi lebih baik. Patut dipahami, seperti pernah dikemukakan oleh Prof. S.M.P. Tjondronegoro (1982) bahwa pelaksanaan reforma agraria sebaiknya

dilakukan secara sentral, integral dan serentak. Unsur keserentakan ini sebenarnya mengandung unsur yang positif, karena pelaksanaan pembaruan agraria untuk golongan penguasa tanah di mana pun juga tidak menyenangkan dan merupakan pengorbanan.

Oleh karena itu, pembaruan agraria sebaiknya dilakukan serentak dan dalam periode yang sesingkat mungkin. Semakin baik aparat perencana, pelaksana dan pengawas—termasuk pengadilan yang "bersih", semakin besar wibawa penguasa, dan kemungkinan akan dituruti oleh masyarakat luas. Disadari bahwa pembaruan agraria sesungguhnya arena pemerdekaan kehidupan petani dan kaum marginal lainnya.

Dikemukakan Gunawan Wiradi (2000) bahwa hampir semua pembaruan agraria yang dilakukan atas dasar kedermawanan pemerintahan di berbagai negara menemui masalah keberlanjutan sehingga begitu minat dan kepentingan pemerintah berubah, habislah hasil-hasil positif dari pembaruan agraria.

Agenda inklusif

Untuk itu perlu dipikirkan suatu pembaruan agraria yang tidak meninggalkan rakyat, sekaligus menggunakan momentum politik yang tersedia untuk mempercepat pembaruan agraria. Ini penting, mengingat pembaruan agraria tidak berhenti pada fase *landreform* dalam arti redistribusi penguasaan tanah belaka, melainkan upaya yang lebih menyeluruh, yakni pengaturan pemanfaatan, terutama penyediaan dan perlindungan atas infrastruktur untuk kebutuhan produksi dan konservasi yang berkelanjutan.

Langkah-langkah pembaruan kebijakan *(policy reform),* ditempatkan sebagai anak tangga untuk memperkuat rakyat. Oleh sebab itu, pengorganisasian masyarakat, dalam makna membangun serikat-serikat rakyat petani dan nelayan di desa-desa, revitalisasi lembaga adat yang demokratis, penguatan kaum miskin di perkotaan, dan lainnya menjadi mutlak seiring perubahan kebijakan. Organisasi rakyat inilah yang akan menjadi penopang dan pendorong gerak

maju pembaruan agraria.

Pilihan strategi ini merupakan suatu gerak dari atas ke bawah dan dari bawah ke atas. Pembaruan agraria model ini pada dasarnya bersifat kooperatif yang didasari kesadaran bahwa pembaruan agraria bukanlah agenda yang bersifat eksklusif, melainkan inklusif dengan perjuangan (mengisi) kemerdekaan bangsa agraris ini.

Jika saja Negara Republik Indonesia yang kini genap berumur 60 tahun tak kunjung menjalankan pembaruan agraria sejati; apakah kemerdekaan yang sesungguhnya akan dapat kita raih? Ketika keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia lewat keadilan agraria belum juga mewujud; masih pantaskah kita merasa diri merdeka?

Karena kemerdekaan sejati masih impian, maka marilah kita bangkit bersama. Kita sadar, perjalanan masih panjang, perjuangan kian berat dan rumit. Apa boleh buat, para pendiri bangsa terlanjur menyerahkan tongkat estafet ke tangan kita. Dirgahayu negeriku! ***

Sinar Harapan, 3 September 2005

Menanti Lahirnya Badan Pertanahan Nasional Baru

AKHIR Juli lalu jabatan Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) telah diserahterimakan dari Lutfi Nasution kepada Joyo Winoto (Mas Joyo). Tulisan ini—semacam kado buat Mas Joyo—berisi cerita empat babak hubungan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) dengan BPN. Pembabakannya meliputi: babak tegang, babak titik balik, dan babak mesra. Ketika Mas Joyo duduk di kursi Kepala BPN, tibalah babak penuh pertanyaan.

Pada periode awal KPA (1995-1998) konsep pembaruan agraria di Indonesia mulai dirumuskan. Karena pemerintahan saat itu otoriter dan represif, apa yang dikerjakan KPA kerap dianggap ancaman. KPA pernah menemukan penyimpangan dalam salah satu proyek BPN (*land administration project*-LAP). Janji sertifikasi tanah secara murah dan cepat ternyata isapan jempol. Proyek LAP dijalankan tidak transparan, tak partisipatif dan lepas kontrol. Berdasar ini, KPA menyusun memorandum dan menyampaikannya ke Bank Dunia, pemberi utang proyek ini.

Sikap KPA menolak LAP dan mendesak penghentian proyek tersebut karena penuh penyimpangan. Pejabat BPN kala itu reaktif, KPA dituduhnya pengacau kebijakan, pelanggeng sengketa tanah, kekiri-kirian, dan tuduhan miring lainnya.

Ketegangan antara KPA dan BPN tak terelakkan. Kantor KPA diancam akan di-sweeping. Represivitas dan stigma negatif yang

dipicu oleh sikap pejabat BPN kala itu sulit dilupakan. Pahit nan-membekas.

Babak titik balik

Periode 1999-2001, KPA punya konsep kuat dan organisasi yang cukup untuk mendorong pelaksanaaan reforma agraria. Upaya membantu pemerintah untuk menempuh reforma agraria segera dilancarkan.

Terbitnya Ketetapan MPR No IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam tak lepas dari usaha yang dilakukan KPA dan organ rakyat lainnya. Tap MPR ini jadi dasar legal baru bagi reforma agraria selain UUPA 1960.

Presiden Abdurrahman Wahid nyaris membubarkan BPN. Departemen Sosial dan Departemen Penerangan ditiadakan di era Gus Dur. BPN lolos setelah mengadopsi konsep pembaruan agraria sebagaimana dirumuskan KPA di babak tegang tadi. BPN pernah mempublikasikan gagasan pembaruan agraria—isinya mirip yang dirumuskan KPA, dan kenapa BPN masih relevan. Hal inilah yang mengubah sikap Gus Dur atas BPN sehingga BPN selamat dan bertahan hidup hingga sekarang. Di satu sisi luka masih menganga akibat perlakuan pejabat BPN di masa lalu. Tapi di lain sisi, KPA senang gagasannya diadopsi.

Dilema kembali menghantui BPN saat pembagian kewenangan Pusat dengan Daerah. UU No 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah mengantarkan BPN ke persimpangan. BPN dituntut mendesentralisasi diri untuk menyerahkan kewenangannya ke daerah. Namun, kuat juga kehendak tetap sentralisisasi dengan proporsionalisasi pembagian kewenangan pusat-daerah. Keppres 34/2004 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan produk Presiden Megawati Soekarnoputri merinci kewenangan BPN pusat dan daerah. Namun interpretasi beragam atas Keppres ini masih berlanjut. Konflik kewenangan kebijakan pertanahan pusat dan daerah menyeruak. Tarik menarik kepentingan dalam tubuh BPN membuahkan disorientasi

kelembagaan, sehingga pelayanan kepada masyarakat terbengkalai. Ini tak menguntungkan, bahkan citra BPN kian terpuruk.

Babak mesra

Relasi KPA-BPN, perlahan-lahan masuk fase pemulihan. Konsep pembaruan agraria yang diusung KPA semakin diserap BPN. Inilah babak titik balik yang mengantar pada relasi yang lebih mesra. Periode 2002-2005 (sebelum Mas Joyo dilantik), KPA punya hubungan yang sangat mesra dengan BPN. Dalam makna, terjalin komunikasi intensif, terbuka dan egaliter. Tidak jarang juga KPA jadi penghubung bagi komunitas rakyat yang mengalami kasus tanah kepada BPN untuk mendapat perhatian dan penyelesaian.

Terlepas dari selesai tidaknya kasus tersebut, KPA memandang positif BPN karena mulai cepat tanggap menyikapi problem di lapangan. Hubungan saling berbagi dan mengisi dalam rangka mengongkretkan gagasan pembaruan agraria ke dalam tubuh negara, terus bergulir dan kian mengerucut.

Namun, kemesraan ini terganggu ketika KPA berbeda pandangan dengan BPN dalam hal format penyempurnaan UUPA No 5/1960. KPA berpandangan UUPA masih relevan untuk dipertahankan. Kalau pun ada penyempurnaan mestilah melalui amendemen. Sementara BPN merombak total UUPA. Struktur, format dan isi UUPA diganti dengan RUU yang sama sekali baru. BPN menyusun RUU tentang Sumberdaya Agraria sebagai pengganti UUPA. Perbedaan pandangan inilah yang memicu kerenggangan KPA dengan BPN. KPA mengkritik keras RUU yang disusun BPN, bahkan sampai pada penolakan RUU tersebut.

Babak pertanyaan

Periode 2005 (sejak pelantikan Mas Joyo) ke depan, adalah babak penuh pertanyaan. Apakah hubungan baik BPN dengan kelompok-kelompok pro-pembaruan agraria akan berlanjut? Akan lebih mesra? Ataukah sebaliknya? Paradigma politik agraria yang dianut dan pro-

gram kongkret yang dijalankan Mas Joyo dan timnya akan jadi ukuran publik dalam menilai. Muncul harapan lahirnya BPN baru yang memahami dan siap menuntaskan problem agraria saat ini. Kemiskinan mayoritas anak bangsa akibat ketimpangan penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam lainnya disadari pimpinan BPN sekarang.

Konflik agraria juga mendesak ditangani serius BPN baru. Sudah lama rakyat menunggu penyelesaian adil setelah letih menyaksikan elite berganti tanpa perubahan berarti. Dibutuhkan komitmen politik dan kemampuan operasional dalam merumuskan serta menjalankan kebijakan agraria pro-rakyat melalui reforma agraria.

Sikap terbuka, dekat dengan rakyat, dan tak alergi kritik, menjadi penunjang penting dalam menjalin relasi dengan kelompok pro-reforma agraria.***

Suara Pembaruan, 24 September 2005

Menagih Janji Reforma Agraria

JANJI adalah utang. Setahun lalu, saat kampanye pemilu, Susilo Bambang Yudhoyono berjanji, jika terpilih sebagai presiden akan menjalankan reforma (pembaruan) agraria. Janji ini disampaikan secara lisan yang disiarkan televisi dan radio, serta dalam naskah visi, misi dan program Susilo Bambang Yudhoyono-Muhammad Jusuf Kalla (*Membangun Indonesia yang Aman, Adil, dan Sejahtera*, Mei 2004, hlm. 55-69).

Janji seorang calon presiden tentu bukan janji orang sembarang. Menagihnya pun tidak seperti anak kecil menagih janji ayahnya untuk bertamasya di kala liburan. Ketika janji ditebar seorang calon pemimpin, ribuan bahkan jutaan rakyat menaruh harap akan adanya perbaikan mutu hidup melalui realisasi janji-janji para pemimpinnya. Tidak heran jika parameter utama dalam menilai kualitas seorang pemimpin di manapun adalah sejauh mana dia bersikap amanah. Amanah tak lain ialah usaha sungguh-sungguh mewujudkan janji-janjinya. Karena janji manislah, rakyat memilih figur pemimpinnya dalam pemilu lalu.

Sembari memperingati Hari Tani Nasional 2005 yang jatuh pada tanggal 24 September, sebagai bangsa dan warga negara, kita patut menagih janji Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk menjalankan pembaruan agraria. Kenapa kita perlu menagihnya? Selain karena negeri ini memang tengah membutuhkan penataan ulang struktur dan sistem agraria nasional sehingga lebih berkeadilan

sosial, terdapat sejumlah alasan penting berikut. *Pertama,* sampai hari ini belum ada pandangan resmi dari presiden tentang format dan strategi pelaksanaan reforma agraria sebagaimana dijanjikan. Ketiadaan format dan strategi ini mudah melahirkan pandangan publik bahwa janji untuk reforma agraria hanyalah sekedar janji belaka tanpa niat tulus dan sungguh untuk menjalankannya. Dalam program pembangunan lima tahun ke depan dari kabinet pun agenda ini raib entah kemana.

Kedua, masih tetap diberlakukannya berbagai peraturan perundang-perundangan yang mengganjal tujuan mulia dan agenda-agenda pokok pembaruan agraria. Peraturan yang mengukuhkan ketimpangan dan melanggengkan konflik agraria belum juga ditinjaulang, belum direvisi dan belum diganti dengan peraturan baru yang bisa lebih membuka jalan bagi pemerataan akses dan kontrol rakyat terhadap tanah dan kekayaan alam lainnya.

Ketiga, belum dibentuknya lembaga khusus yang menangani sengketa tanah atau konflik agraria. Kita tahu bahwa sepanjang konflik agraria dibiarkan berlarut-larut, keadilan agraria sebagaimana dituju oleh pembaruan agraria akan senantiasa ibarat pepesan kosong, kehilangan makna. Untuk itu, usulan pembentukan komisi nasional untuk penyelesaian konflik agraria (KNuPKA) oleh Komnas HAM hendaknya diperhatikan seksama oleh presiden dan jajarannya. Pembentukan KNuPKA jadi kebutuhan amat sangat mendesak.

Keempat, tindak kekerasan terhadap rakyat, khususnya petani yang tengah memperjuangkan haknya atas tanah dan kekayaan alam lainnya masih kerap terjadi. Tragedi kekerasan di Bulukumba (Sulawesi Selatan) dan Manggarai (Nusa Tenggara Timur) belum tuntas, disusul kemudian oleh tindak kekerasan aparat terhadap massa Serikat Tani NTB di Lombok Tengah (18 September 2005). Kekerasan ini telah menjatuhkan korban fisik, mental bahkan jiwa di pihak petani. Kelakuan ini mutlak harus dihentikan jika kita masih ingin disebut bangsa beradab yang mampu menyelesaikan perbedaan dengan damai dan dialog, bukan sangkur dan senapan.

Setelah memperhatikan berbagai kecenderungan di atas, penulis memandang perlu segera diadakannya presentasi/pemaparan komprehensif mengenai rencana pelaksanaan pembaruan agraria oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Paparan ini dapat menjadi pintu gerbang bagi usaha berbagai komponen bangsa dalam mempersiapkan semua prasyarat yang dibutuhkan bagi pelaksanaan reforma agraria. Banyak aspek yang perlu disiapkan —lihat artikel opini penulis, *Menyiapkan Reforma Agraria*, di *Suara Pembaruan,* 28 Juli 2005.

Bersamaan dengan itu, presiden kiranya perlu memberikan penguatan kelembagaan terhadap institusi yang semula ditujukan untuk mengawal pelaksanaan pembaruan agraria, khususnya *landreform* sebagai agenda inti dari reforma agraria. Dalam hal ini, Badan Pertanahan Nasional (BPN) patut diberi kewenangan yang lebih luas dalam mempersiapkan berbagai prasyarat yang dimaksud. BPN jangan lagi diposisikan hanya sebagai pengurus administrasi pertanahan, apalagi sekadar instansi yang mengeluarkan sertifikat hak atas tanah atau hak guna usaha untuk perusahaan pengelolaan perkebunan bermodal besar.

BPN di bawah kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, hendaknya direformat untuk memenuhi tujuan dan agenda-agenda pembaruan agraria sebagaimana dijanjikan. Transformasi dari "BPN Lama" ke "BPN Baru" yang memenuhi asas dan tujuan reform tak lain ialah merombak BPN menjadi BORA (Badan Otorita Reforma Agraria). Sebagaimana sering diungkapkan Gunawan Wiradi (Penasihat KPA), BORA hendaknya bertanggung jawab langsung pada presiden, dengan tugas utama: (a) menyiapkan pra-kondisi berupa pembiayaan dan kelembagaan, merumuskan strategi dan merencanakan pelaksanaan reforma agraria; (b) mengoordinasikan departemen-departemen terkait dan badan-badan pemerintah lainnya, pemerintah daerah, dan organisasi masyarakat untuk mempercepat pelaksanaan reforma agraria; (c) menangani konflik-konflik agraria warisan masa lalu yang masih menjadi masalah selama ini,

dan konflik-konflik agraria yang muncul akibat pelaksanaan reforma agraria.

Tanpa persiapan kelembagaan yang cepat, tepat, dan kuat, maka pembaruan agraria dikhawatirkan akan berhenti sekadar janji dan mandeg berupa konsep-konsep umum tanpa kaki yang mampu menurunkannya ke dalam praktik di lapangan.

Persiapan kelembagaan di tingkat pemerintahan ini idealnya disertai pula oleh tindakan kolektif bangsa untuk memperkuat organisasi-organisasi serta komunitas-komunitas yang berbasis massa rakyat luas yang paling berkepentingan atas pembaruan agraria. Penguatan kaum tani, nelayan, masyarakat adat, dan kaum miskin di perkotaan menjadi kian mendesak untuk digiatkan dan digelorakan. Selamat hari tani 2005! ***

Kado Pahit di Hari Tani

BENTROK petani dengan polisi yang terjadi di lokasi bakal bandara di Tanak Awu, Lombok Tengah, NTB (Kompas, 19/9), menjadi kado pahit menjelang Hari Tani Nasional, 24 September 2005. Tragedi Tanak Awu sekaligus isyarat represifnya Peraturan Presiden (Perpres) No 36/2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Berbagai indikasi membuat kita ragu pada kebaikan hati pemerintah kepada kaum tani. Selain tak jelasnya strategi revitalisasi pertanian dan tetap bercokolnya politik agraria yang kapitalistik, tahun 2005 dihebohkan Perpres No 36/2005. Perpres No 36/2005 menuai banyak kritik. Setelah organisasi nonpemerintah, petani, kaum miskin kota, pemuda, mahasiswa, akademisi, seniman, budayawan, politisi, Komnas HAM, dan parlemen (DPR), belakangan suara kritis muncul dari agamawan.

Hasil Munas Ke-7 MUI merekomendasikan revisi perpres ini. Dari perspektif fatwa tentang tanah, jelas pandangan agama dan berdasarkan agama, Perpres No 36/2005 perlu ditinjau, direvisi, tidak boleh mengabaikan kepentingan rakyat (*Kompas,* 30/7/05). Forum Silaturrahmi Pesantren dan Petani (10/7) merekomendasikan pembatalan Perpres No 36/2005.

Forum di Ponpes Sunan Pandanaran Yogyakarta yang diikuti 150 kiai dari Jawa dan Luar Jawa memutuskan, pencabutan hak atas tanah, sebagaimana diatur Perpres No 36/2005 itu tidak sah, karena

kepentingan umum di dalamnya tak mengakomodasi kepentingan pemilik tanah dan kepentingan rakyat. Karena itu, hukum penggusuran secara paksa, intimidasi, ganti rugi tak adil, dan tak kontan adalah haram.

Pembangkangan

DPR merekomendasi penundaan dan revisi Perpres No 36/2005 dalam dua bulan (sejak 7 Juni 2005).

Rekomendasi lahir karena perpres diskriminatif, berpeluang sewenang-wenang, mengabaikan hak asasi, membuka ruang kolusi, dan represif. Hingga kini rekomendasi DPR tidak ditunaikan pemerintah. Presiden, menteri, dan gubernur malah ngotot menerapkan perpres. Koalisi Rakyat Tolak Perpres 36/2005 telah mengajukan uji materi (judicial review) ke Mahkamah Agung (20/9/05).

Apabila kritik dan masukan ini tak jua digubris penguasa, benih delegitimasi terhadap pongahnya kekuasaan telah ditanamkan. Apakah pemerintah tetap tutup mata dan telinga serta memilih istikamah dalam kekeliruannya? Prahara apa yang akan menimpa jika kebijakan yang potensi mudaratnya lebih besar dibandingkan maslahatnya dipaksakan?

Jika Perpres No 36/2005 dijalankan, keresahan agraria merebak. Pemerintah tak elok bermain api dengan suara rakyat. Delegitimasi politik bisa menimpa pemimpin yang dipilih secara demokratis. Delegitimasi politik dapat mengarah ke pembangkangan sipil. Rakyat bisa menolak proyek berkedok kepentingan umum dan tak mau menyerahkan tanahnya. Jika pembangkangan sosial masif, kita akan menyaksikan merenggangnya kekuasaan dengan rakyat. Kekuasaan tak lagi melayani rakyat.

Cegah keresahan

Pembangkangan sosial secara esensial akan menghambat pembangunan. Presiden Yudhoyono perlu menyadari, konflik akibat penggunaan dan penyalahgunaan Perpres No 36/2005 akan melibas

popularitasnya, sekaligus dapat memicu instabilitas nasional. Sikap *don't care* tak elok ditampilkan dalam soal tanah (agraria), sebab menyangkut mati-hidupnya mayoritas anak bangsa. SBY disarankan untuk tak ragu meralat kebijakan yang dinilai banyak pihak keliru. Perpres No 36/2005 ditolak parlemen hingga pesantren.

Jika perpres ini dicabut, bukan hanya popularitas SBY (dan pemerintah) yang meroket. Citra bangsa Indonesia pun terangkat karena berhasil membuang kerikil tajam dari sepatu kehidupannya secara damai.

Strategi pembaruan agraria (*agrarian reform*) yang prorakyat mesti menggantikan kerikil tajam agar bisa melangkah maju dalam membangun bangsa. Setahun lalu, SBY telah menjadikan reforma agraria dalam kampanyenya. Kini saatnya kita menagih. Menangkal keresahan dengan mewujudkan keadilan agraria sejatinya membangun tanpa menggusur.

Membatalkan Perpres No 36/2005 disertai keseriusan menyiapkan reforma agraria bisa menggantikan kado pahit menjadi kado manis Hari Tani Nasional, 24 September 2005.***

Pikiran Rakyat, 28 September 2005

Mengidamkan Reforma Agraria

SENIN (26/9/05) Kota Bandung didatangi ratusan petani yang bermaksud memperingati Hari Agraria atau Hari Tani Nasional 2005. Selain di Bandung, peringatan hari tani digelar di banyak tempat dalam berbagai cara.

Secara umum, peringatan Hari Agraria 2005 bermuara pada tuntutan pelaksanaan reforma (pembaruan) agraria, penyelesaian konflik agraria, dan penghentian kekerasan terhadap rakyat —kaum tani, nelayan, masyarakat adat, buruh dan kaum miskin kota.

Di penghujung 1998, Deklarasi Pembaruan Agraria KPA menggariskan bahwa: "Kekeliruan pembangunan yang mendasar adalah tidak ditempatkannya pembaruan agraria yang berupa penataan kembali penguasaan, penggunaan, pemanfaatan, peruntukan dan pemeliharaan sumber-sumber agraria sebagai prakondisi dari pembangunan". Pembaruan agraria dipercayai pula sebagai proses perombakan dan pembangunan kembali struktur sosial masyarakat, khususnya masyarakat pedesaan, sehingga tercipta dasar pertanian yang sehat, terjaminnya kepastian penguasaan atas tanah bagi rakyat sebagai sumberdaya kehidupan mereka, sistem kesejahteraan sosial dan jaminan sosial bagi rakyat pedesaan, serta penggunaan sumber daya alam sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Terdapat empat hal mendasar agraria yang menurut hemat penulis sungguh harus memperoleh jalan keluar. *Pertama,* soal penguasaan tanah dan kekayaan alam yang didasari pada sekto-

ralisme hukum di bidang agraria dan pengelolaan sumberdaya alam. Selama ini sektoralisme hukum tersebut yang diperkokoh dengan politik otoritarian telah menghasilkan sejumlah tindak kekerasan dan praktik dominasi penguasaan dan eksploitasi terhadap sumber daya alam yang meminggirkan posisi dan hak-hak rakyat.

Kedua, persoalan penurunan kualitas lingkungan dan kehidupan masyarakat akibat eksploitasi yang berlebihan dan tidak terkendali harus mendapat perhatian serius. Kerusakan lingkungan telah menciptakan kemiskinan karena hilangnya sumber penghidupan masyarakat yang tergantung pada tanah dan kekayaan alam. Kerusakan lingkungan juga memicu maraknya bencana alam yang banyak menimbulkan korban harta maupun jiwa. *Ketiga,* soal ketimpangan penguasaan, pengelolaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam lainnya. Selama ini izin dan hak untuk eksploitasi hutan, barang tambang, perkebunan besar, pertambakan raksasa, perumahan, fasilitas wisata dan hiburan, termasuk lapangan golf telah menciptakan munculnya tuan-tuan tanah baru. Di sisi lain, hingga saat ini rata-rata penguasaan tanah oleh petani tidak lebih dari 0,8 hektare per rumah tangga petani.

Keempat, soal sengketa tanah dan konflik agraria. Baik akibat proses penggusuran yang dilakukan dengan kompensasi amat rendah, maupun akibat munculnya dampak lingkungan yang menyengsarakan masyarakat setempat setelah eksploitasi berlangsung. Sejak 1970 hingga 2001, berdasarkan *data-base* KPA, ada 1.753 kasus sengketa tanah struktural. Kasus kekerasan yang dilakukan aparat terhadap petani di Lombok Tengah NTB tanggal 18 September lalu jadi contoh terbaru.

Inilah soal-soal mendasar yang memerlukan arahan politik pemerintah sekarang untuk menyelesaikannya. Kita mengidamkan pemerintah yang mewujudkan reforma agraria.

Hambatan

Inti reforma agraria ialah *landreform* dalam pengertian redistribusi

pemilikan dan penguasaan tanah. Meskipun demikian, program redistribusi tanah harus diikuti dengan dukungan modal produksi (kredit usaha) di tahap awal, perbaikan di dalam distribusi barang-barang yang diperlukan sebagai input pertanian, perbaikan di dalam sistem pemasaran dan perdagangan hasil pertanian, penyuluhan pertanian yang diperlukan untuk membantu para petani memecahkan masalah teknis yang dihadapinya, dan program lainnya yang menunjang.

Untuk melaksanakan reforma agraria, pimpinan nasional perlu memahami hambatan-hambatan yang masih menghadang. *Pertama,* hambatan psikologis/politis karena masih banyak orang yang enggan atau takut untuk mempelajari, membahas dan membicarakan masalah agraria karena selama pemerintahan masa lalu ditanamkan persepsi bahwa membicarakan masalah agraria sama dengan "PKI". *Kedua,* hambatan di bidang hukum agraria meliputi kelemahan substansi hukum yang masih belum dikaji, aparat hukumnya yang perlu dibenahi karena pemahaman mengenai reforma agraria masih tidak utuh (parsial), dan pelaksanaan hukumnya masih lemah sehingga akan menyulitkan pelaksanaan reforma agraria.

Ketiga, hambatan ilmiah terjadi karena pemahaman semua lapisan masyarakat baik awam, menengah maupun elite, termasuk para akademisi di lingkungan perguruan tinggi, mengenai masalah agraria masih sangat kurang. *Keempat*, hambatan historis karena kesenjangan pemahaman kesejarahan/historis yang dimiliki masyarakat terutama generasi muda mengenai masalah keagrariaan yang disebabkan oleh penghapusan pelajaran-pelajaran mengenai keagrariaan di sekolah, termasuk perguruan tinggi, dan sebagai akibat dari hambatan politis-psikologis tadi. *Kelima*, hambatan peraturan perundangan yang tumpang tindih dan saling bertentangan. Kaji ulang peraturan tak dilakukan komprehensif. Orientasi pembangunan masih pada pertumbuhan ekonomi dan memihak pasar bebas. Sektoralisme departemen dan badan pemerintah, serta jauh dari reforma agraria, lemahnya kapasitas dan kapabilitas pemerintah.

Otonomi daerah yang belum mantap serta tiada institusi yang menyatukan visi.

Terdapat sejumlah prasyarat pelaksanaan reforma agraria (Russell King, 1977). *Pertama,* kemauan politik atau komitmen politik. Kemauan politik tak berhenti pada pernyataan di atas kertas seperti halnya pada undang-undang, tapi diwujudkan dalam tindakan nyata sehingga seluruh dana dan daya dikerahkan untuk melaksanakan reforma agraria. *Kedua,* data keagrariaan yang lengkap dan akurat diperlukan untuk memastikan objek-objek dan subjek reforma agraria dapat diketahui secara tepat. Jenis dan luas objeknya dapat ditentukan dengan pasti, serta kategori dan jumlah subjek penerima manfaat dapat diketahui.

Ketiga, organisasi tani yang kuat harus ada. Melalui organisasi yang kuat kesadaran, militansi, tertib organisasi, dan solidaritas, serta kepemimpinan yang bertanggung jawabnyalah petani dapat mempunyai posisi tawar kuat untuk menghadapi hal-hal yang merugikan mereka. *Keempat,* elite politik dan elite bisnis harus terpisah. Jika seseorang jadi birokrat maka jangan sekaligus jadi pengusaha. Sebaliknya jika seseorang jadi pengusaha, maka dia harus meninggalkan jabatan birokratnya. Ini untuk mencegah korupsi, kolusi, dan nepotisme. *Kelima,* dukungan dari angkatan bersenjata dan kepolisian sebagai aparat penegak hukum. Berdasarkan pengalaman berbagai negara, reforma agraria yang berhasil adalah yang mendapat dukungan dari angkatan bersenjata dalam bentuk penegakan hukum yang melindungi rakyat. Ini mensyaratkan angkatan bersenjata dan kepolisian pro-rakyat.

Apakah kelima prasyarat di atas sudah tersedia? Adalah tugas kita bersama untuk mengupayakan agar semua prasyarat tersebut segera tercipta. Bagaimana pun, pemenuhan hak-hak rakyat atas tanah dan kekayaan alam lainnya senantiasa diidamkan anak bangsa. Selamat Hari Agraria 2005. Bangkitlah kaum tani Indonesia!***

Suara Pembaruan, 15 November 2005

Tangkal Krisis Tumpas Kemiskinan

NAIKNYA harga BBM menandai terjadinya krisis energi. Ketika daya beli dan kesejahteraan rakyat yang mengenaskan dihadapkan pada kenaikan harga-harga barang/jasa, pemerintah menyalurkan dana kompensasi sebagai solusi darurat.

Selain sarat kontroversi, kebijakan kompensasi sejatinya tak akan pernah menghilangkan akar masalah. Kita ditantang menghadirkan alternatif solusi substansial jangka panjang guna menuntaskan kemiskinan sebagai akar soal. Rendahnya kemampuan masyarakat memenuhi kebutuhan hidup menjadi buah nyata kemiskinan. Kemiskinan struktural mestilah dilahirkan oleh kekeliruan pengelolaan Negara yang menjauhkan rakyat dari keadilan dan kesejahteraan. Karena dililit kemiskinan maka kemajuan dan kemakmuran bangsa terhambat.

Krisis energi dan kemiskinan struktural menjadi tantangan aktual bangsa agraris ini. Reforma agraria amat relevan dijadikan salah satu solusi paten dalam menangkal krisis dan menumpas tuntas akar kemiskinan. Dalam *Kebijakan Pertanahan Nasional yang Berkeadilan: Maju Bersama, Makmur Bersama* (12/09/2005), Joyo Winoto, Kepala Badan Pertanahan Nasional telah menggariskan esensi, arah dan agenda kebijakan pertanahan nasional ke depan. Diyakini, reforma agraria menjadi jawaban tepat memajukan dan memakmurkan bangsa, secara bersama.

Reforma agraria pada hakikatnya proses penataan kembali

struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah untuk mencapai kesejahteraan dan keadilan sosial. Ini adalah upaya besar seluruh komponen bangsa. Kita secara bersama-sama harus mengusahakan tersedianya semua syarat yang diperlukan.

Lima agenda

Di kesempatan lain, dalam "Sambutan Kepala BPN pada Upacara Bendera dalam Rangka Peringatan UUPA ke-45 dan Bulan Bhakti Agraria Tahun 2005" (24/09/05), telah diguratkan sebelas agenda konkret untuk lima tahun ke depan. Saya menggarisbawahi lima agenda mendesak dengan dibubuhi elaborasi ringkas. *Pertama,* memastikan penguatan hak-hak rakyat atas tanah. Ini diperlukan karena rakyat selalu berposisi lemah dalam memenuhi haknya. Rakyat rentan digusur dan didera kesewenangan di lapangan agraria. Redistribusi tanah bagi kaum tani (rakyat) miskin dan legalisasi tanah yang digarap rakyat relevan dalam agenda ini.

Kedua, menangani dan menyelesaikan perkara, masalah, sengketa, dan konflik pertanahan di seluruh Indonesia secara sistematis. Sering diungkap penyelesaian konflik agraria ialah agenda pokok reforma agraria. Desain kerja yang jelas-sistematis, kelembagaan yang kuat-kredibel, serta sumberdaya yang mahir-terpercaya jadi pra-syarat agenda ini. *Ketiga,* menangani masalah KKN serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat. Korupsi, kolusi dan nepotisme adalah musuh bersama. Birokrasi harus terbebas dari korupsi dan aparat yang korup mesti diamputasi agar tak berlaku pepatah "akibat nila setitik rusak susu sebelanga". Partisipasi dan pemberdayaan masyarakat diwujudkan dengan melibatkan aktif organisasi rakyat dalam reforma agraria.

Keempat, membangun *data-base* penguasaan dan pemilikan tanah skala besar. Keberadaan dan akurasi data objek-objek reform menjadi pra-syarat keberhasilan reform. Pengadaan data dan informasi objek dan subjek *reform* mesti dilakukan dengan sistematis dan proses serta hasilnya bisa dipertanggungjawabkan secara ilmiah maupun sosial,

dan menggali fakta sesungguhnya di lapangan.

Kelima, mengembangkan dan memperbarui politik, hukum dan kebijakan pertanahan. Reforma agraria memerlukan aspek legal dan konstitusional. Implementasi *reform* akan lebih kokoh jika dilandasi dan dipayungi politik, hukum dan kebijakan agraria yang kondusif. Meninjau ulang peraturan agraria perlu disegerakan. Substansi dan format hukum agraria baru ditata agar lebih menjamin keadilan sosial, kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Makmur bersama

Jika agenda di atas dipraktikkan maka jalan menuju tata agraria baru terbuka untuk melepaskan rakyat dari belenggu kemiskinan sehingga mampu bertumpu di atas kaki sendiri. Sekalipun BBM dan harga-harga membumbung, jika pendapatan dan kemampuan ekonomi rakyat meningkat maka anak bangsa tak akan terlalu menjerit. Di tengah krisis energi dan kemiskinan yang menggenapi krisis multidimensi, kita perlu bekerja serius memformulasi perwujudan reforma agraria yang sungguh memihak rakyat di dalam praktik. Kita sepakat, untuk maju dan makmur bersama perlu usaha bersama dalam menangkal krisis sekaligus menumpas kemiskinan hingga ke akar-akarnya.

Sehingga tema Bulan Bhakti Agraria 2005: "*Dengan Semangat Pembaruan Agraria, Kita Pastikan Pengelolaan dan Pelayanan Pertanahan yang Adil bagi Sebesar-besar Kemakmuran Rakyat",* tidak menjadi slogan di awang-awang.***

Suara Pembaruan, 15 November 2005

WTO, Pertanian dan Reforma Agraria

DI TENGAH kontroversi kebijakan impor beras dan simpang siurnya agenda revitalisasi pertanian dan perdesaan di Tanah Air, pada 13-18 Desember 2005 akan digelar Konferensi Tingkat Menteri (KTM) ke-6 *World Trade Organization* (WTO) di Hong Kong. Pertemuan kali ini menjadi sangat penting bagi basis legitimasi WTO, sebab KTM sebagai badan tertinggi pengambilan keputusan di dalam WTO tercatat telah tiga kali gagal memperoleh kesepakatan.

Dalam setiap putaran KTM WTO, setidaknya ada tiga agenda pokok yang menjadi bahan perundingan: pertanian, NAMA *(Non Agriculture Market Access),* dan *GATS (General Agreement on Tarif in Services)*. Dari ketiganya, yang paling sulit mencapai titik kesepakatan adalah pada sektor pertanian. Sulitnya sektor pertanian mencapai kesepakatan berdampak terhadap berbagai perundingan yang terjadi di sektor-sektor lainnya. Sebab prinsip *single under taking* adalah jalan pengambilan keputusan dalam putaran perundingan WTO.

Menjadi rahasia umum, bagi negara-negara berkembang, pertanian merupakan sektor yang paling krusial. Selain mempekerjakan hampir 75 persen penduduk di negara-negara berkembang, sektor ini juga menyumbang lebih dari setengah produk domestik bruto (PDB) negara-negara tersebut. Selain itu, sulitnya mencapai kesepakatan di sektor pertanian disebabkan oleh sebuah kenyataan bahwa negara-negara maju yang selalu mendorong liberalisasi perdagangan, menghapus subsidi, menginginkan akses pasar yang lebih luas di

negara-negara berkembang ternyata tetap mempertahankan subsidi besar-besaran kepada para petani mereka.

Bahkan, dengan cara-cara tertentu negara-negara maju menutup pasar mereka dari produk pertanian negara berkembang lewat berbagai macam hambatan non-tarif dan perangkat UU, semisal *Farm Bill* di AS dan *Common Agriculture* di Uni Eropa.

Kepentingan Indonesia

Ada beberapa isu pokok yang mencerminkan kepentingan utama rakyat Indonesia di bidang pertanian yaitu: perlindungan terhadap lahan pertanian, akses air dan pengamanan dari barang-barang pertanian impor, menciptakan kedaulatan pangan, penghapusan kemiskinan dan pembangunan kawasan pedesaan yang berkelanjutan, upaya peningkatan kesejahteraan dan pendapatan petani.

Melihat kepentingan utama petani di atas, sangat mustahil WTO menjadi jalan keluar. Sebab, sepuluh tahun setelah negara kita bergabung menjadi anggota WTO, kebijakan-kebijakan liberalisasi perdagangan di sektor pertanian justru lebih banyak merugikan kepentingan utama sektor pertanian kita. Misalnya liberalisasi pasar beras, kedelai dan jagung yang menyebabkan petani kita mengalami kerugian pada setiap musim panen.

Contoh nyata lainnya ialah liberalisasi air. Beberapa dekade lalu, isu air sebagai komoditas terasa tak masuk akal dibahas dalam forum internasional. Sebab, hampir semua negara memandang bahwa akses terhadap air adalah hak asasi manusia. Namun, dalam forum WTO air telah disahkan sebagai komoditas yang harus diliberalisasi. Padahal, 70 persen air bersih digunakan sebagai pengairan pertanian dan hanya 8 persen digunakan sebagai konsumsi rumah tangga (Greenfield, 2005). Menjadi jelas bahwa raksasa korporasi pertanian dunialah yang mengambil keuntungan dari kesepakatan WTO ini.

Sampai sekarang, dalam setiap perundingan KTM WTO tidak pernah diadakan sebuah agenda berupa evaluasi menyeluruh dari pengalaman negara-negara anggota khususnya negara berkembang

dan belum berkembang (*Least Development Countries*/LDCs) tentang akibat-akibat yang dirasakan oleh rakyat selama liberalisasi perdagangan yang dijalankan.

Praktis dalam perundingan semua delegasi peserta akan disibukkan dengan debat mengenai kapan waktu yang tepat bagi negara membuka pasar sebuah sektor kemudian sebagai imbalan negara yang lainnya akan memberi konsesi berupa dibukanya pasar di sektor lain. Hal yang demikian juga berlaku bagi tarif jasa. Berkaca pada cara dan mekanisme perundingan yang lazim dilakukan di WTO tersebut, hampir mustahil bahwa kepentingan sektor pertanian Indonesia dapat dimajukan.

Reforma agraria

Telah menjadi tradisi dalam komunitas masyarakat sipil dunia, saat ini untuk berkumpul dan melakukan sebuah aksi besar-besaran di negara manapun KTM WTO dilaksanakan. Bahkan, saat ini di Hong Kong puluhan ribu masyarakat sipil dari segenap penjuru dunia telah berkumpul dalam satu tujuan yaitu menggagalkan KTM WTO (!). Bahkan, di dalam internal WTO sendiri sebenarnya saat ini telah muncul pemahaman dari berbagai negara anggota untuk merombak organisasi WTO supaya lebih akomodatif bagi negara-negara berkembang dan belum berkembang.

Bagi masyarakat sipil, perombakan WTO bukanlah jalan keluar. Sebab, persoalan utama dalam WTO adalah dasar pasar bebas yang dijadikan prinsip dasar organisasi. Sedangkan, cara-cara lain tidak dikenal. *There Is No Alternatif*/TINA demikian slogan utama badan utama perdagangan dunia ini. Seorang kawan berseloroh WTO tak lain adalah *World Trouble Organization.*

Akibat tidak dikenalnya alternatif selain perdagangan bebas adalah semakin terdesaknya masyarakat miskin dunia. Contoh nyata yang diungkapkan oleh Greenfield (2005) bahwa putaran uang sektor pertanian dunia tahun ini telah mencapai US$ 45 miliar. Ironisnya, pada tahun ini terdapat 850 juta penduduk dunia mengalami rawan

pangan dan kelaparan 8 juta di antaranya mati, dan sebagian besar dari mereka adalah petani. Kelaparan yang terjadi saat ini bukan karena di dunia tidak ada *stock* pangan yang cukup, melainkan ketiadaan akses pangan juga ketiadaan akses bagi petani untuk memproduksi tanaman pangan.

WTO telah gagal menjadi sebuah upaya internasional menciptakan perdagangan antar bangsa yang adil dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dunia. Wacana dan tuntutan dari masyarakat sipil dunia termasuk di Indonesia untuk membubarkan saja WTO, bahkan pandangan paling moderat saat ini saja adalah mengeluarkan pertanian dari perundingan WTO sangat layak untuk dipikirkan.

Maka, bagi delegasi Indonesia yang berangkat ke Hong Kong berkaca dari kepentingan seluruh sektor terutama petani di Indonesia sepatutnya tidak membuat kesepakatan apapun, terlebih kesepakatan yang bakal menjepit kaum tani kita.

Yang kini tengah dibutuhkan bangsa ini adalah pelaksanaan reforma agraria yang menyeluruh dengan agenda pokok menata ulang struktur agraria yang timpang sehingga menjadi lebih adil dan merata. Dengan keadilan agraria, kemiskinan dapat dikikis, pengangguran bisa dikurangi, jerat ketergantungan terhadap pangan impor dapat diputus, dan kesejahteraan segenap rakyat tak lagi sekadar mimpi di atas mimpi.

Terlebih lagi Kovenan Ekonomi Sosial dan Budaya—sebagai dimensi HAM tak terpisah dari Hak Sipil dan Politik—baru-baru ini telah diratifikasi Pemerintah RI, sehingga alas hukum dan politik untuk reforma agraria menjadi kian tak elok untuk diabaikan.***

(Artikel ini ditulis bersama oleh 2Usep Setiawan dan Iwan Nurdin adalah aktivis Konsorsium Pembaruan Agraria)

Sinar Harapan, 31 Desember 2005

Memimpikan Ekspor Beras
(Refleksi Politik Pertanian Akhir Tahun 2005)

KEBIJAKAN pemerintah mengeluarkan izin impor beras belum lama ini menutup tahun 2005 dengan kontroversi. Kebijakan ini dinilai merugikan rakyat. Dalam berbagai bentuk ekspresi protes seperti diwartakan media massa, kaum tani sebagai penghasil beras kembali mengeluhkan nasib suram yang kian menghimpit.

Tersiar kabar, dalam rapat koordinasi teknis di kantor Menko Perekonomian jumlah beras yang perlu diimpor tidak lebih dari 250.000 ton dengan jadwal November 2005 sebanyak 75.000 ton, 130.000 ton bulan Desember dan Januari 2006 sebanyak 45.000 ton.

Kran impor beras dibuka ketika stok beras dalam negeri dinilai melimpah. Belum lagi, impor beras digelontorkan saat kondisi petani tergencet dampak kenaikan BBM yang digenapi anjloknya harga produk pertanian, sementara harga sarana produksi (saprodi) terus merambat naik. Saat izin impor beras diterbitkan, sebenarnya petani tengah menikmati harga gabah/beras yang membaik sejak izin impor beras dicabut, sekitar Rp 3.500,00/kg.

Harga beras atau gabah yang baik ini diprediksi akan jatuh di pasaran seiring masuknya beras impor. Berbagai pihak, menyatakan stok beras di pasar dalam negeri masih cukup, sehingga seharusnya pemerintah mempertimbangkan untuk tidak mengimpor beras.

Artinya, saat ini kita mempunyai cadangan beras yang cukup sehingga tak cukup alasan bagi pemerintah mengimpor beras.

Seharusnya pemerintah bukan membeli beras dari luar tapi membeli dari sentra produksi beras yang tersebar di berbagai wilayah negeri ini.

Tulang punggung

Berkaca dari kasus impor beras ini, pemerintah mestinya mendorong sektor pertanian untuk berkembang lebih maju. Pemerintah berkewajiban melindungi petani dari permainan harga di pasaran, perlindungan atas alat produksi petani (tanah), terjangkaunya harga saprodi oleh petani, dan penyediaan akses permodalan yang mudah dan berbunga rendah untuk petani.

Tercium aroma kepentingan politik dan ekonomi dari kelompok di sekitar kekuasaan dalam kebijakan impor beras ini. Kesimpangsiuran data dan analisa mengenai kondisi perberasan dalam negeri terindikasi dimanfaatkan para pengejar keuntungan jasa impor beras –-seorang kawan menyebutnya "pengusaha hitam". Jika pemerintah tetap memberikan izin impor beras, dikhawatirkan akan semakin menambah jumlah orang miskin mengingat sebagian besar masyarakat kita adalah petani. Jika ini terjadi, tentu kebijakan impor beras sejatinya bertentangan dengan program pemerintah sendiri dalam mengurangi kemiskinan.

Sektor pertanian mampu bertahan ketika terjadi krisis ekonomi 1997. Sebab itu sudah selayaknya sektor pertanian menjadi tulang punggung perekonomian negeri. Agar sektor pertanian dapat diandalkan dalam memastikan keamanan dan kedaulatan pangan kita, maka agenda reforma agraria mutlak dilaksanakan. Reforma agraria pada dasarnya pra-kondisi atau pra-syarat bagi industrialisasi dan perkembangan ekonomi pertanian dan pedesaan. Program utama dari reforma agraria adalah landreform atau redistribusi tanah. Distribusi tanah yang berkeadilan akan menciptakan kinerja sektor pertanian yang lebih baik seiring kondisi perekonomian di pedesaan akan terus membaik.

Dari impor ke ekspor

Mengacu Endriatmo Soetarto dan Moh. Shohibuddin (2005), ada

enam dampak ganda dari pelaksaaan landreform sebagai inti reforma agraria. *Pertama,* melalui pemerataan tanah, tercipta kekuatan daya beli yang artinya juga kekuatan pasar. Melalui kekuatan pasar produksi akan berkembang lebih luas.

Kedua, petani dengan aset tanah yang terjamin dan memadai akan mampu menciptakan kesejahteraan bagi keluarganya dan menghasilkan surplus untuk ditabung. Tabungan pertanian ini sangat di perlukan guna mendanai pembangunan pertanian maupun pengembangan sektor lain. *Ketiga,* dengan berkembangnya kegiatan ekonomi pedesan berkat kinerja pertanian yang baik maka pajak pertanian juga dapat ditingkatkan.

Keempat, memungkinkan terjadinya diferensiasi yang meluas dari pembagian kerja di pedesaan yang tumbuh karena kebutuhan pedesaan itu sendiri. Diferensiasi yang terjadi tanpa landreform bersifat terbatas, menimbulkan jurang kelas yang tajam dan berwatak eksploitatif. *Kelima,* tanpa landreform tak akan terjadi investasi di dalam pertanian oleh petani sendiri. Malah akan terjadi disinvestasi karena lama kelamaan petani akan kehilangan tanah dan kemiskinan pun meluas. Akibatnya, sektor industri kecil dan rumah tangga, perdagangan, jasa dan sirkulasi uang di pedesaaan akan melemah dan hanya bisa bergantung dari intervensi modal dari kota. Sebaliknya, landreform akan menumbuhkan *non-farm activities* karena kebutuhan dari dalam sehingga desa akan mampu memenuhi kebutuhannya sendiri.

Keenam, tanah dapat dimanfaatkan secara produktif oleh petani dan tidak menjadi objek spekulasi. Petani tetap memegang kedulatan atas alat produksinya dan mampu memanfaatkannya untuk kepentingan produktif. Landreform akan mengantar kita menuju sistem ekonomi modern dan berkelanjutan. Tanpa landreform tak akan tercipta demokrasi ekonomi dan politik di pedesaan.

Dengan reforma agraria kita tak perlu impor beras karena dapat memenuhi kebutuhan dalam negeri. Melalui reforma agraria, kita bisa jadi pengekspor beras yang tangguh di dunia mengingat lahan maupun manusia agrarisnya. Apakah mimpi ini jadi kenyataan di tahun 2006?

Pikiran Rakyat, 3 Januari 2006

Menunggu "Ratu Adil" Agraria

WAJAH agraria yang mencuat sepanjang 2005 adalah konflik agraria yang mengeras. Tragedi berdarah akibat konflik agraria datang silih berganti. Sebagian yang menjadi korban adalah komunitas masyarakat adat—seperti di Kontu, Muna, Sulawesi Tenggara, dan kaum tani seperti di Tanak Awu, Lombok Tengah, NTB. Tidak sedikit pula kaum miskin di perkotaan jadi bulan-bulan penggusuran dari sepetak tanah dan tempat tinggalnya.

Komnas HAM bersama sejumlah organisasi nonpemerintah mencatat setidaknya 50 kasus konflik agraria berdimensi pelanggaran HAM berlangsung di tahun 2005. Kasus ini mencakup sektor-sektor agraria penting seperti pertambangan dan perkebunan besar, kehutanan, fasilitas umum, konservasi, pertanian, perkotaan, transmigrasi, serta kelautan, dan pesisir. Konflik agraria yang diwarnai kekerasan menjadi bukti sahih masih bercokolnya otoritarianisme di lapangan agraria. Reforma agraria sebagai jawaban kunci atas problem agraria masih ibarat macan kertas.

Mengacu Soetarto dan Shohibuddin (2005), ada enam dampak ganda (*multiplier effect*) dari pelaksaaan reforma agraria. *Pertama,* akan menciptakan pasar atau daya beli. Melalui pemerataan tanah, maka tercipta kekuatan daya beli yang artinya juga kekuatan pasar. *Kedua,* petani dengan aset tanah yang terjamin dan memadai akan mampu menciptakan kesejahteraan bagi keluarganya dan menghasilkan *surplus* untuk ditabung. *Ketiga,* dengan berkembangnya kegiatan ekonomi

pedesaan berkat kinerja pertanian yang baik maka pajak pertanian juga dapat ditingkatkan.

Keempat, memungkinkan terjadinya diferensiasi yang meluas dari pembagian kerja di pedesaan yang tumbuh karena kebutuhan pedesaan itu sendiri. *Kelima,* tanpa reforma agraria tak akan terjadi investasi di dalam pertanian oleh petani sendiri. Malah akan terjadi disinvestasi karena lama kelamaan petani akan kehilangan tanah dan kemiskinan pun meluas. *Keenam,* tanah dapat diproduktifkan petani dan tak jadi objek spekulasi. Petani tetap memegang kedulatan atas alat produksinya dan mampu memanfaatkannya untuk kepentingan produktif. Reforma agraria akan mengantar sistem ekonomi modern dan berkelanjutan. Tanpa reforma agraria tak akan tercipta demokrasi ekonomi dan politik di pedesaan.

Konsepsi ideal di atas masih dihadapkan pada kenyataan pahit. Di tahun 2005 kita dikejutkan oleh terbitnya Perpres 36/2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Perpres ini disimpulkan banyak pihak sebagai cermin dari watak penguasa yang represif dan otoriter. Perpres ini potensial memperparah keadaan dan menyulitkan penemuan muara penyelesaian konflik agraria. Dalam konflik agraria, kerap terjadi penaklukan dan penindasan aparat negara terhadap rakyat. Sering bukti-bukti hak rakyat atas tanah tak diakui. Penetapan ganti rugi sepihak. Manipulasi aspirasi rakyat agar "rela" menyerahkan tanahnya. Jika rakyat protes dituduh pembangkang atau anti pembangunan. Rakyat kerap menerima intimidasi, teror, dan kekerasan fisik.

Akar dari konflik agraria yang menampilkan wajah ketidakadilan merupakan ekspresi politik agraria yang otoriter sebagai benteng dari politik agraria yang kapitalistik. Politik agraria gaya Orba ini masih kuat diterapkan dalam rangka mengamankan "pembangunan". Puncak dari otoritarianisme adalah penggunaan senjata dan alat kekerasan negera (bahkan premanisme) dalam mengusir rakyat dari tanahnya sehingga korban di pihak rakyat berjatuhan.

Menuntaskan ketimpangan dan konflik agraria melalui reforma

agraria merupakan perjuangan inklusif meluruskan sejarah bangsa. Reforma agraria adalah agenda demokratisasi sejati yang substantif. Perjuangan memberangus otoritarianisme agraria dan menegakkan demokrasi di atasnya akan kehilangan makna jika reforma agraria diabaikan.

Kita butuh demokrasi guna memastikan kekuasaan tertinggi di tangan rakyat. Tetapi kita juga perlu reforma agraria untuk memastikan tanah dan kekayaan alam sungguh dikuasai, dikelola dan dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Inilah rajutan harapan di tahun baru. Siap-siap jadi "ratu adil" yang mampu menyelamatkan keadaan kritis ini. Atau ini ibarat menunggu "godot" yang memang tak akan pernah datang. Selamat datang 2006. *Wallohualam*.***

Menunggu Realisasi Pembaruan Agraria
(Laporan Khusus Catatan dari ICARRD 2006)

Pengantar Redaksi:

Sebuah konferensi akbar gerakan pembaruan agraria digelar di Porto Alegre, Brasil, 7-10 Maret 2006. Delegasi dari 93 negara terlibat dalam konferensi yang difasilitasi Organisasi Pangan PBB (FAO) ini. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) adalah salah satu delegasi Indonesia yang hadir di sana. Di bawah ini, laporan tim KPA tentang konferensi tersebut.

PORTO ALEGRE – Kota Porto Alegre, Brasil jadi saksi sejarah bagi gerakan pembaruan agraria sedunia. Di kota ini, 7-10 Maret 2006 digelar perhelatan akbar bertajuk *International Conference on Agrarian Reform and Rural Development* (ICARRD) yang dihadiri delegasi dari 93 negara.

Dalam konferensi ini, Indonesia mengirim delegasi campuran dari pemerintahan dan non-pemerintahan. Departemen Pertanian (Deptan) dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) bersama Kedutaan Besar Republik Indonesia Washington (AS), KBRI Roma (Italia), dan KBRI Brasilia (Brasil) datang mewakili unsur pemerintah. Sedangkan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mengirimkan empat orang utusan yang tergabung secara resmi dalam Delegasi Republik Indonesia (Delri). Selain delegasi resmi, Federasi Serikat Petani Indonesia (FSPI) sebagai salah satu elemen masyarakat sipil berupa organisasi

gerakan tani di Indonesia juga turut hadir dan mewarnai konferensi ini.

Organisasi gerakan tani se-dunia yang tergabung dalam *La Via Campesina* bersama berbagai elemen gerakan masyarakat sipil lainnya pun menggelar "konferensi tandingan" di arena yang sama sehingga paralel dengan ICARRD. Sejumlah delegasi resmi berbagai negara dan kalangan gerakan masyarakat sipil rakyat pada intinya menghendaki kepastian komitmen semua pihak untuk pelaksanaan pembaruan agraria sejati. Sebuah pembaruan yang memihak rakyat kecil yang didera kemiskinan dan kelaparan.

ICARRD menelurkan deklarasi bersama yang berisi 27 butir pandangan, sebuah rumusan visi, dan 11 prinsip yang di dalamnya terkandung empat butir janji dan sikap bersama untuk menjalankan pembaruan agraria dan pembangunan pedesaan.Dalam konferensi tersebut, delegasi Indonesia mengakui bahwa masalah konversi lahan pertanian ke non-pertanian telah mengakibatkan berkurangnya lahan produktif. Diungkapkan bahwa antara 1992-2002, konversi lahan pertanian sawah sekitar 64.000 hektar per tahun (atau 0,8% per tahun dari total luas sawah yang ada). Dari jumlah itu, 41% dialihfungsikan menjadi non-padi, kompleks perumahan 29%, kompleks industri 5%, perkantoran 8% dan lainnya 17%.

Komitmen Yudhoyono

Konferensi ini mengingatkan kepada program kerja yang ditawarkan Susilo Bambang Yudhoyono sewaktu kampanye tahun 2004 yang menumbuhkan harapan bahwa pembaruan agraria akan diprioritaskan. Perlu dipahami bahwa pembangunan pertanian tidak dapat mensejahterakan semua lapisan masyarakat tani apabila masalah agraria tidak segera dipecahkan secara tuntas. Karenanya, akses terhadap tanah dan sumber daya alam yang adil serta merata adalah langkah pertama yang mutlak diperlukan. Selain itu, pembangunan pertanian tanpa memberikan sebidang tanah dan sumber air kepada petani, sama dengan mengusahakan industrialisasi tanpa membe-

rikan mesin dan peralatan teknologi.

Perlu dicatat bahwa pada September 2005 PBB bertekad mengurangi 50% dari 1,9 miliar penduduk yang kekurangan pangan di dunia dalam dasa warsa mendatang (2005-2015). Karena pangan bersumber dari pertanian, maka hal ini tidak terlepas dari pertanahan dan air.

Pemerintah hendaknya memiliki komitmen politik yang kuat untuk pembaruan agraria guna mengatasi persoalan pangan dan pertanian. Semula penulis membayangkan, alangkah mantapnya jika hal ini disuarakan langsung oleh Menteri Pertanian (Mentan) dan/atau Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) RI dalam ICARRD 2006 di Brasil.

Terlepas dari itu, deklarasi yang ditelurkan ICARRD 2006 hendaknya diletakkan sebagai energi pendorong tambahan untuk melangkah pasti guna melaksanakan pembaruan agraria yang didukung penuh semua unsur pemerintahan. Deklarasi ini juga mestilah dikawal oleh organisasi rakyat (tani) dan LSM yang punya kepedulian atas masalah agraria dan pedesaan. Semoga saja ketidaksertaan Mentan dan Kepala BPN dalam ICARRD 2006 ini tidak mengurangi, apalagi melunturkan komitmen politik pemerintah untuk menjalankan pembaruan agraria yang memihak kaum tani dan rakyat miskin pada umumnya.***

(Artikel ini ditulis bersama oleh Usep Setiawan dan Prof. Sediono M.P. Tjondronegoro)

Repot Karena Freeport

MEDIA massa mengabarkan geger kasus PT Freeport Indonesia yang kian meruncing. Aksi massa di depan kampus Universitas Cenderawasih, Abepura, Jayapura hari Kamis (16/3/06) mengakibatkan empat aparat tewas dan 19 lainnya luka-luka. Dari pihak massa, empat orang luka-luka, dan 40 orang lainnya ditahan.

Penulis menyorot tendensi pelanggaran HAM dalam kasus Freeport dari kronologis masuknya PT Freeport (Juni 1966). Ketika itu, Freeport Sulphur melakukan negosiasi dengan pemerintah untuk melakukan penambangan di Irian bagian barat. Pada Maret 1967, PT Freeport Indonesia Incorporated (PT FII) menandatangani kontrak karya (KK) untuk usaha penambangan di wilayah pegunungan Jayawijaya Selatan, tepat di Gunung Erstberg dan sekitarnya.

Sejak awal rakyat Papua menebar protes yang terutama dari masyarakat adat yang sudah hidup ratusan tahun sebelumnya. Sumber protes terkait digunakannya konsepsi hak menguasai negara yang mendelegitimasi penguasaan agraria masyarakat sehingga merenggut sumber penghidupan rakyat. Terjadi pula pengambilan keputusan yang tak demokratis dalam penetapan usaha tambang di wilayah mereka.

Dalam konteks perebutan sumber agraria, negara (pemerintah) memiliki andil besar dalam pelanggaran HAM. Hal ini sejalan dengan laporan investigasi Komnas HAM terhadap tendensi pelanggaran HAM dalam kasus Freeport (1995). Laporan tersebut sampai pada

kesimpulan telah terjadi pelanggaran HAM di sana, yang meliputi: pembunuhan indiskriminatif, penganiayaan, dan perlakuan yang merendahkan martabat manusia, penangkapan tidak berdasarkan hukum dan penahanan yang semena-mena, penghilangan orang, pengawasan yang berlebih-lebihan, serta perusakan harta milik yang dilakukan oleh aparat keamanan.

Laporan di atas diperkuat hasil studi Dianto Bachriadi (1997-1998) yang menyuguhkan fakta: dilanggarnya hak untuk menentukan nasib sendiri, pemaksaan alih fungsi lahan; dilanggarnya hak untuk hidup; penghilangan orang dan penangkapan secara sewenang-wenang; hilangnya hak untuk bebas dari rasa takut; hilangnya hak untuk tidak mendapatkan penyiksaan atau tindak kekerasan.

Dalam kasus Freeport, Dianto juga menemukan pencabutan hak seseorang atas sumber penghidupan subsistensinya; kehilangan hak anak-anak untuk mendapatkan perlindungan, dan lenyapnya standar kehidupan yang layak serta pencapaian tingkat kesehatan yang optimal. Saat baru mulai, PT Freeport menginvestasikan modalnya US$ 75 juta dengan areal wilayah KK seluas 100.000 hektare. Kini aset PT Freeport membengkak jadi sekitar US$ 3 miliar dengan luas areal konsesi berlipat 260 kali menjadi 2,6 juta hektare—berdasarkan KK yang ditandatangani 1991. Areal wilayah KK ini membentang dari pegunungan Weyland di bagian Barat, Membramo sampai pegunungan Bintang Timur pada garis perbatasan antara Indonesia dengan Papua Nugini—alangkah luasnya!

Di dalam areal seluas itu, terdapat gunung Grastberg yang diyakini mengandung 51,8% kandungan emas yang ada di seluruh Indonesia. Dapat dibayangkan jumlah kekayaan yang akan diraup dari sana. Banyak pihak telah menunjukkan fakta tentang usaha tambang emas tersebut telah menginjak-injak rasa keadilan. Bagaimana tidak, Indonesia yang pemilik kekayaan mesti mencicipi sedikit (sekira 12%) keuntungan dibanding yang diperoleh perusahaan (tak kurang dari 88%). Apalagi pendapatan dan kesejahteraan rakyat setempat, bukannya untung malah buntung.

Agar tak repot

Pelanggaran HAM dan ketidakadilan agraria kini terus menuai protes rakyat Papua. Munculnya protes erat kaitannya dengan terganggunya eksistensi historis dan persepsi kultural mereka atas sumber-sumber agraria. Sebagian besar orang Papua memandang tanah (wilayah kehidupan) mereka seperti ibu kandung sendiri. Dapat dibayangkan kemarahan dan kedalaman luka hati mereka ketika wilayah hidup (ibu) mereka diobrak-abrik dan dikeruk seisi perutnya.

Agar Freeport tak lagi *bikin* repot, solusi holistik hendaknya memungkinkan rakyat Papua merdeka dari segala penindasan dan pengisapan. Ada sejumlah langkah strategis. *Pertama,* di tingkat kebijakan perlu peninjauan ulang konsepsi hak menguasai negara yang terdapat dalam sejumlah perundang-undangan, untuk kemudian dibatasi. *Kedua,* pemerintah "terpaksa" harus berunding ulang (renegosiasi) dengan Freeport, dan melibatkan masyarakat setempat untuk penyelesaian adil. Renegosiasi bisa berujung penghentian (sementara) investasi sambil mengusut pelanggaran HAM.

Ketiga, pemerintah harus menghentikan keterlibatan militer dalam pengamanan pertambangan guna meminimalisasi potensi pelanggaran HAM oleh alat negara dan sebagai upaya strategis mengembalikan militer kepada fungsi pokok pertahanan negara. *Keempat,* diperlukan segera pemulihan kondisi masyarakat setempat setelah terkena perampasan agraria, yang meliputi pengakuan pemilikan, penguasaan, pengelolaan dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam. ***

Akhiri Kemiskinan dan Kelaparan

INTERNATIONAL Conference on Agrarian Reform and Rural Development (ICARRD) telah berlangsung sukses pada 7-10 Maret 2006 di Kota Porto Alegre, Brasil. Di kota ikon negara Rio Grande do Sul (negara bagian Republik Federasi Brasil) ini delegasi dari 93 negara berbagi pengalaman pembaruan agraria dan pembangunan pedesaan.

Konferensi lintas negara yang difasilitasi *Food and Agriculture Organization* (FAO) PBB ini mencoba menumbuhkan saling belajar dan pengertian. Perbedaan yang ada justru makin menyatukan tekad untuk bersama mengatasi kemiskinan dan kelaparan. Konferensi ini oleh pemerintah Brasil didedikasikan untuk mengenang Profesor Josue de Castro (1908-1973), seorang tokoh dunia yang pernah memimpin FAO. Profesor Castro dikenal sebagai pejuang yang gigih memobilisasi perhatian dunia memerangi kelaparan dan kemiskinan. Sidang dipimpin Miguel Rossetto (Menteri Pembangunan Agraria). Setiap pimpinan delegasi menyampaikan pandangan umum tentang kondisi dan dinamika kebijakan agraria dan pembanguan desa di negara masing-masing. Setiap pimpinan delegasi menjelaskan sikap dan pandangannya terhadap ICARRD.

Jafar Husein (Wakil Kepala Perwakilan KBRI Roma Italia) sebagai pimpinan delegasi Indonesia juga menyampaikan pandangan umum. Terdapat beberapa hal penting dari pandangan delegasi Indonesia. *Pertama,* adanya pengakuan selama 30 tahun terakhir Indonesia

mengalami banyak kesulitan dalam menjalankan pembaruan agraria. Disadari masih ada inkonsistensi antara hukum dengan penerapannya. *Kedua,* periode 2004-2009, Indonesia meletakkan revitalisasi pertanian sebagai salah satu prioritas pembangunan ekonomi nasional yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat sekaligus membangun fundamental ekonomi yang kokoh. Ini juga dimaksudkan sebagai strategi dalam mengatasi pengangguran, kemiskinan dan ketidakmerataan pembangunan.

Ketiga, dalam semangat itulah delegasi Indonesia mendukung untuk melaksanakan pembaruan agraria dan pembangunan pedesaan. *Keempat,* melalui ICARRD, delegasi Indonesia mengharapkan dapat membangun kerja sama strategis dengan berbagai negara untuk menjalankan pembaruan agraria dan pembangunan pedesaan melalui berbagi pengalaman, dialog konstruktif dan sistematis.

Laporan nasional

Setiap negara peserta konferensi menyusun laporan nasional. Dalam laporan nasional delegasi Indonesia, dipaparkan sejumlah substansi yang dianggap penting sebagai bahan refleksi dan pembelajaran bersama. Laporan Indonesia meliputi: *Pertama,* sikap Indonesia berkaitan dengan penyelenggaraan ICARRD 2006; gambaran umum tentang Indonesia, dan; landasan filosofis pembaruan agraria dan pembangunan pedesaan di Indonesia.

Kedua, gambaran umum permasalahan agraria, membedah ketimpangan pemilikan dan penguasaan tanah; alih fungsi tanah pertanian ke non-pertanian, dan konflik agraria. *Ketiga,* kebijakan pembaruan agraria dan pelaksanaannya, yang menguraikan: pelaksanaan pembaruan agraria, dan pembangunan pertanian dan pedesaan. *Keempat,* agenda pembaruan agraria dan pembangunan pedesaan di Indonesia; agenda pembangunan pertanian; agenda pembaruan agraria, dan; hubungan antara keduanya. *Kelima,* pada bagian penutup ditegaskan pembaruan agraria dan pembangunan pedesaan sebagai pekerjaan besar yang membutuhkan komitmen berbagai

pihak. Diperlukan pemahaman dan gerak langkah yang sama dari semua pihak, karena hal itulah yang akan menentukan keberhasilan pembaruan agraria dan pembangunan pedesaan.

Spirit global

Kelaparan yang terus mengancam manusia di berbagai belahan dunia, khususnya di negara-negara miskin dan yang sedang membangun memaksa pimpinan berbagai negara putar otak. Beragam cara ditempuh tapi kelaparan/kemiskinan masih saja belum mampu diakhiri.

Tantangan masih membentang dari ranah lokal, nasional, regional hingga global. Relasi tak adil dan jauh dari seimbang dalam tata ekonomi-politik dunia menjadi keprihatian sebagian peserta konferensi. Keprihatinan bersama lintas bangsa inilah yang membangkitkan spirit global untuk secara sinergis menggalang kerja sama dalam mengatasi sumber sebab kemiskinan dan kelaparan. Konferensi menghasilkan deklarasi bersama yang berisi 27 pandangan, sebuah rumusan visi, dan 11 prinsip yang di dalamnya terkandung 4 janji dan sikap bersama untuk menjalankan pembaruan agraria dan pembangunan pedesaan.

Substansi positif yang dikandung deklarasi ini hendaknya meneguhkan spirit para pemimpin dan rakyat berbagai negara di dunia dalam merebut *uma visao para o futuro* atau *new vision for future*. Para pemimpin Indonesia tak boleh luput. Visi baru untuk masa depan itu terwujudnya sebuah tatanan dunia baru yang bebas dari kemiskinan dan kelaparan, melalui pembaruan agraria sejati. ***

www.hukumonline.com, 28 Juli 2006

Krisis Kelembagaan Pertanahan?
(Catatan atas Kontroversi Perpres No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional RI)

Ketika persoalan agraria semakin kompleks, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menandatangani Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

PERPRES No. 10 Tahun 2006 (selanjutnya Perpres 10/2006) menggariskan bahwa Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai Lembaga Pemerintah Non Departemen berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden (Pasal 1). Garis ini mengakhiri posisi dilematik BPN yang pernah berwujud Kementerian Agraria, lalu di bawah Departemen Dalam Negeri, bahkan nyaris dibubarkan. BPN kini langsung di bawah RI-1.

Hal yang mengejutkan, sebagian unsur pemerintahan sendiri ternyata menunjukkan resistensi kuat terhadap kebijakan Presiden itu. Misalnya, Sekjen Asosiasi Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia (APPSI) Ferry Tinggogoy menilai permasalahan investasi yang paling parah adalah masalah pertanahan. Dengan keluarnya Perpres 10/2006, bidang pertanahan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Padahal, tegas Ferry, pertanahan merupakan kewenangan daerah.

Aturan yang disahkan Presiden pada 11 April 2006 itu dinilai mengurangi kewenangan daerah dan bertentangan dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Ferry menambahkan

dalam UU Pemerintahan Daerah disebutkan kewenangan pusat hanya enam bidang, yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, hukum, moneter, dan agama, sedangkan daerah mempunyai 30 bidang kewenangan (*Hukumonline,* 29/6/06).

Ketua Dewan Pengurus Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia Soerya Respationo juga mengatakan secara logika hukum, pertanahan berkait dengan tata ruang daerah. Karena itu bila pertanahan sepenuhnya jadi wewenang pusat, akan muncul persoalan yang serius. Bukan hanya mereka yang memprotes Perpres 10/2006, Depdagri pun memperjuangkan sebagian kewenangan pertanahan untuk daerah. Hampir satu tahun, draf revisi Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 tak juga selesai. Salah satu penyebab, alotnya pembahasan kewenangan bidang pertanahan antara BPN dan Depdagri.

Sekjen Depdagri Progo Nurdjaman mengatakan ada perbedaan interpretasi di antara kedua instansi, Depdagri menggunakan UU No 32/2004, sementara BPN menggunakan UU No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok- pokok Agraria (*Kompas,* 16/6/06).

Krisis kelembagaan?

Secara kasat mata publik dihadapkan pada tendensi situasi krisis kelembagaan pertanahan. Terlepas dari kekisruhan pendapat di dalam tubuh pemerintahan, penulis mencoba bersikap objektif dan optimistik dengan meletakkan kehadiran Perpres 10/2006 sebagai upaya Presiden menjawab tuntutan masyarakat atas pembaruan agraria, yang di antaranya ditempuh melalui penataan kelembagaan pertanahan yang ada. Terbitnya Perpres ini layak diapresiasi sebagai momentum untuk memperkokoh niat guna memperbaiki kondisi agraria.

Jika kita cermati, cakupan kewenangan BPN menurut perpres ini tampak kian luas karena kini BPN bertugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral (pasal 2). Semangat nasionalisme tergurat jelas pada bagian Menimbang (b); "*bahwa tanah merupakan perekat NKRI, karenanya perlu*

diatur dan dikelola secara nasional...".

Sektoralisme kebijakan agraria di dalam tubuh pemerintahan sebagai sandungan dalam penyelesaian masalah pertanahan juga dieliminir. Kewenangan BPN yang mencakup "nasional", "regional", dan "sektoral" perlu penjabaran dan kelugasan dalam meletakkan sinergi antara kebijakan pertanahan dengan sektor terkait—semisal kehutanan, perkebunan, pertambangan, pesisir, dst.

Mengacu pada pasal 3 Perpres, BPN memiliki 21 fungsi, di antaranya; melaksanakan reformasi agraria [poin h], pemberdayaan masyarakat [poin m], dan penanganan konflik pertanahan [poin n]. Ketiga tugas/fungsi ini dapat menjadi pintu masuk bagi pelaksanaan agenda penataan ulang struktur agraria sebagai problem pokok agraria.

Struktur BPN pun kini berubah. Di BPN Pusat terdiri dari seorang Kepala yang memimpin BPN, Sekretaris Utama sebagai unsur pimpinan, dan Inspektorat Utama sebagai unsur pengawasan, serta lima orang deputi—salah satunya adalah Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan (sebelumnya tidak ada). Adapun struktur BPN di daerah menurut Perpres 10/2006 meliputi Kantor Wilayah (provinsi) dan Kantor Pertanahan (kabupaten/kota) yang menyelenggarakan tugas dan fungsi BPN di daerah. Hal ini menegaskan pilihan struktur organisasi pemerintah di bidang pertanahan sekarang adalah bersifat vertikal.

Struktur vertikal ini hendaknya menyudahi silang pendapat mengenai perlu-tidaknya masalah pertanahan didesentralisasikan atau diotonomikan. Semangat Perpres ini mengindikasikan urusan pertanahan adalah urusan pusat yang dibantu jajarannya di daerah, bukan menjadi urusan yang (sepenuhnya) diserahkan kepada pemerintahan daerah. Hal terpenting, sentralisasi kebijakan pokok pertanahan ini mestilah terkait penataan agraria nasional yang mesti dipastikan ada dalam bingkai negara Republik Indonesia yang masih menjadi satu kesatuan tak terpisahkan. Sentralisasi untuk perubahan ke arah keadilan agraria mestinya lebih pokok ketimbang desentra-

lisasi tapi prakteknya memperparah kondisi agraria di lapangan.

Tantangannya adalah bagaimana koordinasi dan sinergi BPN yang vertikal ini dengan pemerintahan daerah yang persoalan agrarianya pastilah beragam dengan konstalasi politik yang juga cenderung pelangi. Dalam hal ini, perlu kepiawaian politik dan kesediaan berbagi peran secara proporsional antar sesama penyelenggara negara yang mengurus hajat hidup khalayak ramai, apalagi menyangkut tanah sebagai urusuan yang asasi.

Menangani konflik

Selama ini BPN tak memiliki organ khusus yang berwenang kuat dalam mengurai dan menangani konflik/sengketa/perkara pertanahan. Perpres 10/2006 memastikan ada kedeputian khusus yang menangani konflik/sengketa/perkara pertanahan. Kedeputian ini tentu menjadi unsur terpenting dalam menjawab kehausan korban konflik agraria di Tanah Air.

Kasus-kasus sengketa tanah sering mengalami kebuntuan tanpa penyelesaian gara-gara tak sesuainya kapasitas kelembagaan dibanding beban persoalan. Kedeputian ini secercah harapan bagi penuntasan ribuan kasus tanah. Syaratnya, kedeputian ini hendaknya jadi benteng tangguh yang kapabel dan kredibel dalam menghadirkan rasa keadilan sekaligus kepastian dalam setiap penyelesaian konflik/sengketa/perkara pertanahan.

Bagian lain yang penting dari Perpres 10/2006 adalah dibentuknya "Komite Pertanahan" (Pasal 35-41). Anggota komite yang berasal dari pakar pertanahan dan tokoh masyarakat diharapkan dapat menggali pemikiran dan pandangan secara objektif sebagai bahan masukan, saran dan pertimbangan kepada BPN dalam perumusan kebijakan.

Keanggotaan komite yang maksimal 17 (tujuh belas) orang ini ideal jika diisi orang-orang yang punya kapasitas, kredibilitas dan loyalitas kepada kebenaran, keadilan dan kejujuran. Komite ini hendaknya memprioritaskan reforma agraria yang memihak rakyat

sebagai agenda pokok untuk segera digali, dirumuskan dan diperjuangkan.

Sinergi untuk pembaruan

Setelah BPN selesai direnovasi melalui Perpres 10/2006, kerja besar selanjutnya adalah memastikan seisi rumah (BPN) dapat bertugas sesuai fungsinya. Tim kerja yang berjiwa kerakyatan, bijaksana, tangguh dan solid tentu menjadi syarat pokok yang akan menggerakkan BPN ke arah yang tepat, demi kemaslahatan segenap rakyat.

Bekal yang hendaknya dimiliki pengisi struktur BPN adalah pemahaman objektif atas persoalan agraria yang dihadapi bangsa dan semangat juang untuk menjalankan reforma agraria yang memihak rakyat jelata. Untuk itu, diperlukan juga kesiap-sediaan untuk dekat dan bekerja sungguh untuk kemakmuran rakyat yang selama ini melarat. Hemat penulis, tarik ulur kewenangan bidang pertanahan antara pusat dan daerah ini sebenarnya tidak terlalu penting. Pembagian kewenangan yang jelas akan menjadi percuma, tanpa reforma agraria dengan perubahan struktur organisasi pemerintahan. Berbagai persoalan sengketa pertanahan tetap saja tidak bisa diselesaikan.

Reforma agraria membutuhkan kebijakan nasional. Karena itulah, tidak bisa semua kewenangan bidang pertanahan diberikan kepada daerah. Pemerintah perlu membagi kewenangan secara proporsional. Berhentilah tarik-menarik kepentingan pusat dan daerah, lupakan kepentingan internal pemerintahan. Mulailah memikirkan solusi terbaik kondisi agraria di lapangan sehingga berbagai persoalan agraria yang banyak memakan korban dapat segera diselesaikan (*Kompas,* 16/6/06).

Diperlukan sinergi antara BPN bersama seluruh unsur pemerintahan terkait lainnya dengan berbagai komponen sosial menuju penataan agraria menyeluruh. Para pelaku gerakan reforma agraria —seperti gerakan tani, nelayan, masyarakat adat dan kaum kiskin kota bersama para pendukungnya, hendaknya meletakkan Perpres

10/2006 ini sebagai tantangan untuk menyiapkan pra-kondisi sosial di lapangan menuju implementasi reforma agraria sejati.

Melompati kontroversi atas Perpres 10/2006, penulis melontarkan gagasan untuk memperkuat kelembagaan yang dibutuhkan guna reforma agraria melalui pembentukan Badan Otorita Reform Agraria (BORA) yang dibentuk khusus untuk reforma agraria dan dipimpin langsung oleh Presiden. Sedangkan kelembagaan yang mengelola tanah dan kekayaan alam lainnya perlu dibentuk Departemen Agraria yang dipimpin Menteri Agraria. Keberadaan BPN yang sekarang dapat secara langsung dilekatkan pada Departemen Agraria tersebut.

Akankan kontroversi krisis kelembagaan pertanahan ini berlanjut atau mengkerucut ke arah konsensus nasional baru? Mestilah sejarah yang akan mencatatnya kemudian.***

Sinar Harapan, 6 September 2006

HGU Perkebunan, Masihkah Relevan?

TIDAK lama lagi kita akan merayakan Hari Agraria Nasional yang ke-46 pada 24 September. Di momentum bersejarah tersebut, penulis bermaksud merefleksi salah satu sumber ketidakadilan agraria di Tanah Air, yakni keberadaan Hak Guna Usaha (HGU) bagi perkebunan-perkebunan besar.

HGU untuk perkebunan-perkebunan besar mulai dikenal di Indonesia seiring dengan ditetapkan dalam UU PA No 5/1960. Asal-muasal hak ini adalah konversi dari hak *erfpacht* yang dikenal di Barat dan digunakan pada masa kolonial. Sejarah mencatat bahwa selama penggunaan hak *erfpacht* ini, kekayaan atas sumber-sumber agraria Indonesia tersedot oleh dan untuk kepentingan pengusaha dan mengakibatkan rakyat Indonesia menjadi miskin. Karenanya tidak mengherankan kalau banyak kalangan mengatakan bahwa sebagian konflik agraria di Indonesia adalah warisan kolonial. Saya kira salah satu jejaknya adalah hak *erfpacht* ini yang dikonversi mejadi Hak Guna Usaha. Namanya beda, tapi praktiknya sama, yakni memberi jaminan hukum untuk penguasaan tanah skala luas pada pihak asing.

Dalam perkembangannya, sengketa agraria di tanah-tanah ber-HGU tidak hanya dari tanah-tanah *ex erfpacht* yang dikonversi, tetapi juga HGU yang terbit karena penetapan pemerintah. Hal ini dimungkinkan karena politik hukum agraria nasional kita memberi ruang yang disebut hak menguasai negara.

Modus operasi HGU semakin melebar dengan keluarnya PP No.40/1996, di mana hak itu bisa ditetapkan di atas tanah yang bukan milik negara melalui mekanisme pelepasan hak. Begitu banyak sengketa agraria disebabkan oleh Hak Guna Usaha. Sampai tahun 2001, kasus di areal perkebunan yang sempat terekam berjumlah 344 kasus. Jumlah ini kita bisa bandingkan dengan aksi *re-claiming* yang dilakukan petani atau masyarakat adat pascareformasi.

Data yang ditunjukkan oleh Imam Koeswahyono yang diolah dari data Direktorat Jendral Perkebunan, sampai bulan September 2000, sebanyak 118.830 Ha perkebunan milik negara yang telah di-*re-claiming* dengan kerugian sekitar 46,5 miliar rupiah, sedang perkebunan swasta 48.051 Ha.

Merampas dan menggusur

Tanah-tanah HGU jadi konflik karena sejak penetapannya diawali dengan manipulasi, dan seringkali dengan cara kekerasan. Akibatnya, rakyat kehilangan tanah, dan petani tak bertanah atau berlahan sempit pun semakin meluas. Penetapan lahan untuk areal HGU juga tidak menguntungkan secara ekonomi. Di era otonomi daerah, banyak perkebunan yang sama sekali tidak berkontribusi pada peningkatan PAD, misalnya kasus perkebunan teh PT Pagilaran di Batang, Jawa Tengah. Pajak hasil dan maupun pajak tanahnya justru dinikmati pemerintah Yogyakarta.

Begitu pun dari segi ekologi sangat merusak lingkungan, karena penggunaan pestisida yang tinggi. Jenis tanaman yang berjangka panjang mengakibatkan kesuburan tanah menjadi hilang. Banyaknya hutan yang dikonversi menjadi areal HGU telah mengakibatkan kebakaran (pembakaran?) hutan yang akhir-akhir ini menghebohkan, bahkan ekspor asapnya hingga ke negeri jiran. Karena salah satu agenda penting dari pembaruan agraria adalah penataaan soal penguasaan, peruntukan, dan pemanfaatan sumber-sumber agraria, kami merekomendasikan beberapa hal pokok.

Pertama, HGU yang berasal dari tanah *ex erfpacht* dihapuskan,

dan dijadikan tanah negara dan menjadi objek *landreform*. Dasarnya adalah bahwa masa HGU *ex erfpacht* ini sudah habis, karena ketentuan konversi dalam UU PA No 5/1960 disebutkan bahwa "hak *erfpacht* untuk perkebunan besar yang ada pada mulainya undang-undang ini, sejak saat tersebut menjadi hak guna usaha Pasal 28 Ayat (1) yang akan berlangsung selama sisa waktu hak *erfpacht* tersebut, tetapi selama-lamanya 20 tahun." Ini artinya sejak tahun 1980 lalu, HGU yang berasal dari tanah *ex erfpacht* sebenarnya harus sudah tidak ada.

Kedua, HGU yang bukan *ex erfpacht* dilakukan audit total yang meliputi: (1) produktif/dikelola sendiri secara aktif atau tidak produktif/tidak dikelola sendiri secara aktif. Yang tidak produktif dan tidak dikelola oleh pemiliknya sendiri, diambil alih oleh negara dan dijadikan objek land reform. Hal ini didasarkan atas kenyataan bahwa banyak HGU yang ditelantarkan oleh pemiliknya, serta tidak dikerjakan sendiri oleh pemiliknya secara aktif; (2) berdasarkan asal-muasal HGU, yang terbit dengan cara merampas dan menggusur tanah-tanah rakyat, atau ganti rugi tapi tidak sesuai, dikembalikan pada pemilik sebelumnya.

Ketiga, HGU jangan diterbitkan di atas tanah-tanah yang sudah dikuasai dan digarap oleh rakyat. Fenomena maraknya *reclaiming* dan okupasi yang dilakukan rakyat atas tanah-tanah perkebunan pasca-reformasi hendaknya menjadi indikasi perlunya pengakuan secara legal formal atas tanah rakyat tersebut. Legalisasi tanah rakyat hasil *reclaiming* dan okupasi mesti diupayakan serius.

Perekat NKRI

Keempat, HGU untuk perkebunan besar hanya untuk usaha bersama dan dalam bentuk koperasi. Perombakan tata produksi dan tata kelola di sektor perkebunan besar mestilah diletakkan dalam kerangka reforma agraria sejati. Keberadaan perkebunan-perkebunan besar mestilah menganut semangat pelibatan rakyat di sekitar dan yang bekerja di dalamnya sebagai sama-sama pemilik atas aset

perkebunan tersebut. Pola kemitraan yang adil dan serasi layak dikembangkan.

Belum lama ini, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menandatangani Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional (11 April)—lihat kolom penulis di Majalah Hukumonline, edisi 3 Agustus 2006. Perpres ini layak diapresiasi sebagai momentum untuk memperkokoh niat guna memperbaiki kondisi agraria. Perpres itu menggariskan bahwa BPN berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.

Cakupan kewenangannya juga kian luas karena kini badan itu melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral (Pasal 2). Semangat nasionalisme tergurat jelas pada bagian Menimbang (b); "bahwa tanah merupakan perekat NKRI, karenanya perlu diatur dan dikelola secara nasional...".

BPN kini memiliki 21 fungsi, di antaranya melaksanakan reformasi agraria (poin h), pemberdayaan masyarakat (poin m), dan penanganan konflik pertanahan (poin n). Ketiga tugas/fungsi ini dapat menjadi pintu bagi penataan ulang struktur agraria sebagai problem pokok agraria. Kedeputian khusus yang menangani sengketa/konflik/perkara pertanahan hendaknya jadi benteng tangguh yang kapabel dan kredibel dalam menghadirkan rasa keadilan di tengah rakyat, termasuk menyelamatkan rakyat korban konflik HGU.

Kemerdekaan terasa hampa tanpa kedaulatan dan keadilan hakiki di lapangan agraria. Mengkongkretkan makna kemerdekaan sebagai jembatan emas menuju kemajuan dan kemakmuran bangsa hendaknya menjadi komitmen bersama menyertai HUT Proklamasi sekaligus menjelang Hari Agraria Nasional 2006. Semoga.***

(Artikel ini ditulis bersama oleh Usep Setiawan dan Idham Arsyad)

Militer dan Agraria

BENTROK antara rakyat (petani) dengan aparat militer (TNI-AU) pada tanggal 21-22 Januari 2007 di kampung Cibitung desa Sukamulya, kecamatan Rumpin, Bogor-Jawa Barat mendorong kita merefleksikan kembali peran militer dalam urusan agraria.

Kasus Rumpin membuktikan otoritarianisme di lapangan agraria masih bercokol. Kasus Rumpin juga cermin penegakan HAM yang masih runyam. Pembaruan (reforma) agraria masih berupa niat suci yang belum mewujud dalam nyata. Menjadi rahasia umum, militer (tentara dan polisi) sepanjang Orde Baru kerap berdiri di belakang kasus-kasus konflik agraria struktural. Aparat Negara bersenjata itu biasa jadi *backing* proyek pembangunan yang menggusur rakyat. Bahkan tak sedikit proyek instansi militer sendiri yang memperhadapkan rakyat dengan moncong senjata.

Dari 1.753 kasus yang direkam KPA (1970-2001), pihak militer termasuk yang paling sering berhadapan dengan rakyat. Tak kurang 29% kasus telah mengakibatkan rakyat bergulat dengan kaum berambut cepak ini. Analisis terhadap pola konflik agraria menampilkan wajah penaklukan dan penindasan oleh aparat negara terhadap rakyat. Sering bukti-bukti hak rakyat atas tanah tak diakui. Jika tanah rakyat dibutuhkan untuk "pembangunan", penetapan ganti rugi selalu merugikan. Penindasan yang dialami rakyat berupa intimidasi, teror, dan kekerasan fisik. Sering terjadi penangkapan hingga pemenjaraan tokoh rakyat yang memperjuangkan haknya atas tanah. Bah-

kan, penggunaan senjata dan alat kekerasan negera dan premanisme yang mengorbankan rakyat.

Jika rakyat protes, tuduhan pembangkang, pengacau, anti pembangunan segera dicapkan. Konflik agraria yang menampilkan ketidakadilan agraria ini telah menyembulkan wajah carut marutnya kondisi HAM bangsa. Semua itu, merupakan ekspresi politik agraria yang otoritarian sebagai benteng dari paradigma dan praktek politik agraria kapitalistik yang membuahkan struktur agraria yang kian timpang dan represivitas sangat tinggi.

Ketimpangan penguasaan dan kekerasan konflik agraria sebagai problem pokok agraria di Indonesia merupakan buah perkawinan kapitalisme dengan otoritarianisme politik agraria. Ini adalah warisan Orba, bahkan residu era feodalisme, kolonialisme dan imperialisme. Ketika otoritarianisme bergeser ke demokrasi, perubahan paradigma dan praktik agraria perlu mendapat perhatian khusus. Karenanya, menuntaskan ketimpangan dan konflik agraria melalui reforma agraria dapat dikatakan sebagai perjuangan inklusif meluruskan sejarah bangsa.

Perjuangan memberangus otoritarianisme agraria, menegakkan demokrasi dan HAM tak akan bermakna jika reforma agraria diabaikan. Kita butuh demokrasi guna memastikan kekuasaan tertinggi di genggaman rakyat. Tetapi kita juga perlu reforma agraria untuk memastikan tanah dan kekayaan alam lainnya benar-benar dikuasai, dikelola dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Semua itu hendaknya berujung pada penanganan problem agraria secara adil dan manusiawi, sehingga seluruh konflik agraria mampu diatasi secara paten. Reforma agraria akan menjadikan demokrasi lebih bermakna keadilan dan kemanusiaan. Rencara pelaksanaan reforma agraria—ditegaskan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam pidato awal tahun 2007 (31/01), hendaknya sekaligus bermakna reposisi militer dari "aktor pemicu konflik" menjadi "pengawal terbitnya keadilan". Niat luhur ini mesti disertai langkah nyata

menamatkan otoritarianisme agraria.

Pengalaman bangsa-bangsa mengajarkan bahwa reforma agraria yang berhasil selalu menyertakan pihak militer sebagai *backing*-nya rakyat sekaligus pengawal setia pemerintah yang sedang menaburkan benih kesejahteraan, kemakmuran dan keadilan bagi raknyat. Militer perlu segera mereposisi diri untuk terlibat mensukseskan pelaksanaan reforma agraria. Skenario ini mensyaratkan adanya instruksi yang tegas dari panglima tertinggi militer (Presiden) mengenai agenda ini. Prasyaratnya, Presiden punya keyakinan penuh untuk memimpin langsung pelaksanaan reforma agraria.

Pimpinan militer di semua level dikondisikan untuk tugas baru ini. Pendidikan dan pelatihan khusus untuk kalangan militer hendaknya dilakukan guna memastikan semua jajaran memahami konsep yang cukup mengenai reforma agraria. Militer mesti paham tujuan reforma agraria sehingga dapat mengawalnya secara konstruktif. Reforma agraria yang intinya landreform—yang mengandung agenda redistribusi tanah, bagi rakyat kecil haruslah berlangsung mulus. Redistribusi tanah yang diawali "pengambilan tanah" dari penguasa tanah luas, lalu "pembagian tanah" kepada rakyat miskin rentan benturan. Peran militer sangat diperlukan terutama pada tahap ini.

Militer harus mengamankan proses landreform secara tegas namum jernih supaya rakyat kecil benar-benar mendapatkan haknya. Militer harus mencegah para penumpang gelap mengail di air keruh. Militer harus menghadang gerakan kontra reform yang dilakukan oleh siapa pun. Prinsipnya, militer berdiri di belakang rakyat yang akan menerima manfaat reforma agraria.

Apabila ini terjadi, potensi konflik agraria akan dapat diminimalisir dan citra militer pun meroket di mata rakyat. Sebaliknya, apabila masih berperilaku seperti di Rumpin, kaum pemanggul senapan ini tak ubahnya awan kelabu penghambat terbitnya fajar keadilan agraria.***

Sinar Harapan, 15 Februari 2007

Segera Bikin Perpu untuk Reforma Agraria

MEMBUKA lembaran 2007, ada dua kabar penting terkait kebijakan agraria nasional, yakni dibatalkannya rencana perubahan Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), dan dicetuskannya rencana pelaksanaan reforma agraria pada pidato awal tahun 2007 Presiden RI. Kedua kabar ini dapat dijadikan pijakan bagi pengembangan agenda strategis lanjutan.

Dipertahankannya UUPA telah meneguhkan amanat pendiri bangsa untuk memakmurkan rakyat melalui penguasaan negara atas tanah kekayaan alam lainnya. Adapun rencana pelaksanaan reforma agraria—melalui program redistribusi jutaan hektare tanah bagi kaum miskin—meniupkan angin segar bagi penuntasan problem agraria yang masih melilit. Reforma agraria ialah jembatan emas keadilan agraria.

Setelah mengalami pergulatan sengit, pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat akhirnya sampai pada kesepakatan mempertahankan UUPA (Senin, 29 Januari 2007). Undang-undang tersebut dinilai bukan saja relevan melainkan urgen untuk dijalankan. Rencana penggantiannya dikhawatirkan mengubur agenda pembaruan agraria. Karena itu, penghentian upaya perubahannya patut disyukuri. Ini merupakan momentum untuk kembali ke *khittah* semangat UUPA. Kini kita ditantang meneruskan amanat undang-

undang itu secara konsekuen.

Semangat dan filosofi UUPA yang masih sangat relevan setidaknya ada 10 (sepuluh) prinsip dasar: nasionalisme, hak menguasai dari negara, tanah untuk penggarap, *landreform,* fungsi sosial, pengakuan hak adat, kesetaraan gender, kelestarian lingkungan, usaha bersama rakyat, dan lintas sektor.

Undang-undang operasionalnya

Kini, pemerintah dan parlemen hendaknya berkonsentrasi pada pelaksanaan UUPA dengan menerjemahkan mandat-mandat UUPA ke dalam peraturan perundang-undangan turunannya secara lebih operasional. Revisi dan pencabutan aturan yang nyeleweng dari UUPA perlu dilakukan. Idealnya, reforma agraria diatur dalam peraturan setingkat UU agar memiliki legitimasi politik dan kekuatan hukum penuh. Namun, penyusunan UU memakan waktu lama dan proses panjang (perlu koordinasi intensif dengan parlemen dan konsultasi publik luas). Belum lagi risiko "nyeleweng" dari semangat UUPA juga amat riskan.

Untuk itu, percepatan reforma agraria dapat diatur dalam Peraturan Pengganti UU (Perpu) atau Peraturan Pemerintah (PP). Legislasi itu hendaknya mengatur mengenai: argumen pentingnya reforma agraria; pengertian, tujuan dan arah reforma agraria; objek dan subjek reforma; mekanisme pelaksanaan; kelembagaan pelaksana; program pendukung; pembiayaan; dan, jadwal pelaksanaan.

Sangat baik jika Perpu dan PP ini terbit di awal tahun 2007, sehingga komitmen Presiden untuk menjalankan reforma agraria—sebagaimana dipidatokan 31 Januari lalu,—dapat segera mewujud dalam kebijakan kongkrit. Menggeser wacana ke dalam praktik—sejatinya tantangan terbesar pemerintahan sekarang.

Yang juga mesti dikenali adalah arus deras neoliberalisme di berbagai sektor agraria dan pengelolaan kekayaan alam. Arus ini hendaknya dicegah dengan jalan konsisten teguh pada amanat UUPA. Penguasaan, pemilikan, pengelolaan dan pemafaatan tanah

dan kekayaan alam lainnya harus tetap dalam garis sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Monopoli penguasaan tanah oleh pemodal besar hendaknya dicegah. Negara berkewajiban membatasi penguasaan tanah berlebihan baik oleh pribadi maupun korporasi. Negara wajib memastikan rakyat miskin punya akses cukup atas tanah dan kekayaan alam serta dipenuhinya program pendukung melalui reforma agraria sejati.

Ketepatan konsep, objek dan subjek reform menjadi syarat reforma agraria taat asas kerakyatan. Ada tiga hal yang perlu diingatklan terkait dengan recana redistrubusi tanah jutaan hektar kepada rakyat. Pertama, per-definisi redistribusi tanah tak sebangun dengan reforma agraria. Urut-urutan yang tepat ialah: redistribusi tanah merupakan bagian dari landreform, dan landreform adalah bagian (inti) dari reforma agraria.

Landreform mutlak guna mengakhiri ketimpangan penguasaan tanah. Sedangkan reforma agraria, selain mengandung *landreform* juga mencakup program pendukung pasca *landreform.* Reforma agraria ialah *landreform plus* program pendukung. Karenanya, reforma agraria lebih luas dari *landreform,* apalagi sekedar redistribusi tanah.

Menarik garis tegas

Kedua, objek redistribusi tanah mestinya tanah-tanah yang dikuasai secara luas dan monopolistik—baik oleh negara maupun swasta, baik individu maupun badan usaha—yang selama ini menyebabkan ketimpangan dan ketidakadilan. Untuk itu diperlukan indentifikasi cermat seluruh objek reform yang potensial untuk didistribusikan kepada rakyat kecil. Haruslah dipastikan posisi lahan (objek) berada di sekitar orang (subjek) penerima manfaat. Harus dihindari transmigrasi, *contact farming* atau inti-plasma yang di masa lampau terbukti gagal, sudah pasti bukan reforma agraria sejati, malah memicu konflik sosial baru. Penyediaan data objek dan subjek ini harus melibatkan rakyat calon penerima manfaat melalui organisasinya yang sejati. Tanah-tanah yang sudah dikuasai rakyat diintegrasikan

sebagai objek reform dan prioritas dilegalisasi.

Ketiga, pihak yang menerima manfaat dari reforma agraria mestilah mereka rakyat kecil/miskin. Data statistik BPS mengenai jumlah dan identitas rakyat miskin hendaknya menjadi salah satu rujukan untuk diidentifikasi dan diverifikasi lebih lanjut yang dilakukan secara partisipatif di lapangan. Hanya yang ekonomi lemah dan perlu pertolonganlah subjek reform itu. Disinilah petani kecil (gurem), buruh tani, masyarakat adat (lokal) dan rakyat miskin pada umumnya mendapat tempat istimewa.

Pemerintah harus berani menarik garis tegas dalam menentukan subjek reform sebagai sikap konsisten pada amanat UUPA. Reforma agraria juga dapat mendorong peningkatan produktivitas pertanian, perwujudan ketahanan dan kedaulatan pangan, serta memperkuat ekonomi dan pembangunan pedesaan. Juga merupakan mekanisme jitu penyelesaian tuntas sengketa/konflik agraria yang mengutamakan rakyat korban. Hanya dengan kesetiaan pada semangat kerakyatan UUPA-lah pelaksanaan reforma agraria tidak saja akan mengikis kemiskinan dan pengangguran, melainkan mencabut akar ketidakadilan sosial bagi rakyat jelata.

Oleh karena itu, pelaksanaan pembaruan agraria yang komprehensif dan berorientasi pada kaum miskin hendaknya jadi dasar dalam menindaklanjuti pidato Presiden tadi. Tanpa pembaruan agraria yang komprehensif dan memihak si kecil, niscaya kemiskinan dan pengangguran akan terus mendera rakyat kita, dan keadilan sosial serta kemakmuran bangsa pun entah kapan dicapai.***

Momentum Baru Reforma Agraria

REALISASI reforma agraria kini menemukan momentum baru. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menyatakan akan memulainya tahun 2007.

Presiden beberapa waktu lalu menyebutkan, program reforma agraria, yakni pendistribusian bertahap tanah untuk rakyat, dilaksanakan mulai 2007. Dialokasikan tanah bagi rakyat termiskin dari hutan konvesi dan tanah lain yang menurut hukum pertanahan di Indonesia boleh diperuntukkan bagi kepentingan rakyat. Presiden menyebutnya sebagai prinsip tanah untuk keadilan dan kesejahteraan rakyat (*Kompas,* 12/2/2007). Rencana besar ini patut diapresiasi dan menuntut persiapan matang.

Batang terendam

Sebelumnya, Kepala Badan Pertanahan Nasional Joyo Winoto menegaskan, pemerintah akan melaksanakan reforma agraria pada 2007 hingga 2014. Untuk tahap awal, pemerintah mengalokasikan 8,15 juta hektar tanah untuk diredistribusi. Disebutkan, tanah yang akan dibagikan berasal dari lahan kritis, hutan produksi konversi, tanah telantar, tanah milik negara yang hak guna usahanya habis, maupun tanah bekas swapraja.

Reforma agraria dimaksudkan untuk memberi rakyat akses atas tanah sebagai sumber ekonomi, mengatasi sengketa, dan konflik pertanahan. Pemberian tanah bagi keluarga miskin diharapkan

meningkatkan taraf hidup mereka (*Kompas,* 13/12/2006). Riwayat pembaruan (reforma) agraria di Indonesia panjang berliku. Sejak merdeka, reforma agraria telah mengisi benak Bung Karno yang lalu meluncurkan gagasan land reform sebagai inti reforma agraria.

Pertengahan tahun 1960 land reform dipraktikkan. Saat itu land reform bertujuan menumpas ketimpangan penguasaan tanah sisa feodalisme dan kolonialisme. Masa keemasan raja-raja pribumi dan penjajah asing pra-Indonesia dalam penguasaan tanah-air di Nusantara coba dikikis. Tanah-tanah yang kepemilikannya melewati batas maksimum dan dikuasai di luar ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) dijadikan objek *landreform.*

Sayang, *landreform* yang menurut Bung Karno "bagian mutlak revolusi kita" ternyata ternoda konflik vertikal dan horizontal. Kericuhan sosial dipengaruhi polarisasi ideologis-politis massa rakyat yang terkotak-kotak bingkai ideologi dan partisan. Kelompok "kiri" pendukung *landreform* bersitegang dengan "kanan" penolak *landreform.* Stabilitas politik nasional terguncang.

Pada era Bung Karno, *landreform* yang baru dimulai terhenti akibat pergantian rezim. Kolaborasi kepentingan elite dalam negeri dengan kekuatan asing anti-*reform* mengganjal *landreform.* Jika Soekarno menganut politik agraria pro-rakyat kecil, Soeharto pro-modal besar. Sepanjang 30 tahun Orde Baru, *landreform* tak hanya diabaikan, tetapi dimusuhi, ide maupun penganut-penganjurnya. Kini, Presiden Yudhoyono membangkitkan "batang yang terendam".

Kematangan bersama

Perlu pengkajian pengalaman mempraktikkan *landreform* pada masa lampau dan menjadikannya pelajaran berharga. Kita kenali cita-cita pendiri bangsa sambil membedah ulang bentuk dan model reforma agraria, agar tidak terjerembap ke lubang kekeliruan yang sama.

Kita harus berangkat dari kesadaran reforma agraria sebagai keniscayaan bagi bangsa. Karena itu, birokrasi dan masyarakat perlu

disiapkan paralel terintegrasi. Perlu keuletan kerja dan komunikasi intensif semua pihak. Khalayak luas diberi pengertian utuh-jernih mengenai agenda ini. Salah pengertian dan gesekan yang tak perlu antarkomponen masyarakat dan masyarakat-pemerintah harus dicegah.

Mustahil reforma agraria dapat dijalankan seorang presiden, satu-dua pejabat, maupun tiga-empat instansi. Reforma agraria ialah panggilan mendesak bagi segenap anak bangsa. Pejabat dan instansi pemerintah yang terkait urusan tanah dan kekayaan alam harus bekerja keras, tepat, cepat. Ketegasan dan konsistensi presiden memang wajib. Namun, juga harus dipastikan para gubernur, bupati/wali kota, dan pemerintahan daerah menggulirkan agenda reforma agraria. Arah, prinsip, tujuan, dan garis besar program reforma agraria perlu ditetapkan pemerintah pusat sebagai *guideline.* Kekhasan model implementasi reforma agraria di daerah tetap diakomodasi. Perbedaan teknis sejatinya kekayaan kebhinekaan bangsa.

Agar pembaruan agraria berhasil, jajaran pemerintahan mesti tahu, mau, dan mampu menjawab akar problem agraria. Keikutsertaan rakyat melalui organisasi yang sejati perlu ditumbuhkembangkan. Tanpa kematangan pemerintah dan rakyat, reforma agraria terancam menyimpang dari tujuan dan gagal sasaran. Setelah pidato pada awal tahun diucapkan, kini publik menanti langkah nyata Presiden dan jajarannya. Waktunya tak lama. Detik sekarang hingga Pemilu 2009 ialah pertaruhan menyiapkan (memulai) reforma agraria secara lebih matang.

Kemauan Presiden memulai reforma agraria adalah momentum baru yang harus dioptimalkan. Kita tak tahu kapan momentum berulang. Begitu momentum menguap, mimpi reforma agraria patut digantungkan kembali di bibir langit.***

Kekayaan Hayati-Genetika dan Kebangsaan

KTT Bumi Tahun 1992 di Rio de Janeiro telah mendeklarasikan permasalahan lingkungan sebagai isu utama yang berpengaruh pada kesejahteraan manusia dan pembangunan ekonomi di seluruh dunia.

Salah satu konvensi hasil KTT Rio adalah Konvensi Keanekaragaman Hayati sebagai perjanjian multi-lateral untuk mengikat negara peserta konvensi dalam menyelesaikan masalah-masalah global terkait keanekaragaman hayati. Konvensi ini sebagai wujud kekhawatiran manusia atas makin berkurangnya nilai keanekaragaman hayati yang disebabkan laju kerusakan keanekaragaman hayati yang cepat dan kebutuhan masyarakat dunia untuk memadukan segala upaya perlindungannya bagi kelangsungan hidup alam dan umat manusia selanjutnya.

Hal ini tidak terlepas dari sektoralisme pegelolaan kekayaan alam, termasuk pemanfaatan keanekaragaman hayati. Keanekaragaman hayati kita masih belum dipetakan dengan baik, sehingga banyak potensi kekayaan alam yang hilang. Kondisi ini diperparah dengan kesadaran khalayak masih belum tumbuh sehingga potensi yang ada belum dimaksimalkan. Kemauan dan kemampuan kita dalam mengembangkan potensi kekayaan alam secara berkelanjutan masih lemah.

Seringkali pemanfaatan jangka pendek yang eksploitatif lebih

ditonjolkan. Atau, kalau menjalankan konservasi seringkali menutup akses rakyat terhadap kekayaan alam. Indonesia memiliki potensi keanekaragaman hayati yang sangat besar jika dibandingkan dengan negara lain. Misalnya, penelitian LIPI membuktikan bahwa kita kaya akan mikroorganisme yang dapat dijadikan obat-obatan (*arios.wordpress.com,* 20/12/2006).

Perdagangan genetika

Akses terhadap sumberdaya genetik berarti kesempatan mendapatkan, peluang memperoleh, atau jalan menuju sesuatu untuk mendapatkannya. Selain untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia, sumberdaya genetik juga dapat digunakan dalam industri, perdagangan, dan manfaat lainnya. Pemanfaatan semacam ini dapat memberikan keuntungan bagi yang memanfaatkannya.

Sumberdaya genetik tersebar tidak merata di dunia. Di suatu tempat terdapat banyak macam sumberdaya ini, di tempat lain sangat jarang. Macam sumberdaya genetik yang terdapat di suatu daerah belum tentu terdapat di daerah lain. Pada kenyataannya, pusat-pusat sebaran sumberdaya genetik yang utama terdapat di daerah tropik. Pada umumnya, negara-negara tropik adalah negara berkembang. Di negara berkembang ini, terdapat sumberdaya genetik melimpah, tetapi kemampuan teknologinya rendah. Sementara negara industri menguasai teknologi canggih, tetapi tidak memiliki keanekaragaman sumberdaya genetik. Akibatnya adalah banyaknya permintaan dari negara maju akan sumberdaya genetik dari negara berkembang.

Kenyataan ini menimbulkan ketidakimbangan dalam pemanfaatan. Pemanfaatan secara industri ini menghasilkan keuntungan yang tidak kecil. Akan tetapi, dengan segala dalih, negara maju enggan membagikan keuntungan yang diperolehnya dari pemanfaatan ini dengan negara asal sumberdaya genetik yang dimanfaatkannya.

Relevansinya bagi bangsa?

Perdagangan genetika dan konservasi keanekaragaman hayati

tak lepas dari kecenderungan globalisasi. Dengan masuknya Indonesia ke dalam Perjanjian Pertanian (AoA) WTO maka terjadi proses liberalisasi pertanian yang radikal. Liberalisasi pertanian menyerahkan sistem pertanian dan nasib petani Indonesia kepada mekanisme pasar bebas, liberalisme pertarungan bebas (*free-fight liberalism*). Siapa yang kuat, dia yang menang. Siapa yang lemah, dia yang kalah (Bonnie Setiawan, 2003).

Salah satu bentuk liberalisasi pertanian ialah pertanian bioteknologi melalui rekayasa genetika yang menghasilkan transgenik-Revolusi Hijau Jilid Kedua. Melalui kecanggihan teknologi, kini berbagai tanaman bisa diambil gen-nya kemudian disisipi gen dari tanaman lain atau dari makhluk lainnya sehingga menghasilkan varietas baru.

Rekayasa genetika atau *genetically modified organism* (GMO) telah berkembang pesat dan menciptakan monopoli teknologi. Contohnya Monsanto yang mendapatkan hak paten nomor 6.174.724 sebagai hak paten pertama untuk teknologi rekayasa genetika dalam kaitannya dengan riset tanaman trasgenik, yaitu menggunakan teknik *antibiotic-resistant marker gene*. Dampak negatif GMO bagi kesehatan konsumen dan efek buruk terhadap lingkungan hidup masih terus jadi kontroversi.

Perlindungan dan pemanfaatan keanekaragaman hayati memang harus dilakukan, namun diletakan dalam konteks pencapaian kesejahteraan rakyat, keadilan sosial, sekaligus kelestarian lingkungan. Konservasi juga harus dimaknai sebagai pemanfaatan berkelanjutan, bukan tak boleh digunakan sama sekali. Kita harus cegah monopoli perdagangan genetik yang hanya menguntungkan korporasi multinasional tetapi merugikan kepentingan nasional. Kita juga harus menghindari konservasi keragaman hayati yang semata-mata melindungi sumberdaya yang menunggu giliran untuk dieksploitasi pemodal besar.

Yang dibutuhkan segera adalah penataan struktur dan sistem agraria dan pengelolaan kekayaan alam kita secara menyeluruh sehingga memakmurkan rakyat.***

Operasi Pasar vs Kedaulatan Pangan

MELALUI media massa, di sejumlah tempat kita saksikan rakyat berjejal-jejal dalam antrean panjang untuk mendapatkan beras murah dalam operasi pasar yang digelar pemerintah. Inilah potret teranyar yang mencerminkan buruknya ketahanan pangan kita. Sementara itu, mewujudkan ketahanan pangan (*food security*) adalah persoalan besar di dunia saat ini. Data menunjukan, setiap hari kurang-lebih 24.000 orang meninggal karena lapar dan tiga perempatnya adalah anak-anak (*The Hunger Project* PBB, 2005). Di seluruh dunia saat ini terdapat 800 juta penderita kelaparan dan malnutrisi (FAO, 2005).

Dalam menjaga ketahanan pangan, operasi pasar adalah salah satu langkah darurat yang harus dilakukan oleh pemerintah. Namun, ketika operasi pasar menjadi *treatment* rutin setiap tahun, tentu kita patut mempertanyakan langkah-langkah jangka menengah dan jangka panjang pemerintah dalam memenuhi kebutuhan pangan yang cukup, murah dan bergizi bagi rakyat. Persoalan ini mesti kita ungkapkan kembali mengingat setahun lalu telah terjadi bencana kelaparan di Kabupaten Yahukimo, Papua. Setahun yang lewat berjangkit berbagai penyakit dan kematian yang diakibatkan oleh kelaparan dan gizi buruk di beberapa wilayah Indonesia Timur. Pemerintah perlu memperbarui strategi ketahanan pangan nasional yang dijalankan selama ini. Agar lebih mendasar, sebaiknya pemerintah menggeser strategi "ketahanan" pangan menjadi "kedaulatan" pangan.

Alokasi tanah

Kedaulatan pangan adalah sebuah alternatif yang diajukan oleh kalangan gerakan masyarakat sipil dunia dalam mengatasi persoalan kelaparan. Kedaulatan pangan juga sekaligus kritik terhadap isu ketahanan pangan (*food security*) yang dikampanyekan oleh badan pangan dunia (FAO).

Pandangan badan tersebut selama ini memunculkan anggapan luas bahwa kebutuhan rakyat terhadap pangan dapat ditempuh dengan membuka pasar domestik pangan secara bebas dan luas. Fakta menunjukkan bahwa laju kemiskinan dan pengangguran di negara-negara yang sedang membangun semakin meninggi semenjak bergabung dengan rezim pasar bebas sehingga daya beli terhadap produk pangan semakin hilang.

Menurut Kaman Nainggolan, kemandirian pangan pada tingkat nasional diartikan sebagai kemampuan suatu bangsa untuk menjamin seluruh penduduknya memperoleh pangan yang cukup, mutu yang layak, aman; yang didasarkan pada optimalisasi pemanfaatan dan berbasis pada keragaman sumberdaya lokal. Terwujudnya kemandirian pangan, antara lain ditandai oleh indikator secara makro: pangan tersedia, terdistribusi dan dikonsumsi dengan kualitas gizi yang berimbang pada tingkat wilayah dan nasional, maupun secara mikro yaitu pangan terjangkau secara langsung oleh masyarakat dan rumah tangga (*Sinar Harapan,* 16/10/2006).

Kedaulatan pangan adalah perjuangan mendorong alokasi tanah kepada para petani dan lahan bagi tanaman pangan. Sementara itu, rezim ketahanan pangan, akibat kepercayaannya pada pasar bebas, telah mendorong alokasi tanah kepada siapa yang mampu secara efektif dan efisien dalam hal permodalan dan teknologi memanfaatkan tanah. Sehingga, rezim ini secara langsung telah mendorong pengalokasian tanah untuk ditanami produk-produk komoditas ekspor non pangan.

Sebagai misal, di Indonesia lahan-lahan lebih diutamakan untuk tanaman sawit, karet, dan kayu untuk menuai devisa dari ekspor

ketimbang untuk tanaman pangan. Kalangan yang memperjuangkan terwujudnya kedaulatan pangan percaya bahwa jalan lapang menuju ke sana adalah dengan menjalankan pembaruan agraria (reforma agraria) yang sejati.

Kini diperlukan sistem ketahanan pangan yang secara filosofis harus menghindari ketergantungan terhadap situasi eksternal (pasar bebas) dan pola kebijakan pangan yang reaktif terhadap persoalan internal (operasi pasar). Dengan menyadari persoalan agraria yang bercirikan struktur agraria yang sangat timpang maka kebutuhan mendesak yang harus secepatnya dilakukan adalah menata kembali struktur agraria melalui pembaruan (reforma) agraria.

Lebih adil

Kewajiban pemerintah menjalankan pembaruan agraria telah dipayungi oleh UUPA 1960 (yang belum lama ini disepakati pemerintah dan DPR untuk dipertahankan) dan Tap MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Rencana pemerintah yang akan mendistribusikan lahan seluas 8,15 juta hektare kepada rakyat mulai tahun ini patut disambut baik sekaligus dikawal secara intensif oleh masyarakat luas. Media massa perlu menyoroti dan memberitakan secara intensif dinamika implementasinya karena agenda ini menyangkut hajat hidup orang banyak.

Setelah penataan struktur agraria tuntas, barulah dimungkinkan untuk memasuki upaya sistematis lebih lanjut dalam meraih kedaulatan pangan. Dalam pemikiran, Kaman Nainggolan (2006), kemandirian pangan masa depan harus dipenuhi terutama melalui perbaikan produktivitas. Ke depan diperlukan revolusi bioteknologi untuk memperbaiki sifat genetika guna meningkatkan produktivitas.

Indonesia harus mampu mandiri dalam bioteknologi tersebut sesuai dengan kondisi lokal guna melepas ketergantungan terhadap benih yang saat ini dimonopoli oleh para pengusaha multinasional dengan harga mahal. Upaya-upaya tersebut harus disertai dengan investasi dalam perbaikan irigasi, infrastrukur pedesaan, akses

modal, peningkatan produktivitas di lahan-lahan marjinal, perbaikan mutu, gizi dsb. (*Sinar Harapan,* 16/10/2006).

Tanpa struktur agraria baru yang lebih adil dan merata bagi kaum miskin, niscaya cita-cita meraih kedaulatan pangan akan tergelincir menjadi "makan roti dalam mimpi". Hal pokok yang mesti dicegah adalah reforma agraria jangan dijadikan kedok untuk proyek ekstensifikasi dan intensifikasi perkebunan-perkebunan besar dan agroindustri yang merupakan kepentingan tuan tanah dan pemodal besar.

Petani miskin tanpa daya hanya dijadikan alat manipulasi. Tanpa pengawalan rakyat melalui organisasi dan nihilnya pemantauan publik terhadap program redistribusi tanah sebagai bagian pokok *landreform* (lebih luasnya: reforma agraria), agenda besar ini rentan dibelokkan ke skema pasar bebas yang kelak menjerat rakyat dan bangsa ini.

Untuk itu, diperlukan rekonseptualisasi yang tepat dan mendasar disertai uji coba dalam praktek nyata dalam usaha meninggikan produktivitas pertanian rakyat guna memenuhi kebutuhan pangan seluruh anak bangsa. Segala sumber daya nasional, regional dan lokal harus diarahkan dan dikerahkan demi terlaksananya reforma agraria sejati guna mencapai kedaulatan pangan yang semestinya.***

(Artikel ini ditulis bersama oleh Usep Setiawan dan Iwan Nurdin)

Suara Pembaruan, 2 April 2007

Mewaspadai Jerat Kuasa Modal

DEWAN Perwakilan Rakyat dan Pemerintah akan segera mengesahkan Rancangan Undang-Undang Penanaman Modal. RUU ini terlalu penting untuk diabaikan. Ada empat alasan kenapa jeratan RUU-PM perlu diwaspadai dan diteliti secara tajam. *Pertama,* arah dan strategi pembangunan nasional kita secara paradigmatik semakin liberal. *Kedua,* draf RUU-PM memberi legitimasi bagi praktik buruk investasi selama ini sehingga membahayakan seluruh sendi kehidupan rakyat. *Ketiga,* RUU-PM menjauhkan negara dan pemerintah dalam mencapai tujuan nasional. *Keempat,* RUU-PM sangat berlawanan dengan konstitusi nasional.

Salah satu indikasi kuat RUU-PM melegalkan praktik buruk investasi adalah di lapangan agraria. Menurut RUU ini, pemerintah akan memberi fasilitas bagi korporasi dengan memberikan Hak Guna Usaha (HGU) selama 95 tahun, Hak Guna Bangunan (HGB) 80 tahun, Hak Pakai (HP) 70 tahun, dan cara pemberiannya diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus. Hal itu bertentangan dengan UU Pokok Agraria (UUPA) 1960.

RUU ini mencadangkan tanah untuk usaha perkebunan jauh lebih lama dari hukum agraria kolonial Belanda, bandingkan dengan *Agrarische Wet* 1870, pemerintah kolonial hanya membolehkan pemakaian tanah selama 75 tahun. RUU ini tak mendorong kemandirian ekonomi rakyat. DPR dan Pemerintah seperti tak yakin petani mampu membangun perkebunan, pertanian, dan perikanan melalui peru-

sahaan bersama milik mereka. Inilah ciri utama hukum agraria kolonial yang dihidupkan kembali atas nama investasi, membiarkan petani tanpa tanah, modal, dan teknologi.

Terkesan pemerintah gelap mata terhadap investasi. Daftar perilaku gelap mata terhadap invetasi ini masih dapat diperpanjang seperti: "ketentuan perlakuan sama bagi perusahaan nasional dan asing, kemudahan pengalihan aset, larangan nasionalisasi, dan kemudahan tenaga kerja asing".

Poin-poin itu menjauhkan peran negara dalam mencapai tujuan kemerdekaan nasional seperti tertuang dalam pembukaan konstitusi.

Trauma Orba

Selama Orde Baru berkuasa, pembangunan ekonomi nasional mengandalkan utang dan investasi. Namun, pengalaman mengajarkan investasi asing dan utang luar negeri malah semakin menjauhkan bangsa dari kemandirian. Investasi langsung (FDI) di Indonesia adalah corak investasi yang mengandalkan kedatangan industri yang merelokasi usaha mereka karena kebijakan upah, pajak, dan isu lingkungan di negara asalnya. Tak heran jika FDI yang datang dan bahkan keluar negara kita karena alasan pembanding itu *(comparative advantage)*.

Tujuan investasi selama ini pertumbuhan ekonomi. Angka pertumbuhan secara mudah dapat diukur dengan melihat peningkatan PDB nasional. Secara statistik, investasi yang meningkat pada sektor riil (FDI) akan meningkatkan PDB sebuah negara. Meskipun secara praktik, total peningkatan PDB ini hanyalah hasil produksi dari beberapa gelintir perusahaan asing atau nasional semata. Padahal, operasi perusahaan ini bersandarkan pada upah buruh murah (yang disubsidi pertanian) dan menghancurkan industri rakyat. Ekonom liberal percaya terpusatnya produksi nasional pada beberapa perusahaan bukan hal yang mengkhawatirkan, sebab dengan mekanisme alamiah *trickle down effect*, keuntungan pengusaha besar akan menetes ke bawah.

Kenyataannya, teori itu tak terbukti. Keuntungan perusahaan tersebut tak pernah ditabung dalam bank-bank nasional, melainkan ditransfer ke negara asal. Sementara keuntungan pengusaha lewat pasar saham dan pasar uang juga demikian. Liberalisasi memudahkan pelarian modal dari dalam negeri. Pertumbuhan ekonomi selalu disertai korban di desa dan kota, di lapangan industri rakyat maupun pertanian.

Sementara, pembaruan atau reforma agraria bermaksud untuk merestrukturisasi pemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria, terutama tanah untuk kepentingan petani, buruh tani, rakyat kecil atau golongan ekonomi lemah sesuai UUPA 1960.

Politik investasi

Sudah lama perusahaan-perusahaan besar mengeksploitasi kekayaan alam di Indonesia, seperti kuasa pertambangan perusahaan asing yang mengabaikan semangat konstitusi (Pasal 33). Sebagai negara merdeka dan berdaulat, amanat konstitusi itu mesti dijalankan. Perusahaan-perusahaan yang menguasai hajat hidup orang banyak seharusnya dinasionalisasi. Nasionalisasi berarti orientasi produksi dan keuntungan dari perusahaan dipergunakan sebagai modal nasional untuk melakukan pembangunan nasional yang lebih terencana dan berorientasi ke rakyat banyak. Dengan demikian, nasionalisasi juga berarti kepemilikannya ada pada negara.

Pemerintah mesti membangun politik investasi yang memihak rakyat. Politik investasi adalah mengarahkan modal untuk berproduksi dan membangun kekuatan atas sumber-sumber ekonomi nasional baik secara mandiri maupun bekerja sama dengan pihak luar hanya ditujukan mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Selama ini, politik investasi berupa liberalisasi investasi keuangan dan investasi langsung terbukti membawa dampak buruk secara nasional.

Ke depan, politik investasi, khususnya di lapangan agraria mestilah mencakup pengaturan yang jelas sektor-sektor investasi langsung

yang boleh dimasuki sektor privat nasional dan asing, serta sektor investasi yang dilarang dikuasai dan dimasuki privat sesuai mengacu konstitusi. Kepentingan industri kecil dan menengah, koperasi dan industri rakyat lainnya juga harus dikembangkan ketimbang memperkuat pengusaha besar, apalagi investasi asing. Modal nasional diperkuat guna membangun perekonomian nasional yang kokoh. Investasi pemakan tanah luas bagi usaha skala besar harus dihentikan. Tanah yang ada haruslah diperuntukkan bagi petani disertai pembentukan badan usaha milik petani atau badan usaha milik desa (koperasi) sebagai bagian program pembaruan agraria.***

(Artikel ini ditulis bersama oleh Usep Setiawan dan Iwan Nurdin)

Jika HGU 95 Tahun!

AKHIRNYA Dewan Perwakilan Rakyat mengesahkan RUU Penanaman Modal menjadi UU, 29 Maret 2007. UU itu disetujui delapan fraksi. Tetapi, dua fraksi menolak dengan alasan, substansi UU Penanaman Modal dinilai bertentangan dengan UU Pokok Agraria (*Kompas,* 30/3/2007).

Pemerintah berharap mayoritas fraksi di DPR mendukungnya, sebagai kiat menggairahkan iklim investasi, memutar lebih cepat roda ekonomi pembangunan, dan memacu pertumbuhan ekonomi nasional. Karpet merah bagi investor asing dan domestik telah digelar. Pemodal asing boleh tenang melenggang ke Indonesia, menanam hartanya secara nyaman di bumi Nusantara.

Namun, sejumlah kalangan memandang UU Penanaman Modal menyisakan banyak masalah di masa depan. Kritik tajam ditujukan pada kesesatan substantif UU, terutama menyangkut hak atas tanah Pasal 22.

Pasal kontroversial

Pasal 22 Ayat 1 (a) UU ini menyatakan, "Hak Guna Usaha dapat diberikan dengan jumlah 95 (sembilan puluh lima) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 60 (enam puluh) tahun dan dapat diperbarui selama 35 (tiga puluh lima) tahun". Siapa yang tak tertohok?

Pasal ini mengesahkan penguasaan tanah, selama nyaris satu

abad. Pemberian hak guna usaha (HGU) 95 tahun kepada pemodal merupakan kebijakan yang mengguncang rasa keadilan, kerakyatan, dan kebangsaan, serta patut diperkarakan secara filosofis, ideologis, historis, politis, dan ekonomis.

Pemberian HGU 95 tahun—termasuk Pasal 22 Ayat 1 (b) yang memberikan HGB 80 (delapan puluh) tahun serta Ayat 1 (c) Hak Pakai 70 (tujuh puluh) tahun—menjadi pertanda masuknya kita ke era penjajahan baru. Bahkan, hukum agraria kolonial Belanda sekalipun hanya memberi izin 75 tahun bagi penanam modal kala itu. Diduga daya tekan penjajahan baru terhadap kedaulatan rakyat, bangsa, dan negara jauh lebih dahsyat dari penjajahan model lama.

Jika ketentuan HGU, HGB, dan HP disandingkan, UU Penanaman Modal menabrak UU No 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). UUPA sejatinya amanat pendiri bangsa untuk memakmurkan rakyat, berakar pada Pasal 33 konstitusi. Sepanjang era reformasi, UUPA diupayakan berbagai pihak untuk diubah. Namun, pada 29 Januari 2007, pemerintah dan DPR sepakat untuk tetap mempertahankan UUPA.

Prinsip dasar, semangat, dan filosofi UUPA seolah dilumat UU Penanaman Modal. Soal HGU, Pasal 29 UUPA menggariskan, "Hak guna-usaha diberikan untuk waktu paling lama 25 tahun. Untuk perusahaan yang memerlukan waktu lebih lama dapat diberikan hak guna-usaha untuk waktu paling lama 35 tahun. Atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya jangka waktu yang dimaksud ayat (1) dan (2) pasal ini dapat diperpanjang dengan waktu yang paling lama 25 tahun". Yang harus dicamkan, menurut UUPA, "Yang dapat mempunyai hak guna-usaha ialah: (a) warga-negara Indonesia; (b) badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia" (Pasal 30, Ayat 1).

Perlu diingat, "Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Untuk tidak merugikan kepentingan umum, pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Hanya warga-negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepe-

nuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa…" (Pasal 6,7 dan 9, Ayat 1).

Uji materi

Setelah UU Penanaman Modal disahkan DPR, pemerintah segera mengsosialisasikan dan menjalankan. Tetapi, sejumlah pihak yang keberatan menyiapkan gugatan uji materi (*judicial review*) kepada Mahkamah Konstitusi.

Selain argumen hukum, gugatan atas UU ini terkait kekhawatiran terjadi gejolak sosial-politik yang dipicu mengerasnya konflik agraria akibat penggusuran tanah rakyat untuk kepentingan investasi yang dilandasi UU ini.

Banyak pihak cemas, implementasi UU ini akan menyandera rencana pemerintah menjalankan pembaruan agraria. UU Penanaman Modal yang melegitimasi monopoli dan konsentrasi penguasaan tanah di tangan golongan ekonomi kuat berhadapan dengan agenda reforma agraria untuk golongan ekonomi lemah.***

Nasib Buruh dan Reforma Agraria

NASIB suram masih menyelimuti kaum buruh Indonesia. Aksi buruh di beberapa kota pada peringatan Hari Buruh Internasional 1 Mei lalu mengisyaratkan masih beratnya beban hidup dan abainya negara melindungi kaum buruh.

Pemenuhan atas tuntutan upah layak, pesangon, jaminan kesehatan, cuti hamil, kebebasan berserikat, tunjangan hari raya, dan berbagai hak normatif lain masih sebatas wacana. Ancaman pemutusan hubungan kerja terus merongrong kalangan buruh. Selain isu perburuhan, satu dari sembilan tuntutan Aliansi Buruh Menggugat (ABM) dalam aksi di depan Istana Negara adalah desakan agar reforma agraria segera dilaksanakan (*Kompas,* 2/5/2007). Tuntutan ini bisa ditafsirkan mulai merapatnya gerakan buruh-tani, bibit menyatunya isu industri dan agraria.

Memang, akar masalah buruh berkelindan dengan bekerjanya sistem ekonomi liberal dan diabaikannya reforma agraria. Liberalisme ekonomi mengendurkan tanggung jawab sosial pengusaha atas buruh dan menjadikan industri (kota) tak lagi nyambung dengan realitas agraria (desa).

Kuatkan posisi buruh

Masalah utama dunia ketenagakerjaan kita ialah tak sesuainya laju angkatan kerja dengan lapangan kerja yang tersedia. Dampaknya, angka pengangguran tiap tahun melonjak. Dalam 20 tahun terakhir

penyerapan tenaga kerja terus menurun. Tahun 2006, dari 106,28 juta jiwa angkatan kerja, yang terserap di bursa kerja hanya 95,18 juta jiwa. Sisanya menganggur (*Kompas,* 28/4/2007).

Pemerintah mencoba memperbaiki iklim investasi melalui reformasi kebijakan ketenagakerjaan, seperti rencana mereformasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Namun, rencana reformasi ini memicu ketegangan baru pengusaha versus buruh. Sumber protes buruh ialah kekhawatiran reformasi kebijakan ketenagakerjaan akan menciptakan pasar tenaga kerja yang fleksibel (*labour market flexibility*) di mana hak-hak kaum buruh kian rentan (Idham Arsyad: 2007).

Disinyalir, penyerapan pasar tenaga kerja yang fleksibel hanya menguatkan posisi pengusaha dalam mengembangkan modal dengan biaya produksi dan upah rendah. Dengan sistem ini, pengusaha mudah mengontrol dan mendepak tenaga kerja sesuka hati dengan menerapkan skema sistem kerja kontrak (*outsourcing*).

Jika reformasi kebijakan ketenagakerjaan hanya menguatkan pasar tenaga kerja dan menepis hak buruh ke jurang ketidakpastian, cita-cita membangun industri nasional yang kuat sulit tercapai. Dalam pengembangan dunia industri dan reformasi, kebijakan ketenagakerjaan yang menguatkan posisi buruh mutlak perlu diutamakan.

Agraria sebagai fondasi

Kompleksitas persoalan buruh yang muncul dewasa ini sebagian merupakan cermin diabaikannya masalah agraria. Gejala urbanisasi yang meninggi disebabkan aktivitas ekonomi pedesaan tidak memberi surplus dan tak menyediakan ruang memadai bagi penyerapan tenaga produktif.

Derasnya urbanisasi disebabkan terlemparnya tenaga kerja desa tanpa transformasi ekonomi dan ketenagakerjaan secara wajar. Kesulitan hidup di desa menjadi faktor pendorong laju urbanisasi digenapi gemerlap kota. Oleh karena itu, penting menyinergikan kebijakan

ketenagakerjaan (dan industri) dengan kewajiban pemerintah menjalankan reforma agraria. Urgensinya tidak hanya untuk menahan laju urbanisasi dan menciptakan lapangan pekerjaan di desa, tetapi untuk memperkokoh pembangunan industri nasional.

Tujuan ekonomi reforma agraria yang menguatkan basis industri nasional antara lain didapat melalui pembangunan pertanian yang efisien dan responsif terhadap industri, misalnya kebutuhan tenaga kerja, bahan pokok, bahan baku industri, modal, dan mata uang asing (Noer Fauzi: 2003). Reforma agraria memungkinkan orang desa tetap bekerja di desa lewat pemanfaatan tanah dan pengolahan hasil bumi sehingga berkontribusi bagi kemajuan ekonomi bangsa.

Bung Karno menandaskan, "Revolusi tanpa land reform ibarat membangun gedung tanpa alas, ibarat pohon tanpa buah." Jika dimaknai: menata agraria di desa itu fondasi pembangunan industri nasional agar kelak kita memetik kesejahteraan bersama. Bangsa ini harus meninggalkan gaya lama dalam membangun ekonomi nasionalnya yang menghalalkan penyediaan tenaga kerja berupah murah, eksploitasi kekayaan alam, dan stabilitas politik kekuasaan yang dipaksakan.

Selain tidak manusiawi, cara lama itu juga menciptakan perekonomian bangsa yang keropos dan ilusif. Dengan agraria tertata adil, tersedia dasar kokoh industri nasional dan integrasi utuh ekonomi desa-kota.***

Suara Pembaruan, 8 Mei 2007

Kabinet Pro-Ekonomi Kerakyatan

PEKAN ini perhatian publik tercurah pada perombakan (*reshuffle*) Kabinet Indonesia Bersatu yang dipimpin Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Apakah figur-figur baru yang masuk kabinet akan membuahkan angin segar bagi perbaikan berbagai sendi kehidupan berbangsa dan bernegara yang berujung pada peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat? Atau justru sebaliknya?

Sementara itu, belum lama berselang, Yayasan Indonesia Forum meramalkan bangsa ini baru dapat mencapai kemakmuran pada 2030. Dalam 23 tahun ke depan, melalui cara yang ditawarkan sebuah yayasan yang disponsori sejumlah pengusaha berkantong tebal itu, pendapatan per kapita Indonesia mencapai 18.000 dolar AS, dan terdapat 30 perusahaan nasional yang masuk dalam 500 perusahaan elite dunia.

Sebenarnya, kalau kita tengok sejarah, ukuran simplistik ekonomis semacam itu pernah kita capai pada masa penjajahan. Di era kolonial, pembangunan di Batavia, Semarang, Medan, dan Makassar, berhasil memosisikan Singapura, Kuala Lumpur, dan Manila terasa kampungan. Bahkan, raja gula Oei Thiong Ham asal Semarang adalah konglomerat top kelas dunia saat itu. Tapi masyarakat luas tak merasakan faedahnya. Di sisi yang lain, angka statistik pertumbuhan ekonomi sesungguhnya tidak mencerminkan distribusi angka-angka tersebut (D. Joesoef: 2006). Bagi kita, soalnya bukan pada mungkin tidaknya mencapai Visi 2030 itu, tapi paradigma pembangunan berbasis pertumbuhan ekonomi itulah yang pantas digugat karena keliru alamat bagi bangsa merdeka ini.

Para pendiri bangsa mengartikan kemerdekaan sebagai koreksi total tata cara ekonomi kolonialis-imperialis. Pembangunan ekonomi ditempatkan sebagai bagian dari proses perubahan sosial bangsa secara keseluruhan yang berarti mempercepat disintegrasi susunan masyarakat lama dan keharusan untuk mencapai integrasi masyarakat baru yang berkeadilan sosial dan sejahtera (Soedjatmoko: 1983).

Susunan masyarakat lama melahirkan segelintir elite yang dapat begitu leluasa menikmati perkembangan ekonomi, sehingga mereka memperoleh status sosial dan politik yang tinggi bahkan perlindungan hukum secara paripurna. Susunan masyarakat seperti ini, digambarkan Bung Hatta sebagai ciri utama masyarakat sosial kita akibat penjajahan beratus-ratus tahun lamanya.

Langgengnya keadaan itu bertali-temali dengan masih bercokolnya paradigma pembangunan ekonomi yang sebangun dengan yang berlaku di masa penjajahan, yang diperburuk skenario hegemoni sistematis yang menihilkan partisipasi rakyat dalam pembangunan telah berpuluh tahun dicekokkan penguasa Orba.

Ekonomi kerakyatan

Sesungguhnya, kelahiran era reformasi 1997 juga didasarkan pada kehendak mengoreksi total paradigma pembangunan politik ekonomi Orba. Ketika belakangan reformasi malah melahirkan neoliberalisme ekonomi (berintikan kolonialisme-imperialisme baru), ini dikarenakan adanya pembajakan terhadap reformasi oleh para reformis gadungan (*free riders*). Karena itulah reformasi ekonomi sebagai upaya menggeser paradigma pembangunan ekonomi "pertumbuhan" menjadi ber-"kerakyatan" terasa kian menguap dari arus utama kebijakan yang ditempuh pemerintah.

Ekonomi kerakyatan bukanlah skala usaha ekonomi menengah dan kecil. Ekonomi kerakyatan adalah semangat membangun perekonomian yang didasarkan pada tata cara produksi dan orientasi produksi usaha yang dijalankan. Cara produksi sistem ekonomi kerakyatan bertumpu pada kerja sama dan kerja bersama dari kalangan

rakyat itu sendiri, yang menjauhkan diri dari praktik monopoli dan pengisapan, misalnya melalui koperasi dan badan usaha yang didirikan bersama oleh rakyat.

Orientasi produksi sistem ekonomi kerakyatan diutamakan bagi pemenuhan kebutuhan domestik rakyat dan bangsa sendiri dan keuntungannya diredistribusi secara adil untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bersama.

Adapun bentuk usaha besar, menengah ataupun kecil sesungguhnya hanya merupakan pilihan yang didasarkan pada ukuran keefektifan ekonomi, kemampuan manajerial dasar yang dapat dijalankan masyarakat, sehingga *roadmap* transformasi usaha bersama tersebut bisa terpetakan dengan baik dan proses ini akan selalu membuka peluang partisipasi rakyat. Bentuk usaha dari sistem ekonomi kerakyatan bisa kecil, menengah, bahkan skala besar dengan mengacu prinsip cara dan orientasi produksi tadi.

Tujuan ekonomi kerakyatan adalah membangun kesejahteraan rakyat dan kemandirian bangsa. Proses mewujudkan kesejahteraan rakyat diletakkan sebagai bagian dari perjuangan menegakkan kemandirian bangsa secara ekonomi, berdaulat secara politik, dan berkepribadian kokoh dalam kebudayaan nasional kita (ingat Trisaktinya Bung Karno!). Dalam menggapai kesejahteraan, kita pantang tunduk takluk pada kepentingan asing. Membangun kesejahteraan bangsa harus senapas dengan pembangunan nasionalisme kita.

Rangkul si miskin

Membangun ekonomi kerakyatan mesti disandarkan pada realitas sebagian besar warga negara kita dalam keadaan miskin. Sebagian besar yang masih terjerat kemiskinan adalah kaum tani yang hidup dan tinggal di pedesaan. Penyelenggara negara wajib merangkul dan menjadikan mereka sebagai sasaran utama sekaligus pusat pertumbuhan ekonomi kerakyatan kita.

Membangun ekonomi kerakyatan tentu saja harus didahului pelaksanaan pembaruan agraria secara sejati. Rakyat miskin yang

selama ini tuna-aset dan minim akses terhadap sumber-sumber ekonomi dan sumber-sumber kesejahteraan hendaknya segera ditolong negara. Konstitusi yang mengamanatkan negara untuk menyediakan "pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusian" tetap menjadi koridor konstitusional dari upaya menata struktur agraria kita.

Rakyat miskin, terutama dalam hal ini buruh tani, petani penggarap, dan petani gurem, perlu segera difasilitasi negara, sehingga memiliki dan menguasai lebih luas berbagai sarana dan prasarana penunjang produktivitas ekonomi mereka. Dengan pemilikan dan penguasaan berbagai alat produksi (terutama tanah, modal, bibit, pupuk dan teknologi) dan beragam infrastruktur penunjang lainnya itulah rakyat miskin akan memutar roda pembangkit ekonomi kerakyatan yang dicita-citakan.

Untuk mengakselerasi pembangunan ekonomi kerayatan model ini, perlu digencarkan pembentukan koperasi-koperasi usaha bersama milik rakyat dan badan-badan usaha bersama milik desa yang dikelola kolektif bersendikan semangat gotong-royong. Jika bergulir mulus, awal babak perbaikan fondasi pertanian dan pengembangan pedesaan sebenarnya tengah kita gelindingkan di atas rel yang tepat.

Geliat dari koperasi rakyat dan badan usaha bersama dalam hal pra-produksi, produksi, pengolahan, produk turunan hingga pemasaran hendaknya dipadukan dalam pendekatan kewilayahan secara terintegrasi. Dengan demikian, pembaruan agraria sejati dapat secara efektif berkontribusi pada perombakan struktur masyarakat agraris yang menindas bin mengisap menuju susunan masyarakat sosial baru yang dilumuri kesejahteraan, kemakmuran, dan kemandirian.

Akankah *reshuffle* kabinet awal Mei ini menerbitkan harapan baru bagi realisasi sistem ekonomi kerakyatan? Tampaknya, jika wajah-wajah baru di kabinet ternyata alam pikirnya tak jauh beda dengan yang sudah-sudah, harapan itu pastilah tinggal harapan.***

(Artikel ini ditulis bersama oleh Usep Setiawan dan Iwan Nurdin)

Hak Guna Usaha untuk Siapa?

DISAHKANNYA Undang-Undang Penanaman Modal oleh DPR (29 Maret 2007) dikhawatirkan berbagai pihak akan memperkeras pertarungan beragam kepentingan dalam memperebutkan hak atas tanah sebagai sumber utama agraria. Dengan lugas, Revrisond Baswir mengecam UU ini sebagai kesesatan pikir penyusunnya dalam memfasilitasi kepentingan neo-kolonialisme. Memang, menganggap tanah sebagai komoditas dan fasilitas insentif bagi penanaman modal asing maupun domestik ialah bagian dari cara pandang yang sesat itu. Cara pandang sesat inilah yang jadi kekeliruan fatal dari UU Penanaman Modal.

Mestinya disadari bahwa tanah sebagai *resources* bukan semata *landscape* fisik geografik, melainkan sarat hubungan sosial dan ekonomi. Tanah bukan hanya sumber daya penghasil surplus produksi, melainkan akar pengetahuan (*knowledge*) bahkan identitas budaya masyarakat. Di atas tanah itulah hubungan kemanusiaan dibangun (Siti F. Khuriyati, 2007). Di atas tanah masyarakat menganyam relasi sosial, menata produksi dan membangun budaya. Bangsa agraris ini membentuk identitas sosial dalam *landscape* sosio-kultural secara holistis di atas tanah sebagai satu kesatuan jiwa raga bangsa.

Dalam bahasa UU No.5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA): "Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa

Indonesia… karunia Tuhan Yang Maha Esa … dan merupakan kekayaan nasional. Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa… adalah hubungan yang bersifat abadi" (Pasal 1 ayat 1,2,3).

Merampas dari masyarakat

Kerasnya perlawanan terhadap Hak Guna Usaha (HGU) 95 tahun yang dikandung UU Penanaman Modal terus menguat.

Bahkan, kalangan organisasi petani, akademisi, dan masyarakat sipil di Indonesia merasa penting untuk segera melakukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi.

Dalam UUPA, HGU diatur dalam Pasal 28-30 dan aturan konversi Pasal III. Dengan demikian, HGU selain sebuah bentuk hak baru juga merupakan "kelanjutan" dari *erpacht Agrarische Wet* 1870 dan peraturan *consessie.* Namun, dalam penjelasan umum dan penjelasan pasal per pasal UUPA, HGU diperuntukkan untuk koperasi bersama milik rakyat bukan korporasi.

Inilah rencana UUPA dalam menghentikan bentuk ekonomi dualistik yang dihasilkan oleh penjajahan. Bentuk dualistik itu adalah adanya perkebunan modern di satu sisi bersanding dengan pertanian subsisten dan masyarakat pertanian yang feodal di sisi yang lain. Lebih lanjut, hak *erpacht* yang dikonversi ke dalam HGU diberi jangka waktu selama-lamanya 20 tahun untuk segera dikembalikan kepada negara. Secara khusus, Bung Hatta dalam pidato sebelum pengesahan UUPA (September 1960) merasa perlu memberi catatan bahwa perkebunan yang mempunyai hak erpacht tersebut dahulunya memperoleh tanah dengan cara merampas dari masyarakat. Sehingga, harus segera dikembalikan kepada masyarakat sekitar setelah habis masanya. Jadi, semestinya keruwetan hak barat atas tanah semestinya sudah selesai pada tahun 1980-an.

Pemerintah Orde Baru enggan mengembalikan tanah-tanah tersebut dengan mengeluarkan Keppres No. 32/1979 tentang Pokok-Pokok Kebiaksanaan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah

Asal Konversi Hak-Hak Barat, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.3/1979 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Permohonan dan Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat.

Beberapa alasan dikeluarkannya aturan tersebut dikarenakan umumnya perkebunan tersebut telah dinasionalisasi dan dijadikan BUMN sekaligus melihat kenyataan bahwa sebagian besar direksi dan komisaris perusahaan ini adalah para pensiunan pejabat tinggi atau perwira militer yang dirasa penting diberi privilese. Hilanglah kesempatan rakyat mendapatkan kembali tanahnya.

Dualisme ekonomi pertanian

Di lain pihak, korporasi swasta juga telah diberi keleluasaan lebih luas dalam mendapatkan HGU di atas tanah yang diklaim sebagai tanah negara. Inilah bentuk pengulangan praktek *Domein Verklaring* dalam AW 1870 yang memanipulasi Hak Menguasai Negara atas tanah dalam UUPA yang seharusnya dipandu oleh kewajiban diabdikan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan mempunyai fungsi sosial.

Pemberian HGU selama ini telah mempertahankan dualisme ekonomi pertanian kita. Modus pemberian HGU semakin melebar dengan keluarnya PP No.40/1996, di mana hak itu bisa ditetapkan di atas tanah yang bukan milik negara melalui mekanisme pelepasan hak. Era ini telah membuat pengambilalihan tanah masyarakat adat semakin meluas dengan memanfaatkan minimnya pengetahuan hukum pertanahan oleh rakyat.

Penelusuran singkat ini, membuktikan bahwa praktek pemberian HGU di Indonesia selama ini sebenarnya "illegal" dalam pandangan masyarakat sekitarnya dan secara nyata berdiri di atas pelanggaran terhadap hak asasi manusia. Identiknya perkebunan sebagai simbol perselingkuhan hukum dan modal menjadikan perusahaan perkebunan sasaran okupasi dan reklaiming tanah. Keadaan ini menjelaskan bahwa umumnya perusahaan perkebunan berdiri di atas perlawanan masyarakat dan setiap saat selalu berpotensi meletupkan

konflik sosial.

Pemerintah dan DPR mestilah bersepakat untuk segera membentuk sebuah badan independen yang bersifat adhoc untuk melakukan audit terhadap seluruh HGU yang ada dan menyelesaikan segenap persoalan di dalamnya. Sebagai langkah awal, Badan Pertanahan Nasional RI (lembaga pemerintah yang berwenang mengatur HGU) perlu segera mengidentifikasi dan mengklasifikasi ulang HGU yang ada untuk kemudian diadakan evaluasi total terhadapnya sebagai bagian dari program pembaruan agraria nasional.

Pemberian fasilitas dan kemudahan berlebih kepada penanam modal akan menjauhkan rasa keadilan sosial dalam sanubari rakyat. Pelaksanaan UU Penanaman Modal dapat memicu kontestasi (pertarungan) dalam bentuknya yang paling konkrit, yakni konflik agraria yang semakin massif.

Agar konflik ini urung terjadi, pembatalan UU Penanaman Modal oleh Mahkamah Konstitusi jalan keluarnya. Sedangkan terkait HGU, untuk ke depan (lihat: Setiawan dan Arsyad, *Sinar Harapan,* 06/09/06), haruslah hanya diperuntukkan bagi koperasi bersama milik rakyat sehingga terdapat desain nasional bagi petani kita untuk membentuk badan usaha bersama milik petani dan badan usaha bersama milik desa.

Dengan begitu, reforma agraria akan membuka jalan bagi pembangunan ekonomi kerakyatan yang dimotori kaum tani menuju keadilan sosial seluruh rakyat Indonesia.***

(Artikel ini ditulis bersama oleh Usep Setiawan dan Iwan Nurdin)

Meruyaknya Tanah Meruya

BARU pertama kali dalam sejarah, seorang gubernur yang dikenal "tangan-besi" siap pasang badan membela rakyatnya yang teracam penggusuran. Jarang-jarang kasus sengketa tanah menyita perhatian lembaga setingkat Komisi Yudisial bahkan DPR RI.

Kasus sengketa tanah antara ribuan warga Meruya Selatan, Jakarta Barat dengan PT Portanigra sontak menghiasi media massa beberapa pekan ini. Meruyaknya kasus Meruya berawal dari keputusan Mahkamah Agung (MA) yang mengabulkan permohonan eksekusi PT Portanigra, yang mengklaim lahan 78 hektare di kawasan tersebut sebagai miliknya. Padahal sebagian besar lahan disana sudah puluhan tahun dihuni warga.

Dilaporkan *Sinar Harapan* (12/05/07) keputusan eksekusi merujuk permintaan PT Portanigra dalam sengketa melawan H Juhri bin Haji Geni, Muhammad Yatim Tugono dan Yahya bin Haji Geni. PN Jakarta Barat mengabulkan permohonan eksekusi PT Portanigra (9 April 2007) berdasarkan putusan PN Jakarta Barat (24 April 1997) No.364/PDT/G/1996/PN.JKT.BAR jo Putusan PT DKI Jakarta (29 Oktober 1997) No.598/PDT/1997/PT.DKI dan jo Putusan MA (26 Juni 2001) No:2863 K/Pdt/1999.

Pemilik tanah yang terancam eksekusi sebanyak 5.563 keluarga atau sekitar 21.760 jiwa. Meliputi warga di perumahan karyawan Wali Kota Jakarta Barat, Kompleks Perumahan DPR 3, Perumahan Mawar, Meruya Residence, kompleks Perumahan DPA, Perkaplingan BRI,

kompleks Perkaplingan DKI, Green Villa, PT Intercon Taman Kebon Jeruk dan Perumahan Unilever. Bisa dibayangkan gelepar keresahan ribuan warga Meruya mendapati keputusan ini. Tak heran jika warga kini berancang-ancang melakukan perlawanan hukum maupun tarung secara fisik di lapangan. Mirip situasi darurat Negara, Meruya kini Siaga-1.

Pelajaran apa yang dapat dipetik dari meruyaknya kasus tanah Meruya? *Pertama,* kasus Meruya menunjukan masih kusutnya administrasi pertanahan kita. Kepastian dan perlindungan pemilikan hak atas tanah masyarakat ternyata masih rentan dimentahkan oleh proses hukum yang bergulir di meja hijau. Tak pelak, BPN mendapat sorotan karena diduga menerbitkan sertifikat di atas tanah yang sedang diperkarakan secara hukum di pengadilan. Sorotan ini tentu harus diklarifikasi oleh pejabat BPN Jakarta.

Kedua, kuatnya sinyalemen adanya permainan di balik putusan pengadilan juga sulit ditutupi. Dugaan adanya kong-kalikong antara pihak penggugat dengan majelis hakim yang memutus perkara ini menebarkan aroma menyengat. Tak heran jika dugaan ini menarik perhatian khusus Komisi Yudisial yang bertugas mengawasi hakim. Ketua KY bahkan berniat memanggil hakim yang memutus perkara Meruya. Benar tidaknya sinyalemen ini menjadi catatan tersendiri yang harus dibuktikan.

Ketiga, tampilnya *back-up* politis terhadap warga dari pejabat pemerintah dan parlemen mengisyaratkan persoalan tanah begitu lekat dengan urusan politik. Kesediaan Gubernur Sutiyoso untuk pasang badan membela warga memberi arti kuasa politik tak selalu seiring dengan putusan hukum formal. Penyelesaian kasus sengketa tanah mendapat bobot politik berbeda ketika pejabat pemerintah mau bersikap jujur dan setia pada fakta di lapangan. Ancaman penggusuran yang dihadapi rakyat ternyata dengan mudah ditepis ketika ada pejabat bersedia memasangkan badannya membela warga.

Dari kasus Meruya kita memimpikan tampilnya para pemimpin pemerintahan yang sudi berjuang bersama rakyat dalam mempertahankan haknya. Lebih jauh, kita merindukan para pemimpin bangsa

yang berkeringat bersama rakyat "merebut" hak atas tanah sebagai bagian dari hak asasi warga Negara. Seorang karib berseloroh: mungkinkah gubernur pasang badan bagi pedagang kaki lima dan kaum miskin kota yang kerap dikejar Satpol PP atau Tramtib, saat gubuknya dirobohkan dan tanahnya digusur karena si miskin tak kuat "beli" sertifikat?

Untuk penyelesaian kasus Meruya, mestinya dicoba dikedepankan musyawarah antara warga dan perusahaan yang sama-sama menganggap punya bukti kekuatan hukum atas pemilikan tanah di Meruya.

Mungkin ide ini dinilai sebagian pihak terlambat mengingat proses hukum sudah mengalir jauh. Tapi, dalam musyawarah kemungkinan diraihnya solusi yang memenangkan semua pihak lebih besar.

Jika musyawarah tak lagi mungkin, atau gagal mencapai mufakat, sebaiknya MA meninjau kembali keputusannya. MA dapat mendasarkan diri pada temuan-temuan baru yang menyediakan dasar formal bagi penundaan atau bahkan pembatalan eksekusi atas tanah Meruya. Upaya hukum lebih lanjut yang ditempuh warga tergugat tentu juga merupakan pilihan sah yang patut dicoba.

Untuk solusi jangka panjang—yang mencakup penanganan seluruh kasus konflik/sengketa pertanahan (agraria) di Tanah Air—penting kiranya dilakukan pembenahan sistem administrasi pertanahan sehingga mampu menutup celah mal-administrasi. Agenda ini seyogyanya menjadi bagian penting dari program pembaruan (reforma) agraria nasional yang sedang akan dijalankan pemerintah. Sekalipun terkesan sekedar soal teknis administratif, perihal ketertiban dan akuntabilitas serta kredibilitas sistem administrasi pertanahan pada gilirannya turut menentukan sukses atau gagalnya reforma agraria. Data-base dan sistem informasi pertanahan harus diperkuat untuk mengakomodir kepentingan masyarakat.

Pemerintah wajib memberikan kepastian hukum serta perlindungan optimal atas pemilikan tanah masyarakat sehingga tidak mudah didelegitimasi oleh proses hukum yang seringkali serba gulita dan penuh tanda tanya. Dari meruyaknya tanah Meruya, semoga bangsa ini masih bisa merayakan pekik "Merdeka"! ***

UU Modal Memicu Kontestasi Atas Tanah

DISAHKANNYA UU Penanaman Modal oleh DPR pada 29 Maret 2007 diduga akan memicu kontestasi (mengerasnya pertarungan beragam kepentingan) atas tanah sebagai sumber utama agraria kian massif.

Dengan lugas, Revrisond Baswir mengecam UU ini sebagai kesesatan pikir penyusunnya dalam memfasilitasi kepentingan neo-kolonialisme (*Republika,* 10/04/07). Hemat saya, menganggap tanah sebagai komoditas dan fasilitas insentif bagi penanaman modal asing maupun domestik ialah bagian dari cara pandang yang sesat. Cara pandang sesat inilah yang jadi kekeliruan fatal dari UU Penanaman Modal.

Mestinya disadari bahwa tanah sebagai *resources* bukan semata *landscape* fisik geografik, melainkan sarat hubungan sosial dan ekonomi. Tanah bukan hanya sumber daya penghasil surplus produksi, melainkan akar pengetahuan (*knowledge*) bahkan identitas budaya masyarakat. Di atas tanah/lahan itulah hubungan kemanusiaan dibangun (Siti F. Khuriyati, 2007).

Di atas tanah masyarakat menganyam relasi sosial, menata produksi dan membangun budaya. Bangsa agraris ini membentuk identitas sosial dalam *landscape* sosio-kultural secara holistis di atas tanah sebagai satu kesatuan jiwa raga bangsa.

Kontestasi di parlemen dan lapangan

Perdebatan di parlemen tentang pemberian fasilitas hak atas

tanah kepada penanam modal berupa hak guna usaha (HGU) selama 95 tahun, hak guna bangunan 80 tahun, dan hak pakai 70 tahun—Pasal 2 ayat (1)—ditandai *minderheids nota* fraksi PDIP dan PKB. Kedua fraksi memandang UU Penanaman Modal tak sejalan dengan UUPA yang berakar pada Pasal 33 UUD 1945.

Para 'nasionalis' di parlemen terlihat gigih membela UUPA sebagai salah satu warisan terpenting pendiri bangsa yang masih relevan untuk dijalankan menuju kedaulatan dan kemandirian bangsa agraris ini. Puncaknya, fraksi "Ciganjur" memberi catatan sangat kritis, bahkan fraksi "moncong putih" *walk-out* sesaat menjelang palu pengesahan diketukkan Muhaimin Iskandar (Wakil Ketua DPR) yang memimpin sidang.

Tidak bulatnya suara parlemen menunjukkan kerasnya kontestasi kepentingan politik. Potensi pertumburan kepentingan secara nyata di dalam *landscape* yang riil akan terjadi ketika pemerintah menyerahkan kuasa atas tanah kepada pemodal. Pada saat itu otoritas negara atas tanah pindah ke tangan kuasa modal. Namun demikian, sesungguhnya otoritas tak lagi selalu identik dengan kuasa politik. Para pemegang kuasa baru atas tanah harus menyadari bahwa dirinya tidak serta merta dilekati oleh kekuasaan sepenuhnya atas tanah karena pada kenyataannya massa rakyat bisa membangun *counter* kuasa terhadap mereka.

Sulit membayangkan rakyat akan sukarela menerima klaim penanam modal atas penguasaan lahan yang diberikan pemerintah. Pemerintah (plus pemodal) memiliki cara pandang berbeda dengan petani terhadap lahan. Bagi petani lahan bukanlah komoditi atau insentif fasilitas, melainkan sumber pokok kehidupan. Kehidupan petani sangat bergantung pada akses terhadap lahan. Mengambil lahan dari petani berarti juga mengambil sari-pati kehidupan mereka. Wajar bila kemudian petani melakukan perlawanan. Tumburan kuasa 'negara' dengan kuasa rakyat inilah yang kelak memarakkan konflik agraria.

Konflik merupakan manifestasi dari kontestasi kekuasaan antar

aktor. Sepanjang Orde Baru berkuasa, konflik agraria terjadi dalam intensitas yang sangat tinggi—KPA mencatat setidaknya 1.753 kasus. Sebagian besar terjadi di wilayah perkebunan, di mana pemodal besar menikmati kuasa atas tanah selama puluhan tahun sambil mengalienasi akses ribuan keluarga petani terhadap *resources*. Kuasa tersebut didapatkan pengusaha melalui HGU. Dengan HGU, pengusaha mendapatkan akses atas lahan perkebunan untuk kemudian dipergunakannya membangun pola produksi intensif. Nancy Peluso (2003) memahami akses adalah kontrol atas lahan, orang (buruh), dan institusi. Dengan memiliki HGU 95 tahun, penanam modal dapat memiliki akses terhadap ketiga hal tersebut selama hampir satu abad.

Ketimpangan penguasaan dan terbatasinya akses rakyat atas tanah akan memancing konflik di sektor perkebunan. Petani dan pengusaha dipastikan akan berebut akses atas lahan. Kontestasi pun berderak kencang meramaikan arena konflik agraria.

Perlawanan rakyat

Pemberian fasilitas dan kemudahan berlebih kepada penanam modal akan menjauhkan rasa keadilan sosial dalam lubuk sanubari rakyat jelata. Meletupnya konflik sosial yang dipicu konflik agraria akan terbuka lebar ketika UU Penanaman Modal dijalankan. Pelaksanaan UU Penanaman Modal dapat memicu kontestasi dalam bentuknya yang paling konkrit, yakni konflik agraria yang semakin massif.

Pemerintah dan pemodal yang siap-siap masuk Indonesia dengan menggunakan karpet merah UU Penanaman Modal hendaknya mawas diri terhadap kemungkinan bangkitnya perlawanan rakyat yang mempertahankan tanah sebagai wilayah kelola, ruang hidup, sekaligus *landscape* kebudayaan mereka.

Agar kontestasi berbuah konflik ini urung terjadi, pembatalan UU Penanaman Modal oleh Mahkamah Konstitusi jalan keluarnya.***

Suara Pembaruan, 7 Juni 2007

Morales, SBY, dan Nagabonar

MATA dunia kini tertuju ke Bolivia karena keberanian Presiden Evo Morales melancarkan reforma agraria yang berintikan tanah, minyak, dan gas, untuk rakyatnya di saat globalisasi kapitalisme menderas. Morales bak Nagabonar yang sukses "mencopet" kekayaan negerinya dari tangan asing bagi kepentingan bangsa dan negaranya.

Seorang sahabat berkirim pesan singkat: "Bolivia hari ini, Indonesia tahun 1957. Bolivia hari ini, Indonesia masa depan. Rengkuhlah hari ini, Bolivia!" Inspirasi Bolivia penting direfleksikan bagi agenda nasional kita. Kesuksesan Morales menasionalisasi migas merupakan bukti keberhasilan membumikan sosialisme di alam nyata, bukan hanya retorika. Nasionalisasi perusahaan asing di Bolivia tak sekadar mengalihkan kepemilikan, tetapi bertujuan memperbaiki kehidupan rakyat banyak. Morales mewujudkan sosialisme dengan menciptakan pekerjaan, menghapus kemiskinan, menghilangkan kesenjangan pendidikan, kesehatan, dan ekonomi.

Sejumlah pihak mendesak Presiden Yudhoyono untuk "belajar" kepada Morales. Ketika agenda pemerintah dalam mengurangi kemiskinan dan pengangguran masih kusut, Yudhoyono sebaiknya menjadikan Morales sebagai rujukan etis dan model kebijakan nasionalisasi migas serta kekayaan alam lain. Yudhoyono diminta membuat gebrakan mendasar untuk mengembalikan kekayaan alam yang telah puluhan tahun dikuasai asing agar kembali dikuasai negara untuk digu-

nakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dasar konstitusionalnya, Yudhoyono dapat mencantolkan diri pada Pasal 33 (3) UUD 1945.

Desakan itu sampai sekarang belum direspons Yudhoyono. Indonesia membutuhkan jalan baru seperti ditempuh Bolivia. Nasionalisasi migas dan redistribusi tanah bagi rakyat miskin mesti diyakini tidak akan menghilangkan kepercayaan negara lain kepada kita. Keberanian kita menegakkan kedaulatan atas kekayaan adalah bukti tingginya kualitas kebangsaan kita, tanpa bermaksud mengisolasi diri dari pergaulan antarbangsa.

Tampaknya kita perlu menyegarkan kembali keyakinan kolektif bangsa atas ideologi nasional yang melandasi kebangkitan nasional kita. Apalagi sampai saat ini kita seperti terus saja gamang dan terus mencari *working-ideology* sebagai kompas pemandu arah perjalanan bangsa ke depan. Pendiri republik mewariskan ajaran "Sosialisme Indonesia" sebagai rumusan asli yang digali dari budaya sendiri dan diabdikan bagi kaum lemah karena dilemahkan oleh sistem dan struktur sosial-ekonomi-politik produk kolonial. Bagi pendiri republik ini, sosialisme Indonesia dianggap jalan yang paling tepat dianut dan ditempuh bangsa yang telah dua abad dicengkeram kolonialis-imperialis asing.

Sosialisme Indonesia bukanlah sekadar sosialisme yang jamak diterapkan negara lain. Sosialisme Indonesia bukanlah komunisme, tapi bersarikan antikapitalisme asing maupun kapitalisme bangsa sendiri. Kapitalisme menjadi musuh bersama karena ia tak ubahnya ibu kandung kolonialisme-imperialisme, yang terbukti menindas dan mengisap. Penindasan dan pengisapan inilah yang hendak kita kubur dari Bumi Nusantara.

Kristalisasi dari semangat mewujudkan nasionalisme dan sosialisme Indonesia bagi bangsa ini bermuara pada sebuah konsensus nasional tertinggi yang dipantulkan secara utuh dalam lima sila dasar negara, yakni: Ketuhanan, Kemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan, dan Keadilan. Oleh Bung Karno, rangkuman dari kelima nilai

luhur itu kemudian diistilahkan sebagai Pancasila. Sebegitu sakralnya Pancasila, sejak kecil kita ditanamkan untuk menempatkan Pancasila sumber dari segala sumber hukum.

Sepanjang Orde Baru berkuasa, Pancasila diangkat ke langit tinggi sehingga mengalami sakralisasi ideologi tapi kering-kerontang dalam realisasi praktis bernegara. Penataran Pedoman, Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4) bukannya jadi metoda pencerahan anak bangsa, malah terjerumus jadi alat penjinakan dan pengendalian potensi kritis warga negara di tengah tingkah rezim otoriter dan totaliter. Sejauh ini, kita masih berkeyakinan tak ada soal dengan isi Pancasila. Hanya saja kerap kali kita kedodoran dan melakukan inkonsistensi pengamalannya dalam praktik kehidupan berbangsa-bernegara sehari-hari.

Keadilan sosial

Orientasi sosial dalam konteks sosiologis Indonesia sebagai negeri agraris, oleh pendiri Republik dipahatkan dalam Konstitusi 1945 yang memastikan penguasaan negara atas bumi, air, ruang angkasa dan segala isinya, sebagai mekanisme untuk mencapai tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Pasal 33, ayat 3). Pasal ini diturunkan secara konsisten dalam UU No 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (UUPA): "*...Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya*" (Pasal 14).

Sekalipun kuasa negara ditinggikan dalam hukum agraria, namun hak milik individu dan hak komunal/kolektif masyarakat tetap diakui. Pasal 16 UUPA mengakui hak milik sebagai salah satu jenis hak. Bahkan Pasal 20 (ayat 1) menyatakan: "Hak milik adalah hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6". Pasal 6 memagari: "Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial".

Karena keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dewasa

ini masih berupa asa, maka langkah strategis yang patut diambil Indonesia ialah melaksanakan reforma agraria. Pilihan strategi yang ditempuh Evo Morales di Bolivia saat ini dan Bung Karno di Indonesia masa lalu, hendaknya menginspirasi kebangkitkan nasionalisme dan sosialisme Indonesia baru. Reforma agraria sejati plus nasionaliasi aset bangsa sebagai salah satu agenda strategis bangsa hendaknya dijauhkan dari stigma "kiri" atau "kanan" karena kita telah bulat menggenggam teguh Pancasila dalam pikiran, ucapan dan tindakan.

Presiden Yudhoyono sudah saatnya berbahasa lebih terang dalam merealisasikan reforma agraria sebagaimana dijanjikan akan dimulai tahun 2007 ini. Di saat yang sama, Presiden sebagai Panglima Tertinggi TNI harus mengendalikan seluruh jajaran tentara agar tak lagi menjadi pihak yang berhadapan dengan rakyat dalam kasus tanah. Kekerasan aparat yang terjadi 30 Mei 2007 di Pasuruan Jawa Timur hingga menewaskan empat warga, harus menjadi tragedi yang terakhir.

Walaupun Jenderal Yudhoyono bukan "Jenderal" Nagabonar, tapi ada perlunya Yudhoyono bercermin dari gaya Nagabonar dalam mempertahankan nasionalismenya yang sering kali menghentak tak terduga. Dalam *Nagabonar Jadi 2* garapan Dedy Mizwar, Nagabonar menolak dan marah besar ketika Bonaga, sang anak Nagabonar, berniat melego tanah leluhur yang di dalamnya ada makam keluarga mereka kepada investor asing.

Saat globalisasi menderas, kita harus menyelamatkan jati diri kebangsaan kita. Saat kapitalisme menggurita, segera kita amalkan sosialisme Indonesia (Pancasila). Jika terlambat berbenah, celoteh Nagabonar: "Apa kata dunia?!" ***

Dari Pasuruan ke Reforma Agraria

SIAPA tak tersentak menyimak sengketa tanah antara warga dengan pihak TNI AL di Alas Tlogo, Lekok, Pasuruan, Jawa Timur (30 Mei 2007) yang menewaskan 4 petani, 8 terluka tembak, dan ratusan menderita? Ini adalah tragedi kemanusiaan yang memilukan.

Sejumlah anak bangsa terkapar akibat direpresi alat pertahanan negara ketika memperjuangkan haknya atas tanah. Tragedi Pasuruan membuktikan otoritarianisme di lapangan agraria belum goyah, perlindungan HAM bagi rakyat masih jauh, dan rencana pelaksanaan pembaruan (reforma) agraria dikhawatirkan tersandera oleh perilaku represif aparat.

Dari 1.753 kasus yang direkam KPA (1970–2001), tak kurang dari 29% kasus melibatkan kaum berambut cepak. Konflik agraria yang melibatkan militer banyak dilatari pengambilalihan tanah-tanah rakyat untuk kepentingan pembangunan infrastruktur militer seperti perumahan dan tempat latihan tempur serta bisnis militer di lapangan agraria–seperti di sektor perkebunan, kehutanan, dan pertambangan.

Keterlibatan militer dalam konflik agraria selama ini kerap menimbulkan kekerasan karena aparat pertahanan-keamanan lebih condong jadi "pengawal" mesin birokrasi dan modal daripada melindungi rakyat yang berhak atas rasa aman. Sebagai contoh terhangat, setelah Pasuruan bergolak, belum lama ini dikabarkan aparat Brimob telah menangkap secara paksa dan menganiaya sejumlah

tokoh petani Lengkong, Sukabumi, Jawa Barat yang bertahun-tahun memperjuangkan haknya atas tanah yang bersengketa dengan sebuah perusahaan perkebunan swasta. Sepanjang Januari–April 2007 saja (sebelum Tragedi Pasuruan meletus), KPA mencatat peningkatan kekerasan terhadap petani.

Dalam 13 kasus terbaru terjadi penangkapan dan penahanan sedikitnya 143 petani disertai kekerasan seperti penembakan, penculikan, pemukulan, dan intimidasi.Tercatat 33 orang mendekam di tahanan kepolisian dan 1 orang tewas di Mamuju, Sulawesi Selatan. Juga terjadi pengusiran rakyat akibat konflik agraria antara perusahaan dengan masyarakat di sejumlah tempat.

Tercatat, 556 KK atau sedikitnya 1.200 jiwa—sebagian besar perempuan dan anak-anak—mengungsi selama konflik terjadi. Intensitas kekerasan ini terkait pula dengan diberlakukannya berbagai produk kebijakan yang membuka pintu represi terhadap rakyat seperti UU Perkebunan, UU Sumberdaya Air, UU Kehutanan, UU Pertambangan, dan Perpres 65/2006. Disahkannya UU Penanaman Modal belum lama ini juga tengah mengintai korban.

Hentikan otoritarianisme agraria

Rentetan peristiwa konflik agraria yang disertai kekerasan aparat hendaknya menjadikan pemerintah serius dalam menghentikan militerisme dan otoritarianisme di lapangan agraria yang diawali dengan mengevaluasi dan mengambil tindakan tegas terkait dengan penguasaan tanah untuk kepentingan sarana militer, apalagi kepentingan bisnis militer. Pemerintah harus kita dorong untuk segera melakukan langkah strategis. *Pertama,* mengidentifikasi, mengevaluasi, dan menertibkan segala bentuk penguasaan tanah serta sumber-sumber agraria oleh militer di atas tanah milik rakyat atau yang sedang dikuasai rakyat. Tak boleh lagi ada penguasaan tanah oleh militer, baik untuk kepentingan resmi militer apalagi untuk bisnis di lapangan agraria, dengan cara merampas tanah rakyat.

Kedua, seiring dengan rencana pemerintah untuk menjalankan

reforma agraria, tanah-tanah yang dikuasai oleh militer yang berasal dari tanah-tanah rakyat yang penguasaannya diperoleh dari cara-cara tidak sah dan disertai kekerasan dan tanah itu sedang dituntut rakyat hendaknya dijadikan objek land reform dan dikembalikan kepada rakyat. Sangat penting bagi pemerintah untuk segera mengembalikan tanah rakyat yang dirampas militer dan menjauhkan tempat latihan tempur militer dari tanah rakyat dan permukiman penduduk.

Ketiga, sebagai bagian dari reformasi militer, TNI/POLRI tak boleh lagi terlibat dalam konflik agraria yang memperhadapkan rakyat versus pengusaha maupun warga versus pemerintah dan BUMN. Penggunaan kekerasan dan keamanan (*repressive and security approach*) dalam penanganan konflik agraria tidak akan pernah menyelesaikan konflik agraria, malah akan melahirkan pelanggaran hak asasi manusia. Pimpinan TNI harus bersikap tegas kepada anggotanya. Dengan dalih apa pun, penembakan terhadap rakyat itu biadab, tak pantas dibela, apalagi dibenarkan. Jangan lindungi pelaku kekerasan karena bisa jadi preseden bagi yang lain untuk melakukan hal sama. Panglima TNI tak cukup minta maaf. Panglima mestinya segera memanggil komandan yang bertanggung jawab di lapangan, meminta keterangan utuh dan segera menjatuhkan sanksi keras kepada pelaku.

Keempat, untuk mengatasi dan menyelesaikan ribuan konflik agraria di Indonesia, diperlukan lembaga khusus penanganan dan penyelesaian konflik agraria yang bersifat komite nasional independen. Selama ini konflik agraria yang diproses dalam peradilan umum hanya menempatkan rakyat pada pihak yang selalu kalah dan tertutupnya ruang bagi rakyat untuk mengambil kembali tanahnya. Selain untuk menangani kasus lama dirancang pula strategi antisipatif agar kasus tanah struktural baru tak lagi bermunculan.

Kelima, kekerasan dan konflik agraria di Pasuruan harus jadi yang terakhir. Pihak berwenang harus mengusut tuntas pelanggaran hak asasi manusia dan menyelesaikan proses hukum melalui mekanisme peradilan HAM, bukan peradilan militer yang bersifat eksklusif dan serba tertutup. Komnas HAM dan kepolisian perlu membentuk

tim investigasi dan segera mengumpulkan bukti serta keterangan tentang apa yang sesungguhnya terjadi. Dengarkan kesaksian warga di lapangan, catat secara cermat, lalu jadikan sebagai dasar penanganan lebih lanjut. Wakil rakyat di DPR juga harus memberi perhatian serius atas tragedi ini dan mengambil langkah-langkah politis jangka panjang, misalnya inisiatif menyusun RUU Perlindungan Hak Asasi Petani.

Percepat reforma agraria

Yang paling mendasar adalah perlunya penyelesaian sengketa tanah berprinsip keadilan sosial yang mengutamakan hak rakyat (petani) sebagai korban. Pemerintah harus memperhatikan sejarah pemilikan tanah di lapangan dan tidak terpaku hanya pada bukti formal. Pendekatan yang sifatnya sosio-historis dan mengutamakan golongan ekonomi lemah hendaknya membuka kemungkinan dikembalikannya tanah ke tangan rakyat. Langkah penanganan kasus tanah selama ini dirasa tak lagi efektif dan belum menunjukkan hasil kerja menggembirakan.

Selagi kita belum punya kelembagaan khusus sebagaimana diusulkan di atas, struktur dan aparat BPN yang bertugas menangani perkara/konflik/sengketa tanah mesti bergerak lebih proaktif, cepat, dan sistematis. Pemerintah pusat dan daerah harus mengerahkan kemampuan dan sumber daya secara optimal sehingga hambatan mekanisme birokrasi tak perlu menunda, apalagi mengabaikan akar persoalan. Penanganan sengketa tanah tak akan berdampak banyak jika akar persoalan ketidakadilan agraria tidak dituntaskan.

Solusi utuh mengatasi sengketa tanah adalah merombak struktur penguasaan dan pemilikan tanah sehingga lebih berkeadilan. Pastikan rakyat miskin mendapatkan akses utuh atas tanah dan sumber-sumber kesejahteraannya. Berkaca pada Tragedi Pasuruan, gagasan untuk menghidupkan kembali Departemen Agraria, dan Peradilan Agraria serta membentuk Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria tampaknya patut kembali dicuatkan.

Komprehensifnya kelembagaan pengurus agraria ini akan menjamin kapasitas negara dalam menjadikan tanah dan kekayaan alam diperuntukkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Semoga saudara-saudara kita yang wafat akibat Tragedi Pasuruan diterima di sisi-Nya dan kita kenang sebagai pahlawan rakyat. Yang terluka segera sehat dan kembali bangkit meneruskan perjuangan. Yang ditangkap dan ditahan secara sewenang-wenang segera dibebaskan demi keadilan dan kemanusiaan.

Reforma agraria sejati yang sudah lama dinantikan jangan sampai terhambat oleh Tragedi Pasuruan dan yang sejenisnya. Justru reforma agraria sejati harus cepat direalisasi demi keadilan sosial bagi seluruh anak bangsa.***

Tabloid Opini Indonesia, Tahun II/Edisi 054/11–17 Juni 2007

Lembaga Reforma Agraria

POLITIK agraria yang dianut pemerintah sejak Orde Baru dan yang sampai sekarang belum mengalami perubahan mendasar adalah politik agraria yang condong kepada kepentingan modal besar, dan menegasikan hak-hak rakyat kecil atas pemilikan dan penguasaan tanah. Politik agraria semacam ini menghasilkan tiga fenomena di lapangan yang paling menonjol. *Pertama,* fakta terjadinya ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah, sebagian besar rakyat di desa tidak punya akses yang cukup terhadap tanah. Di sisi lain tanah dikuasai segelintir orang saja yang punya akses terhadap ekonomi dan politik (kapital dan kekuasaan). Setiap dekade, kecenderungannya jumlah petani tak bertanah terus meningkat, di sisi lain konsentrasi penguasaan tanah di beberapa gelintir orang semakin menguat. 30 juta lebih petani kita tidak mepunyai tanah sama sekali. Dia bekerja di sektor pertanian hanya sebagai buruh tani.

Kedua, konflik agraria, konflik agraria itu lebih luas dari sekedar sengketa tanah. Konflik agraria selama masa Orde Baru sampai hari ini terjadi karena penggunaan dan penyalahgunaan kewenangan negara dalam mengatur kebijakan pertanahan. Seringkali pemerintah atas nama negara menerbitkan ijin-ijin usaha bagi investasi asing atau dalam negeri untuk menguasai dan memiliki tanah. Pemerintah sering menerbitkan HGU, gemar mengeluarkan HPH untuk konglomerat besar. Di sektor pertambangan lebih parah lagi, mayoritas perusahaan tambang yang beroperasi di tanah air kita dikuasai oleh

pengusaha/investor asing.

Data KPA menjelaskan, sengketa tanah paling menonjol ada di 4 sektor, perkebunan, kehutanan, pertambangan dan fasilitas-fasilitas pemerintah dan militer. KPA mencatat sepanjang Orde Baru ada 1.753 kasus sengketa tanah struktural karena kebijakan negara, di antaranya sebanyak 29% dari angka itu melibatkan pihak militer baik TNI maupun Polri. Modusnya, pihak militer berkepentingan menjalankan bisnisnya, atau jadi *backing* bagi perusahaan yang mau menanamkan investasinya, dan militer berhadapan dengan rakyat karena bermaksud membangun sarana militer yang ada kaitannya dengan pertahanan dan keamanan.

Ketiga, kerusakan lingkungan, banyak data menunjukkan di lokasi-lokasi dimana perusahaan pertambangan besar menjalankan operasinya, kerusakan lingkungan terjadi sangat dahsyat, misalnya terjadi di Papua, ada satu wilayah yang setelah beroperasinya sebuah perusahaan tambang, sebuah gunung berubah menjadi danau beracun, dan sungai jadi tercemar.

***

Dalam hal politik agraria, sebenarnya kita sudah punya UU No. 5/1960 yang dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Sepanjang Orde Baru, UUPA dalam prakteknya dimandulkan, dan dikalahkan oleh undang-undang sektoral yang mengatur sumber-sumber agraria, UU kehutanan, UU pertambangan, UU perkebunan, dan UU sumber daya air. Kesemua UU itu punya semangat dan orientasi yang tidak sejalan dengan UUPA. Padahal UUPA merupakan payung hukum bagi semua sektor yang terkait dengan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sesuai pasal 33 konstitusi kita. Di situ disebutkan, ada hak milik individu, hak guna usaha bagi badan-badan hukum/usaha, ada hak pakai dan hak guna bangunan.

Lebih dari itu UUPA mengatur pentingnya penataan pemilikan dan penguasaan tanah. *Landreform* 1961-1965 mendasarkan diri pada

UUPA, prinsip terpenting tanah untuk rakyat. UUPA menekankan kebijakan agraria diorientasikan bagi golongan ekonomi lemah. *Landreform* jaman Bung Karno belum selesai dan tuntas dijalankan keburu terjadi pergantian rezim. Jika Bung Karno dan kawan-kawan punya orientasi politik agraria yang populis, sementara rezim pimpinan Jenderal Soeharto condong kepada kepentingan modal besar (kapitalistik). Persoalan agraria kemudian menjadi rumit dan kompleks. Orientasi politik agraria yang kapitalistik ini didasari oleh berbagai peraturan perundangan yang mereka buat.

Ketika Orde Baru berlalu, seharusnya reformasi 1998 itu di dalamnya termasuk reformasi di bidang pertanahan, lebih luasnya bidang agraria. Reforma agraria yang diusulkan KPA sejak tahun 1995 sebenarnya diharapkan bisa menjadi agenda resmi negara, karena program itu hanya bisa dilaksanakan oleh negara. Pintu untuk memulai reforma agraria itu kembali muncul ketika tahun 2001 MPR menerbitkan TAP No. IX tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Mestinya ketika UUPA masih ada dan TAP No. IX terbit, ini bisa jadi momentum baru menggulirkan reforma agraria secara menyeluruh.

***

Rezim yang berkuasa dari Habibie, Gus Dur, Mega, hingga SBY belum menyentuh perubahan mendasar politik agraria nasional. Pada pemerintahan SBY-JK sebenarnya ada sinyal ketika dalam dokumen resmi kampanye SBY 2004 ada satu agenda menjalankan reforma agraria, dalam rangka menangani kemiskinan dan pengangguran, serta dalam rangka revitalisasi pertanian dan pedesaan.

Momentum terakhir pidato awal tahun SBY, 30 Januari 2007, salah satu isinya tentang rencana memulai reforma agraria. Ada dua program yang disampaikan SBY, *pertama,* pembagian tanah secara gratis, dan *kedua,* sertifikat gratis bagi rakyat miskin. Program bagi-bagi tanah ini bagi rakyat menjadi angin segar, namun harus dipersiapkan secara matang oleh pemerintah maupun rakyatnya.

Inti reforma agraria adalah *landreform*, redistribusi pemilikan dan penguasaan tanah bagi tanah bagi rakyat miskin itu bagian *landreform*. Bagi-bagi tanah adalah program konkrit redistribusi itu. Ketika bicara peningkatan kesejahteraan petani, *landreform* saja tidak cukup, dia harus disertai dan diikuti program pendukung di bidang pertanian. *Landreform* harus disertai dengan penguatan posisi tawar petani, petani sebagai subyek, dan harus dipastikan sarana dan prasarana pertanian bagi petani itu dipermudah oleh pemerintah.

Solusinya satu, program ini harus dipimpin langsung oleh presiden, tidak bisa diserahkan kepada satu menteri atau BPN, karena melibatkan banyak sektor dan kepentingan. Kedua, secara kelembagaan diperlukan kelembagaan khusus untuk menghimpun departemen terkait. Di negara yang pernah menjalankan reforma agraria selalu disertai dasar hukum yang kuat dan kelembanggaan yang kuat pula. Konstitusi kita, khususnya pasal 33 menjadi rujukan utama reforma agraria, turunannya UUPA, TAP MPR No. IX/2001 memperkuat. Idealnya memang perlu ada UU khusus mengatur reforma agraria itu, setidaknya PERPPU atau PP paling minimal.

Soal kelembagaan, idealnya memang perlu ada Badan Otorita Reforma Agraria (BORA). Gambarannya, BORA harus dipimpin oleh presiden, anggotanya para menteri terkait. Fungsinya ada tiga: (1) menjalankan penataan pemilikan dan penguasaan tanah termasuk redistribusi, (2) menyelesaikan konflik agraria, dan (3) melakukan harmonisasi dan koodinasi lintar sektor antar lembaga. Apakah itu mungkin? Itu pertanyaan politik, tergantung komitmen presiden.

***

Kalau kita serius menjalankan reforma agraria, kita perlu memiliki tiga lembaga: (1) departemen atau kementerian agraria, (2) pengadilan agraria, dan (3) KNuPKA (Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria). Ketika UUPA diterbitkan maka menteri agraria itu ada. Zaman Soeharto berubah-rubah kelembagaan agraria ini. Pernah ada Kementerian Negara Agraria, kemudian dikerdilkan menjadi

Dirjen Agraria di bawah Depdagri, kemudian menjadi Badan Pertanahan Nasional (BPN). Kewenangan BPN semakin menciut soal agraria ini, karena hanya punya wewenang teknis administrasi pertanahan dan tak punya kewenangan pengurusan tata ruang dan peruntukan lahan. BPN seolah hanya seperti toko yang mengeluarkan sertifikat, siapa yang mampu membeli sertifikat akan dilayani BPN.

Ketika mau menjalankan reforma agraria berdasarkan UUPA, Departemen atau Kementerian Agraria harus dihidupkan lagi. Kesempatannya ada dalam pembahasan RUU Kementerian Negara, setidaknya kementerian. Artinya nanti ada menteri agraria yang punya posisi tawar sejajar menteri-menteri lain bukan subordinasi departemen lain. Perpres No. 10/2006 tentang BPN, posisi BPN langsung ada di bawah presiden dan bertanggungjawab langsung kepada presiden dan melaksanakan reforma agraria. Mengapa setengah-setengah? Langsung saja BPN sekarang ini menjadi Departemen Agraria, dengan syarat perlu ada reorientasi dari struktur pejabat dan aparat BPN sendiri. Cara berfikir lama yang hanya sebagai petugas administrasi pertanahan yang bertugas mengeluarkan sertifikat semata itu bisa dikikis.

Kita juga perlu Komisi Nasional untuk Penyelesaian Agraria (KNuPKA) untuk menyelesaikan sengketa tanah dan agraria diutamakan di luar pengadilan, secara kekeluargaan atau secara adat. Prinsipnya ada *transitional justice* untuk soal KNUPKA, satu pendekatan HAM dalam rangka melindungi hak-hak masyarakat yang selama ini menjadi korban sengketa tanah.

Berkaitan dengan Pengadilan Agraria, di era Soeharto ada pengadilan *landreform* namun undang-undangnya dihapus. Semua kasus sengketa tanah akhirnya masuk mekanisme hukum pengadilan umum. Kasus tanah dihadapi rakyat dalam pengadilan, rakyat lemah dan selalu dikalahkan pihak yang mempunyai kekuatan politik dan ekonomi. Penyiapan pengadilan agraria ini jadi penting ketika pemerintah bermaksud mulai menjalankan reforma agraria. Karena ada dua hal yang perlu diantisipasi sebelum menjalankan *landreform*

atau reforma agraria itu. *Pertama,* kasus sengketa tanah ribuan itu harus diselesaikan. *Kedua,* setiap *reform* itu punya potensi melahirkan konflik agraria baru. Ini harus diantisipasi sejak awal, dan diatasi oleh pengadilan khusus untuk itu.

Ketiganya harus efektif berjalan, kalau tidak, kita harus siap-siap menghadapi konflik yang lebih besar. Itu yang harus dicegah. Keberanian pemerintah untuk menjalankan reforma agraria harus diuji dalam praktek. Kita berharap pemerintah berani dan serius, sebab program sepopulis ini akan mendapat dukungan luas masyarakat selama dipersiapkan matang, dan potensi konfliknya diantisipasi secara ketat sejak awal.

Program ini bisa berjalan dengan baik, asal ada keseriusan pemerintah dalam arti melibatkan betul organisasi rakyat, serikat tani, termasuk masyarakat adat. Keterlibatan rakyat banyak itu menjadi penting karena pemerintah tidak bisa jalan sendiri. ***

Reforma Agraria Akhirnya Konflik Tanah

INISIATIF berbagai pihak untuk menyusun berbagai kebijakan dan peraturan perundang-undangan (legislasi) terkait agraria dan pengelolaan sumberdaya alam kini makin mendesak dilakukan. Kemendesakan ini terutama dikaitkan dengan makin marak dan kerasnya sengketa tanah atau konflik agraria yang terjadi di lapangan.

Siapa yang tak tersentak ketika menyimak sengketa tanah antara warga dengan pihak TNI AL di Pasuruan Jawa Timur (30 Mei 2007) yang menewaskan empat petani, delapan orang terluka tembak dan ratusan menderita. Ini tak cukup disebut insiden, tapi tragedi! Ya, tragedi kemanusiaan.

Tragedi Pasuruan meledak saat pemerintah menyiapkan pelaksanaan reforma agraria yang berintikan pengadaan tanah bagi rakyat miskin. Tragedi Pasuruan mengingatkan pentingnya penyelesaian sengketa tanah melalui reforma agraria sejati. Oleh karena itu, segenap usaha membentuk kebijakan legislasi baru terkait agraria dan pengelolaan sumberdaya alam mestilah diabadikan untuk mengakhiri konflik dan ketimpangan agraria sekaligus.

Potret kebijakan agraria

Dalam praktik semasa Orde Baru, kedudukan negara yang dominan dalam perundang-undangan, terbukti telah dimanfaatkan untuk mengejar pertumbuhan ekonomi dalam bentuk usaha-usaha peningkatan produktivitas tanpa memberi rakyat peran untuk ber-

prestasi dalam pemilikan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria itu serta untuk menikmati hasilnya. Lebih dari itu, politik agraria yang demikian menghasilkan konflik agraria yang luar biasa banyaknya.

Konflik agraria yang diwarisi saat ini adalah buah dari politik agraria Orba. Politik agraria itu bukan hanya tidak secara konsekuen menjalankan pembaruan agraria *(agrarian reform)* tetapi justru menampilkan semangat anti pembaruan agraria dan menggagalkan perwujudan keadilan agraria. Politik agraria Orde Baru tersebut bermula dari digesernya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) 1960 dari posisinya sebagai undang-undang induk menjadi undang-undang sektoral, dengan ditetapkannya berbagai undang-undang pokok lainnya, seperti ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan (UU No. 5 tahun 1967).

Dengan sektoralisme ini, kebijakan manajemen dan praktik pembangunan agraria dilakukan secara terpusat dan diabdikan untuk kepentingan pertumbuhan dan akumulasi modal, dengan mengabaikan dan melanggar hak-hak rakyat atas sumber-sumber agraria. Dengan dijadikannya hukum sebagai alat untuk memfasilitasi kepentingan dan pertumbuhan akumulasi modal, lembaga-lembaga pemerintahan sektoral telah memberikan berbagai hak-hak baru atas sumber-sumber agraria untuk proyek-proyek bermodal besar di atas sumber-sumber agraria yang telah dimuati hak-hak rakyat. Konflik agraria yang kemudian terjadi ialah konflik agraria struktural yang di dalamnya sangat menonjol manipulasi dan kekerasan terhadap rakyat.

Memperhatikan pendekatan tersebut, di masa reformasi ini sudah waktunya dilakukan koreksi yang mendasar terhadap politik agraria orde baru. Koreksi tersebut harus mengedepankan kedaulatan rakyat atas penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria. Secara ideal, koreksi ini tetap meneguhkan visi bahwa penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria dijalankan untuk mencapai kemajuan keadilan sosial dan kemakmuran rakyat—sebagaimana yang

telah diletakkan dasar-dasarnya oleh UUPA 1960 dengan konsepsi pembaruan agraria *(agrarian reform)*.

Hakikat dari koreksi ini tentu bukan hanya teknis melainkan dimulai dari koreksi filosofis tentang hubungan negara dan rakyat yang intinya kekuasaan negara terbatas dan dibatasi. Koreksi ini akan dan harus diefektifkan untuk memberikan dasar keabsahan hukum (legalitas) dan sekaligus pembenaran (legitimasi) bagi rakyat agar mereka secara lebih bermakna dan berpartisipasi dalam setiap aktivitas pembangunan, khususnya yang berkenaan dengan ikhwal pemilikan, pemanfaatan dan pengelolaan sumber-sumber agraria.

Dengan dasar-dasar tersebut, fungsi sumber agraria ditempatkan sebagai sarana pemberdayaan rakyat untuk melepaskan diri dari ketergantungan atau dari kemungkinan tereksploitasi kekuatan-kekuatan ekonomi besar. Keadaan yang hendak diwujudkan adalah keadilan agraria yakni suatu keadaan di mana terjamin tidak terjadinya konsentrasi penguasaaan dan pemanfaatan atas sumber-sumber agraria.

Konflik agraria

Ada dua gejala yang dikhawatirkan "mengganggu" upaya menyusun legislasi pro reforma agraria yakni terbitnya berbagai UU yang masih pro modal besar dan kekerasan dalam konflik agraria di lapangan. Ketika pemerintah menyiapkan pelaksanaan reforma agraria mengacu pada UU Pokok Agraria 1960, pada saat yang sama DPR menerbitkan UU Penanaman Modal sebagai karpet merah meluluskan "penjajahan" baru di tanah air. Tragedi Pasuruan membuktikan otoritarianisme di lapangan. Perlindungan atas HAM bagi rakyat masih jauh dari yang diharapkan. Pelaksanaan pembaruan agraria (reforma agraria) dikhawatirkan tersandera oleh perilaku represif aparat. Dari 1.753 kasus yang direkam Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) pada 1970-2001 tak kurang 29% kasus melibatkan militer.

Beranjak dari tingginya keterlibatan militer dalam konflik agraria di Indonesia dan hampir semua konflik berujung kekerasan dan

jatuhnya korban dari pihak rakyat maka KPA menyatakan beberapa hal. *Pertama,* agar pemerintah segera untuk mengidentifikasi dan menertibkan segala penguasaan tanah dan sumber-sumber agraria oleh militer di lapangan agraria yang sedang dikuasai rakyat. *Kedua,* seiring dengan reforma agraria maka tanah-tanah yang dikuasai militer yang berasal dari tanah rakyat, yang penguasaannya diperoleh dengan cara kekerasan dan sedang dituntut oleh rakyat agar dijadikan objek *landreform* harus dikembalikan kepada rakyat. *Ketiga*, sebagai realisasi proses reformasi TNI/Polri maka TNI/Polri tidak boleh lagi melibatkan diri dalam konflik agraria yang melibatkan rakyat versus pengusaha.

Keempat, untuk menyelesaikan ribuan konflik agraria di Indonesia maka diperlukan lembaga khusus yang menangani penyelesaian konflik agraria yang bersifat komite nasional. Dan terakhir, terkait dengan kekerasan dan konflik agraria di Pasuruan, KPA mendesak agar DPR dan Komnas HAM untuk mengusut secara tuntas pelanggaran HAM serta menyelesaikan proses hukum dalam mekanisme peradilan HAM bukan peradilan militer. Selanjutnya segera mengembalikan tanah rakyat dan merelokasi tempat latihan tempur dari tanah-tanah milik rakyat.

Agar pembaruan agraria berhasil, jajaran pemerintahan mesti tahu, mau dan mampu menjawab akar problem agraria. Keikutsertaan rakyat melalui organisasi-organisasinya yang sejati perlu didorong dan ditumbuhkembangkan. Tanpa kematangan pemerintah dan rakyatnya, reforma agraria terancam menyimpang dari tujuan dan gagal sasaran. Setelah pidato pada awal tahun diucapkan, kini publik menanti langkah nyata presiden dan seluruh jajarannya untuk menyiapkan dan mulai menjalankan reforma agraria secara lebih matang. ***

Suara Pembaruan, 19 Juni 2007

Meruya, Pasuruan, dan Reforma Agraria

MERUYAKNYA sengketa tanah Meruya di Jakarta yang turut menaikkan tensi politik Ibukota dan meletusnya tragedi Pasuruan Jawa Timur yang menjatuhkan empat korban jiwa di pihak rakyat (30/05/07) telah melambungkan isu agraria ke puncak perhatian publik. Tersedotnya perhatian publik atas hal itu nyaris menenggelamkan isu strategis lain terkait kebijakan agraria nasional.

Pemerintah berniat memulai reforma agraria tahun 2007 dengan menyiapkan tanah seluas 9,25 juta ha, untuk dibagikan gratis kepada kaum miskin. Ini terobosan strategis dalam mengurangi kemiskinan dan pengangguran. Sebanyak 40 juta orang miskin, 67 persen terkonsentrasi di pedesaan dan sekitar 90 persen yang bergantung pada pertanian. Itulah kenyataan yang hendak diatasi program reforma agraria ini. Joyo Winoto (Kepala BPN RI) berkali-kali mengutarakan program ini tak sekadar bagi-bagi tanah, tetapi *land reform plus access reform*. Rakyat tak sekadar diberi tanah, tapi diberi kemudahan dalam mengakses sumber ekonomi, seperti kredit, pendidikan, bibit, pupuk, penataan produksi, hingga distribusi dan konsumsinya.

Artikel ini mencermati "kembali" rencana pemerintah memulai reforma agraria, dengan menjadikan Meruya serta Pasuruan sebagai cermin pembelajaran.

Meluaskan makna

Reforma agraria dimaksudkan mengatasi masalah sosial ekonomi pedesaan terkait penguasaan tanah dan sumber daya alam. Restrukturisasi penguasaan, penggunaan, pemanfaatan tanah, dan kekayaan alam ialah unsur penting reforma agraria. Tujuannya, agar tidak terjadi konsentrasi penguasaan dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam, memastikan hak rakyat atas tanah dan kekayaan alam, serta menjamin keberlangsungan dan kemajuan sistem produksi rakyat setempat.

Praktik penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam yang melahirkan ketimpangan di masa lalu jelas melahirkan kelompok rakyat tak bertanah, petani gurem, dan termasuk kaum miskin di perkotaan. Akibat lainnya adalah maraknya konflik dan sengketa agraria yang bersifat struktural.

Dalam catatan KPA terdapat 1.753 kasus dengan luas tanah yang disengketakan 10.892.203 ha dan melibatkan 1.189.482 keluarga dalam periode 1970-2001. Sepanjang Januari-April 2007 saja—sebelum tragedi Pasuruan—, KPA mencatat 13 kasus terbaru yang menyebabkan penangkapan dan penahanan sedikitnya 143 petani disertai kekerasan seperti penembakan, penculikan, pemukulan, dan intimidasi. Setidaknya 33 orang mendekam di tahanan kepolisian dan satu orang tewas di Mamuju, Sulawesi Selatan. Terjadi pula pengusiran rakyat akibat konflik agraria antara perusahaan dan masyarakat di sejumlah tempat. Paling tidak 556 keluarga atau sedikitnya 1.200 jiwa sebagian besar perempuan dan anak-anak mesti mengungsi selama konflik terjadi.

Sementara BPN sendiri mengidentifikasi 2.810 kasus tanah di masa lalu yang belum terselesaikan. Sepanjang pemerintah tak menjalankan reforma agraria, konflik agraria ini terus bertambah dan cenderung mengeras. Karenanya, program reforma agraria yang hendak dijalankan harus diluaskan maknanya dari sekadar redistibusi lahan dan sertifikasi menjadi Reforma Agraria Sejati.

Perluasan makna itu mencakup berapa hal strategis. *Pertama*,

tanah seluas 9,25 juta ha yang akan dibagikan kepada rakyat tak hanya berasal dari bekas hutan konversi, tetapi mencakup tanah-tanah yang dikuasai monopolistik oleh negara maupun swasta. Kenapa tidak tanah-tanah yang dikuasai badan usaha yang izinnya diperoleh dari kebijakan politik agraria kapitalistik dan sering kali melanggar rasa keadilan sosial rakyat di sektor perkebunan besar, kehutanan, pertambangan, kita proyeksikan sebagai objek reforma agraria? Mengingat saat ini banyak tanah yang diduduki dan dikuasai rakyat melalui okupasi maupun *re-claiming,* maka tanah-tanah itu harusnya terintegrasi dengan program reforma agraria yang hendak dijalankan melalui legalisasi penguasaannya.

Kedua, penerima manfaat (subjek *reform*) program reforma agraria harus diutamakan dan sungguh bagi rakyat miskin. Dalam identifikasi penerima manfaat akan lebih baik bila pemerintah tetap menjadikan PP No 224 Tahun 1961 sebagai acuan utama. Sebab PP ini taat asas pada UUPA No 5/1960 yang berprinsip tanah untuk rakyat. Dalam PP ini terdapat sembilan penerima prioritas pembagian tanah yang bila dikelompokkan: petani penggarap, buruh tani, petani gurem, petani tak bertanah. Melihat kenyataan sosial sekarang, kemiskinan tak hanya pada petani. Karenanya kaum nelayan, miskin kota, buruh, dan masyarakat adat serta korban konflik/sengketa agraria, harus juga jadi penerima manfaat reforma agraria.

Hanya dengan kepastian objek dan subjek inilah, harapan reforma agraria akan efektif mengurangi kemiskinan dan pengangguran serta menuntaskan ribuan konflik agraria struktural dapat jadi lebih mungkin.

Matangkan prasyarat

Kemauan politik pemerintah menjalankan reforma agraria menjadi syarat utama. Syarat lainnya organisasi rakyat (tani) yang kuat, data agraria yang lengkap dan akurat, terpisahnya elite politik dengan elite bisnis, dan dukungan militer (Gunawan Wiradi; 2000). Sekalipun prasyarat ini belum sepenuhnya tersedia, hendaknya reforma agraria

tak ditunda. Kita harus memulai sambil mematangkan prasyarat yang dibutuhkan. Peran pemerintah mutlak dalam reforma agraria karena mustahil ada reforma agraria tanpa peran penyelenggara negara. Solon Baraclough menyatakan reforma agraria tanpa melibatkan negara adalah *contradiction in term* (Noer Fauzi; 2003).

Di sisi lain, keterlibatan organisasi rakyat (tani) sangat menentukan berhasil tidaknya reforma agraria. Kita tak boleh bergantung pada kedermawanan pemerintah dan pasar politik yang ada. Pengalaman negara yang menjalankan reforma agraria atas kedermawanan pemerintah, hasilnya tidak berkelanjutan dan mudah dibalikkan. Keterlibatan organisasi rakyat tak boleh semu dan setengah-setengah. Organisasi rakyat harus terlibat mulai perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasinya. Saat ini, puluhan organisasi rakyat tumbuh di level nasional, regional, sampai lokal. Umumnya organisasi rakyat lahir dari konflik agraria. Sebagian sudah mempraktekkan pembaruan agraria, merombak struktur, menata produksi dan memberdayakan pemerintah lokal.

Tak ada alasan bagi pemerintah demokratis yang hendak menjalankan reforma agraria untuk tidak melibatkan organisasi rakyat. Pemerintah yang baik dan organisasi rakyat yang kuat merupakan pilar utama reforma agraria. Pekerjaan awal yang mendesak dilakukan bersama antara pemerintah dan rakyat adalah menentukan subjek dan objek *reform*, merumuskan mekanisme pelaksanaan, membentuk serta mengisi kelembagaan pelaksana reforma agraria.

Sengketa tanah Meruya dan Pasuruan memang harus dituntaskan dengan prinsip keadilan sosial bagi rakyat. Dari kasus Meruya kita ditantang merumuskan reforma agraria di perkotaan yang menjamin kehidupan warga kota serta menertibkan sistem administrasi pertanahan. Dari tragedi Pasuruan kita perlu menyiapkan reforma agraria di pedesaan untuk keadilan petani sekaligus reposisi militer di dunia agraria.

Solusi nasional yang diyakini mampu mencabut akar sebab seluruh sengketa/konflik tanah adalah mempercepat pelaksanaan

reforma agraria sejati sembari mematangkan berbagai prasarat yang diperlukan. Mengerasnya konflik agraria harus jadi suluh mempercepat terbitnya fajar keadilan sosial berbasis keadilan agraria.***

(Artikel ini ditulis bersama oleh Usep Setiawan dan Idham Arsyad)

Sinar Harapan, *25 Juni 2007*

Kelembagaan Penuntas Konflik Agraria

SAMPAI saat ini belum jelas ujung penyelesaian konflik agraria di Alas Tlogo Pasuruan, Jawa Timur, (30/5/7) yang menewaskan empat warga sipil dan melukai tujuh lainnya. Belajar dari kasus-kasus konflik agraria yang melibatkan militer sebelumnya, penyelesaiannya diserahkan ke pengadilan militer yang tertutup dan penuh teka-teki.

Tampaknya hal ini akan terulang dalam penanganan kasus Pasuruan, padahal kita mengidealkan tindak kekerasan aparat negara terhadap warga negara dibawa ke pengadilan HAM atau ke peradilan umum. Di sisi lain, sengketa tanah yang memicu kekerasan terhadap warga juga belum jelas penyelesaiannya. Pihak TNI dalam dialog bersama 11 kepala desa yang difasilitasi oleh Pemda Pasuruan sempat menawarkan relokasi warga, tetapi masyarakat tidak menerima. TNI ngotot dengan tawarannya sedangkan masyarakat tetap kukuh menginginkan tanahnya utuh dikembalikan.

Jika diurut sebab kekusutan persoalan agraria kita, salah satunya karena tidak terdapat instrumen mekanisme dan kelembagaan penyelesaian konflik agraria. Dulu, di masa Soekarno kita punya pengadilan landreform, tetapi dihapuskan di masa Soeharto tahun 1970. Sejak saat itu, seluruh konflik agraria dilarikan ke peradilan umum. Peradilan umum tak bisa menyelesaikannya, bukan hanya karena kewenangan dan kecakapan hakim, tetapi karakter konflik agraria kita yang berubah seiring dengan tidak dijalankannya reforma agraria

selama 30 tahun lebih.

Konflik agraria adalah konflik struktural, yakni yang timbul karena kebijakan pemerintah. Yang berkonflik bukan antar rakyat dengan rakyat, tetapi rakyat versus pemodal besar, dan/atau rakyat versus pemerintah termasuk BUMN. Umumnya konflik agraria berawal dari proses "negaraisasi" tanah-tanah yang sudah lama dikuasai dan didiami rakyat. Atas nama hak menguasai dari negara, pemerintah kemudian memberikan alas klaim atau hak pemanfaatan baru bagi badan-badan usaha swasta atau pemerintah. Jadi, konflik agraria ini warisan dari kebijakan masa lalu, yang belum kunjung ditangani serius oleh pemerintah produk reformasi.

Kekerasan dan intimidasi

Ciri lain dari konflik agraria struktural adalah penggunaan cara-cara penindasan dan penaklukan kepada rakyat. Penindasan yang bersifat fisik, seperti intimidasi, teror, kekerasan fisik, pembuldoseran tanah dan tanaman, penangkapan, isolasi warga, dsb. Sedang pola penaklukannya sering dilakukan delegitimasi hak rakyat, penetapan ganti rugi sepihak, manipulasi kehendak rakyat, dicap PKI atau anti pembangunan, dsb.

Memahami karakter konflik agraria di atas, maka proses hukum yang selama ini digunakan untuk menyelesaikan konflik agraria (termasuk sengketa tanah) tidak pernah bisa mampu menyelesaikannya secara tuntas. Proses yang ada menempatkan rasa kemanusiaan dan keadilan sosial rakyat korban konflik/sengketa masih jauh dari harapan. Oleh karena itu, kini tengah dibutuhkan mekanisme dan kelembagaan baru yang khusus menangani dan menyelesaikan seluruh konflik agraria di masa lalu sekaligus mengantisipasi konflik di masa depan. Rencana dimulainya pelaksanaan reforma agraria tahun 2007 ini jelas membutuhkan kelembagaan khusus untuk menangani konflik yang dimungkinkan muncul akibat dijalankannya reform.

Perspektif baru yang penting dijadikan dasar penyelesaian

konflik agraria adalah bagaimana hukum mampu menjawab dan memenuhi kebutuhan akan keadilan substantif bagi rakyat yang selama ini menjadi korban konflik agraria. Pendekatan pembuktian legal-formal atas pemilikan tanah yang dipersengketakan terbukti gagal menghadirkan keadilan bagi korban. Kenapa pemenuhan rasa keadilan ini harus didahulukan? Karena proses perampasan dan penggusuran tanah-tanah rakyat untuk berbagai kepentingan pengusaha maupun penguasa pada umumnya menempatkan pihak rakyat sebagai korban yang nyaris tanpa perlindungan. Tindakan kekerasan aparat seperti di Alas Tlogo, Pasuruan, bukanlah insiden tunggal, melainkan konsekwensi logis dari diterapkannya politik dan kebijakan agraria masa lalu yang kapitalistik dan otoriter—condong membela ekonomi—politik kuat.

Dalam persprektif keadilan bagi korban, walaupun pemilikan tanah oleh TNI AL di Pasuruan secara legal-formal dianggap sah karena ada alas hak yang bernama Hak Pakai sebagaimana diatur UUPA No.5/1960, tapi yang perlu dicermati serius adalah proses lahirnya hak tersebut dan dampak sosial-ekonominya bagi warga sekitar. Dari catatan kronologis kasus Pasuruan diperoleh bukti adanya represi yang dilakukan aparat kepada warga dan indikasi penyimpangan prosedur penerbitan hak atas tanahnya.

Negara tidaklah memiliki

Faktanya, dalam banyak kasus sengketa tanah struktural sejak Orde Baru konsep hak menguasai dari negara atas tanah dan sumber agraria lainnya telah secara salah dimaknai dan dipraktikkan selaiknya asas *domeinverklaring* yang menempatkan pemerintah sebagai penyelenggara negara seolah-olah pemilik tanah. Konsepsi barat ini telah dikubur UUPA No.5/1960, kemudian diteguhkan bahwa bangsa Indonesialah pemilik tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa.

Perlu diingatkan, bahwa negara tidaklah "memiliki" tanah melainkan "menguasai" tanah untuk kemakmuran rakyat. Konsep memiliki dan menguasai jelas beda. Penguasaan negara pun telah

diberi rambu-rambu yang tegas. Pasal 2 (3) UUPA menggariskan: "Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur". Inilah keadilan substantif politik agraria yang diamanatkan para pendiri republik. Oleh karena itu, ketika kita mendorong lahirnya mekanisme dan kelembagaan khusus untuk menyelesaikan konflik agraria, sebenarnya ini merupakan bagian dari usaha mengembalikan posisi negara ke dalam konteks pelayan kepentingan rakyat.

Beberapa hal strategis yang harus bisa dicapai kelembagaan penyelesaian konflik agraria ini meliputi: (1) memungkinkan rakyat mengadukan tanahnya yang dirampas pada masa lalu, (2) menguatkan posisi rakyat dalam hal pemilikan tanah, (3) memungkinkan rakyat mendapatkan keadilan melalui pemulihan, penggantian terhadap kerugian dan hak-haknya yang dirampas oleh proses masa lalu, dan (4) memungkinkan satu terobosan hukum yang menjadi pintu masuk untuk mendekontruksi sistem hukum yang tidak memenuhi rasa keadilan rakyat (lihat: Kertas Posisi KPA No.10/2001).

Konflik agraria yang menelan banyak korban di pihak rakyat, hendaknya membuka mata hati dan pikiran semua pihak yang berwenang untuk menyelesaikannya secara tuntas. Karena instrumen hukum yang ada terbukti tidak lagi memadai, maka pembentukan lembaga Negara yang khusus bertugas menangani dan menuntaskan konflik agraria menemukan relevansi dan urgensinya.

Kita ditantang untuk membuka kemungkinan pembentukan Peradilan Agraria dan/atau Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria guna memenuhi keadilan sosial sekaligus memberikan kepastian hukum yang mensejahterakan bangsa.***

(Artikel ini ditulis bersama oleh Usep Setiawan dan Idham Arsyad)

Suara Pembaruan, 19 Juli 2007

Lahan Pertanian dan Hak Asasi Petani

PENYUSUNAN Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pengelolaan Lahan Pertanian Pangan Abadi yang diprakarsai oleh Departemen Pertanian RI bersama DPR RI menarik untuk dicermati, seiring dengan rencana pemerintah untuk mulai melaksanakan reforma agraria di tahun 2007 ini.

Keberadaan RUU ini merupakan respons pemerintah atas menyusutnya lahan pertanian yang mengancam ketahanan pangan nasional. Tersedianya lahan pertanian yang cukup dan meningkatnya produktivitas pertanian dibutuhkan untuk mencukupi ketersediaan pangan, sekaligus meningkatkan kesejahteraan petani sebagai inti dari revitalisasi pertanian.

Draf II (14 Juni 2007) RUU Lahan Pertanian Pangan Abadi mengandung lima poin pertimbangan, dua poin mengingat, mencakup 12 bab, dan 40 pasal. Konsideran RUU ini, mengingat pada UUD 1945 (Pasal 20 ayat [1], Pasal 21, dan Pasal 33) dan UU No 26/2007 tentang penataan ruang. Pada bagian menimbang digariskan; "*bahwa dengan semakin meningkatnya pertambahan penduduk dan kebutuhan perumahan serta perkembangan ekonomi, mengakibatkan terjadinya alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian, sehingga mempengaruhi kedaulatan dan ketahanan pangan*".

Kita memang tengah membutuhkan komitmen nasional untuk mencegah laju konversi lahan pertanian, menciptakan kedaulatan pangan, sekaligus melindungi hak-hak asasi petani.

Cegah Konversi

Martin Sihombing (*Bisnis Indonesia*, 03/4/07) melaporkan bahwa dalam periode 1980-2005, sumber pertumbuhan produksi padi bertumpu pada peningkatan produktivitas. Pada 1980-1989, produktivitas padi tumbuh 3,53 persen dan periode 2000-2005 tumbuh 1,22 persen. Sedangkan pada periode 1980-1989, luas panen tumbuh 1,78 persen dan pada periode 2005 minus 0,17 persen. Peningkatan padi menunjukkan titik jenuh dimulai sejak swasembada beras 1984.

Kalau pada periode 1981-1989 neraca sawah masih positif 1,6 juta hektare (ha), maka periode 1999-2002 neraca sudah negatif 400.000 ha. Ini menunjukkan laju konversi lahan sawah makin tinggi. Apabila kondisi yang demikian dibiarkan, sangat mungkin dalam 10 tahun ke depan kemampuan negara dalam memproduksi padi akan sangat berkurang. Menurut Badan Pusat Statistik, konversi lahan ke nonpertanian mencapai 110.000 ha per tahun (1992-2002). Konversi lahan sawah di Jawa sebagian besar (58,3 persen) berupa alih guna jadi permukiman. Di Sumatera dan pulau lainnya, 50,6 persen beralih fungsi menjadi lahan pertanian nonsawah.

Pasal 3 RUU ini mengungkap 9 tujuan pengelolaan lahan pertanian pangan abadi: (a) menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan, (b) mewujudkan ketahanan dan kedaulatan pangan; (c) meningkatkan kesejahteraan dan pemberdayaan masyarakat; (d) mencegah alih fungsi lahan pertanian pangan; (e) mendorong pengalihan fungsi lahan non-pertanian pangan ke pertanian pangan serta mendorong pembukaan lahan baru pertanian pangan abadi; (f) memperkuat jaring pengaman sosial ekonomi kerakyatan; (g) memperkuat penyediaan lapangan kerja produktif; (h) mempetahankan keseimbangan ekologis; dan (i) mempertahankan multifungsi pertanian.

Politik agraria nasional akan menentukan corak peraturan perundang-undangan dan praktik kebijakan agraria di lapangan. Sepanjang Orde Baru, pengkhianatan terhadap UU Pokok Agraria No 5/1960 (UUPA) dilakukan secara konsisten. Hal ini tercermin dari

orientasi dan praktik politik agraria yang ditopang oleh berbagai produk peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kekayaan alam yang abai prinsip populisme UUPA.

Implikasinya, di sektor pertanian terjadi ketidakadilan agraria yang akut. Hasil lima kali Sensus Pertanian (SP) menunjukkan rata-rata penguasaan tanah oleh petani di Indonesia terus menurun, dari 1,05 ha (1963) menjadi 0,99 ha (1973), lalu jadi 0,90 ha (1983), lantas 0,81 ha (1993), dan tahun 2003 sudah di bawah 0,5 ha. Jumlah petani gurem pada 1983 mencapai 40,8 persen, tahun 1993 jadi 48,5 persen, dan 2003 berjumlah 56,5 persen. Sempitnya penguasaan lahan jadi faktor penting penyebab kemiskinan petani.

Secara substansi, draf RUU ini ternyata tidak bersangkut paut dengan rencana pemerintah untuk menjalankan reforma agraria. RUU ini juga tidak merujuk kepada UUPA 1960 sebagai payung hukum atas bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dengan tak terkaitnya substansi RUU ini dengan reforma agraria dan UUPA maka dapat disimpulkan (sementara) bahwa RUU ini dilatarbelakangi oleh politik agraria dan kebijakan pertanian yang belum mencerminkan kehendak menuntaskan problem pokok agraria dengan mengacu cita-cita para pendiri republik.

Secara kontekstual, RUU ini hanya menjawab satu persoalan dari sejumlah masalah yang tengah melilit pertanian kita: penyediaan lahan untuk produktivitas pertanian guna mencapai ketahanan pangan. Dua problem utama agraria, ketimpangan penguasaan/pemilikan tanah dan maraknya konflik/sengketa pertanahan tak tersentuh RUU ini. Ketimpangan dan konflik harus diselesaikan terlebih dulu, atau dibuat terintegrasi dengan legislasi mengenai pengadaan dan pengelolaan lahan pertanian pangan abadi. Tanpa didahulukannya penyelesaian ketimpangan dan konflik, dikhawatirkan RUU ini tak efektif mengatasi sumber persoalan, malah berpotensi memperkusut keadaan.

Hak Asasi Petani

Di luar soal ketersediaan lahan (objek), legislasi untuk melin-

dungi hak-hak petani (subjek) juga tak kalah penting dipikirkan. Untuk itu, pemerintah dan DPR hendaknya mulai mengambil langkah nyata merumuskan RUU perlindungan hak asasi petani—sebagaimana tercantum dalam daftar Prolegnas DPR. Untuk itu Deklarasi Cibubur layak dirujuk.

Hasil "Konferensi Nasional Pembaruan Agraria untuk Perlindungan dan Pemenuhan Hak-hak Asasi Petani" (Komnas HAM, dkk, 17-20 April 2001) di Cibubur Jakarta telah merinci peta situasi dan kondisi serta argumen-argumen pokok sebagai dasar pijakan hak asasi petani. Mukadimah Deklarasi Cibubur menyatakan: "*... sesuai dengan Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, Negara wajib mengakui hak-hak petani untuk mencapai taraf penghidupan yang layak bagi diri dan keluarganya, dan hak untuk bebas dari kelaparan, melalui tindakan pembaruan agraria*".

Deklarasi hak asasi petani mencakup 8 bagian dan 67 tujuh butir, meliputi: hak-hak petani atas hidup dan atas penguasaan dan pemakaian sumber daya alam dan kemampuan pribadinya; hak petani atas produksi dan konsumsi, serta pemasaran produk, pengadaan asupan, dan jaminan mutu akan produknya. Diuraikan pula hak petani untuk berorganisasi, dan melanjutkan keturunannya serta makhluk hidup lainnya yang menjamin kelangsungan hidupnya, dan hak atas pengungkapan.

Selain pemerintah dan legislatif, M. Ridha Saleh (aktivis lingkungan dan agraria) dkk yang baru terpilih sebagai anggota Komnas HAM (2007-2012) sewajarnya menaruh perhatian serius terhadap hak asasi petani sebagai bagian dari pelaksanaan reforma agraria sejati. Semakin terlindungi dan terpenuhi hak petani, makin maju penegakan HAM di Indonesia. ***

Sinar Harapan, 3 Agustus 2007

Agar Reforma Agraria Tepat Sasaran, Tanpa Korban

SALAH satu persoalan rumit di bidang pertanian yang hingga kini belum dapat dipecahkan adalah maraknya alih fungsi (konversi) lahan pertanian ke non-pertanian. Banyak data menunjukkan betapa konversi lahan pertanian ini telah terjadi begitu massif dan nyaris tak ada cara mujarab untuk menghentikannya.

Kita mafhum, tersedianya lahan pertanian yang cukup adalah prasyarat bagi terjaganya produktivitas pertanian dalam rangka mencukupi ketersediaan pangan. Tak terkendalinya konversi lahan pertanian menjadi batu sandungan yang potensial terhadap (rencana) pelaksanaan reforma agraria, karena salah satu tujuan dari reforma agraria adalah penyediaan lahan pertanian yang cukup bagi keluarga tani, terutama petani miskin.

Dalam konteks inilah, inisiatif Departemen Pertanian RI bersama DPR RI menyusun RUU tentang Pengelolaan Lahan Pertanian Pangan Abadi (PLPPA) patut diapresiasi. RUU PLPPA ini sebagai respon pemerintah atas menyusutnya lahan pertanian yang mengancam ketahanan pangan nasional. Di dalamnya terkandung 5 poin pertimbangan, 2 poin mengingat, mencakup 12 bab, dan 40 pasal. Kedua belas bab dimaksud meliputi: ketentuan umum, asas tujuan dan ruang lingkup, perencanaan dan penetapan, pembinaan dan pemanfaatan, pengendalian dan perlindungan, pengawasan, penelitian dan pengembangan. Dicakup juga sistem informasi, partisipasi masya-

rakat, pembiayaan, ketentuan pidana, dan ketentuan penutup. Konsiderannya, mengingat Pasal 20 ayat (1), Pasal 21, dan Pasal 33 UUD 1945, dan UU No.26/2007 tentang penataan ruang (Draft II, 14 Juni 2007).

Data Badan Pusat Statistik menunjukkan konversi lahan ke nonpertanian mencapai 110.000 ha per tahun (1992-2002). Mengutip Bomer Pasaribu (2007), ketersediaan lahan untuk usaha pertanian merupakan conditio sine-qua non untuk mewujudkan pertanian berkelanjutan, terutama dalam mewujudkan ketahanan pangan nasional.

Kehilangan produksi dan kemiskinan baru

Meminjam data Badan Pertanahan Nasional (BPN), Agus Wariyanto mengabarkan lebih dari 50.000 ha sawah irigasi teknis telah menjadi lahan nonpertanian. Bila diasumsikan yang sudah beralih fungsi bisa ditanami padi dan dipanen dua kali setahun dengan produksi lima ton gabah/ha, maka kehilangan produksi mencapai 500.000 ton gabah setiap tahun (*Suara Merdeka,* 4/5/07).

Abdul Haris (2003) mencatat dampak dari konversi lahan pertanian adalah semakin sempitnya atau bahkan hilangnya lahan subur untuk lahan pertanian produktif yang dapat menghasilkan pangan yang cukup bagi sekira 228 juta penduduk Indonesia yang tetap tumbuh dengan pesat. Hilangnya lahan pertanian sebagian petani gurem ini dapat menghasilkan kemiskinan baru di perdesaan dan perkotaan. Alasannya, tenaga kerja pertanian kehilangan pekerjaannya, di lain pihak mereka tidak punya keahlian untuk masuk sektor industri, sektor jasa, atau sektor lainnya (*Pikiran Rakyat,* 20/5/03).

Untuk memperkuat kemampuan produksi beras, Mentan Anton Apriyantono menegaskan perlunya kebijakan pengendalian laju konversi lahan sawah dan memperbesar kemampuan negara mencetak lahan pertanian baru. DPR pun membuat keputusan No.07A/DPR-RI/I/2006-2007 tentang Program Legislasi Nasional (Proglegnas) yang menempatkan RUU PLPPA sebagai prioritas 2007, di

urutan 29 (*Bisnis Indonesia,* 03/4/07).

Selain merumuskan RUU PLPPA, Deptan juga mencanangkan Panca Yasa sebagai landasan fundamental pembangunan pertanian 2007 dan masa depan. Panca Yasa berisi rencana perbaikan infrastruktur pertanian, pengaktifan kembali kelompok tani, perbaikan sistem penyuluhan, fasilitasi pembiayaan pertanian dan pemasaran hasil pertanian yang memfasilitasi kelancaran pemasaran, baik pasar dalam negeri maupun ekspor.

Sejumlah pihak tak terlalu berharap RUU PLPPA menyelesaikan masalah. Wariyanto (2007) mengingatkan landasan hukum saja tidaklah cukup untuk mengamankan keberadaan lahan pangan abadi. Arus alih fungsi lahan tak mungkin bisa dibendung hanya dengan kebijakan, manakala faktor nilai tambah ekonomi dari lahan terhadap pemiliknya tidak menjanjikan. Tuntutan mewujudkan ketahanan pangan harus didukung sistem agribisnis berkelanjutan berupa jaminan PLPPA, yang berarti penataan kembali strategi tata ruang.

Sinergi utuh

Dibutuhkan kemauan politik super kuat penyelenggara negara untuk merombak total paradigma dan praktek politik pertanian, dari yang semata-mata pro-pertumbuhan dan produktivitas pertanian menjadi lebih pro-pembangunan pertanian rakyat yang mengutamakan kaum tani sebagai subjek utama pelaku pertanian.

Legislasi mengenai lahan pertanian pangan abadi akan relevan jika padu dengan upaya menata struktur penguasaan dan menyelesaikan konflik pertanahan. Klausul tentang pengelolaan lahan pertanian dapat dimasukan dalam legislasi yang mengatur pertanahan secara utuh dalam kerangka reforma agraria sejati. Sementara itu, pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN) RI tengah menyusun Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Reforma Agraria (RPP RA). Nantinya PP RA ini akan menjadi payung hukum bagi pelaksanaan program pembaruan agraria nasional (PPAN). Hingga

akhir Juli 2007 ini, belum ada "lampu hijau" kapan dan bagaimana realisasi dari rencana pelaksanaan reforma agraria atau PPAN ini.

Sebelumnya, kita mencatat rencana pemerintah setelah rapat kabinet terbatas mengenai reforma agraria (Mei 2007), yakni rencana Presiden RI untuk menandatangani RPP RA; akan diadakan pertemuan presiden dengan para gubernur, bupati dan wali kota; dan, dipuncaki rencana launching PPAN oleh presiden. Tampaknya kita masih harus menunggu.

Menurut Kepala BPN RI Joyo Winoto, pemerintah akan mengalokasikan secara bertahap lahan seluas 8,15 juta hektare untuk dibagikan ke 17 provinsi dengan 104 kabupaten. Lahan itu berasal dari kawasan hutan produksi konversi. Selain itu, dialokasikan tanah seluas 1,1 juta hektare yang berasal dari sumber lain, seperti dari tanah kelebihan maksimum, tanah absentee yang telah ditetapkan UU, tetapi belum diredistribusikan, tanah negara yang haknya telah berakhir dan pemanfaatannya tidak sesuai dengan surat keputusan pemberian hak, serta tanah yang secara fisik dan hukum terlantar (*Jurnal Nasional,* 21/5/07).

RPP RA (draft keenam, 14 Mei 2007) mengandung tujuh tujuan reforma agraria, yakni: menata kembali ketimpangan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah; mengurangi kemiskinan; menciptakan lapangan kerja; memperbaiki akses masyarakat kepada sumber-sumber ekonomi, terutama tanah; mengurangi sengketa dan/atau konflik pertanahan dan keagrariaan; memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup; dan, meningkatkan ketahanan pangan.

Belum jelas keterkaitan RUU PLPPA dengan RPP RA. Reforma agraria memang mendesak untuk segera dijalankan. Tapi jangan abaikan sinergi antar-unsur pemerintahan secara utuh, mulai dari arah kebijakan, agenda legislasi hingga program praksisnya. Agar reforma agraria cepat dijalankan, tepat sasaran, tanpa korban.***

Sinar Harapan, 22 September 2007

Membumikan Reforma Agraria

DENGAN jernih, Joyo Winoto Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) RI telah menuangkan pemikirannya secara utuh mengenai reforma agraria dikaitkan dengan perwujudan keadilan sosial. Pemikiran orang nomor satu di BPN RI ini dipaparkan baru-baru ini dalam orasi ilmiah di Institut Pertanian Bogor (01/09/07) dan di Universitas Padjadjaran Bandung (10/09/07).

Untaian pemikirannya diawali kutipan pidato Presiden RI (31/01/07); "Program reforma agraria... Inilah yang saya sebut sebagai prinsip tanah untuk keadilan dan kesejahteraan rakyat... (yang) saya anggap mutlak untuk dilakukan." Selanjutnya dikupas mengenai keadilan sosial sebagai tujuan mendasar; kemiskinan, pengangguran dan *colonial mode of production,* akhir dari *end pipe policies*, langkah ke arah kebijakan untuk memecahkan persoalan mendasar.

Lalu dibahas mengenai tanah, kebangsaan dan pembangunan, dan reforma agraria sebagai kebijakan pembangunan yang mendasar. Untuk memudahkan pemahaman, Joyo merumuskan: reforma agraria sama dengan *landreform plus access reform* (RA=LR+AR). Penulis memberi apresiasi atas keterbukaan Kepala BPN yang memaparkan pemikiran utuhnya secara ilmiah. Artikel ini mencoba memberikan catatan kecil untuk lebih membumikan substansi yang ditawarkan Joyo.

Ketika diwartakan pemerintah segera memulai reforma agraria dengan prinsip dasar: "tanah untuk keadilan dan kesejahteraan rakyat", kita harus mencari titik temu antara "isyarat bagus dari atas"

dengan "fakta menyayat di bawah" yang dicerminkan kerasnya konflik agraria dan tajamnya ketimpangan agraria. Harus dijembatani antara konsep ideal reforma agraria untuk keadilan sosial bagi rakyat Indonesia dengan realitas di lapangan yang masih jauh dari adil akibat absennya keadilan agraria.

Konsep dan praktek

Reforma agraria memerlukan langkah kongkrit. Selain komitmen politik Presiden RI dan jajarannya tak tergantikan, reforma agraria juga perlu kelembagaan pelaksana serta pembiayaan yang kuat. Perlu strategi pelaksanaan reforma agraria yang diawali inventarisasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam, serta warga akan menerima manfaat (*beneficiaries*). Inventarisasi berguna untuk mengetahui keadaan nyata objek dan subjek reform di lapangan.

Visi ideologis reforma agraria mestilah mengacu Undang-Undang No 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang memiliki jiwa dan semangat kerakyatan yang mendahulukan kepentingan golongan ekonomi lemah. UUPA yang pada tanggal 29 Januari 2007 disepakati pemerintah dan DPR untuk tak diubah, makin urgen dijalankan. Kita angkat topi kepada Joyo dan jajarannya yang memegang teguh UUPA.

Orientasi kepada kaum miskin sebagai konsekwensi dari komitmen pemerintah dalam memberantas kemiskinan, sudah benar. Reforma agraria memang banyak modelnya. Tapi rakyat miskin seperti buruh tani, petani gurem, petani penggarap dan masyarakat adat di pedesaan mutlak jadi subjek utama penerima manfaat. Para "penguasa" dan "pengusaha" perlu dikelola agar berkontribusi positif dalam reform, bukan malah jadi penghalang. Harus dicegah kalangan di luar si miskin mendompleng dan curi kesempatan dalam kesempitan.

Wacana dan konsep mantap reforma agraria perlu dibuktikan di lapangan. Pemerintah perlu merumuskan formula-formula praktis

reforma agraria. Perlu juga digalang konsolidasi nasional sehingga reforma agraria untuk mengakhiri ketidakadilan sosial yang lahir dari rahim ideologi, politik, hukum dan praktek kebijakan yang pro-modal besar jadi agenda bersama.

Reforma agraria, selain mengacu konstitusi UUD 1945 dan UUPA yang pro-golongan ekonomi lemah, juga Tap MPR No IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang dikuatkan Tap MPR No IV/2002, dikukuhkan Tap MPR No I/2003, dan ditegaskan Tap MPR No V/2003. Esensinya, perlu penataan ulang struktur penguasaan, pemilikan, pemanfaatan dan penggunaan tanah (land reform) [Tap IX/01, Pasal 5 (1b)].

Sinergi dan koordinasi lintas sektor

Terkait kelembagaan pelaksana reforma agraria, BPN oleh Perpres 10/2006 diberi kewenangan melaksanakan reforma agraria hendaknya segera menyediakan berbagai instrumen untuk memenuhi tujuan agenda ini. Lebih lanjut, kelembagaan baru yang menjamin sinergi dan koordinasi lintas sektor perlu diwujudkan.

Kelembagaan ini mestilah bertugas: (a) menyiapkan pra-kondisi, pembiayaan, kelembagaan, strategi dan perencanaan; (b) mengkordinasikan departemen dan badan pemerintah terkait, pemerintah daerah, dan organisasi masyarakat; (c) menangani konflik agraria masa lalu dan konflik agraria yang muncul akibat pelaksanaan reforma agraria; dan (d) menjalankan penataan penguasaan, pemilikan, pemanfaatan dan penggunaan tanah serta fasilitasi program pendukungnya.

Organisasi serta komunitas rakyat yang paling berkepentingan atas pembaruan agraria perlu diperkuat. Serikat-serikat tani dan koperasi-koperasi rakyat sebaiknya segera dikondisikan untuk terlibat penuh dalam agenda besar ini. Biaya reforma agraria mesti dialokasikan dalam APBN dan APBD. Jangan gunakan utang luar negeri. Selain jadi beban dan menyebabkan ketergantungan kepada pihak asing, utang membuka ruang intervensi pemberi utang atas agenda

nasional kita. Disadari agenda ini besar dan berat. Dialog sehat dan kerjasama sinergi berbagai komponen bangsa niscaya dapat menepis kelemahan dan ancaman di depan mata. Kita harus mengubah tiap kelemahan jadi kekuatan, segenap ancaman jadi peluang.

Saya yakin Joyo memahami konteks sosial catatan kecil ini. Semoga beliau istiqomah dan tetap penuh gairah menapaki jalan terjal penuh faedah ini. Tugas Joyo dan jajarannya serta seluruh pemimpin bangsa sebenarnya tak jauh beda dengan tugas kenabian di muka bumi.

Semoga hikmah bulan suci ramadhan dan Hari Tani Nasional makin mematangkan niat baik dan rencana bagus memulai reforma agraria tahun 2007 ini, sehingga perjuangan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia terhindar dari godaan, cobaan dan ujian yang tak sanggup bangsa ini menanggungnya. Selamat hari tani! ***

Indonesia (Raya) Baru

JAUH sebelum orang ramai membincangkan keaslian lagu kebangsaan *Indonesia Raya*, Gunawan Wiradi –seorang pakar senior politik agraria, dalam Jurnal Analisis Sosial (Vol.9, No.1, April 2004), dan dalam buku *"Reforma Agraria Untuk Pemula"* (2005) telah menguraikan bahwa *Indonesia Raya* itu memang ada tiga stanza.

Bahkan, Wiradi sebagai anak bangsa berusia 75 tahun memberi kesaksian sejarah yang dialami di masa lampau. Bagi generasi muda, selain berkhidmat, pentingnya kiranya mengail hikmah dari Indonesia Raya versi lengkap. Sejarah yang objektif adalah obor penerang dan pemandu arah dalam membela *Indonesia Raya* lintas generasi. Menurut Wiradi, generasi tua banyak yang tahu bahwa *Indonesia Raya* itu tiga stanza. Sejak duduk di bangku Sekolah Dasar jaman kolonial, sebelum pendudukan Jepang, generasi tua sudah menyanyikan ketiga stanza itu.

Untuk mengetahui kenyataan sejarah, sebaiknya kita menengok Museum Surakarta (Solo), karena di sana tersimpan piringan hitam rekaman lagu *Indonesia Raya* tahun 1944. Ada juga arsip media cetak terbitan jauh sebelum Jepang datang. Menurut *Radar Banyumas* (5 Agustus 2007), lagu *Indonesia Raya* dengan tiga stanza itu dimuat Koran *"Soeloeh Rakyat"* terbitan 17 Oktober 1928, dan *"Sin Po"*, 27 Oktober 1928.

Wiradi menguraikan, secara resmi PP No.44/1958 memang menetapkan bahwa jika dinyanyikan dengan musik, yang dinyanyikan hanya satu stanza, dan jika tanpa musik boleh dinyanyikan satu atau

tiga. Memang ada perubahan kata dalam tahun 1944 dan mungkin juga tahun 1958. Bahkan "noot" lagunya pun ada perubahan walaupun tak terasa (karena hanya perbedaan amat kecil), sehingga sedikit berbeda dari yang pernah dinyanyikan sewaktu SD jaman kolonial.

Namun semuanya itu tidak mengubah semangat dan jiwa aslinya. Penetapan resmi tersebut di atas tak mengubah kenyataan—bahkan justru mencerminkan pengakuan—bahwa *Indonesia Raya* itu sejak awal (1928) memang terdiri dari tiga stanza. Ditegaskan Wiradi, bahwa ini bukan hasil propaganda Jepang ! Yang menduga itu dibikin Jepang, mungkin belum menelusuri bahan sejarah secara teliti, atau mungkin bertujuan lain.

***

Mengapa ketiga stanza *Indonesia Raya* perlu dikenali ? Karena ketiganya merupakan suatu rangkaian utuh yang mengandung makna tak terpisah. Bahkan, ketiga stanza *Indonesia Raya* menunjukkan arah dan tujuan berdirinya Negara ini.

Jika stanza pertama baru berisi seruan untuk bersatu dan bangun, sedangkan stanza kedua berisi landasan moral dengan lirik "*Marilah kita mendo'a, Indonesia bahagia. Sadarlah hatinya, sadarlah budinya…*" dan seterusnya, maka stanza ketiga merupakan janji kongkrit untuk melakukan langkah nyata berupa reforma agraria. Ini juga cermin hati dan budi kita telah sadar bahwa NKRI perlu kita jaga agar abadi.

Stanza ketiga isinya teramat penting, selengkapnya berbunyi: "*Indonesia tanah yang suci/ tanah kita yang sakti. Di sanalah aku berdiri/ menjaga Ibu Sejati. Indonesia tanah berseri/ tanah yang aku sayangi. Marilah kita berjanji/ Indonesia abadi. Selamatlah rakyatnya/ selamatlah puteranya/ pulaunya/ lautnya/ semuanya. Majulah negerinya/ majulah pandunya/ untuk Indonesia Raya*".

Di dalam "pulau" itu tentu ada tanah, air, barang tambang, hutan dan kekayaan alam lainnya. Di "laut" juga tak kalah melimpah ruah kekayaan alam kita. Karena itulah, lirik pada stanza ketiga ini dapat ditafsirkan sebagai "amanat agraria". Sebagai bangsa merdeka, kita

wajib menyelamatkan lingkungan alam dan sumber-sumber agraria demi keselamatan rakyat dan "putera"-nya, yang berarti menyelamatkan generasi mendatang.

Setelah imperialisme asing lama hengkang, kini kita harus mewaspadai neo-imperialisme di bumi Indonesia. Salah satu cara efektif mencegah penjajahan baru adalah dengan menjalankan reforma agraria sejati.

***

Ketidakpahaman anak muda tentang *Indonesia Raya* versi lengkap bukan salah mereka. Pelajaran sejarah di sekolah-sekolahlah yang paling bertanggungjawab, sehingga patut ditinjau ulang dan disesuaikan dengan realitas sejarah yang sejujurnya. Ada baiknya kenyataan sejarah ini kembali dibuka, diakui dan diajarkan di sekolah-sekolah dasar agar generasi muda paham hal-hal krusial yang melandasi keberdirian bangsa dan negaranya.

Polemik *Indonesia Raya* ini barangkali menjadi "hadiah" bagi Indonesia yang kini telah berusia 62 tahun. Hadiah ini hendaknya mendorong kita mengail hikmah untuk meluruskan sejarah guna kelurusan masa depan bangsa. Kabut yang menyelimuti misteri *Indonesia Raya* menambah panjang daftar kabut sejarah yang sering ditemui dalam perjalanan sejarah bangsa ini. Seperti peristiwa Gerakan 30 September (G30S) tahun 1965 sampai sekarang tetap kontroversial. Siapa dalang sesungguhnya? Apa yang sebenarnya terjadi? Semua masih gelap gulita!

Cerita "G30S" belum tuntas, muncul teka-teki "Supersemar". Di era reformasi pun tak jauh beda: ada kabut tragedi "Trisaksi", "Semanggi", juga "Pembunuhan Munir", dst. Seperti kisah novel fiksi yang tragis, sejarah bangsa kita seolah bisa ditulis dengan sejuta versi tanpa ada yang bisa memastikan mana yang asli/benar.

Kebenaran sejarah pun tak pelak dipertaruhkan objektivitasnya. Padahal, bangsa besar adalah bangsa yang menghargai sejarahnya. Agar mampu menghargai sejarah, tentu bangsa ini harus jujur pada sejarahnya sendiri. ***

Suara Pembaruan, 24 September 2007

Cegah Reforma Agraria Gagal
(Renungan Hari Tani Nasional, 24 September 2007)

SEKALIPUN rencana pemerintah untuk menjalankan reforma agraria mulai tahun 2007 ini disambut baik, ada yang khawatir dalam praktiknya akan menemui kebuntuan sehingga tertunda. Bahkan, ada yang menduga, jika rencana pemerintah itu dijalankan sekarang, hasilnya pastilah kegagalan. Aroma harapan yang berbaur dengan berbagai kekhawatiran terhadap program reforma agraria ini menjadi suguhan unik saat kita memperingati Hari Tani Nasional yang jatuh pada 24 September 2007—sebagai pengingat atas terbitnya Undang-Undang Pokok Agraria No 5/1960.

Kalangan yang skeptik senantiasa menyandarkan argumen pada enam prasyarat reforma agraria, yakni kemauan politik pemerintah, data yang lengkap dan teliti, organisasi rakyat yang kuat, elite penguasa terpisah dari elite bisnis, adanya pemahaman minimal tentang agraria, dan, adanya dukungan militer dan polisi.

Keenam prasyarat itu—seperti kerap disampaikan Gunawan Wiradi (pakar politik agraria), menjadi rambu-rambu untuk menilai mungkin tidaknya reforma agraria yang sejati dapat terlaksana di suatu negara. Diasumsikan, reforma agraria akan gagal jika salah satu syarat tadi tak terpenuhi. Apalagi kalau seluruh syarat tak tersedia, reforma agraria dipastikan mustahil bisa berjalan.

Penulis setuju reforma agraria memerlukan enam prasyarat seba-

gai landasan idealisasi atas gerakan reforma agraria yang sejati (*genuine agrarian reform*). Muncul pertanyaan: sejauh mana kondisi prasyarat di Indonesia saat ini? Kalau mau jujur, keenam prasyarat tadi pada kenyataannya memang belum sepenuhnya mantap tersedia. Ada dua pilihan. *Pertama*, menunggu semua prasyarat terpenuhi terlebih dahulu baru reforma agraria dijalankan. Atau, *kedua*, segera laksanakan dengan kekuatan yang ada sambil berusaha memenuhi prasyarat yang diperlukan?

Penulis condong tidak (lagi) menunggu. Setidaknya, kemauan politik pemerintah dan kekuatan organisasi rakyat kini mulai tumbuh berkembang maju. Keduanya batu pijak untuk memenuhi prasyarat lainnya.

Komitmen pemerintah

Kemauan politik Presiden RI untuk memulai pelaksanaan reforma agraria dan keseriusan Badan Pertanahan Nasional RI merumuskan model praktis reforma agraria sebagaimana ditugaskan Perpres 10/2006, patut diapresiasi positif. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam pidato politik (31 Januari 2007), menyatakan bangsa ini menghadapi tiga masalah mendasar: tingginya tingkat kemiskinan, pengangguran, dan besarnya utang pemerintah. Menurut Presiden, ketiga masalah itu mengalir dari masa lalu yang menjadi tantangan bersama masa kini.

Lalu, presiden mengabarkan: mulai tahun ini pemerintah akan membagikan tanah bagi rakyat miskin. Tanah yang dibagikan tersebut berasal dari hutan konversi maupun tanah-tanah lain yang secara hukum bisa dibagikan. Kebijakan reforma agraria akan dilakukan dengan prinsip tanah untuk keadilan dan kesejahteraan rakyat. Ringkasnya, "Reforma agraria mutlak untuk dilakukan...," demikian komitmen RI-1.

Agenda strategis pemerintah ini perlu diapresiasi, dikaji substansinya sekaligus dikawal kritis implementasinya. Yang juga cukup melegakan, ditengarai juga kecenderungan meningkatnya perhatian

sejumlah menteri, para gubernur, bupati/wali kota dan jajarannya untuk menyukseskan reforma agraria.

Para pejabat pusat-daerah mulai berupaya menjadikan reforma agraria sebagai bagian dari agenda dan program kerja di lingkup kelembagaan mereka. Penulis mendengar sendiri kesediaan Gubernur Gorontalo, Bengkulu, Jawa Barat, Yogyakarta, Jawa Timur, dan beberapa yang lain untuk menjalankan reforma agraria di provinsinya.

Dinamika ini tentu mesti kita letakkan sebagai upaya menuju terciptanya keadilan agraria, di mana tidak ada ketimpangan dalam pemilikan penguasaan dan pemanfaatan tanah serta kekayaan alam lainnya, sebagai wujud nyata keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Komitmen ini tampak mulai tumbuh subur di jajaran pemerintahan sepanjang 2006-2007 ini. Soalnya, sejauh mana komitmen ini diaktualisasikan ke dalam program konkret secara nasional sampai di daerah? Bagaimana reforma agraria tak sekadar wacana, tapi membumi nyata di lapangan. Inilah tantangan pokok sebenarnya.

Penulis percaya kekuatan rakyat selalu terjaga. Jangan pernah meremehkan kekuatan rakyat dalam agenda nasional menyangkut hajat hidup bangsa. Tak pantas menganggap rakyat bodoh hanya karena jarang bicara tentang reforma agraria. Rakyat terjaga, sehingga tak ada satu pun kebijakan negara yang lolos dari mata hati mereka. Rakyat adalah ibu kandung dari negara, sehingga tak mungkin ada negara jika rakyat tak pernah ada. Karenanya, reforma agraria yang kita maksud harus meletakkan kekuatan rakyat sebagai penentu, bukan pelengkap apalagi penderita.

Sejumlah indikasi positif menandai kemajuan kalangan rakyat yang kondusif bagi pelaksanaan reforma agraria. Mulai meluasnya pembentukan serikat-serikat petani nasional, regional dan lokal menjadi isyarat penting pemenuhan prasyarat kekuatan rakyat bagi reforma agraria. Sekadar contoh, di level nasional telah berdiri: Federasi Serikat Petani Indonesia, Serikat Tani Nasional, Aliansi Petani Indonesia, Aliansi Gerakan Reforma Agraria, Dewan Tani Indonesia, dan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara. Tiap organisasi tani nasional

ini punya fokus perhatian, namun semuanya punya *plattform* sama, yakni: mendorong terlaksananya reforma agraria sejati.

Di tingkat wilayah ada Serikat Petani Pasundan di Jabar, Organisasi Tani Jawa Tengah di Jateng, Serikat Tani Independen di Jatim, Badan Perjuangan Rakyat Penunggu Indonesia di Sumut, Serikat Tani Bengkulu, Serikat Petani Lampung, Serikat Tani NTB, Serikat Petani Kabupaten Sikka di NTT, Serikat Tani dan Nelayan di Sulsel, dan lainnya. Walau kondisi serikat tani ini variatif tapi pokok perjuangannya reforma agraria sejati.

Penulis menganggap penting organisasi rakyat yang ada mengambil peran strategis dalam pengawalan reforma agraria secara kritis konstruktif. Konsolidasi dan penguatan organisasi rakyat serta para penyokongnya diperlukan untuk memastikan program ini mengarah pada reforma agraria sejati—sebuah pembaruan yang benar-benar untuk rakyat miskin, terutama kaum tani, buruh, nelayan, masyarakat adat dan kaum miskin kota.

Jangan gagal

Rencana pelaksanaan reforma agraria sekarang ini sejatinya tiupan peluit tanda dimulainya gerakan besar penghadiran keadilan sosial. Untuk menghindari kegagalan, pemerintah dan rakyat ditantang untuk segera memenuhi syarat-syarat utama yang diperlukan bagi reforma agraria. Perjuangan reforma agraria tak boleh layu sebelum berkembang, tak pantas busuk sebelum matang. Niat baik yang sudah ada di tubuh pemerintah dan rakyatnya harus terus dimatangkan agar reforma agraria tercegah dari penundaan dan kegagalan.

Reforma agraria harus jadi konsensus kolektif bangsa (*Koran Tempo,* 18/12/06). Reforma agraria harus mengisi benak, hati dan tindakan nyata pemerintah bersama segenap rakyatnya. Tak perlu ada yang merasa paling pintar, karena yang diperlukan adalah sinergi antarkomponen bangsa. Jangan saling melemahkan, bersikaplah saling menguatkan dan meneguhkan.

Kematangan bangsa ini akan menjadi penentu mulusnya reforma

agraria atas inisiatif rakyat yang didukung penuh komitmen pemerintah (siapa pun rezimnya). Reforma agraria harus dicegah dari kegagalan. Jika gagal, bukan hanya para penggagas dan pelaksanaannya yang merugi, tapi bangsa ini secara keseluruhan rugi. Semoga tidak. Selamat merayakan hari tani! ***

Kado Manis Hari Tani?

PADA Hari Tani 2007 kita mengharapkan ada kado manis berupa terlaksananya reforma agraria. Harapan ini berbeda dari kenyataan yang muncul pada Hari Tani Nasional 2005 sehingga membuat saya memberi judul artikel "Kado Pahit di Hari Tani" (*Kompas,* 26/9/2005).

Tahun 2007 boleh dibilang istimewa bagi perjuangan reforma agraria di Indonesia. Beragam dinamika penting dalam konteks perumusan kebijakan agraria nasional satu per satu muncul pada tahun ini. Dinamika ini ikut mewarnai kontekstualisasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) yang terbit 24 September 1960. Reforma agraria yang tersurat dalam UUPA kini menemukan momentum baru di tengah tak sedikit duri.

Tonggak baru

Tonggak baru yang menjadikan reforma agraria kembali menemukan konteksnya mencuat setelah rapat Presiden RI dengan Menteri Kehutanan, Menteri Pertanian, dan Kepala BPN (28/9/2006). Diperoleh kabar rencana alokasi tanah untuk rakyat miskin melalui distribusi dan redistribusi tanah sebagai bagian inti reforma agraria.

Pemerintah menegaskan akan mengalokasikan lahan seluas 8,15 juta hektar untuk dibagikan di 17 provinsi, 104 kabupaten. Lahan itu berasal dari kawasan hutan produksi konversi. Dialokasikan pula

tanah seluas 1,1 juta hektar yang berasal dari sumber lainnya (Jurnal Nasional, 21/5/2007). Dalam konteks legislasi, pemerintah dan DPR sepakat mempertahankan UUPA (29/1/2007). UUPA dinilai relevan dan mendesak dijalankan. Hal ini jadi momentum kembali ke khitah semangat UUPA secara konsekuen. Dalam rumusan Joyo Winoto, Kepala BPN, UUPA adalah payung hukum dan dasar dari pelaksanaan reforma agraria di Indonesia (Reforma Agraria dan Keadilan Sosial, 2007:18).

Yang paling luar biasa, dalam pidato politik Presiden RI (31/1/2007) dicetuskan rencana pelaksanaan reforma agraria mulai 2007. Presiden menegaskan, reforma agraria akan dijalankan dengan prinsip "tanah untuk keadilan dan kesejahteraan rakyat". Komitmen Presiden ini kunci yang mutlak dibutuhkan di negara mana pun. Telah pula digelar rapat kabinet khusus membahas reforma agraria (22/5/2007). Ini sesuatu yang tak pernah terjadi sebelumnya. Rapat kabinet yang berujung pada komitmen jajaran kabinet jadi jembatan sinergitas pemerintahan dalam menyukseskan reforma agraria.

Pemerintah melalui BPN menyusun Rancangan Peraturan (RPP) Pemerintah Reforma Agraria. RPP ini di antaranya bertujuan menata kembali ketimpangan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan mengurangi sengketa dan/atau konflik pertanahan dan keagrariaan. Nantinya, PP Reforma Agraria jadi payung hukum operasional bagi Program Pembaruan Agraria Nasional. Apakah dengan demikian reforma agraria segera berjalan?

Kerikil dan duri

Ternyata dinamika yang istimewa itu belum memastikan reforma agraria terlaksana. Berbagai sinyal positif yang menyala tahun 2007 masih dihadapkan pada kerikil dan duri. Sementara payung hukum operasional reforma agraria belum tuntas, lahir aneka produk legislasi yang menyandera reforma agraria. Misalnya, UU Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, yang memberi hak atas tanah bagi investor dalam waktu nyaris seabad, jelas menutup akses rakyat atas tanah.

Sinergi antarinstansi pemerintahan pun masih menjadi tanda tanya. Di lapangan, konflik agraria/sengketa tanah bukannya mereda, tetapi malah mengeras. Misalnya, kekerasan aparat di Alas Tlogo, Pasuruan, Jawa Timur, mengusik kebeningan semangat reforma agraria.

Sementara itu, hiruk-pikuk panggung politik kekuasaan menjelang Pemilu 2009 kini mulai terasa. Ada yang khawatir jika realisasi reforma agraria dipaksakan dalam pasar politik yang gonjang-ganjing, itu akan terjebak sekadar gincu pemanis politik penguasa dalam menarik simpati. Lebih jauh, reforma agraria dicemaskan akan menyeleweng dan gagal akibat tarik-menarik politik praktis.

Kepastian

Tak pelak, saat reforma agraria akan dimulai tahun 2007, pada detik yang sama tersimpan sejumlah tantangan yang menuntut penuntasan. Tentu saja, selain perlu tekun dan sabar, penuntasannya juga butuh kepastian.

Karena mempercepat realisasi reforma agraria itu kebutuhan bangsa, perlu sinergi dari komitmen pemerintah, pemerintah daerah, parlemen, kampus, rohaniwan, pers, parpol, LSM, ormas tani, dan pendukungnya. Kita tak bisa sekadar menuntut pemerintah saat butuh uluran tangan dalam memuluskan reforma agraria.

Pejabat dan aparat pemerintah pun tak boleh menganggap remeh partisipasi publik dalam menyukseskan reforma agraria. Bangsa ini harus dewasa, saling mengisi dalam menghadirkan kado manis bagi rakyat jelata. ***

Kompas, 27 Oktober 2007

Reforma Agraria Jalan Paling Tepat Akhiri Konflik

TANAH adalah hak milik sampai mati. Namun, kondisi pertanahan di Indonesia karut-marut, masalah bertambah dari waktu ke waktu. Rakyat kecil semakin kehilangan akses pada penguasaan tanah. Di sisi lain, penguasaan aset oleh bangsa lain membuat kita menjadi kuli di negeri sendiri. Kabar gembira muncul ketika pemerintah menjanjikan akan melaksanakan program Reforma Agraria Nasional mulai tahun ini.

Lahan seluas 8,15 juta hektar akan dibagikan pemerintah mulai 2007 hingga 2014. Diperkirakan, 6 juta hektar untuk masyarakat miskin dan 2,15 juta hektar untuk pengusaha guna usaha produktif yang melibatkan petani perkebunan.

Upaya yang layak diapresiasi sekalipun bagi Sekretaris Jenderal Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) Usep Setiawan semuanya harus ditunggu realisasinya di lapangan. Berikut kutipan wawancara Kompas dengan Usep yang dilakukan dalam berbagai kesempatan.

Bagaimana peta pertanahan di Indonesia?

Kondisi pertanahan di Indonesia kontemporer belum berubah dari zaman kolonialisme. Sengketa dan ketimpangan pemilikan serta penguasaan tanah adalah warisan penjajahan. Bung Karno dan kawan-kawan pada 1960-an sudah merintis usaha mengakhiri wujud nyata dari feodalisme, kolonialisme, dan imperialisme itu melalui

penataan ulang struktur penguasaan tanah (landreform). Sayangnya, keburu terhenti akibat jatuhnya Bung Karno. Jika Bung Karno dikenal sebagai pemimpin yang populistik dan Bapak Marhaen yang menganut politik agraria populistik, Pak Harto dipersonifikasikan sebagai Bapak Pembangunan yang boleh jadi merupakan penghalusan dari penganut setia politik agraria kapitalistik.

KPA pernah melansir data kasus pertanahan yang mencapai ribuan. Kasus tanah sepanjang Orde Baru ribuan jumlahnya. Database KPA mencatat setidaknya ada 1.753 kasus sengketa tanah atau konflik agraria yang sifatnya struktural—artinya disebabkan oleh penggunaan dan/atau penyalahgunaan kekuasaan negara yang dijalankan pemerintahan: bukan sengketa antarwarga yang sifatnya individual. Faktanya di lapangan bisa sepuluh kali lipat banyaknya. Konflik agraria ini terus terjadi tanpa ada upaya saksama pemerintah dalam menyelesaikannya. Rakyat terus berjatuhan sebagai korban, sementara aparat yang melakukan kekerasan selalu lolos dari jerat hukum.

Apa akar persoalan pertanahan itu?

Politik agraria yang dianut rezim pemerintahan yang berkuasa. Sepanjang rezimnya menganut politik agraria yang kapitalistik, otoritarian, dan represif, sengketa agraria struktural akan terus terjadi. Kita mesti terlebih dahulu bersepakat untuk mengubah politik agraria kita, dari politik agraria yang progolongan ekonomi kuat (kapitalis) menjadi progolongan ekonomi lemah.

Adakah kaitannya dengan "tuan tanah"? Atau karena faktor pertambahan penduduk?

Jika ditelisik, telah terjadi pergeseran aktor dari tuan tanah di era Indonesia masa lampau dengan realitas sekarang. Dulu, tuan tanah itu perusahaan besar kolonial yang bergerak di berbagai sektor keagrariaan dan juga kaum feodal pribumi yang berwujud tuan tanah pribadi individual. Sedangkan di era "pembangunan" dewasa ini,

para tuan tanah itu mengerucut menjadi perusahaan besar yang menanamkan modalnya di berbagai sektor. Persoalan agraria yang pokok tidak serta-merta disebabkan oleh pertambahan alamiah jumlah penduduk. Faktor demografis turut memengaruhi peta persoalan agraria, namun bukan faktor penentu. Yang menentukan, sekali lagi adalah politik agraria yang dianut rezim yang berkuasa.

Bagaimana konsep reforma agraria yang "benar"?

Reforma agraria adalah jawaban paling tepat. Inti dari reforma agraria adalah landreform, yakni penataan ulang struktur penguasaan tanah menjadi lebih berkeadilan sosial. Melalui landreform, rakyat miskin, terutama kaum tani yang hidupnya bergantung pada penggarapan tanah, dipastikan akan mendapatkan akses pemilikan tanah. Fobia atas istilah landreform hendaknya segera diakhiri. Pada masa lalu isu landreform menjadi momok menakutkan akibat stigma negatif dari rezim yang memang anti-landreform, namun saat ini landreform merupakan keharusan sejarah. Negara mesti mengerahkan segenap kemampuan membantu rakyat penerima manfaat reforma agraria itu dengan berbagai kemudahan dan akses. Ringkasnya, reforma agraria adalah program landreform yang disertai program-program penunjang berikutnya. Dalam bahasa (Kepala Badan Pertanahan Nasional) Joyo Winoto, reforma agraria adalah *landreform plus acces reform*. Mengutip (mantan Ketua Konsorsium Pembaruan Agraria) Noer Fauzi, masih harus diperhitungkan kekuatan resistensi dari golongan yang antireforma agraria. Negara mana pun yang kini maju, selalu diawali dengan pelaksanaan reforma agraria dalam fase awal pembangunan bangsanya. Reforma agraria bukanlah isu ideologis "kiri" atau "kanan" atau "tengah".

Serba mungkin

Ketertarikan pada masalah pertanahan ibarat perjalanan tanpa jalan pulang, mesti lurus tanpa henti. Kehidupan di kampungnya di kawasan selatan Ciamis membuatnya sangat dekat dengan soal

pertanian. Kehidupan petani miskin di sekitarnya mendidiknya tidak asing dengan isu pertanahan. "Tapi saya memang tidak pernah pegang cangkul," aku bapak dua anak ini.

Saat mulai kuliah di Universitas Padjadjaran pada awal 1990-an, saat itulah kasus sengketa tanah di Jawa Barat mulai mencuat. Ketika rezim Orde Baru masih berkuasa, aktivis pendamping kasus tanah sangat mudah dicap sebagai "kelompok kiri". Bermula dengan kelompok mahasiswa lintas kampus, Usep kemudian bergabung dengan KPA mulai dari relawan sampai kini dipercaya sebagai sekjen. Organisasi ini merupakan gerakan rakyat yang bersifat terbuka dan independen.

Bagaimana tanggapan soal program reforma agraria yang hendak dijalankan pemerintah?

Kita perlu mengapresiasi rencana pemerintah untuk memulai (kembali) pelaksanaan reforma agraria. Setelah Bung Karno, baru Presiden yang sekarang inilah yang berani berjanji untuk melaksanakan reforma agraria dan secara eksplisit menyatakan akan melaksanakannya mulai 2007 ini. Ini sinyal menguatnya komitmen pemerintah. Namun masih harus diuji, kita harus tetap kritis dan hati-hati. Jika Presiden serius, segera kerahkan aneka sumber daya. Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan harus memimpin langsung pelaksanaan reforma agraria. Selain itu, reforma agraria juga akan ditentukan oleh sejauh mana rakyat siap. Strategi umum yang tepat adalah "matang atas" dan "matang bawah".

Mungkinkah program itu dijalankan?

Sepanjang pemerintah dan rakyatnya serius menyiapkan diri, program ini akan dapat dijalankan. Program ini mungkin dijalankan dan berhasil, tapi juga mungkin dijalankan tapi nyeleweng. Atau bahkan mungkin jika dijalankan akan gagal total. Keserbamungkinan ini hendaknya tidak menjadikan kita mundur lagi.

Kita menghargai apa yang sudah dan sedang dilakukan Badan

Pertanahan Nasional—yang oleh Perpres No 10/2006 ditugaskan untuk melaksanakan reforma agraria, dalam merumuskan naskah awal konsep, strategi, dan model reforma agraria. Namun, reforma agraria itu agenda besar yang lintas sektor dan lintas kepentingan sehingga butuh kelembagaan yang juga bisa menjembatani beragam kepentingan dan sektor-sektor yang ada. Idealnya, reforma agraria itu dipimpin Presiden melalui suatu lembaga khusus yang melibatkan banyak pihak yang punya kapasitas dan kepentingan sejalan.***

(Sumber: Wawancara Usep Setiawan dalam Rubrik Sosok dan Pemikiran, ditulis oleh Sidik Pramono, wartawan Kompas)

Suara Pembaruan, 29 Oktober 2007

Tanah Telantar dan Pengangguran

BADAN Pertanahan Nasional (BPN) menggelar konsultasi publik mengenai revisi peraturan pemerintah tentang penertiban dan pendayagunaan tanah telantar, belum lama ini. Forum ini merupakan rangkaian dari Hari Agraria Nasional 2007. Apa perlunya memperbaiki prosedur dan mekanisme penertiban dan pendayagunaan tanah telantar?

Ternyata luas tanah yang diindikasikan telantar sangat tidak sedikit. Menurut data BPN, pada 2006 (per Juni) luasnya 1.218.554,7300 ha dan pada 2007 (per Juni) seluas 1.578.915,0620 ha. Jika diidentifikasi lebih seksama dan sistematis tentu kenyataannya di lapangan bisa lebih luas lagi. Meluasnya tanah telantar adalah fenomena yang bertolak belakang dengan terus menyempitnya luas pemilikan dan penguasaan tanah di tangan rakyat, khususnya tanah pertanian kaum tani. Tendensi luas tanah telantar dari waktu ke waktu terus meningkat, sementara pemilikan tanah pertanian petani kian menyusut.

Hasil Sensus Pertanian 2003 menunjukkan jumlah rumah tangga petani gurem (yang menguasai lahan kurang dari 0,5 ha) meningkat 2,6 persen per tahun dari 10,8 juta rumah tangga (1993) menjadi 13,7 juta rumah tangga (2003). Imbas dari minimnya akses pemilikan tanah memperparah realitas kemiskinan. Inilah cermin retak pertanian dan agraria kita.

Keberadaan tanah telantar selama ini telah menjadi persoalan

pelik pemicu konflik agraria (sengketa tanah). Penelantaran tanah kerap mengandung motif spekulasi untuk mendapatkan keuntungan mudah atas selisih jual beli tanah. Dalam banyak kasus rakyat mencoba masuk dan menggarap tanah-tanah yang secara fisik telantar. Namun, secara legal formal rakyat disalahkan karena menggarap tanah yang secara hukum masih hak pihak lain. Penggarapan tanah-tanah "telantar" oleh rakyat yang memicu persoalan hukum hendaknya disikapi secara arif dan bijaksana. Menyalahkan langsung tindakan rakyat harus dihindari. Penggunaan dasar-dasar juridis formal semata tak akan menjawab persoalan sengketa ini. Alasan-alasan sosio-historis dan sosio-ekonomis hendaknya dipertimbangkan dalam penanganan sengketa tanah telantar.

Ada korelasi positif antara pentingnya menertibkan dan mendayagunakan tanah telantar dengan keperluan menutup defisit kebutuhan lahan bagi rakyat, khususnya petani miskin. Perbaikan prosedur dan mekanisme penertiban dan pendayagunaan tanah telantar akan memastikan keberadaan tanah-tanah telantar sebagai objek potensial reforma agraria.

Langkah pemerintah, melalui BPN merevisi PP 36/1998, sangat tepat dan perlu disegerakan karena terkait dengan persiapan pelaksanaan reforma agraria mulai 2007. Selama ini, PP 36/1998 sebagai aturan tanah telantar dianggap menyulitkan pelaksana kebijakan. Banyak celah yang bisa "dimainkan" para pemegang hak atas tanah untuk berkelit agar tanahnya yang secara fisik telantar, tapi secara yuridis sulit dinyatakan telantar. Menurut Puslitbang BPN (2000), kendala implementasinya, *pertama*, belum ada kesamaan persepsi atas tujuan pengaturan. *Kedua*, kriteria objek tanah telantar belum jelas. *Ketiga*, masalah keperdataan bekas pemegang hak. *Keempat*, jangka waktu penilaian tanah telantar.

Langkah terobosan

Merevisi PP 36/1998 pada intinya bermakna terobosan aturan agar penetapan suatu bidang tanah "telantar" menjadi telantar jadi

lebih mudah dan cepat. Tentu saja kemudahan dan kecepatan penetapan tanah telantar ini mesti disertai ketelitian dan kejujuran para pihak dalam praktiknya. Materi yang perlu disempurnakan dari PP 36/1998, *pertama*, definisi dan kriteria tanah telantar. *Kedua*, ruang lingkup tanah telantar. *Ketiga*, tata cara penertiban tanah terlantar. *Keempat*, tindakan terhadap tanah telantar.

Jelas, revisi PP 36/1998 harus taat asas pada UU Pokok Agraria (UUPA) No. 5/1960. Sejumlah pasal yang menggariskan hal-hal prinsipil wajib dicamkan. Pasal 2 (ayat 3) UUPA memberikan rambu-rambu bahwa: "Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur."

UUPA menggariskan bahwa: "Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada asasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan" (Pasal 10, ayat 1). Dan untuk penguasaan yang melebihi ketentuan, ditekankan bahwa "Hubungan hukum antara orang, termasuk badan hukum, dengan bumi, air dan ruang angkasa, serta wewenang-wewenang yang bersumber pada hubungan hukum itu akan diatur agar tercapai tujuan yang disebut dalam Pasal 2 ayat (3) dan dicegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas." (Pasal 11, ayat 1).

Mengenai pemihakan kepada kaum lemah, UUPA mengamanatkan: "Perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat di mana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional diperhatikan, dengan menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonomis lemah" (Pasal 11, ayat 2).

Sementara Pasal 13, ayat 1 memberikan tugas: "Pemerintah berusaha agar supaya usaha-usaha dalam lapangan agraria diatur sedemikian rupa, sehingga meninggikan produksi dan kemakmuran

rakyat sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ayat (3) serta menjamin bagi setiap warga-negara Indonesia derajat hidup yang sesuai dengan martabat manusia, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya". Dan Pasal 13, ayat 2 menyebutkan, "Pemerintah mencegah adanya usaha-usaha dalam lapangan agraria dari organisasi-organisasi dan perseorangan yang bersifat monopoli swasta".

Selain konsisten pada amanat UUPA, substansi revisi PP 36/1998 haruslah seiring sejalan dengan penyusunan peraturan operasional UUPA untuk pelaksanaan reforma agraria—dalam hal ini Rancangan PP tentang Reforma Agraria. Revisi tanah telantar akan turut memastikan tersedianya tanah-tanah segar objek reforma agraria.

Semua objek reforma agraria jelas harus layak secara sosial, ekonomi, ekologis, dan yuridis. Tanah jangan jadi komoditas. Tanah tak boleh jadi objek spekulasi dan dihindarkan dari penyia-nyiaan. Penelantaran tanah, apapun alasannya, tak bisa ditoleransi karena potensial menutup akses dan kesempatan bagi bangsa ini untuk membebaskan diri dari belenggu pengangguran, kemiskinan, dan kelaparan. Agar aturan baru mengenai penertiban dan pendayagunaan tanah telantar dapat efektif dijalankan mutlak perlu kejujuran dan konsistensi semua pihak.

Pemegang hak atas tanah harus ikhlas menyerahkan kembali tanah yang "dikuasainya" tapi tak digarapnya kepada negara untuk digunakan bagi kepentingan bangsa secara lebih luas. Petani sebagai penerima manfaat pun harus setia mengerjakan tanah dan pantang memperjualbelikannya.

Menelantarkan tanah pertanda kita tak pandai mensyukuri nikmat. Karena tanah tidur bikin rakyat menganggur dan tanah telantar bikin rakyat lapar. Maka permudahlah cara penetapan tanah telantar lalu jadikan sebagai objek reforma agraria guna memindahkan rakyat dari bencana pengangguran, kemiskinan, dan kelaparan. ***

Mengabadikan Lahan Pertanian

ANCAMAN krisis pangan memaksa Departemen Pertanian RI bersama Badan Legislasi DPR RI merumuskan RUU pengelolaan lahan pertanian pangan abadi. Sementara itu, Badan Pertanahan Nasinal RI menyusun RPP reforma agraria. Keduanya kelak sangat mempengaruhi kehidupan mayoritas rakyat (petani) dan pertanian. Lebih jauh, keduanya akan turut mewarnai wajah bangsa Indonesia masa depan.

Gunawan Wiradi (2007) berpendapat, masalah "lahan abadi" terkait erat reforma agraria, bahkan hakekatnya merupakan bagian dari reforma agraria. Karena itu, isi RUU Lahan Abadi seharusnya tidak tumpang tindih atau bahkan bertentangan dengan desain reforma agraria. RUU Lahan Abadi harus sinkron dengan program reforma agraria.

Penyelarasan atau sinkronisasi kebijakan lahan abadi dengan reforma agraria harus dilakukan mendasar. Hemat penulis, substansi yang penting diselaraskan itu terkait tujuan, payung hukum, obyek, subyek, dan kelembagaan.

Arah pembangunan

Sebelum menengok substansi rancangan kebijakan, menurut Wiradi, sebaiknya ditinjau landasan makro pembangunan pertanian dan pembangunan keseluruhan. Ada tiga pandangan. *Pertama,* yang mendasarkan diri pada kenyataan hampir semua negara maju itu

negara industri maka arah pembangunan nasional haruslah menuju negara industri.

Kedua, pandangan yang ingin mempertahankan ciri agraris masyarakat yang didasarkan atas pertimbangan kondisi wilayah negara kita yang kaya sumber-sumber alam sebagai keunggulan komparatif dalam persaingan global. *Ketiga,* pandangan jalan tengah, sekalipun menuju industrialisasi namun tak harus melenyapkan ciri agraris. Pertanian harus jadi tulang punggung penopang industri. Sebelum Orde Baru, *landreform* basis pembangunan disertai "Pancalogi": edukasi, irigasi, intensifikasi, industrialisasi, dan transmigrasi.

Wiradi menilai gagasan lahan abadi cermin pemikiran pragmatis, didorong kondisi yang menuntut solusi segera. Ini wajar dan baik, namun perlu diberi landasan arah pembangunan dan titik tolaknya agar implikasinya dapat diantisipasi dan tak menabrak agenda reforma agraria.

Penyelarasan substansi

Klausul tujuan kedua draft kebijakan ini punya banyak irisan penting. Tujuan RUU Lahan Abadi (draft ke-V) dan RPP Reforma Agraria (draft ke-VI) mengandung sejumlah kata kunci: lahan; pangan; petani; lapangan kerja; ekologis/lingkungan; ketimpangan; kemiskinan; sengketa/konflik. Karena keduanya memiliki banyak irisan tujuan, maka sinergi dan sinkronisasi jadi sangat logis dan objektif.

Sayangnya payung hukum kedua rancangan ini "bermasalah". Dalam RUU Lahan Abadi, yang diingat hanya UUD 1945 (Pasal 20 ayat [1], Pasal 21, Pasal 33), dan UU No 26/2007 tentang Penataan Ruang, sementara UU No.5/1960 tentang Pokok Agraria (UUPA) tak dirujuk. Adapun RPP Reforma Agraria, walaupun UUPA dirujuk, namun banyak UU yang substansinya kontroversial dan menggunting UUPA malah dirujuk. Eksistensi UUPA tak pantas diabaikan dalam penyusunan kebijakan pertanahan dan "perlahanan". Eksistensi UUPA juga riskan jika dicampuradukkan dengan produk

legislasi yang isinya tak simetris dengan UUPA. Idealnya UUPA jadi ruh yang menjiwai.

Karena kedua kebijakan ini mengatur objek yang sama (tanah) maka keduanya wajib sinkron. Walaupun RUU Lahan Abadi khusus akan mengatur tanah yang digunakan sebagai lahan pertanian pangan, tapi tak boleh abai desain makro kebijakan penatagunaan pertanahan melalui reforma agraria. Jangan ada tumpang tindih objek karena bisa meletupkan konflik. Perumus kebijakan perlu meletakkan pengaturan objek tanah (lahan) dalam rangka menuntaskan ketimpangan dan sengketa pertanahan.

Kedua rancangan kebijakan ini juga dipastikan akan menyentuh subjek yang sama, yakni kaum tani. Keduanya mesti melindungi dan meningkatkan kesejahteraan petani, terutama petani tak bertanah dan petani gurem. Diperlukan pengaturan yang memastikan perlindungan dan penyejahteraan petani itu dilakukan menyeluruh. Mesti dihindari adanya "anak emas" dari suatu kebijakan yang hanya menguntungkan "petani berdasi", sementara "petani miskin" makin tersingkir karena jadi "anak tiri". Pemihakan perlu dipertegas bagi petani terbawah, yang asetnya terbatas, dan aksesnya minim.

Dibutuhkan kelembagaan kuat untuk memproteksi lahan pertanian dari gerusan konversi. Kerangka kebijakan lahan pertanian yang disusun pemerintah pusat efektivitasnya akan sangat ditentukan oleh kemauan dan kemampuan pemerintah daerah. Hal yang sama juga dengan pelaksanaan reforma agraria. Walapun butuh lembaga khusus yang merancang persiapan dan memimpin pelaksanaannya, tetap saja peran aktor pemerintahan di berbagai level menentukan keberhasilan reforma agraria.

Bagaimana pun, kebijakan ini hendaknya mudah ditempuh, diterima banyak kalangan dan efektif mengapai tujuan. Mengingat dan menimbang begitu banyak kemiripan substansial antara RUU Lahan Abadi dengan RPP Reforma Agraria, kenapa tak diputuskan saja satu produk legislasi yang komprehensif, semisal UU Reforma Agraria di bawah naungan UUPA 1960. ***

Pendekatan Antropologi bagi Konflik Agraria

MENGIRINGI ulang tahun emas Antropologi Universitas Indonesia, telah digelar lokakarya bertajuk "Konflik dan Disharmoni Sosial pada Era Reformasi di Indonesia: Sumbangan Pemikiran Antropologi untuk Pembangunan Demokrasi", 11-12 Desember 2007, di Kampus UI, Depok.

Pada hajatan yang didukung koran Sinar Harapan ini, hadir puluhan antropolog dari Papua hingga Aceh. Kata dosen saya dulu, antropologi itu sejenis "ilmu dewa" karena mempelajari segala aspek terkait manusia dan kebudayaannya. Maka, ketika para antropolog dari berbagi penjuru berkumpul dan berdiskusi, forum ini saya ibaratkan pertemuan "para dewa".

Dalam forum ini, penulis turut menyumbang pemikiran terkait fenomena konflik agraria berikut usulan solusinya. Menurut panita, konflik yang terkait dengan permasalahan akses, alokasi, dan distribusi sumber-sumber daya baik itu terkait dengan sumber daya alam, modal usaha, dan sumber-sumber kehidupan lainnya patut mendapat perhatian serius. Kenapa konflik agraria tak pernah tertangani dengan baik? Penulis menawarkan kombinasi pendekatan politik, hukum, dan kebudayaan secara holistik dalam usaha menyelesaikan konflik agraria di Indonesia kontemporer.

Mengacu data statistik permasalahan pertanahan yang saat ini

ditangani Badan Pertanahan Nasional RI setelah validasi bulan Agustus 2007, diketahui terdapat 7.491 kasus, dengan rincian sengketa pertanahan 4.581 kasus, konflik pertanahan 858 kasus, dan perkaran pertanahan 2.052 kasus. Dari 7.491 kasus tersebut, prosentase berdasarkan tipologi masalahnya adalah; (a) Penguasaan dan pemilikan 59,61%; (b) Penetapan hak dan pendaftaran hak 14,62%; (c) Batas dan letak bidang tanah 6,81%; (d) Ganti rugi eks-tanah partikelir 3,48%; (e) Tanah ulayat 1,78%; (f) Tanah objek landreform 2,27%; (g) Pembebasan dan pengadaan tanah 3,18%; (h) Pelaksanaan putusan pengadilan 8,20% (Pidato Kepala BPN RI, di Denpasar Bali, 14 November 2007).

Konflik struktural

Menurut Mahkamah Agung, data empiris sengketa mengenai pertanahan di Indonesia cukup tinggi dibandingkan dengan sengketa lain dalam perkara perdata, baik di pengadilan tingat pertama maupun yang telah masuk ke MA. Rata-rata perkara perdata bidang pertanahan yang ditangani MA (2001-2005) tercatat 63% dari perkara perdata yang masuk ke MA (Muchsin; 2007).

Jauh sebelumnya, Konsorsium Pembaruan Agraria telah merekam 1.753 kasus konflik agraria struktural sepanjang Orde Baru, yaitu konflik yang melibatkan penduduk berhadapan dengan kekuatan modal dan/atau instrumen negara. Konflik agraria struktural adalah sengketa atau konflik yang disebabkan oleh penggunaan dan/atau penyalahgunaan kekuasaan negara yang dijalankan pemerintahan, bukan antarwarga yang sifatnya individual.

Umumnya konflik agraria berawal dari proses "negaraisasi" tanah-tanah yang sudah lama dikuasai dan didiami rakyat. Atas nama hak menguasai dari negara, pemerintah memberikan alas klaim atau hak pemanfaatan baru bagi badan-badan usaha. Akar konflik agraria ialah politik agraria yang dianut rezim pemerintahan yang berkuasa. Politik agraria jadi landasan perumusan dan pelaksanaan berbagai regulasi, peraturan perundang-undangan dan program

pembangunan yang dijalankan pemerintah. Sepanjang dianut politik agraria yang kapitalistik, otoritarian dan represif, maka sengketa/konflik agraria struktural akan terus terjadi.

Selama hak-hak rakyat kecil terus dianaktirikan, dan kemudahan diberikan kepada pemilik modal besar, konflik dan ketimpangan yang tak adil sulit diakhiri. Maka, sebelum bicara mekanisme dan kelembagaan penyelesaian konflik, kita mesti terlebih dahulu mengubah politik agraria, dari yang pro-golongan ekonomi kuat jadi pro-golongan ekonomi lemah—seperti kaum tani, buruh, nelayan, masyarakat adat, dan kaum miskin kota.

Konflik agraria tak pernah tertangani dengan baik, selain karena politik agraria, ketiadaan mekanisme serta kelembagaan yang menanganinya, juga karena pemerintah tidak punya cukup komitmen dan kemampuan. Yang menggenapi kebuntuan penyelesaian konflik agraria ialah diabaikannya pendekatan budaya dalam memandang, menangani, mencegah, dan mengantisipasinya.

Politik, hukum dan budaya

Mengingat kompleksitas persoalan yang mengitari konflik agraria, penulis menawarkan kombinasi trilogi pendekatan, yakni: politik, hukum dan budaya. *Pertama,* perubahan paradigma dan orientasi politik agraria nasional, dari politik yang pro "Si Kuat" menjadi pro "Si Lemah". Diasumsikan perubahan itu akan membuka pintu bagi dilakukannya pengkajian ulang (review) seluruh peraturan perundang-undangan terkait agraria dan sumberdaya alam. Dengan itu, dimungkinkan dibentuknya konsensus baru yang mewujud dalam aturan hukum baru yang lebih melindungi hak-hak rakyat atas tanah dan kekayaan alam. Inilah perubahan politik agraria dari yang kapitalistik, otoritarian dan represif menjadi populistik, demokratis dan menghargai hak-hak rakyat.

Kedua, pendekatan hukum secara progresif dengan mengedepankan terpenuhinya rasa keadilan substansial—kerap disuarakan Prof. Satjipto Rahardjo—bagi para korban konflik agraria. Pendekatan

hukum yang mengandalkan legalisme/formalisme dalam menangani konflik agraria terbukti gagal menghadirkan keadilan dan tak mampu menuntaskan akar persoalan. Untuk itu, tepat kiranya diadopsi gagasan yang dikembangkan dalam wacana hak asasi manusia yang dikenal sebagai konsep *transitional justice*—suatu pendekatan keadilan transisional, yang mengutamakan hak-hak korban konflik agraria dalam bentuk pemulihan—kompensasi dan restitusi hak asasi mereka.

Ketiga, pendekatan budaya yang menempatkan institusi dan mekanisme sosial budaya yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sebagai instrumen alternatif penyelesaian sengketa tanah/konflik agraria. Karenanya diperlukan pemahaman utuh dan menyeluruh atas eksistensi kultural suatu komunitas masyarakat sebagai pihak yang berkonflik dengan pihak lainnya (bisnis/negara). Pemahaman sosio-budaya akan memastikan posisi masyarakat, termasuk masyarakat adat dan masyarakat setempat lainnya sebagai subjek utama perancang sekaligus pelaku penyelesaian konflik agraria secara sosio-kultural.

Dengan kombinasi ketiga pendekatan ini, kita memiliki peluang mendekati, menangani dan mencegah konflik sosial akibat konflik agraria secara utuh dan menyeluruh (holistik). Kunci pembukanya, pertama kali dibutuhkan kemauan politik yang super kuat dari para penyelenggara negara untuk menghargai antropologi sebagai induk ilmu dan pendekatan yang meletakkan keragaman budaya bangsa sebagai potensi berharga bagi upaya penyelesaian aneka konflik di tengah masyarakat, bangsa dan negara.

Akhirnya, forum yang digelar para antropolog di akhir 2007 ini relevan dengan upaya mengingatkan Presiden RI akan janjinya untuk memulai reforma agraria tahun 2007, sebagaimana beliau pidatokan pada 31 Januari 2007. ***

Reforma Agraria di Persimpangan

TAHUN 2007 segera berlalu dan 2008 menjelang. Banyak catatan dapat kita alamatkan kepada beragam kemajuan dan kemandekan agenda-agenda pemerintah yang dipimpin Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Salah satu agenda penting yang layak mendapatkan "evaluasi" adalah rencana pemerintah untuk memulai pelaksanaan reforma agraria dengan prinsip tanah untuk keadilan dan kesejahteraan rakyat (31/01/07).

Reforma agraria yang dimaksudkan untuk mengatasi kemiskinan struktural dan membuka kesempatan kerja baru di pedesaan ini ibarat tengah berada di persimpangan jalan. Di satu sisi, niat politik pemerintah mulai menunjukkan tanda-tanda kemajuan yang berarti. Tapi di lain sisi, gejala stagnasi dalam realisasi praktis juga sulit ditutupi.

Penulis apresiatif atas kemajuan yang dicapai dalam mengkristalisasi niat politik di jajaran pemerintahan, merumuskan konsepsi utuh reforma agraria, dan persiapan sosial di kalangan masyarakat. Sekalipun agenda besar ini belum terealisasi, namun komitmen, konsepsi dan persiapan yang ada merupakan batu-bata vital bagi proses lebih lanjut.

Untuk berbagai kemandegan yang ada, penulis mengajak publik untuk turut memberikan dorongan agar niat politik yang sudah ada tak layu sebelum berkembang. Tentu saja, selalu dibutuhkan kritik dan saran agar pada tahun 2008 segala persiapannya dapat lebih dikembangkan lebih maju.

Memupus kecemasan

Menutup tahun 2007 dan membuka lembaran baru 2008 tak sedikit pihak yang dilanda kecemasan. Reforma agraria dicemaskan jadi "jualan" rezim yang berkuasa untuk meraup untung dalam Pemilu 2009. Kecurigaan politis semacam itu dapat dimaklumi dalam konteks persaingan politik kekuasaan yang kini mulai menghangat.

Bisa saja kecurigaan ini dilontarkan oleh kelompok kepentingan yang sebenarnya pro-reforma agraria, tetapi dia bukan bagian dari rezim yang berkuasa. Mereka menolak reforma agraria karena problem eksistensi, bukan karena hal substansial. Kecemasan berat juga pasti datang dari kelompok kepentingan yang anti-reforma agraria, terutama dari yang merasa kepentingannya terganggu. Mereka tentu berusaha dengan segala cara mencegah terlaksananya agenda populis ini. Kelompok yang anti memiliki sumberdaya dan jaringan yang tak sedikit untuk mengganjal reforma agraria.

Kemungkinan-kemungkinan ini tentu perlu mendapat perhatian pemerintah dalam rangka meluruskan niat, namun tak perlu terlalu membuat risau. Bagaimanapun pemerintah harus tetap fokus dan serius mewujudkan janji-janjinya yang sekaligus sebagai amanat kemerdekaan. Motif politik jangka pendek perlu dikesampingkan. Memang pemeritah yang melaksanakan program populis reforma agraria secara teoritik berpeluang besar mendapatkan (kembali) dukungan publik atau legitimasi politik rakyat yang tercermin dalam pemilu demokratis. Sebenarnya, sah saja ketika kepentingan rakyat untuk mendapatkan tanah (dan kemakmuran hidup) bertautan dengan kebutuhan rezim untuk merawat kepercayaan rakyatnya.

Yang layak membuat pemerintah cemas, apabila pandangan kritis terhadap rencana reforma agraria datang dari khalayak ramai setelah melihat bukti-bukti nyata bahwa gaung reforma agraria ternyata hanya sekedar wacana. Karenanya pemerintah punya pekerjaan rumah untuk menunjukan bukti bukan sekedar janji. Melalui kesungguhan merealisasikan janji itulah maka kecurigaan politis terhadap pemerintah (khususnya presiden) akan dapat dipatahkan.

Bagi rakyat, tak terlalu jadi soal siapa presidennya, yang prinsip, presiden/pemerintah harus memihak rakyat, seperti melalui realisasi reforma agraria.

Merawat harapan

Jika pemerintah serius mau menjalankan reforma agraria maka perlu segera dikerahkan aneka sumberdaya yang ada di dalam tubuh negara ini. Ketulusan, ketegasan dan kepeloporan presiden jadi kunci keberhasilan. Presiden tak usah terlalu memikirkan soal kelanggengan kekuasaan, karena hati rakyat tak pernah tidur.

Presiden (kepala negara/kepala pemerintahan) itu pemimpin utama pelaksanaan reforma agraria. Semua menteri/pejabat harus dipastikan ikut gerbong reforma agraria. Jangan ada menteri yang punya desain sendiri yang tak sejalan. Jika ada pejabat terbukti membelokkan, menghambat apalagi anti reforma agraria, maka rumahkanlah. Ganti dengan menteri/pejabat yang loyal dan mampu. Bagaimana kalau pejabat yang digeser itu resisten? Tenang, rakyat ada di belakang pemimpinnya yang berani karena benar.

Agar rakyat efektif konstruktif terlibat, maka perlu penguatan dan pemberdayaan yang menjadikan rakyat sebagai subjek penerima manfaat. Keterlibatan rakyat hendaknya melalui asosiasi/organisasinya yang independen. Misalnya, kaum tani didorong berserikat yang nantinya akan terlibat dalam praktek reforma agraria. Memasuki tahun 2008, pemerintah harus lebih terang mempraktekkan reforma agraria. Optimismisme harus tetap ditebarkan, kesempatan emas mencetak kebaikan bagi rakyat jangan menguap. Harapan rakyat harus dirawat agar tak pupus tanpa bekas.

Di tengah persimpangan, segeralah ambil arah jelas, lalu jalan lurus dan tancap gas menuju tersedianya aneka kesempatan bagi rakyat melepas jerat kesulitan hidup yang telah lama melilitnya. Bagaimana dengan 2009? Biarlah rakyat yang jadi hakimnya! ***

Kompas, 12 Januari 2008

Dari Naga Menghormati Para Leluhur

ORANG Naga dikenal memiliki kearifan yang melestarikan lingkungan hidupnya. Berdasarkan *wangsit* (petuah leluhur yang disampaikan lewat mimpi tetua adat) yang diteruskan lintas generasi, Orang Naga mengenal sebuah falsafah agraria yang *pamali* (tabu) diucapkan pada hari Selasa, Rabu, dan Sabtu.

Bunyinya: *Ulah bogoh ku ledokna, ulah kabita ku datarna. Makaya na luhur batu, disaeuran ku taneuh moal luput akaran. Legana saukuran tapak munding, sok mun eling moal luput mahi* (Jangan tergoda oleh kesuburannya, jangan terpikat oleh luasnya. Bercocok tanam di atas batu, ditimbun tanah pasti berakar. Walau luasnya seukuran telapak kerbau, asal ingat aturan adat pasti mencukupi).

Wilayah adat Naga meliputi lahan di sekitar aliran Sungai Ciwulan dari hulu (Gunung Karacak) sampai ke hilir (daerah Salawu). Secara administratif, wilayah Naga meliputi tiga kecamatan: Cigalontang, Salawu, dan Cilawu, di Kabupaten Tasikmalaya dan Garut, Jawa Barat. Luas lahan "milik" masyarakat adat Naga yang sesungguhnya diperkirakan 16.000 hektare—hasil pemetaan Yayasan Pengkajian dan Pengembangan Aktivitas Sosial (YP2AS) dan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), 2003. Kampung Naga dikelilingi tiga gunung menjulang: Cikuray, Karacak, dan Galunggung. Orang Naga mempunyai lahan garapan dari batas Sungai Ciwulan sampai Sungai Cipaingeun yang digunakan sebagai ladang, sawah, dan perkampungan keturunan Naga yang pindah dari Kampung Naga.

Masalah paling mendasar di Kampung Naga adalah hilangnya tanah karuhun (leluhur) yang diambil penjajah Belanda. Sebagian besar tanah adat Orang Naga kini dijadikan hutan pinus oleh Perhutani (perkebunan milik negara) dan perkebunan teh (swasta). Pengalihan penguasaan dan fungsi kawasan ini sudah berlangsung sejak penjajah masuk dan mengembangkan perkebunan di Nusantara.

Kini, lahan yang diakui pemerintah sebagai tanah Orang Naga hanyalah tanah seluas 1,5 hektar yang di atasnya berdiri 110 bangunan perkampungan sekitar 150 keluarga. Masyarakat adat kerap jadi korban, sejak masa kolonialisme hingga era "pembangunanisme". Hilangnya tanah adat membuat eksistensi masyarakat adat terguncang. Pemerintah RI, seperti diungkapkan tokoh Naga, hanya meneruskan kebijakan penjajah. Buktinya, tanah adat mereka hingga kini belum dikembalikan.

Transformasi berkeadilan

Hasil pengamatan (YP2AS, 1997) terhadap kampung-kampung adat di Pulau Jawa menemukan problem pokok yang dihadapi hampir seluruh kampung adat adalah berpindah tangannya tanah yang menjadi wilayah adat mereka ke pihak luar. Di Pulau Jawa terdapat sejumlah komunitas masyarakat adat yang masih setia pada aturan leluhurnya, seperti Kasepuhan Banten Kidul, Ciptarasa (Sukabumi), Kampung Dukuh (Garut), Kampung Naga (Tasikmalaya), Kampung Kuta (Ciamis), dan Baduy (Lebak). Sedangkan di Jawa Tengah ada Orang Samin (Sleman, Yogyakarta), dan di Jatim dikenal Orang Tengger (Malang dan Purbalingga), serta Orang Osing (sekitar tapal kuda, Banyuwangi).

Masyarakat adat (indigenous peoples) tak mungkin pupus dari sketsa kultural bangsa Indonesia karena ia adalah unsur utama pembentuknya. Masyarakat adat, sebagai suatu kelompok masyarakat yang mengatur interaksi antar mereka dan dengan alam berdasarkan kaidah, norma, dan hukum adat. Masyarakat adat hidup dalam

persekutuan-persekutuan yang dilandasi ikatan asal-usul leluhur secara turun-temurun di wilayah geografis tertentu dengan sistem nilai, ideologi, ekonomi, politik, dan wilayah sendiri.

Suatu komunitas masyarakat termasuk kategori masyarakat adat jika masyarakat tersebut mempunyai sistem tersendiri dalam menjalankan kehidupan (*livelihood)* mereka dan mempunyai wilayah/teritori sendiri. Pemilikan teritori sendiri memungkinkan sistem nilai yang mereka yakini diterapkan dan berlaku dalam persekutuan masyarakat tersebut (KPA, 1998). Pada umumnya, sistem dan mekanisme adat sarat dengan kearifan yang menjaga keseimbangan fungsi pokok tanah: sosial, ekonomi, dan ekologi.

Biarkan komunalisme

Sejak Orde Baru berkuasa, sistem pengelolaan tanah adat mengalami banyak perubahan, terutama karena kegiatan "pembangunan" yang acap kali "menggusur" tanah masyarakat adat dengan segala kearifan hidupnya. Terbitnya izin-izin usaha sektor ekstraktif dan eksploitatif seperti pertambangan, perkebunan, dan kehutanan di atas tanah adat telah menjungkirbalikkan eksistensi masyarakat adat kita. Ketidakadilan agraria menjadi "bom waktu" konflik sosial dan potensial menabur benih disintegrasi bangsa.

Hasil kajian KPA (1998) menunjukkan kenyataan yang terjadi pada masyarakat adat Indonesia ialah sebuah proses penghancuran sistematis yang terjadi melalui intervensi berbagai kebijakan pembangunan. Kebijakan yang notabene memihak modal besar (kapitalisme) dengan menggunakan pendekatan keamanan dalam sejumlah proyek pembangunan yang dilancarkan negara ataupun swasta.

Karena itu, jika kini kita ingin memberdayakan masyarakat adat, perlu ditegaskan terlebih dahulu mereka mempunyai hak atas tanah/wilayahnya, dan negara (pemerintah) berkewajiban menghormati dan melindunginya untuk kehidupan dan perkembangan budaya mereka.

Masyarakat adat mesti diberi pilihan untuk mengembangkan mode produksi yang mereka nilai cocok dengan nilai-nilai budaya

dan kebutuhan nyata mereka sehari-hari. Prinsip komunalisme dalam penguasaan dan pengelolaan tanah hendaknya dicerminkan dalam cara produksi yang kooperatif, demokratis, dan adaptif dengan kultur mereka sendiri. Jika komunalisme, demokrasi, dan koperasi tak (lagi) tersedia, maka tugas negara memfasilitasi transformasi sosial komunitas masyarakat adat dengan tetap menempatkan mereka sebagai pelaku utama perubahan yang berkeadilan.

Muara dari pengelolaan tanah dan kekayaan alam masyarakat adat bersama pihak lain yang disepahami/disepakatinya adalah masyarakat dapat turut serta dalam proses dan menikmati hasil usaha yang dilakukan atas pengelolaan kekayaan alam secara berkeadilan. Dalam memberdayakan masyarakat adat, hendaknya kita jangan sampai terjerumus pada arus pemikiran dan kebijakan yang "memodernisasi" budaya masyarakat adat secara otoriter.

Adat kemajuan

Stereotip masyarakat adat yang serba "tertinggal", "terbelakang", dan "terasing" hendaknya tidak menjadikan para pembuat kebijakan untuk memaksa masyarakat adat "pindah budaya". Jika dipaksakan, *culture shock* dan anomali sosial yang mengancam stabilitas sosial serta melemahkan integrasi kebangsaan.

Pemberdayaan masyarakat adat tak perlu terjebak dalam "romantisme" untuk mempertahankan "keaslian" yang justru membelenggu masyarakat untuk mengembangkan kebudayaannya. Kebudayaan selalu berubah, seiring perubahan yang berkembang pada diri manusia dan lingkungannya. Karena itu, pemberdayaan masyarakat adat hendaknya menggunakan pendekatan partisipatif dengan memahami dan mendengar aspirasi masyarakat adat sebagai dasar penentu tujuan, agenda, dan cara pemberdayaannya.

Yang mesti disadari, sebenarnya masyarakat adat tak antikemajuan dan tak ingin ketinggalan zaman atau isolatif dari dunia luar. Resep yang dipakai Orang Naga dalam mempertahankan adatnya sekaligus mengikuti perkembangan zaman adalah falsafah: *Hirup*

mah kudu miindung ka waktu mibapa ka zaman (Hidup mesti mengikuti waktu dan perkembangan zaman). Walau begitu, jangan *kabawa ku sakaba-kaba* atau terbawa pengaruh negatif yang dibawa perkembangan zaman itu.

Tugas kita yang mengaku "modern" adalah memperkokoh pengakuan, penghormatan, dan perlindungan terhadap masyarakat adat sebagai bagian dari anggota tubuh bangsa. Menghayati kearifan masyarakat adat Nusantara menuju Indonesia yang bhinneka, damai, adil, dan makmur. Semoga. ***

Hantu Liberalisme Pertanahan

MENYUSUL kesepakatan pemerintah dan parlemen (29 Januari 2007) untuk mempertahankan UU No 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), kini pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN) RI sedang menggodok RUU tentang Pertanahan. Inisiatif penyusunan RUU Pertanahan perlu dicermati dalam dua konteks yang paradoksal.

Pertama, sebagai upaya lebih lanjut pemerintah dalam menyiapkan dasar hukum baru bagi pelaksanaan reforma agraria, sebagaimana dijanjikan Presiden Yudhoyono mulai tahun 2007. Yang kedua, bagian dari *grand design* liberalisasi pertanahan lewat produk legislasi yang justru menghambat realisasi reforma agraria. Keduanya seperti air dan minyak, namun keduanya potensial.

Di koran ini, penulis pernah mengingatkan jika pemerintah konsisten ingin melaksanakan reforma agraria, memang dibutuhkan legislasi (setingkat UU) yang secara operasional mengatur apa dan bagaimana reforma agraria dijalankan (*Sinar Harapan,* 15/02/07). Eksistensi UUPA, terutama menyangkut pasal-pasal prinsipilnya tetap relevan dijadikan rambu-rambu dasar bagi reforma agraria (*Sinar Harapan,* 15/06/04).

Yang patut diwaspadai ialah substansi legislasi pertanahan jangan sampai jadi produk politik yang mengganjal reforma agraria. Harus dicegah bahwa pertanahan jadi urusan sektoral yang lepas konteks dari keagrariaan utuh yang menyangkut semua bidang

kehidupan, dan hindari pengarusutamaan kepentingan investasi skala besar melalui liberalisasi pertanahan yang selama ini memicu massifnya konflik agraria yang merugikan rakyat, bangsa dan negara.

Harapan akan lahirnya produk-produk legislasi pertanahan/keagrariaan yang holistik dan populistik, kini bertarung dalam arus deras neo-liberalisme. Arus ini dengan hebatnya merambah ke relung pikiran elit politik sehingga mengarahkan kebijakan publik ke arah neo-imperialisme alias penjajahan baru yang membiaskan makna kemerdekaan republik ini.

Perlu diwaspadai

Untuk itu, sektoralisme dan liberalisme yang menghantui politik agraria nasional selama ini, dan mungkin kelak menjangkiti RUU Pertanahan perlu dicegah sedini mungkin. Ini penting, jika pemerintah serius mau reforma agraria, dengan meletakkan UU Pertanahan sebagai dasar hukum efektif bagi reforma agraria, bukan sebaliknya.

Lebih jauh, RUU Pertanahan hendaknya mengandung semangat dan substansi yang menjadikan pertanahan sebagai urusan mendasar yang menuntut perhatian dan tanggungjawab semua pihak di pemerintahan maupun publik luas. Kepentingan pemilikan, penguasaan, dan pemanfaatan tanah bagi rakyat yang termasuk golongan ekonomi lemah/miskin haruslah diprioritaskan.

Dalam pidato memperingati Hari Agraria Nasional 24 September 2007, Joyo Winoto (Kepala BPN RI) menggariskan: "Reforma agraria membutuhkan proses politik dan hukum. Jalan membangun konsensus. Jalan untuk menata politik dan hukum pertanahan dan keagrariaan kita—untuk tujuan ke depan, secara taat asas kepada Pancasila, UUD 1945, dan UUPA. Itu komitmen awal yang didapat. Itulah langkah awal yang tersepakati dengan DPR-RI. Kita berproses menyusun undang-undang pertanahan di bawah payung UUPA". Jika disimak, tampak jelas arah penyusunan RUU Pertanahan akan konsisten dan konsekuen dengan UUPA sebagai payung politik-hukum agraria nasional. Namun pertanyaannya, ke arah mana arus

utama kecenderungan ideologis elit politik dan konstalasi kekuatan politik penyusun legislasi yang kini duduk di eksekutif maupun di legislatif saat ini?

Kalau kita cermati sejumlah undang-undang baru terkait agraria yang dihasilkan eksekutif-legislatif periode 2004-2009, tampak kita tak bisa terlalu berharap akan lahirnya produk legislasi yang memenuhi dua semangat dasar sebagaimana penulis singgung di atas–anti-sektoralisme dan anti-liberalisme, sehingga lebih pro-integralisme agraria dan pro-populisme kerakyatan.

Sekadar contoh, UU No 25/2007 tentang Penanaman Modal telah secara telanjang menunjukkan komitmen ideologis-politik elite di eksekutif/legislatif yang mengutamakan kepentingan modal besar tanpa membedakan asing atau domestik. Hak atas penggunaan dan pemakaian tanah untuk investor diberikan nyaris setengah abad. Inkonsistensi UU Penanaman Modal dengan UUPA, dan bahkan UUD 1945, telah menyeret UU ini ke meja Mahkamah Konstitusi untuk diuji materi—kini sedang menunggu putusan.

Konteks politik

Belum lagi kita lihat UU Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, UU Penataan Ruang, UU Perkebunan, dan UU Sumberdaya Air juga kontroversial karena sektoralisme dan liberalismenya yang begitu kental. Liberalisme yang membuka ruang lebar bagi berkuasanya kekuatan kapital akan menggerogoti kewibawaan dan kewenangan negara dalam mengatur urusan agraria kita. Berbagai produk legislasi yang liberalistik ini disimpulkan bukan solusi atas akar soal agraria, melainkan akan memperumit dan mempertajam konflik kepentingan lintas tataran yang menempatkan rakyat/bangsa sebagai korban.

Mumpung masih cukup waktu, agar legislasi pertanahan melalui RUU Pertanahan terhindar dari jebakan sektoralisme dan liberalisme, disarankan beberapa langkah strategis. *Pertama,* perlu dibentuk Panitia Negara yang terdiri dari unsur pemerintah, parlemen, akademisi, organisasi kemasyarakatan, dan lembaga swadaya masyarakat yang

bertugas khusus: (a) mengkaji ulang seluruh peraturan perundang-undangan terkait agraria atau tanah dan kekayaan alam lainnya (hutan, tambang, kebun, pertanian, kelautan, dlsb), dan (b) Merekomendasikan *grand design* rancangan pembaruan hukum agraria secara menyeluruh agar konsisten dengan semangat dan isi UUD 1945 dan UUPA 1960.

Kedua, mendesak dilakukannya konsultasi publik secara luas, sehingga aspek partisipasi publik terakomodir dalam proses penyusunan RUU Pertanahan. Konsultasi bukan hanya terhadap "kalangan atas" di hotel-hotel berbintang, tapi juga dilakukan di kampus-kampus yang melibatkan cerdik cendekia, hingga kampung-kampung yang merangkul rakyat kecil yang tergantung pada tanah.

Ketiga, dari segi waktu, periode 2008-2009 tampaknya terlalu sempit untuk melahirkan produk legislasi sestrategis UU Pertanahan. Untuk itu, RUU Pertanahan yang tengah digodok pemerintah, pembahasan dan pengesahannya lebih tepat dilakukan setelah Pemilu 2009. Pemerintah dan legislatif baru produk Pemilu 2009 akan memiliki legitimasi politik lebih kuat untuk mengarahkan politik-hukum agraria nasional melalui berbagai produk legislasinya.

Agar dongkrak politik reforma agraria kian kuat, maka partai-partai politik yang akan bertarung dalam Pemilu 2009 kita dorong untuk mengadopsi agenda reforma agraria ke dalam platform dan program politiknya. Peran partai politik dalam sistem demokrasi amat vital, sehingga memungkinkan reforma agraria dapat digiring ke jantung kekuasaan negara untuk kemudian dilaksanakan secara teguh.***

Suara Pembaruan, 19 Februari 2008

Jadilah Bangsa Penghasil Kedelai

INDONESIA memang negeri ironis. Negeri agraris dengan jutaan hektare lahan subur, mayoritas penduduk petani, punya departemen dan menteri pertanian, anggaran tebal dan program pertanian gempita. Lantas, mengapa kedelai saja harus kita impor? Untuk mencukupi kebutuhan 1,9 juta ton kedelai pada 2007 kita masih menutupnya dengan impor sebanyak 1,3 juta ton. Sementara target produksi hanya 950.000 ton, yang ditanam di atas target lahan seluas 740.740 hektare, namun hanya terealisasi 362.390 hektare.

Krisis kedelai saat ini memang dipicu oleh gejolak harga kedelai dunia yang melambung tinggi, sehingga berpengaruh pada harga dalam negeri. Salah satu inti persoalannya ialah karena sudah sejak lama Indonesia bergantung pada kedelai impor. Saat ini 60 sampai 70 persen kebutuhan kedelai domestik Indonesia harus dipasok dari luar negeri. Untuk menghadapi situasi ini, pemerintah telah mengeluarkan sejumlah kebijakan untuk mengatasi krisis kedelai. Secara umum kebijakan itu dimaksudkan untuk mengantisipasi pengaruh gejolak harga kedelai dunia terhadap kelangkaan kedelai dalam negeri melalui jaminan ketersediaan yang menjadi kebutuhan dalam negeri.

Kita mencatat beberapa kebijakan pemerintah atas kedelai, yakni membebaskan bea masuk, penurunan PPh impor kedelai dari 2,5 persen, industri tempe dapat subsidi kedelai Rp 1.000 /kg selama enam bulan, peningkatan produksi kedelai, dan memberikan utang murah kepada 50.000 pengrajin tahu tempe masing-masing Rp 2 juta.

Kisah berulang

Gonjang-ganjing langkanya ketersediaan, meroketnya harga, dan kontroversi seputar impor pangan—kemarin beras, sekarang kedelai, besok entah apa—menjadi kisah berulang. Potensi alam dan modal sosial yang melimpah ruah ternyata belum sanggup menjadikan bangsa ini mandiri dalam mencukupi kebutuhannya. Kejadian ini selalu berulang, kita selalu terperosok ke lubang yang sama.

Yang paling resah akibat kelangkaan kedelai tentu ribuan produsen tempe yang sangat bergantung pada kedelai sebagai bahan bakunya. Sudah banyak pengusaha tempe gulung-tikar dan terpaksa merumahkan karyawannya. Pihak lain yang resah adalah masyarakat penikmat tempe dan makanan olahan lain yang berbahan kedelai. Tanpa perlu survei, dapat dipastikan pelahap tempe di Indonesia bisa puluhan juta orang.

Tak heran, saat harga kedelai goyang seketika rakyat terguncang. Dampak politik dari "krisis kedelai" ini menjadikan arena kontestasi menjelang Pemilu 2009 kian membara. Meroketnya kedelai bisa melorotkan dukungan publik kepada pemerintah. Pilihannya, atasi gejolak kedelai atau selamat tinggal. Langkah menurunkan bea impor kedelai jelas bukan solusi paten yang menyelesaikan akar masalah. Ibarat obat, ini hanyalah salep yang tak akan mencabut akar penyakitnya: ketergantungan pada produk bahan pangan impor. Bahkan, kebijakan ini potensial melahirkan kepincangan dalam tata niaga pangan dan melanggengkan ketergantungan itu sendiri.

Berkaitan dengan itu, penulis mendorong presiden dan segenap jajaran pemerintahan yang terkait sektor pertanian dan pedesaan untuk kembali memfokuskan kebijakannya pada agenda "revitalisasi pertanian" dan "reforma agraria". Kini, dibutuhkan strategi alternatif pembangunan pertanian yang lebih sistematis dan menyeluruh dalam usaha mewujudkan kemandirian pangan. Langkah drastis dalam menyediakan lahan (tanah) pertanian untuk petani kecil diperlukan agar ketimpangan penguasaan/pemilikan tanah dapat dieliminasi.

Selanjutnya, pastikan kaum tani sebagai produsen mendapat insentif dan proteksi dari pemerintah (negara) agar berkemampuan memproduksi bahan pangan (termasuk kedelai) dalam kapasitas, kuantitas dan kualitas jempolan. Bibit, pupuk, modal, sarana/prasarana penunjang harus dilipatgandakan. Diperlukan penataan ulang sistem produksi pertanian kedelai sebagai bagian dari upaya mengatasi krisis kedelai dalam jangka panjang. Penataan produksi kedelai yang dikerjasamakan dengan serikat tani jadi langkah sistematis untuk mengikis ketergantungan terhadap kedelai impor. Selain untuk memenuhi kebutuhan kedelai dalam negeri, sekaligus tahap mewujudkan reforma agraria dan mencapai kedaulatan pangan.

Langkah praktis untuk mengatasi kemelut yang mengiringi krisis pangan (kedelai) yang disarankan adalah, *pertama*, memberikan stimulus untuk meningkatkan minat petani mengembangkan pertanian kedelai dengan memberi jaminan kepastian harga untuk peningkatan kesejahteraan petani. *Kedua*, menguatkan akses kepemilikan dan pengelolaan lahan bagi petani sebagai alat produksi utama. *Ketiga*, menjamin ketersediaan bibit serta peningkatan kapasitas petani melalui pendidikan dan pelatihan. *Keempat*, jaminan harga melalui pengaturan ulang mekanisme distribusi hasil pertanian yang melindungi dan berpihak kepada petani.

Pengalaman

Terkait dengan hal itu, sejumlah pengalaman penataan produksi pertanian, yang dilakukan secara terbatas oleh kelompok atau serikat-serikat tani, dapat menjadi pelajaran berharga untuk mengembangkan model penataan produksi dalam skala lebih luas. Kalau selama ini penataan produksi oleh serikat tani hanya untuk memenuhi kebutuhan pangan anggotanya, diharapkan hasil produksi pertanian dapat memasok kebutuhan pasar secara lebih luas.

Kegagalan program "revitalisasi pertanian" yang diindikasikan dengan berlanjutnya impor bahan pangan dapat dipicu oleh pejabat yang berwenang tak cukup tahu, mau, dan mampu menyukseskan

agenda tersebut. Pelaksanaan sejumlah agenda dan program yang dicanangkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk kesejahteraan rakyat tampaknya tersendat-sendat. Untuk itu, Presiden Yudhoyono perlu mengevaluasinya secara tuntas, kemudian menempatkan pejabat baru yang ahli di bidangnya, dengan daya kepemimpinan kuat, pro-perubahan, merakyat, serta terbebas dari kepentingan politik jangka pendek yang sempit.

Tanpa jemu kita mengingatkan Presiden agar tidak lupa akan janji untuk memulai realisasi reforma agraria. Segera disediakan tanah (lahan) pertanian bagi petani miskin melalui penataan struktur agraria yang berkeadilan sosial. Program "revitalisasi pertanian dengan reforma agraria" harus disinergikan agar kita mencapai kemandirian pangan yang berkeadilan sosial.

Reforma agraria itu prasyarat revitalisasi pertanian dan pembangunan pedesaan (Soetarto, 2004). Melalui reforma agraria kita muliakan petani yang mengabdikan hidup bagi pemenuhan bahan pangan kita. Petani dan produsen pangan sejatinya pahlawan kemanusiaan yang menjamin peradaban berlanjut. Bangsa ini harus menjadi "bangsa kedelai", yang sanggup memproduksi kedelai secara massif dengan kualitas jempolan untuk memenuhi pangannya sendiri, syukur-syukur mampu ekspor.

Asal kita serius, konsisten, dan konsekuen dengan realitas istimewa keagrariaan bangsa, maka kita optimistis bisa swasembada pangan. Modal utamanya selain tanah dan kekayaan alam melimpah, kita masih punya puluhan juta petani yang tetap setia pada pekerjaannya. ***

Kompas, 17 April 2008

Kuasa Modal dan Reforma Agraria

TANGGAL 25 Maret 2008, Mahkamah Konstitusi memutuskan untuk memenuhi sebagian dari tuntutan judicial review UU No 25/2007 tentang Penanaman Modal. Mahkamah Konstitusi (MK) hanya membatalkan Pasal 22, terkait hak atas tanah yang tertuang dalam UU ini. Selebihnya, UU ini dianggap konstitusional.

Keputusan MK ini ditanggapi seragam. Uniknya, yang kecewa bukan hanya penggugat, tetapi juga yang mendukung UU ini. Kalangan investor menganggap keputusan MK ini memupuskan harapan mereka untuk menanamkan modal di lapangan agraria (*Kontan,* 26/5/2008).

Penggugat pun kecewa. Keputusan ini dinilai tidak secara keseluruhan menganulir "kesesatan" ideologis yang tercermin dalam tubuh UU. Dikhawatirkan, Indonesia dengan mudah masuk ke alam penjajahan baru yang memanjakan investasi asing.

Tidak cermat

Gerakan Rakyat Melawan Neokolonialisme-Imperialisme (GERAK LAWAN)—koalisi lembaga-lembaga penggugat—memandang putusan para hakim konstitusi itu tidak cermat. *Pertama,* perlakuan sama yang tidak membedakan asal negara (Pasal 3) dianggap konstitusional. Seharusnya, arah pembangunan lebih memprioritaskan kepentingan nasional. UUD 1945 tegas menyatakan cabang produksi yang menyangkut hajat hidup orang banyak dikuasai negara

untuk kemakmuran rakyat dalam sistem perekonomian berbasis ekonomi kerakyatan.

Kedua, kekhawatiran berlangsungnya *capital flight* karena dibolehkannya pemindahan aset kapan dan di mana pun (Pasal 8) dianggap tidak beralasan oleh MK. Padahal, fakta di lapangan menunjukkan, repatriasi aset berkorelasi langsung dengan kebijakan pemutusan hubungan kerja secara massal. MK menyatakan, masalah penguasaan atas tanah akan dikembalikan pada UUPA 1960. Dalam praktik, UUPA 1960 tak pernah dicabut, tetapi tidak pula dijalankan. Yang justru berjalan adalah UU sektoral yang lebih menguntungkan modal internasional.

GERAK LAWAN mengingatkan para hakim konstitusi, pemerintah, parlemen, partai politik, dan pengusaha agen modal internasional untuk bertanggung jawab atas terjajahnya Indonesia, masifnya konflik agraria, PHK massal, kelaparan dan penderitaan rakyat, menyusul putusan atas UUPM ini.

Kembali ke UUPA

Bagi penulis, pembatalan klausul UUPM yang secara langsung menyentuh substansi UU No 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) patut diapresiasi dan diberi jalan alternatif. Paling tidak, pembatalan ketentuan tentang hak guna usaha (95 tahun), hak guna bangunan (80 tahun), dan hak pakai (70 tahun) sebagai pintu masuk bagi raksasa kapital asing di republik ini kini tertutup sudah.

Lebih lanjut, pembatalan Pasal 22 UUPM membawa konsekuensi yang menuntut perhatian para pembentuk kebijakan (legislasi) nasional. Setidaknya tiga tantangan menanti di depan mata. *Pertama,* perlu pengukuhan kembali semangat, posisi, dan eksistensi UUPA sebagai dasar hukum segala legislasi dan peraturan operasional terkait tanah, air, udara, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Kedua, karena UUPA adalah payung, maka seluruh produk

legislasi terkait perlu ditinjau ulang. Bagi UU yang bertentangan dengan semangat dan isi UUPA harus dicabut atau diganti. Untuk yang belum utuh perlu penyesuaian sehingga konsisten dengan UUPA. Untuk kebolongan-kebolongan hukum yang ada perlu ditambal dengan pembentukan peraturan perundang-undangan baru yang sifatnya mengoperasionalkan amanat UUPA.

Ketiga, salah satu agenda mendesak adalah penyusunan UU Reforma Agraria guna menambal kebolongan hukum terkait operasionalisasi program reforma agraria. Program pembaruan agraria nasional yang direncanakan pemerintah membutuhkan dasar hukum kuat dan konprehensif. Karena itu, penyusunan UU reforma agraria harus segera menjadi agenda prioritas pemerintah bersama parlemen.

Kemenangan kecil

Tahun lalu, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono berjanji akan mulai menjalankan reforma agraria (31/1/2007). Hingga kini, belum terwujud. Dari segi momentum, reforma agraria dikhawatirkan kian memudar. Memudarnya rencana reforma agraria, terkait ketidaktegasnya kepemimpinan politik nasional dalam mengarahkan reforma agraria. Tidak solidnya jajaran pemerintahan pusat dan daerah, melambatkan agenda besar ini.

Suhu politik menjelang Pemilu 2009 pasti akan menunda hampir semua agenda besar, seperti reforma agraria. Tajamnya perbedaan dan lebarnya spektrum kepentingan dalam konfigurasi politik lokal dan nasional memacetkan agenda populis yang dicetuskan presiden. Dari sisa waktu, di tengah kemacetan politik, sulit mengharapkan pemerintahan mampu mewujudkan reforma agraria sebagai strategi alternatif menanggulangi kemiskinan, pengangguran, dan ketidakadilan sosial.

Satu hal yang perlu dirawat adalah berkecambahnya harapan bahwa keadilan sosial lewat perwujudan keadilan agraria adalah solusi tak terbantahkan. Yang layak digencarkan, mendorong kekuatan rakyat untuk meraih aneka kemenangan kecil, meski terbatas tetapi terukur, sambil menunggu hasil Pemilu 2009. ***

Sinar Harapan, 12 Agustus 2008

Belajar dari Serikat Petani Pasundan

BELUM lama ini, ratusan petani dari Jawa Barat menuntut pembubaran Perhutani, karena Perhutani telah menjadikan kaum petani sebagai kambing hitam yang dituduh melakukan aksi pembalakan liar (23/06/08). Agustiana dan Serikat Petani Pasundan (SPP) yang dipimpinnya sontak menjadi sumber pembicaraan publik setelah dituduh sebagai dalang pembalakan liar di Jawa Barat oleh Kapolda Jawa Barat Susno Duadji (*Pikiran Rakyat,* 18/06/08).

Ikhwal operasi pemberantasan *illegal logging* yang digencarkan Kepolisian Daerah (Polda) Jabar tak seorang pun antipati. Terlebih lagi, pemulihan hutan yang rusak parah tengah jadi fokus perhatian pemerintah provinsi Jabar di bawah pemimpin baru, Ahmad Heryawan (gubernur) dan Dede Yusuf (wakil gubernur). Yang perlu dijernihkan ialah cap negatif terhadap gerakan rakyat (tani) yang memperjuangkan haknya atas tanah melalui jalan reforma agraria. Ketauladanan Agustiana dan SPP selama belasan tahun dalam memperjuangkan reforma agraria tak boleh hancur oleh tuduhan busuk sebagai perusak hutan.

Bagi penulis, perdebatan mengenai pengelolaan hutan adalah persoalan bersama yang harus ditilik dari berbagai sudut pandang. Berangkat dari polemik tentang siapa dalang perusakan hutan di Jabar, kita perlu menengok paradigma kebijakan pengelolaan hutan sebagai cermin dari problem agraria dan sumber daya alam (SDA) yang menanti perombakan total.

Pertarungan paradigma

Aneka paradigma pengelolaan sumberdaya alam (termasuk hutan), bisa dipinjam dari Ton Dierz (1996), terdapat tiga pilihan paradigma kebijakan, yakni (i) yang menempatkan lingkungan dan sumber-sumber alam sebagai objek eksploitasi (*eco-developmentalism*), (ii) yang membuat isolasi tertentu terhadap suatu kawasan agar bebas dari intervensi manusia sama sekali (*eco-totalism* atau *eco-fascism*), atau (iii) yang menempatkan rakyat di sekitar suatu kawasan sebagai subjek utama (*eco-populism*).

Paradigma pengelolaan hutan Indonesia selama ini menempatkan hutan sebagai objek eksploitasi yang sejatinya cermin dari paradigma *eco-developmentalism*. Melalui paradigma ini, Orba menelurkan berbagai kebijakan yang menempatkan hutan sebagai objek eksploitasi demi pertumbuhan ekonomi dan akumulasi modal. Paradigma pengelolaan kawasan hutan semacam ini dilengkapi pula dengan tidak diberikannya ruang yang memadai bagi keterlibatan masyarakat setempat dalam pengelolaan hutan. Disimpulkan, paradigma kehutanan yang berlaku adalah kombinasi *eco-developmentalism* dengan *eco-fascism.*

Faktanya, pilihan ini telah membuahkan konflik antara negara dan/atau pemodal besar yang diberi mandat mengelola hutan versus penduduk yang punya klaim sejarah budaya yang bersifat kosmologis atas kawasan sekitarnya. Buah yang sekarang kita temukan di depan mata adalah disharmoni, karena tidak ditemukannya kesatuan padang antara negara dan/atau para "pengelola formal" kawasan hutan dengan aspirasi penduduk yang hidup dan berkembang di sekitar kawasan tersebut.

Selain itu, dampak nyata yang memprihatinkan adalah tidak adanya upaya penanganan yang efektif dalam mencegah perusakan dan memulihkan kerusakan hutan yang membuahkan tragedi bencana alam yang mengerikan, seperti banjir besar yang sekarang kerap melanda (*Warta FKKM,* Mei 2002). Belakangan disinyalir, dalam praktiknya paradigma lama ini telah melahirkan senyawa korupsi

di dalam korporasi pengelolaan hutan, laju perusakan hutan secara massif, dan disertai pelanggaran hak asasi manusia.

Paradigma lama sudah waktunya ditinggalkan. Perlu paradigma baru yang kontekstual zaman dan selaras kepentingan simultan sosial, ekonomi dan ekologis. Masyarakat sekitar hutan jangan jadi objek atau penonton, apalagi korban. Karenanya, wajib diajak bicara tentang kemauan dan kebutuhannya. Mereka harus dilindungi dan didorong kemampuannya dalam memenuhi keselamatan dan kesejahteraan hidupnya.

Model pengelolaan hutan oleh rakyat yang hasilnya dinikmati secara adil bagi semua adalah dambaan kita. Karena keadilan bersama dapat efektif mencegah perusakan hutan, sehingga bisa memperpanjang layanan alam. Mendorong kemampuan kolektif rakyat dalam menghasilkan syarat-syarat keselamatan dan kesejahteraan hidupnya.

Dengan produksi kolektif, nilai kemakmuran dinilai berdasar tingkat kesejahteraan bersama (Sangkoyo, 2000). Sekarang kita butuh model pengelolaan hutan yang memungkinkan terjadinya pemulihan dan mencegah perusakan hutan sekaligus lebih berkeadilan sosial. Untuk itulah, paradigma *eco-populism* layak dipilih.

Belajar dari SPP

Kerumitan terhampar dari paradigma yang tegang antara reforma agraria dengan kukuhnya kuasa rezim kehutanan. Kekusutan juga melekati peraturan perundangan dan kelembagaan, bahkan di balik sumsum kultur dan psikologis birokrat kehutanan. Dalam sebuah diskusi, penulis terhenyak mendengar seorang pejabat kehutanan berujar: "Reforma agraria: *Yes!*, tapi distribusi tanah kehutanan: *No!*". Penataan ulang sektor kehutanan itu padahal keniscayaan jika mau merombak struktur ketimpangan penguasaan tanah/kekayaan alam.

Secara operasional, perlu audit menyeluruh terhadap segala jenis usaha kehutanan yang selama ini ada. Keberadaan Perhutani, Inhutani, dan seluruh perusahaan pemegang Hak Pengusahaan Hutan

(HPH) dan sejenisnya mendesak diaudit sebagai langkah awal dalam meletakkan dasar baru penguasaan dan pengelolaan hutan di Tanah Air.

Hemat penulis, kita perlu belajar dari Serikat Petani Pasundan—organisasi tani independen berbasis di Garut, Ciamis dan Tasikmalaya—Jawa Barat, yang mencoba mencari jawaban sendiri atas kerumitan pelaksanaan reforma agraria di kawasan hutan. SPP telah berusaha melakukan pemulihan kerusakan hutan, sehingga sulit menyimpulkan ia sebagai biang kerusakan hutan. SPP juga akan terus melakukan penataan lingkungan dalam upaya mengembalikan fungsi hutan. Beberapa wilayah yang dianggap berhasil mengembalikan fungsi hutan secara swadaya: Desa Sagara, Kaledong, dan Cipaganti (Garut), Desa Nagrog, Cigalontang, Cipatujah, Cikatomas, dan Taraju (Tasikmalaya), Desa Cikujang, Margaharja dan Bangunkarya (Ciamis).

Setelah sempat berseteru di media massa, akhirnya Agustiana (Sekjen SPP) dan Susno Duadji (Kapolda Jabar) bersepakat untuk saling bahu-membahu dalam mencegah laju kerusakan hutan di Jabar dan mengembalikan fungsi ekologisnya. Dan dalam hal ini, SPP akan menjadi garda terdepan penyelamatan hutan di Jabar. SPP akan membangun kerja sama dengan semua pihak dalam mengembangkan program reboisasi atau penghijauan, serta secara khusus akan mendidik dan membentuk Laskar Penyelamat Hutan (*Siaran Pers SPP,* 25/06/08).

Dengan begitu, SPP telah memberi contoh yang baik dalam pengelolaan lahan secara mandiri sehingga membanggakan secara sosial, produktif secara ekonomis dan lestari secara ekologis. Dalam konteks yang lebih luas, selama ini SPP telah jadi contoh inisiatif rakyat realisasi reforma agraria secara partisipatif.***

Pikiran Rakyat, 24 September 2008

Pengusaha dan Petani

KETIKA kita mengenang Hari Tani Nasional atau Hari Agraria Nasional (24 September 2008), bangsa ini dihantui krisis pangan dan energi yang amat memprihatinkan. Pemerintah, di antaranya melalui Dewan Ketahanan Pangan dan Badan Ketahanan Pangan mencoba memformulasi kebijakan komprehensif untuk menjaga dan meningkatkan ketahanan pangan nasional.

Masyarakat umum di tataran akar rumput, melalui berbagai kelembagaan sosial yang dimilikinya mencoba terus bertahan dari ancaman krisis pangan dan energi yang sedang menggejala secara global itu. Penghematan dan solidaritas sosial di masyarakat menjadi strategi efektif dalam mencegah dampak buruk dari krisis yang merongrong.

Kalangan pengusaha pun tak mau ketinggalan. Misalnya, artikel Arifin Panigoro di sebuah media menandaskan, "Untuk mengatasi krisis pangan, gagasan yang akan segera saya uji coba adalah pemilikan lahan penuh oleh warga setempat meskipun yang membeli lahan itu pengusaha." Selain itu, petani dibantu biaya mendirikan perseroan terbatas atas nama petani, pelatihan manajemen dan bibit yang diperlukan. Hasil panen dijual sesuai harga pasar kepada mitra usaha yang memberikan modal kerja.

Bagi Panigoro, dengan model ini petani bertransformasi dari petani tanpa lahan jadi "pengusaha" lokal sektor pertanian. Ini model *landreform* yang akan meningkatkan taraf hidup masyarakat

khususnya petani. Menyeruak pertanyaan, bagaimana hubungan pengusaha, petani, dan pemerintah dalam agenda *landreform?*

Kucing dan tikus

Dari polemik peran konglomerat dalam pengembangan sektor pertanian, saya mencatat empat kata kunci yang saling berkelindan: tanah, pangan, petani, dan pengusaha. Tanah adalah faktor produksi utama dalam sistem pertanian yang memproduksi bahan pangan. Selama ini, sempitnya lahan pertanian yang dimiliki/dikuasai petani jadi soal struktural utama yang belum teratasi. Ketimpangan pemilikan dan penguasaan tanah juga jadi sumber ketidakadilan.

Adapun bahan pangan diproduksi oleh sistem pertanian yang beralaskan struktur agraria. Ketika lahan pertanian menyusut dan ketimpangan tak teratasi, krisis ketersediaan pangan di depan mata. Ketahanan pangan sebagai tujuan dari pembangunan pertanian pada gilirannya sangat tergantung pada ketersediaan lahan pertanian dan keadilan pemilikan dan penguasaan serta pemanfaatannya bagi petani.

Petani itu produsen utama pangan. Dari sawah dan ladang petanilah dihasilkan berbagai bahan pangan yang dibutuhkan manusia. Petani bekerja di atas tanahnya sendiri untuk memproduksi bahan pangan. Sementara "petani" yang bekerja di atas tanah pertanian milik orang lain, dengan bagi hasil (petani penggarap) maupun dibayar upah berupa uang (buruh tani) bukanlah petani sejati.

Dalam konteks pertanian, pengusaha ialah pihak yang menanam modalnya di bidang pertanian, sebagai penyedia tanah, modal, bibit, pupuk, dan teknologi (sarana produksi) pertanian. Kalangan pengusaha juga berperan kuat dalam distribusi produk pertanian. Pengusaha dapat menjadi pengumpul, penyalur, pengolah atau penjual produk pertanian yang dihasilkan petani.

Selama ini, relasi pengusaha dengan petani ibarat "kucing dan tikus", jarang akur. Petani yang mayoritas berlahan sempit dan tergolong subsisten, berorientasi mencukupi kebutuhan keluarga sendiri,

sulit masuk ke dalam logika pasar yang dibangun pengusaha. Dengan demikian, masuknya konglomerat ke sektor pertanian jadi dilema. Pengusaha mungkin bisa menstimulus petani agar bekerja lebih produktif, efektif, efisien, dan memasukkan skala ekonomi ke dalam usaha tani. Intervensi pengusaha juga dapat membuka peluang baru bagi petani dalam mengakses kebutuhan dasar pertanian.

Jika mulus, peran pengusaha ini akan menyumbang pada peningkatan taraf hidup masyarakat khususnya petani. Namun di lain sisi, masuknya pengusaha dikhawatirkan akan menjadikan petani sebagai "penggarap" atau "buruh" di atas tanahnya sendiri. Dicemaskan, petani jadi sapi perah pengusaha yang bergerak di sektor pertanian.

Petani kita pernah menelan pil pahit dalam pola pertanian dengan sistem *contract farming* yang menjadikan petani sebagai satelit (plasma) yang diisap para pengusaha (inti). Relasi berkedok "kemitraan" yang tak seimbang dan tak adil telah menempatkan petani sebagai objek eksploitasi para pengusaha pertanian.

Konsep dan praktik agrobisnis atau agroindustri pun selama ini disinyalir sesat karena mensubordinasi petani tanpa posisi tawar yang cukup di hadapan pengusaha pertanian. Konsep umum agrobisnis atau agroindustri menempatkan pemilik modal sebagai pemegang kendali utama atas proses produksi dan distribusi hasil pertanian. Sementara kaum tani disulapnya menjadi tenaga kerja upahan, alias buruh tani.

Bangsa mandiri

Hemat penulis, bagi negeri agraris sekaya Indonesia—lahan luas dan subur serta penduduk mayoritas sebagai petani—krisis pangan dan energi sejatinya merupakan momentum yang tepat bagi kita, khususnya pemerintah, untuk berpikir dan bekerja lebih serius dalam merealisasikan land reform sebagai bagian inti dari reforma agraria.

Pada 2008, pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional RI menargetkan meredistribusikan tanah objek land reform 332.930

bidang/hektare di seluruh provinsi selain DKI Jakarta. Target ini hendaknya diperluas bukan hanya menyangkut tanah objek *landreform* yang ditetapkan di masa lalu. Pemerintah mesti lebih bersungguh-sungguh dalam mengidentifikasi tanah-tanah yang potensial dijadikan objek reforma agraria. Instruksi Presiden SBY untuk segera menertibkan tanah telantar guna menjawab krisis pangan mestinya segera diikuti dengan penyempurnaan PP No. 36/1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Telantar.

Lantas, jutaan tanah yang diidentifikasi telantar mesti segera dikembalikan penguasaannya ke tangan negara dan didistribusikan kepada petani dan rakyat miskin yang membutuhkannya melalui koperasi-koperasi produksi pertanian. Koperasi jadi wadah ideal petani dalam mengakses pemilikan/penguasaan tanah dan sarana produksi lainnya, sekaligus memupuk solidaritas kerja produktif bersendikan gotong royong. Penguasaan dan pemanfaatan faktor-faktor produksi secara kolektif inilah "ideologi" yang jadi sumsum koperasi pertanian dalam reforma agraria sejati.

Semoga saja Indonesia bisa segera menjadi bangsa mandiri yang mampu mencukupi kebutuhan pangan dan energinya sendiri sebagai cermin dari kemerdekaan bangsa dalam arti sesungguhnya. Selamat Hari Tani! ***

Suara Pembaruan, 24 September 2008

Memastikan Kesejahteraan Petani
(Refleksi Hari Tani Nasional, 24 September 2008)

SEIRING dengan kabar krisis pangan dan kusutnya sektor pertanian, Hari Tani Nasional 24 September 2008 diselimuti pertanyaan, bagaimana masa depan nasib petani kita? Dalam khazanah ilmu ekonomi pertanian, kesejahteraan merupakan variabel sentral. Keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan tercermin dari arah perubahan indikator kesejahteraan yang digunakan, apakah meningkat atau menurun. Baik-buruknya sistem pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam tercermin dari meningkat atau menurunnya indikator kesejahteraan rakyat.

Tinggi-rendahnya pendapatan petani, merata-timpangnya distribusi pendapatan petani versus nonpetani, lestari-terdegradasinya kondisi sumber daya pertanian, mengindikasikan berhasil atau gagalnya kebijakan pembangunan pertanian. Pemikiran utuh mengenai masa depan kesejahteraan petani dapat kita telusuri dalam buku berjudul, *Mungkinkah Petani Sejahtera?* (Brighten Press, Bogor, Januari 2008). Politik pertanian dalam sistem politik ketatatanegaraan dikupas pada bagian pertama buku ini. Dielaborasi arah perkembangan masa depan ekonomi pertanian Indonesia dan konsentrasi industri dan pasar tidak sempurna di sektor pertanian. Digagas jalan menuju kedaulatan pangan dan tantangan dari siklus politik dan respons pertanian.

Ekonomi pertanian dalam dinamika sumber daya alam dan

pemanasan global (*global warming*) terkait peran ilmu ekonomi pertanian dalam dinamika penggunaan lahan pertanian dengan kesejahteraan petani. Menantang pemikiran mengenai pembangunan pertanian integratif berwawasan lingkungan dan pasar, serta sajian ekonomi pedesaan, dinamika sumber daya alam dan reforma agraria di Indonesia.

Kupasan ekonomi pertanian dalam dinamika bisnis, perdagangan dan pembiayaan, dikaitkan dengan serbuan impor pangan, yang minim perlindungan di era liberalisasi. Peranan dan pengembangan hortikultura melalui pendekatan klaster dan *contract farming,* serta pembiayaan pertanian dalam dinamika ekonomi pertanian melalui pembangunan lembaga keuangan mikro berkelanjutan bagi pelaku usaha pertanian.

Ekonomi pertanian dan revitalisasi pertanian erat kaitannya dengan kesejahteraan petani. Posisi ekonomi pertanian dalam era revitaliasi pertanian melalui harmonisme mikroekonomi dengan makrokebijakan. Dikupas pula ekonomi pertanian dalam era revitalisasi pertanian yang dikembangkan pemerintah sekarang dan sumbangan akademik kajian ekonomi pertanian.

Persoalan Negara

Kembali ke pertanyaan awal yang jadi judul buku, mungkinkah petani sejahtera? Jawabannya, bergantung pada sejauh mana bangsa ini punya pengetahuan, kemauan, dan kemampuan menyediakan berbagai prasyarat dan strategi jitu dalam mewujudkan kesejahteraan kaum tani. Apa prasyaratnya dan bagaimana strategi menghadirkan prasyarat tersebut, sehingga kesejahteraan petani tak lagi sekadar kemungkinan, melainkan menjadi kenyataan? Untuk itu, penting memosisikan pertanian sebagaimana ditegaskan Agus Pakpahan (2008), bahwa pertanian harus dipandang sebagai persoalan negara, bukan sekadar persoalan sektoral, mengingat kehidupan pertanian akan menentukan mati-hidupnya suatu negara.

Kita tengah dihadapkan pada banyaknya tantangan dan bahkan

ancaman bagi kemuskilan terwujudnya kesejahteraan petani. Tantangan mulai dari kecenderungan global, berupa perdagangan internasional yang tak memihak kaum tani dan pertanian di negara berkembang. Tantangan internal juga muncul dari keterbatasan kemampuan institusi dan aparatus pemerintahan yang bertugas merevitalisasi pertanian. Sisa-sisa paradigma dan gaya lama model pembangunan pertanian ala Orde Baru belum pupus sepenuhnya. Bahkan, fokus kebijakan pertanian pemerintah sekarang dipandang masih belum menunjukkan konsepsi yang terkonsolidasi dan implementasi praktis kebijakan pertanian baru yang nyata dan efektif.

Tantangan lain, lemahnya kelembagaan sosial masyarakat petani sebagai subyek utama pembangunan pertanian. Petani kita mayoritas jumlahnya, namun tak terorganisasi dengan baik. Belum lagi ancaman dari alam yang tengah mengintai berupa perubahan iklim secara global yang sangat mempengaruhi model dan strategi pembangunan pertanian kita. Bencana alam makin sering terjadi dan mengambil tempat di mana-mana. Gejala alam dan dinamika ekologis tak bisa diabaikan dalam perumusan strategi pembangunan pertanian.

Membalik arus

Kerangka besar agenda strategis sekaligus prasayarat utama pembangunan pertanian nasional untuk menyejahterakan petani tak lain dan tak bukan ialah keperluan dilaksanakannya pembaruan atau reforma agraria (*agrarian reform*). Reforma agraria harus sesegera dan sematang mungkin dijalankan untuk mendongkrak kesejahteraan petani. Keberhasilan menjalankan reforma agraria di samping untuk mencapai dan mempertahankan skala ekonomi dan meningkatkan nilai tambah, juga akan memperbaiki ketimpangan kesejahteraan sosial-ekonomi sesama petani maupun antarpetani dan nonpetani. Ini merupakan syarat mutlak mewujudkan keadilan sosial (Winoto dan Siregar, 2008).

Inti reforma agraria ialah *landreform*, yakni penataan ulang

struktur penguasaan tanah menjadi lebih berkeadilan sosial. Melalui landreform, rakyat miskin, terutama kaum tani yang hidupnya bergantung pada penggarapan tanah, dipastikan mendapatkan akses pemilikan tanah disertai program-program penunjang.

Kini, tengah ditunggu kebijakan ekonomi-politik pertanian/agraria yang memihak petani miskin dengan dasar hukum kukuh yang mengedepankan pertanian dan menempatkan petani sebagai subjek utama pembangunan pertanian. Perlu strategi baru/beda pembangunan pertanian yang bermisi menyejahterakan petani dan mendorong petani jadi mandiri.

Mengutip Sjarifudin Baharsjah: "Harus ada keberanian untuk mengakui kemampuan yang sebenarnya sudah ada pada petani dan memberdayakan kemampuan itu. Sudah waktunya kita 'membalik arus' pendekatan kita dalam kebijaksanaan pembangunan pertanian dengan mengubah pendekatan yang melulu diluncurkan dari atas dengan pendekatan yang memanfaatkan modal kapital yang dimiliki masyarakat di akar rumput. Membalik arus akan menumbuhkan kemandirian petani."

Semoga Hari Tani Nasional 2008 merangsang elite politik yang akan bertarung dalam Pemilu 2009 memahatkan visi, misi, dan programnya untuk memastikan perbaikan nasib petani dan meningkatnya kesejahteraan bangsa agraris ini. Selamat Hari Tani! ***

Sinar Harapan, 14 Oktober 2008

Desa Sekedar Jadi Tempat Mudik

BELUM lama ini, 24 September 2008 petani Indonesia merayakan Hari Tani Nasional yang disusul Hari Raya Idul Fitri 1429 H. Hari kemenangan, sebagaimana tradisi, dirayakan kebanyakan orang Indonesia dengan mudik ke kampung halaman, berkumpul bersama sanak famili dan berbagi kebahagiaan dengan handai taulan.

Fenomena mudik lebaran yang secara kasat mata mempertontonkan mengalirnya penduduk dari kota ke desa secara temporal, menjadi indikator bahwa kota telah menghisap tenaga produktif dari pedesaan sehingga desa hanya sekedar jadi tempat mudik untuk kemudian ditinggalkan kembali, dan akan dijenguk kembali pada lebaran tahun berikutnya. Begitu seterusnya.

Orang desa berbondong mengadu nasib ke kota disebabkan pertemalian faktor internal dan eksternal desa. Urbanisasi dapat disebabkan daya tarik kota yang menjanjikan lebih banyak peluang meningkatkan kualitas hidup masyarakat (*pull factor*), atau bisa juga karena desa tak lagi bisa diharapkan mensejahterakan (*push factor*).

Sebuah fenomena sosial belum lama ini mencuat yang menggenapi kecenderungan merosotnya sektor pertanian dan bangkrutnya pedesaan. Koran-koran mengabarkan, hasil seleksi nasional masuk perguruan tinggi tahun 2008 menyisakan 2.894 kursi kosong pada program studi pertanian dan peternakan di 47 perguruan tinggi negeri. Kasat mata nampak minat kaum muda terhadap pertanian begitu rendah.

Jika menengok keadaan di pedesaan, kenyataan tak kalah memprihatinkan. Malah memilukan. Banyak pemuda desa tak lagi suka menjejakkan kakinya di ladang/sawah. Tak sedikit pemudi desa memilih ke kota mengadu nasib jadi pembantu rumah tangga. Bila perlu, terbang ke negeri orang jadi tenaga kerja wanita/Indonesia.

Sosiologi pedesaan

Kaum muda desa tak lagi punya harapan pada pertanian. Ladang dan sawah sebagai pangkal penghasil produk pertanian pangan mulai ditinggalkan, karena tak lagi menjanjikan pendapatan cukup. Untuk kebutuhan primer pun tak bisa mengandalkan hasil pertanian. Para orang tua di desa tak berkeinginan punya anak petani. Daripada menyaksikan anaknya menganggur, para orang tua lebih mendorong anak-anaknya jadi buruh di kota, sekalipun berupah murah dan perlindungan kerja alakadarnya.

Orang desa rela pergi kota untuk jadi apa saja, asal jangan kelihatan menganggur karena itu aib. Sering orang miskin dari desa terpaksa "mengungsi" jadi kaum miskin di kota sebagai gelandangan, pengemis, pemulung, pengamen dan sejenisnya. Mengecilnya minat generasi muda terhadap studi pertanian dan bangkrutnya masa depan pedesaan, yang dilengkapi tak tertahannya laju deras arus urbanisasi merupakan dampak dari kebijakan pertanian dan pedesaan di masa lalu. Prof. Sediono M.P. Tjondronegoro, pakar agraria dan sosiologi pedesaan menyimpulkan bahwa Indonesia adalah negara agraris yang mengingkari agraria (pertanian).

Dalam bukunya yang berjudul "Negara Agraris Ingkari Agraria" (*Akatiga,* April 2008) Prof. Tjondronegoro menegaskan sikapnya dalam meletakkan agraria sebagai masalah pokok bangsa dan menjadikan reforma agraria sebagai solusi sekaligus strategi dasar pembangunan nasional yang seharusnya dijalankan. Ia mengaitkan masalah pembangunan dan masyarakat desa, dengan cara menunjukkan ketegangan konseptual antara pembangunan pertanian versus industrialisasi, dan kebijakan pembangunan pedesaan versus urbanisasi.

Yang menjadi tema sentral solusi masalah pokok agraria adalah reforma agraria. Untuk memahami kaitan antara rendahnya minat kaum muda terhadap bidang pertanian, merosotnya pamor pedesaan dan derasnya urbanisasi kita dapat meminjam kacamata sosiologi pedesaan.

Buku Sediono M.P. Tjondronegoro lainnya, berjudul "Ranah Kajian Sosiologi Pedesaan" (suntingan Soeryo Adiwibowo, Melanie A. Sunito, dan Lala M. Kolopaking; DKPM IPB, Bogor, Mei 2008) dapat menjadi rujukan segar yang memberi suguhan tentang tali temali yang kuat antara sosiologi pedesaaan dengan eksistensi desa, permasalahan agraria, kelembagaan, kemiskinan, kependudukan dan lingkungan hidup.

Studi sosiologi pedesaan membantu memahami apa yang sedang terjadi di pedesaan dan kaitannya dengan masalah struktural di luar desa. Dalam hal ini, jelas menunjukkan keterkaitan antara aras mikro dan makro pedesaan, sehingga desa (dan pertanian) tak bisa dibahas terlepas dari konteks struktural dan kulturalnya.

Pidato Bung Karno

Pemikiran Prof. Tjondro fokus pada studi sosiologi pedesaan, desa, agraria, kelembagaan, kependudukan dan lingkungan hidup, golongan lemah pedesaan, perubahan sosial, dan metodologi penelitian sosial. Kita sadar, merosotnya minat manusia Indonesia terhadap bidang pertanian dan bangkrutnya pedesaan serta fenomena arus urbanisasi erat kaitannya dengan paradigma, orientasi dan praktek pembangunan pertanian dan pedesaan yang tak lagi memberikan harapan "keunggulan" bagi para pelaku dan penghuni di dalamnya.

Diperlukan reorientasi pembangunan pertanian yang dilandasi paradigma reforma agraria sebagai strategi alternatif dalam revitalisasi pertanian dan pembangunan pedesaan secara mendasar dan menyeluruh. Kurikulum pendidikan dari tingkat dasar hingga menengah hendaknya menampilkan daya tarik dan urgensi pertanian

bagi bangsa kita. Pemerintah mesti segera menyediakan berbagai insentif bagi petani, subsidi dalam proses produksi yang diterima langsung petani, proteksi terhadap produk pertanian dan distribusi tanah bagi petani berlahan sempit dan tak bertanah. Kita ditantang memastikan petani tetap aman dan nyaman di ladang dan sawah mereka, serta tersedianya aneka pilihan pengembangan pertanian dan pedesaan yang lebih inovatif dan berkeadilan.

Dalam pidato peresmian Kampus IPB (27 April 1952), Bung Karno mengingatkan, "Engkau pemuda-pemudi, engkau terutama sekali harus menjawab pertanyaan itu, sebab hari kemudian adalah hari mu, alam kemudian adalah alam mu; bukan alam kami kaum tua ... Tiap tahun zonder kecuali, soal beras (pangan) akan datang dan makin lama makin hebat, selama tambahnya penduduk yang cepat tak diimbangi tambahnya bahan makanan yang cepat pula!"

Generasi muda Indonesia harus terus dirangsang agar (kembali) mencintai petani dan pertanian sebagai wujud cinta Tanah Air. Dengan begitu, Indonesia akan turut mempertinggi peradaban dunia.***

Reforma Agraria Yudhoyono Gagal?

KORAN ini pernah mengabarkan, "Reforma agraria gagal, 24 juta petani terancam kehilangan lahan." Revitalisasi pertanian yang dijanjikan Presiden Yudhoyono juga telah gagal dipenuhi, hingga menjelang akhir kekuasaannya. Masalah reformasi lahan pertanian (*landreform*), yaitu distribusi lahan untuk petani tanaman pangan, praktis tak terselesaikan.

Padahal, Yudhoyono telah berkomitmen melaksanakan reforma agraria. Revitalisasi hanya slogan dan seolah tidak ada harapan untuk mencapai *landreform* itu. Padahal, hanya Presiden yang dapat memulainya, karena upaya reformasi itu melibatkan lintas sektoral (Sinar Harapan, 21/01/09).

Komitmen politik pemerintahan yang dipimpin Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wapres Jusuf Kalla untuk melaksanakan reforma agraria terbukti masih jauh dari memadai. Misalnya, sinyalemen yang dicetuskan Presiden Yudhoyono (31 Januari 2007) tentang keinginan mendistribusikan jutaan hektare tanah bagi rakyat miskin, hingga kini masih jauh panggang dari api.

Di lain pihak, sejumlah regulasi, kebijakan dan program pembangunan yang dijalankan pemerintah masih saja cenderung menegasikan agenda-agenda pokok reforma agraria dan tidak cukup responsif untuk menangani dan menyelesaikan ribuan kasus sengketa dan konflik agraria yang memperhadapkan rakyat miskin dengan pemodal besar yang disokong aparatus negara.

Jika demikian, benarkah reforma agraria di era Yudhoyono gagal? Yang tepat, mengutip seorang pakar agraria dalam sebuah diskusi, Yudhoyono belum menjalankan reforma agraria, sehingga sulit untuk menilai "gagal" atau tidaknya sesuatu yang belum dijalankan itu.

Resesi dan pemilu

Belum tuntas dengan pekerjaan rumah yang lama, bangsa ini sedang dihadapkan pada dua tantangan baru yang datang sekaligus: (1) Resesi ekonomi yang dipicu krisis finansial global dengan segala implikasi negatifnya bagi kehidupan bangsa, dan (2) Pelaksanaan Pemilu 2009 yang akan mensirkulasi elite pemerintahan pusat dengan seluruh potensi ketegangan sosial-politik yang menyertainya.

Kondisi agraria saat ini makin terancam akibat krisis ekonomi global yang bermula dari krisis finansial di negara-negara maju. Dapat dipastikan bahwa konsekuensi dari krisis ini akan semakin memperparah kehidupan kaum tani, buruh, nelayan dan rakyat yang berpenghasilan rendah. Penurunan konsumsi dunia terhadap hasil dari pertanian komoditas mengakibatkan anjloknya harga komoditas perkebunan (kelapa sawit, karet, kopi, kakao, dll) hingga level yang terendah akan membuat jutaan petani komoditas di Indonesia mengalami depresi dan ancaman kelaparan.

Demikian pula, gelombang PHK bagi buruh-buruh industri manufaktur, tekstil, perkebunan besar, pertambangan, industri pulp dan kertas, serta menurunnya daya beli masyarakat akan semakin memperparah perekenomian nasional. Ancaman kelaparan juga akan terjadi di sektor pedesaan dan perkotaan, akibat runtuhnya produktivitas rakyat dan tiadanya akses kepemilikan terhadap sumber-sumber agraria (Idham Arsyad, 2008). Baik resesi ekonomi sebagai pemicu krisis maupun pemilu sebagai potensi pemantik ketegangan politik hampir dipastikan akan menguras energi bangsa ini. Dampaknya, hampir semua agenda mendasar yang seharusnya segera dijalankan malah tertunda. Pun begitu dengan upaya menata ulang

struktur dan sistem keagrariaan kita melalui reformasi agraria besar kemungkinan masuk ke jalur lambat, lalu terhenti total di persimpangan ketidakpastian.

Menjelang Pemilu 2009, para "calon pemimpin" sedang menebarkan seribu satu cara untuk merangsang publik calon pemilih dengan motif untuk mendapat simpati yang berujung pada dukungan pemilih. Semua kandidat bermimpi dipercaya dan dipilih rakyat pada hari-H pemilu. Tak pelak, pemilu menjadi arena kontes politik yang panas dan menegangkan. Situasi sosial politik ini menyisakan potensi gesekan horizontal yang perlu diwaspadai bersama. Pemilu sebagai mekanisme demokratis dalam membentuk pemerintahan yang melayani kepentingan publik haruslah dihindarkan dari arena pertumbukan kepentingan sempit yang bisa mengoyak kebersamaan kita sebagai bangsa.

Empat prasyarat

Adapun tertundanya pelaksanaan reforma agraria akibat resesi ekonomi dan pemilu, mestinya menantang kita untuk kreatif menemukan pintu-pintu baru guna terus menggulirkan urgensi realisasi reformasi agraria. Sebagai bangsa yang cerdas, kita ditantang untuk mengubah resesi ekonomi dan gejolak politik praktis sebagai momentum mengukuhkan agenda reformasi agraria di negeri tercinta. Bisakah kita kreatif menjadikan "bencana" berubah "anugerah"? Dari "ancaman" jadi "peluang"?

Bagi penulis, resesi ekonomi dan Pemilu 2009 akan memberi makna positif jika diikuti empat prasyarat berikut. *Pertama,* harus ada calon presiden yang akan bertarung dalam Pemilu 2009 yang memiliki visi, misi dan program yang utuh dan kongkret untuk menjalankan reformasi agraria. Kesungguhan dan kesiapan capres untuk menata sistem dan struktur agraria sehingga menjadi lebih adil dan pro rakyat kecil akan menjadi perawat harapan dapat melajunya kembali agenda reformasi agraria seusai Pemilu 2009.

Kedua, harus ada partai politik yang menempatkan reforma agraria

sebagai agenda politik strategisnya yang disertai hadirnya sekumpulan politisi baru yang pro reforma agraria yang masuk ke parlemen (DPR RI) melalui Pemilu 2009, sehingga terbangun kaukus politisi lintas partai yang akan mengontrol pemerintah baru, membuat APBN dan menyusun legislasi baru yang pro reforma agraria. *Ketiga,* perlu ada konsolidasi kekuatan rakyat, khususnya petani yang secara politik terus melakukan tuntutan dan tekanan kepada para elite politik di pemerintahan (eksekutif maupun legislatif) hasil Pemilu 2009, sehingga aspirasi massa rakyat dari ujung timur-barat sampai utara-selatan republik ini secara kuat dan konsisten menyuarakan urgensi pelaksanaan reforma agraria.

Keempat, perlu juga dukungan publik yang lebih luas dan kuat bagi pelaksanaan reforma agraria, terutama dari kalangan akademisi, tokoh agama, tokoh masyarakat, jurnalis dan lembaga swadaya masyarakat.***

Media Indonesia, 5 Maret 2009

Reforma Agraria dan Pemilu 2009

BAGAIMANA dinamika terkini agenda reforma agraria pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla? Bagaimana potensi eksistensi agenda reforma agraria pada pemerintahan baru hasil Pemilu 2009?

Perkembangan akhir agenda reforma agraria pemerintahan SBY-JK dapat dikatakan menuju stagnasi. Reforma agraria yang dijanjikan SBY-JK dalam kampanye Pemilu 2004 terancam berhenti pada wacana dan konsepsi, jauh dari praktek menyeluruh dan sejati. Sampai saat ini belum terbit UU, PP atau Perpres/Keppres yang secara khusus mengatur reforma agraria.

Redistribusi versus sertifikasi

Reforma agraria dalam pidato politik SBY (31-1-2007) dijanjikan akan mulai dilaksanakan dengan agenda pokok redistribusi tanah bagi rakyat miskin. Kabarnya ada jutaan hektare "tanah negara" yang akan "dibagikan" pada rakyat miskin sebagai bagian upaya mengatasi kemiskinan dan pengangguran. Saat ini realisasi agenda tanah bagi kaum miskin makin kehilangan momentum politiknya. Tanah yang mana dan kepada siapa ia akan didistribusikan masih tetap jadi tanya tak terjawab.

Secara teoritik, redistribusi tanah memang menjadi bagian krusial dari penataan struktur pemilikan dan penguasaan tanah (*landreform*) supaya tercipta struktur agraria baru yang lebih adil. *Landreform*

dikenal sebagai agenda inti dari reformasi agraria sejati. *Landreform* tanpa distribusi dan redistribusi tanah tentu saja kehilangan makna. Kaum miskin (buruh tani, petani penggarap, petani gurem, dan rakyat kecil) yang sangat tergantung pada penguasaan dan pemanfaatan tanah harus jadi subjek penerima manfaat reformasi agraria. Sejauh ini belum ada upaya serius untuk mengakhiri peningkatan jumlah petani gurem dengan skala penguasaan tanah di bawah 0,5 hektare.

Lain halnya dengan agenda sertifikasi tanah massal secara gratis yang gencar digalakkan pemerintah. Presiden Yudhoyono telah me-*launching* program layanan rakyat untuk sertifikasi tanah. Program itu dinilai positif dari sisi penertiban sistem administrasi pertanahan sehingga pelayanan pemerintah di bidang pertanahan jadi lebih efektif dan efisien. Namun, sejumlah kalangan melontarkan kritik atas program sertifikasi ini. Ada yang menilai program itu bukan kebutuhan mendesak di tengah maraknya konflik agraria dan sengketa tanah, serta tajamnya ketimpangan pemilikan dan penguasaan tanah. Bahkan, dikhawatirkan program itu hanya akan mengukuhkan dan melanggengkan ketimpangan struktur agraria.

Lebih jauh, sertifikasi tanah massal dipandang sebagai jembatan yang memperlancar sistem ekonomi neoliberal yang masuk melalui mekanisme pasar tanah (*land market*). Dengan sertifikasi tanah secara massal (walaupun gratis), eksistensi tanah yang telah besertifikat itu segera bergeser jadi "komoditas" sehingga menjadi barang dagangan yang lebih gampang diperjualbelikan dan masuk ke sektor perbankan.

Alih-alih menertibkan administrasi pertanahan sehingga pelayanan pemerintah di bidang pertanahan, sertifikasi tanah secara massal dalam jangka panjang berpotensi menambah rumit struktur agraria kita karena ketimpangan dan ketidakadilan telanjur terlegalisasi melalui sertifikat tanah sebagai bukti terkuat pemilikan tanah.

Setelah Pemilu 2009

Potensi eksistensi agenda reforma agraria pada pemerintahan baru hasil Pemilu 2009 akan sangat tergantung beberapa faktor penen-

tu. Ada empat faktor yang akan menentukan masa depan reforma agraria, pertama, tergantung presiden terpilih. Jika presidennya masih SBY, ia harus secara signifikan mengubah arah dan strategi merealisasikan reforma agraria. SBY harus lebih tegas dan berani mengubah sumber ketidakadilan struktur agraria seperti perkebunan besar dan kehutanan. SBY harus lebih tegas pemihakannya pada rakyat miskin dan menunjuk menteri-menteri serta pembantunya yang paham dan sehaluan dalam merealisasikan reforma agraria.

Jika yang terpilih bukan SBY, ada dua kemungkinan. *Pertama,* pengganti SBY lebih buruk karena tak mau atau tak tahu relevansi dan urgensi reforma agraria. Kedua, penggantinya lebih progresif: mempunyai visi reforma agraria, memiliki strategi serta langkah-langkah konkret yang lebih jitu. Siapa pun presiden yang terpilih nanti, hendaknya segera menghidupkan kembali Kementerian Negara Agraria dan membentuk Badan Pelaksana Reforma Agraria. Bagi penanganan konflik, perlu dibentuk Peradilan Agraria dan/atau Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria.

Kedua, tergantung dukungan politik parlemen. Posisi DPR sebagai pembuat undang-undang, penyusun anggaran negara, dan pengontrol pemerintahan mestinya mengarahkan dukungan politik terhadap realisasi reformasi agraria. DPR jangan jadi penghambat politik. DPR hasil Pemilu 2009 hendaknya memprioritaskan pembentukan UU khusus untuk reforma agraria dengan merujuk UUD 1945 (Pasal 33), Tap MPR No IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, serta UU No 5/1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

Ketiga, tergantung dorongan dari kekuatan gerakan rakyat yang terkonsolidasi di akar rumput. Reforma agraria sejati yang diperjuangkan berbagai kalangan dan organisasi gerakan selama ini adalah reforma agraria yang didasarkan atas prakarsa dan kekuatan rakyat, yang diistilahkan *agrarian reform by leverage*.

Keempat, perlu dukungan publik. Kalangan yang memiliki kepedulian pada masa depan bangsa dan memiliki pemihakan pada go-

longan ekonomi lemah perlu memberikan dukungan. Dalam hal ini, tokoh agama, akademisi, jurnalis, dan pegiat organisasi non-pemerintahan sebaiknya berdiri di belakang gerakan rakyat untuk reforma agraria sejati.

Jika keempat hal tersebut tersedia secara memadai setelah Pemilu 2009, kita boleh berharap reforma agraria akan terus bergulir dan menguat. Sebaliknya, jika salah satu atau beberapa hal tersebut absen, ibarat kendaraan, reforma agraria terancam masuk ke area parkir yang tak diketahui kapan akan berangkat lagi.***

Suara Pembaruan, 1 Mei 2009

Nasib Buruh di Negeri Agraris

KOMPLEKSITAS persoalan buruh sebenarnya cermin dari diabaikannya persoalan agraria. Urbanisasi terus meningkat setiap tahun disebabkan oleh ekonomi pedesaan tidak memberi surplus. Tenaga kerja kota saat ini merupakan tenaga kerja desa yang terlempar ke kota dengan tidak melalui proses transformasi ekonomi/pekerjaan yang wajar.

Di sinilah urgensi reformasi kebijakan ketenagakerjaan dengan kewajiban pemerintah untuk menjalankan reforma agraria. Urgensinya tidak hanya untuk menahan laju urbanisasi, menciptakan lapangan pekerjaan di desa, tetapi tujuan-tujuan ekonomis dari reforma agraria akan mendukung pembangunan industri nasional yang kokoh. Demikian pokok pikiran yang dipahatkan panitia bersama yang akan menggelar Konferensi Nasional Reforma Agraria, akhir Mei 2009 ini. Tulisan ini, selanjutnya menyelami kaitan antara nasib kaum buruh dan problem agraria dan reforma agraria.

Jika kita cermati persoalan perburuhan di Indonesia saat ini, boleh disimpulkan bahwa pada kenyataannya belum ada perubahan yang berarti. Kaum buruh sebagai kelas pekerja yang 'menjual' tenaganya kepada pihak lain, yang menguasai faktor-faktor produksi, masih diperhadapkan pada problem-problem mendasar dan tradisionalnya. Sedikit saja yang membedakan nasib buruh di era Soeharto dengan era reformasi, yakni adanya kebebasan berserikat atau berorganisasi.

Sementara itu, bangsa ini masih dihadapkan pada berbagai per-

soalan struktural yang belum terselesaikan, seperti: kemiskinan yang merata di pedesaan serta di perkotaan, tingginya angka pengangguran, terjadinya krisis ekologi, krisis pangan, krisis energi, serta tingginya intensitas konflik agraria yang disertai dengan pelanggaran hak asasi manusia, dan lain-lain. Belum lagi, ancaman krisis ekonomi global yang bermula dari krisis finansial di negara-negara maju. Dapat dipastikan bahwa konsekuensi dari krisis ini akan semakin memperparah dan mempersulit kehidupan kaum tani, buruh, nelayan, masyarakat adat, warga miskin kota, dan rakyat yang berpenghasilan rendah.

Kemandekan ekonomi di pedesaan dan sektor pertanian adalah gejala umum yang menandai de-agrarianisasi, yang bercirikan semakin menyempitnya lahan rumah tangga pertanian dan meluasnya penguasaan tanah untuk usaha perkebunan, kehutanan, dan pertambangan. Hasil pertanian menjadi unsur tambahan dari keseluruhan kehidupan rumah tangga petani, melemahnya identitas politik petani berhadapan dengan kekuatan dan pengaruh ekonomi neoliberal, serta semakin membesarnya laju arus urbanisasi. Sedangkan kemandekan sektor industri ialah gejala de-industrialisasi, yang ditandai melambatnya pertumbuhan sektor industri yang diikuti rendahnya penyerapan tenaga kerja di sektor industri.

Menuju solusi

Dalam konteks inilah kita perlu reforma agraria sebagai gerakan yang bertujuan untuk mencapai keadilan sosial dan ekonomi melalui penataan sumber-sumber agraria, yaitu keadaan di mana tidak ditemukan konsentrasi penguasaan, penggunaan, pemanfaatan, serta pemeliharaan sumber-sumber agraria yang melahirkan akumulasi dan monopoli kekayaan pada segelintir orang.

Reforma agraria sebagai jalan perubahan sosial, ekonomi, politik, dan budaya untuk mencapai keadilan, kemakmuran, dan kesejahteraan bagi rakyat Indonesia (amanat konstitusi) telah menjadi kesepakatan dan ketetapan dari pelaku gerakan reforma agraria di Indonesia melalui "Deklarasi Pembaruan Agraria 1998" yang kemudian dite-

gaskan kembali pada "Deklarasi Hak Asasi Petani Indonesia 2001".

Untuk mencapai jalan perubahan tersebut, beberapa agenda pokok reforma agraria adalah koreksi mendasar terhadap hukum keagrariaan yang mengukuhkan kepemilikan sumber-sumber agraria secara kapitalistik dan monopolistik, serta peninjauan ulang konsepsi mengenai hak menguasai negara yang menempatkan kekuasaan negara yang lebih dominan dan menyingkirkan kuasa rakyat atas sumber-sumber agrarianya.

Diperlukan juga koreksi mendasar atas asas sektoralisme hukum, untuk membentuk sistem hukum terpadu, yang memberikan ruang hidup pada sistem-sistem hukum adat yang beragam. Pembatasan dan peninjauan ulang atas penguasaan tanah dan sumber-sumber agraria oleh badan-badan usaha untuk mencegah konsentrasi juga harus dilakukan. Tentu saja, dijalankannya *landreform* secara menyeluruh dan menjamin kepastian penguasaan dan penggarapan tanah kepada buruh tani, petani kecil, dan pekerja pedesaan lainnya tak bisa ditawar lagi.

Tetap penting untuk menyelesaikan seluruh sengketa dan konflik agraria dengan mengedepankan rasa keadilan dan kepentingan rakyat, serta penataan ulang produksi pedesaan dan disusun perencanaan ekonomi pedesaan yang menempatkan kepentingan pengembangan ekonomi rakyat, bukan kepentingan ekonomi pengusaha. Untuk itu, perlu ditegakkan lembaga peradilan agraria yang independen, dan dibentuk badan khusus untuk pelaksanaan agenda reforma agraria.

Untuk itu, perlu dibaca ulang capaian-capaian dari gerakan reforma agraria yang ada selama ini, untuk menentukan posisi baru di hadapan kekuatan ekonomi dan politik rezim yang (akan) berkuasa. Dari sinilah kita berpijak untuk memperbaiki nasib kaum buruh di negeri agraris ini. Satukan tekad sambil memperingati hari buruh sedunia hari ini. Selamat hari buruh.***

(Artikel ini ditulis bersama oleh Usep Setiawan dan Idham Arsyad)

Land Reform: Menata Penguasaan Tanah, Mencegah Kemiskinan Struktural

INDONESIA memiliki lahan tanah yang begitu luas. Itu sebabnya, masalah tanah bernilai strategis bagi kemakmuran rakyat. Dan hal itu sudah diamanatkan UUD 1945, bahwa pemerintah harus mengelola tanah untuk kemaslahatan bagi rakyat secara lebih merata dan berkeadilan. Dan, pembaruan di bidang agraria pun dicanangkan agar tidak semakin bertambah deretan buruh tani sebagai cermin dari kemelaratan di negeri ini. Bagaimana kenyataannya?

Berikut petikan wawancara *SP* dengan Ketua Dewan Nasional Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), Usep Setiawan di kantornya di Jakarta, baru-baru ini.

Apa yang telah dilakukan Pemerintahan SBY - JK terkait pembaruan agraria?

Ada tiga fase yang terjadi dalam pemerintahan SBY - JK terkait pembaruan agraria. *Pertama,* SBY - JK menjanjikan akan menjalankan pembaruan agraria. Sejak 2004, pembaruan agraria masuk dalam naskah visi dan misi serta program SBY - JK. Mereka secara resmi bahkan mengkampanyekannya secara lisan terbuka di media massa bahwa kalau terpilih tahun 2004 pembaruan agraria akan dijalankan.

Kedua, fase merumuskan konsepsi dan kebijakan. Dari pemantauan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), Presiden pernah memimpin rapat kabinet khusus tentang pembaruan agraria, pernah

berpidato secara khusus juga menyatakan pembaruan agraria akan dijalankan tanggal 31 Januari 2007, dan pemerintah sudah menyusun Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) mengenai pembaruan agraria. Ujung fase ini ialah kebijakan yang berbentuk RPP Pembaruan Agraria yang sampai hari ini belum ditandatangani. Artinya belum ada kebijakan yang khusus dibikin SBY - JK untuk pembaruan agraria.

Ketiga, fase ini sebenarnya mengecewakan kita. Ini merupakan fase berjanji, fase mewacanakan, fase implementasi. Yang terjadi adalah kita menyebutnya pembelokan konsep pembaruan agraria yang sejati. Konsep pembaruan agraria yang sejati yang kita maksud adalah satu upaya perombakan struktur pemilikan penguasaan tanah untuk kepentingan rakyat kecil golongan ekonomi lemah, khususnya petani di pedesaan yang dijalankan dengan semangat kolektif, semangat gotong royong. Yang terjadi, pembaruan agraria SBY - JK justru digencarkannya kebijakan-kebijakan pertanahan dan kebijakan lain terkait sumberdaya alam yang mempunyai ciri-ciri bertolak belakang dengan semangat pembaruan agraria itu sendiri. Contoh program Larasita (Pelayanan Rakyat untuk Sertifikat Tanah). Pemerintah menggelar proyek itu dengan cara membagi-bagikan sertifikat tanah individu secara mudah, murah, prosesnya cepat bahkan gratis untuk puluhan ribu rakyat.

Bagi KPA, sertifikat tanah secara individual tidak lain adalah instrumen yang akan secara efektif menjadikan tanah sebagai barang dagangan, sebagai komoditi yang dapat diperjualbelikan dengan mudah melalui mekanisme pasar. Pasar tanah (land market) ini merupakan satu ideologi yang sejak awal ditentang KPA. Kesimpulannya, pembaruan agraria sepanjang SBY - JK lima tahun memimpin kemarin belum menjalankan pembaruan agraria yang sejati.

Apa substansi dari Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Pembaruan Agraria?

Rancangan Peraturan Pemerintah ini disusun pemerintah

melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN). Dalam prosesnya, KPA memang diminta untuk memberikan masukan-masukan substansial melalui berbagai forum seperti lokakarya dan seminar terbuka. Jadi secara proses, KPA turut merumuskan naskah awal Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) Pembaruan Agraria.

Kalau isi RPP itu, KPA telah menerbitkan buku mengenai rancangan program pembaruan agraria nasional. Intinya dari RPP itu kita melihat secara substansi sudah masuk beberapa urusan mendasar mengenai pembaruan agraria. Khususnya terkait dengan *landreform*-nya. Sebab, *landreform* itu agenda intinya pembaruan agraria. Misalnya, hal-hal yang terkait dengan identifikasi obyek atau tanah yang akan dijadikan obyek *landreform* sudah ada di situ. Kedua, identifikasi subyek. Siapa yang akan menerima tanah dalam program *landreform* itu, juga ada di situ.

Kemudian mekanismenya. Bagaimana tanah itu didistribusikan ke rakyat, ada di situ. Kemudian kelembagaannya. Bagaimana di tingkat pusat (nasional), provinsi, kabupaten/kota ada struktur pelaksana pembaruan agraria itu, sehingga ada dewan pembaruan agraria nasional, dewan pembaruan agraria provinsi, dewan pembaruan agraria tingkat kabupaten/kota. Masing-masing dipimpin oleh pimpinan pemerintah setingkatnya. Presiden di tingkat pusat, gubernur di tingkat provinsi, bupati/wali kota di tingkat kabupaten/kota. Di sampingnya juga ada badan eksekutifnya.

Sebenarnya apa yang akan dituju dalam landreform itu?

Yang hendak dituju sebenarnya menata struktur ketimpangan dalam penguasaan pemilikan tanah. Oleh karena itu identifikasi obyek *landreform* menurut kita adalah tanah-tanah yang selama ini menjadi sumber dari ketimpangan itu yang seharusnya masuk dalam obyek. Lalu, siapa subyeknya? Para petani miskin, petani yang tidak mempunyai tanah sama sekali atau tanahnya sempit, buruh tani atau petani gurem. Itu adalah subyek prioritas yang seharusnya mendapatkan tanah.

RPP ini, dari unsur positifnya, sudah mengandung unsur-unsur pokok bagi *landreform*. Skema pembiayaan juga ada dalam RPP itu. Tapi RPP ini belum menunjukkan ciri *landreform* yang memang ditujukan untuk mengatasi struktur ketimpangan tanah di satu sisi dengan memenuhi kebutuhan rakyat tak bertanah, untuk buruh tani dan petani gurem. Materi RPP masih bisa ditafsirkan macam-macam.

Pada kondisi dewasa ini, tanah cenderung menjadi komoditi. Lantas bagaimana dengan fungsi sosialnya?

Sepertinya wajib mempertahankan fungsi sosial tanah dalam kekayaan alam kita. Karena itulah yang menjadi benteng bagi kita untuk tidak membiarkan Tanah Air dan kekayaan alam lepas ke mekanisme pasar dan penguasaannya hanya pada pihak-pihak yang memiliki kemampuan ekonomi kuat dan posisi politiknya kuat.

Sebenarnya ada tiga fungsi tanah yang harus dijalankan seimbang yakni fungsi sosial, fungsi ekonomi dan fungsi ekologi (lingkungan). Fungsi sosial yang dimaksud sebenarnya kalau semangat UUPA terlihat jelas bahwa penguasaan dan pemilikan dan pemanfaatan tanah itu harus memprioritaskan golongan ekonomi lemah. Rakyat yang miskin. Petani tak bertanah. Nelayan tradisional. Masyarakat adat yang ada di pedalaman. Kaum miskin di perkotaan.

Pemerintah kini gencar menelorkan kebijakan (regulasi) investasi. Dalam praktiknya sering tumpang tindih dari aspek agraria dan kurang menguntungkan rakyat di pedesaan yang bergantung pada pertanian. Kondisi ini sering dituding sebagai stimulus bertambahnya deretan jumlah buruh tani. Bagaimana KPA mengkritisi hal tersebut?

Ada tiga isu yang saya tangkap. *Pertama,* isu investasi di lahan agraria, khususnya investasi asing. *Kedua,* isu proletarisasi di mana petani kita menjadi buruh di lahannya. *Ketiga,* isu sektoral di dalam perundang-undangan. Dalam isu investasi, memang sejak Orde Baru hingga kini yang namanya orientasi politik agraria kita bisa dikatakan bukan politik ekonomi agraria yang pintu terbuka. Tapi rumah

terbuka. Apalagi bila dikaitkan adanya UU Penanaman Modal. Ini memang menunjukkan sejak politik investasi era Soeharto berkuasa hingga SBY - JK berkuasa, dengan memperbarui UU Penanaman Modal, benang merahnya masih tetap sama. Politik investasi rumah terbuka itu menjadikan investasi asing begitu mudah masuk ke rumah kita, begitu mudah menguasai tanah air kita, dan begitu mudah menghisap kekayaan alam kita untuk kepentingan investasi mereka.

Dan, hasil yang kita dapatkan kemiskinan rakyat di sekitar sumber daya yang melimpah itu atau melarat di tengah kelimpahan itu. Kalau kekayaan alam kita sudah tersedot ke negara lain, memperkaya bangsa lain, kemudian kerusakan alam menjadi dampak yang menjadi beban anak cucu kita. Jadi politik investasi di lapangan agraria sudah sedemikian rupa menghancurkan sendi kehidupan bangsa kita. Dan kalau saya menyebutnya dengan UU Penanaman Modal yang terakhir, kita memasuki masa neokolonialisme yang sempurna. Jadi penjajahan bentuk baru yang paripurna.

Perjuangan formal KPA untuk melawan hal itu ke Mahkamah Konstitusi (MK). Kita mengajukan uji materi UU Penanaman Modal, dan pasal yang kita sorot adalah pasal 22 tentang hak atas tanah yang akhirnya dibatalkan oleh MK. Yang dibatalkan jangka waktunya yakni dari 95 tahun hak guna usaha, menurut MK melanggar konstitusi pasal 33 ayat (3) dikembalikan ke UUPA No 5 Tahun 1960 yang menentukan bahwa maksimal HGU hanya 35 tahun.

Apa kongkret proletarisasi yang Anda maksud?

Tentang proletarisasi, komentar saya bahwa pemerintah kita sejak Orde Baru hingga kini tidak mempunyai politik pertanahan yang memuliakan petani kita. Kalau memuliakan petani di pedesaan mestinya membereskan akses dan kebutuhan agar bertahan di desa ketimbang menjadi tenaga di luar negeri atau buruh migran.

Saya kira politik agraria yang memanjakan investasi asing itu secara tidak langsung menyebabkan proletarisasi terjadi. Karena yang menguasai dan mengelola tanah dan kekayaan alam kita bukan

petani-petani lagi. Sudah korporasi-korporasi di sektor perkebunan, kehutanan, dan pertambangan. Jadi, hukum dan undang-undang dibuat *compatible* dengan kepentingan investasi di berbagai sektor agraria.

Kenapa idealisme "landreform" sulit diejawantahkan?

Penyebab intinya, pertama, pemegang pucuk pimpinan di pemerintahan atau presiden tidak pernah mempunyai kemauan politik yang sungguh-sungguh untuk menjalankan pembaruan agraria. Kemauan politik dari presiden adalah kunci pertama. Kedua, kesadaran dan kemauan rakyat. Sekalipun presiden dan pemerintah mempunyai komitmen tapi rakyat tak sadar dan tidak terorganisir memperjuangkan hak-haknya, pembaruan agraria juga tidak bisa berjalan.

Sedangkan kombinasi antara pertama dan kedua inilah yang akan menjamin pembaruan agraria bisa berjalan sukses. Di level pemerintahan, kondisi sekarang, sedang menghadapi situasi yang kompleks. Belum tentu kebijakan presiden bisa operasional di Senayan (baca: DPR), operasional di tingkat provinsi, di tingkat kabupaten/kota bahkan di tingkat desa. Demokrasi kita, menurut pengamat, masih menganut demokrasi yang tidak jelas arahnya ke mana.

Begitu juga di DPR. Di satu sisi pembaruan agraria belum mendapat dukungan dari parlemen, seperti UU Khusus Pembaruan Agraria, di sisi *budgeting,* DPR harus menyusun APBN yang pro pembaruan agraria. DPR harus mengontrol presiden supaya pemerintah menjalankan pembaruan agraria yang sejati.***

(Sumber: Wawancara Usep Setiawan dalam Rubrik Tamu, ditulis oleh Pandapotan Simorangkir dan R.G. Windrarto, keduanya wartawan Suara Pembaruan)

Sinar Harapan, 20 Oktober 2009

Kabinet Baru, Kemiskinan, dan Reforma Agraria

PELANTIKAN Susilo Bam-bang Yudhoyono (SBY) sebagai Presiden RI, hari ini, untuk periode kedua dan pembentukan kabinet baru yang akan bekerja untuk lima tahun ke depan, berlangsung dalam kondisi bangsa yang belum cukup menggembirakan.

Salah satu masalah yang belum juga teratasi adalah kemiskinan. Kemiskinan yang mendera bangsa masih saja jadi kenyataan pahit tak berkesudahan. Sementara penguasa politik, di atas singgasananya, baru pandai menebar janji yang tak kunjung terlunasi. Sudah banyak kajian ilmiah, prakarsa masyarakat dan tak sedikit program pemerintah yang diklaim guna mengatasi kemiskinan, tapi angka kemiskinan tetap saja tinggi dan tak menyentuh akar penyebabnya.

Dalam paparan visi dan misinya, SBY bertekad untuk melanjutkan keberhasilan pembangunan Indonesia seperti yang telah dilaksanakan dalam periode lima tahun yang lalu, meneruskan yang sudah baik dan melakukan perubahan yang diperlukan untuk hal-hal yang belum berhasil dilaksanakan. Tentunya untuk mencapai hasil yang lebih baik lagi untuk memajukan bangsa dan negara dan memberikan kesejahteraan bagi segenap rakyat Indonesia. Program Pembangunan yang dilaksanakan adalah pembangunan yang inklusif serta berkeadilan (www.presidenku.com).

Salah satu fokus utama yang dijanjikan SBY dalam lima tahun ke depan adalah menurunkan angka kemiskinan. Menurut BPS

(2009), penduduk miskin di Indonesia telah turun sebesar 2,43 juta jiwa. Meski begitu, jumlah penduduk miskin masih sangat besar, yakni 32,5 juta jiwa atau 14,2 persen dari jumlah penduduk. Angka tersebut menandakan bahwa selama ini pemerintah gagal mengenali siapa kaum miskin itu sesungguhnya.

Bantuan Langsung Tanah

Sampai sekarang, sebagian besar orang miskin bertempat tinggal di perdesaan dan mayoritas bekerja sebagai petani dan buruh tani. Dari total 28 juta rumah tangga petani (RTP) yang ada di Indonesia, terdapat 6,1 juta RTP di Pulau Jawa yang tak memiliki lahan sama sekali dan 5 juta RTP tak bertanah di luar Jawa.

Sedangkan bagi mereka yang memilikinya, rata-rata pemilikan lahannya hanya 0,36 hektare. Jadi, dengan kata lain, saat ini terdapat sekitar 32 juta jiwa petani Indonesia adalah buruh tani, dan 90 juta jiwa adalah petani subsisten (Bonnie Setiawan: 2009). Mereka belum pernah menikmati program nyata yang tepat dari pemerintah untuk menyelesaikan problem utama berupa ketiadaan lahan.

Awal 2007, SBY menjanjikan redistribusi lahan seluas 8,1 juta hektare kepada rakyat miskin. Program ini oleh Badan Pertanahan Nasional RI kemudian diperkenalkan sebagai Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN). Sampai sekarang, program ini masih jalan di tempat dan seolah kalah pamor dengan program BLT, KUR dan PNPM dan sebagainya (Iwan Nurdin, 2009).

Padahal, bukan BLT dalam bentuk uang tunai yang paling dibutuhkan rakyat miskin itu, melainkan BLT dalam arti "bantuan langsung tanah" sebagai matriks dasar kehidupan manusia dalam mencapai kesejahteraan hidupnya secara paripurna. Di negeri agraris, menyediakan tanah bagi rakyat miskin itu jalan keluar utama dari realitas kemiskinan.

Jika negara ini hendak mengentaskan kemiskinan di perdesaan, maka mau tidak mau rakyat miskin harus diberikan aset tanah. Selanjutnya, tentu saja harus diikuti dengan peningkatan akses terhadap

modal, teknologi, dan pasar. Dalam kerangka inilah pentingnya menjalankan reforma agraria sebagai jalan keluar untuk mengatasi persoalan struktural yang dihadapi oleh petani.

Melunasi utang

Ada beberapa penyebab utama mengapa PPAN tak segera terlaksana. *Pertama,* program ini disandarkan pada BPN, sebuah lembaga pemerintah nondepartemen yang kurang kuat untuk menjalankan agenda besar ini. *Kedua,* telah terjadi ego sektoral antardepartemen yang mengelola sumber daya alam sehingga hambatan birokrasi menjadi dominan. *Ketiga,* belum tersedianya payung hukum untuk menjalankan program yang lintas sektoral tersebut. *Keempat,* lemahnya dukungan organisasi masyarakat sipil akibat proses PPAN yang cenderung tertutup bagi proses partisipasi dan kritik masyarakat (KPA, 2009).

Ini menandakan dua hal yang saling berkelindan, yakni tak cukup kuatnya komitmen Presiden SBY terhadap program yang telah diucapkannya, dan lemahnya Kabinet Indonesia Bersatu dalam menerjemahkan agenda reforma agraria ke dalam langkah aksi dan implementasi di masing-masing sektor/bidang.

Khusus terkait peran para menteri di kabinet sebagai pembantu presiden, tentu saja perlu dipilih orang-orang yang satu garis komitmen, pemikiran dan praktik dengan presiden untuk menjalankan reforma agraria. Ketidakpahaman atau ketidakmauan satu atau sejumlah menteri untuk merealisasikan reforma agraria hendaknya tak terjadi lagi pada kabinet baru yang dibentuk SBY untuk lima tahun ke depan.

Beberapa langkah utama mestinya dilakukan. Presiden SBY memimpin langsung program ini dan segera mengeluarkan UU atau PP pelaksanaan pembaruan agraria yang dijanjikan. Presiden juga membentuk lembaga *ad hoc* pelaksana pembaruan agraria. Komposisi kabinet yang mengelola sumber kekayaan alam, pertanian, kehutanan, kelautan, perkebunan dan pertanahan harus satu visi dalam membe-

rantas kemiskinan struktural melalui realisasi pembaruan agraria.

Di tengah puluhan juta rakyat miskin, tak elok jika pemerintahan SBY Jilid II masih saja ragu dan menyianyiakan potensi berupa jutaan hektare tanah objek *landreform*, tanah telantar, lahan hutan produksi konversi dan tanah kategori lainnya yang layak dinikmati rakyat jelata. Pemerintahan SBY-Boediono punya kesempatan emas untuk melunasi utang bagi rakyat miskin yang memilihnya dengan jalan melanjutkan program pembaruan agraria nasional—tentu saja dengan perbaikan arah, konsep dan kebijakannya. Untuk menjadikan reforma agraria bergerak dari wacana ke dalam praktik, dari persiapan menuju pelaksanaan.

Hendaknya, pembaruan agraria yang akan dilaksanakan menempatkan kaum miskin sebagai subjek utama yang terlibat secara aktif dan menerima manfaat dari program ini. Prasyaratnya, tentu saja semua menteri di kabinet baru yang dibentuk SBY dan seluruh jajaran pemerintahan pusat hingga daerah juga mesti sepenuhnya mendukung pelaksanaan reforma agraria sejati, demi rakyat miskin.***

Masalah Pertanian Kita

BERBEDA dengan para menteri pertanian sebelumnya yang ingin menggenjot produktivitas pertanian, mentan yang baru memulai visinya dengan urgensi pelaksanaan reforma agraria. Menyempitnya luas lahan pertanian seiring penyempitan penguasaan petani atas lahan pertanian menegaskan gejala "konversi" lahan pertanian ke non-pertanian berbanding lurus dengan "ploretarisasi" petani.

Tampaknya, inilah yang mendorong Suswono, Mentan baru, mengajukan agenda mendasar dan penting diapresiasi. Mentan berjanji menjalankan reforma agraria melalui koordinasi dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN) (*Kompas*, 23/10/2009).

Selama ini, reforma agraria "dititipkan" Presiden Yudhoyono ke BPN melalui Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006. Salah satu tugas dan fungsi BPN ialah menjalankan reforma agraria yang setelah lebih dari tiga tahun berjalan terseok-seok. Penyebabnya, komitmen dan dukungan lembaga pemerintah yang lain yang terkait urusan agraria, termasuk Departemen Pertanian, terbilang minim.

Agenda lanjutan

Menyusul sinyal dari Mentan, ada sejumlah agenda penting lanjutan. *Pertama,* identifikasi subyek calon penerima manfaat program reforma agraria. Di sektor pertanian, petani miskin, tak bertanah, yang lahannya sempit, buruh tani, nelayan tradisional, dan masyarakat adat/lokal harus diprioritaskan. *Kedua,* identifikasi tanah yang layak

dijadikan obyek reforma agraria yang akan diterima oleh subyek miskin. Tanah-tanah subur yang selama ini ditelantarkan "pemiliknya" perlu dibangkitkan dan diproyeksikan bagi kebutuhan rakyat miskin. Revisi PP No 36/1998 tentang tanah telantar harus menjadi agenda mendesak untuk dituntaskan.

Ketiga, mengembangkan mekanisme yang transparan, partisipatif, dan demokratis dalam menjalankan distribusi, redistribusi, dan konsolidasi tanah pertanian agar reforma agraria mencapai tujuan serta sampai target dan sasaran. Jika tujuan pokok menghadirkan keadilan agaria tanpa konsentrasi penguasaan tanah dan kekayaan alam di segelintir orang, ini harus dikawal jangan sampai melenceng.

Keempat, perlu reorientasi, reformulasi arah, fokus agenda, dan program pertanian. Orientasi dan formulasi lama cenderung "produktivitas mengandalkan efisiensi" yang ditopang pembangunan pertanian bermodal besar dengan perspektif agrobisnis. Kelak, perlu rumusan lebih berkeadilan dengan "produktivitas mengutamakan pemerataan" yang ditopang penguasaan dan pemilikan aset produktif tanah, modal dan sarana produksi pertanian oleh kaum miskin desa.

Kelima, dalam kebijakan pangan, Deptan perlu menggeser paradigma ketahanan pangan menuju kemandirian dan kedaulatan pangan. Secara keseluruhan, Deptan bertanggung jawab menyediakan akses pada berbagai sarana dan input pertanian yang dibutuhkan petani miskin mengiringi program landreform.

Titik tekan agenda lanjutan bagi Deptan ada pada poin empat dan lima. Untuk ketiga poin sebelumnya, Deptan perlu berkoordinasi dengan BPN. Maka, posisi, fungsi, tugas, dan kewenangan BPN perlu diperkuat dan diperluas, termasuk dalam konteks "penataan ruang", guna memastikan program landreform sebagai inti reforma agraria agar dapat berjalan efektif dan terkoneksi dengan sektor lain.

Perlu lompatan

Mengingat waktu yang tersedia bagi pemerintah tidak panjang

(2009-2014), perlu aneka kebijakan yang sifatnya lompatan besar. Deptan sebagai lembaga pemerintah di sektor pertanian dan mengurus puluhan juta petani yang umumnya miskin butuh cara pikir dan tindak melompat jauh ke depan.

Sektor pertanian akan jalan di tempat, bahkan mundur ke belakang, jika lompatan kebijakan itu gagal ditemukan. Gagal membangun sektor pertanian, maka gagal pula membangun fondasi eksistensi negeri agraris. Untuk itu, Mentan perlu melakukan lompatan dengan mengintegrasikan kebijakan pertanian dan kebijakan penataan struktur pemilikan, penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah serta kekayaan alam lain kemakmuran rakyat.

Menghubungkan kebijakan pertanian dengan reforma agraria. Inilah jantung dari tantangan terbesar sekaligus tugas mulia Mentan dan jajarannya. Mentan baru ditantang mengembalikan sektor pertanian sebagai primadona pembangunan yang membebaskan rakyat dari jerat kemiskinan, pengangguran, dan keterbelakangan, sambil mengurai perangkap krisis pangan dan energi serta degradasi lingkungan akibat gurita kapitalisme dan pemanasan global, dan sistem perdagangan yang tak adil.

Di tangan jajaran pemerintahan terkait pertanian dan keagrariaanlah makna hakiki dari "demokrasi, kesejahteraan, dan keadilan" yang digaungkan Presiden Yudhoyono dapat dibumikan ke alam nyata, bukan dibumihanguskan ke alam mimpi tak berujung.***

Merawat Niat Reforma Agraria

ADA yang berbeda di Marunda - Jakarta Utara pada hari Jumat, 15 Januari 2010. Sekitar tiga ribu warga berkumpul. Di kawasan ujung utara Kanal Banjir Timur yang sehari-hari dikenal sebagai kawasan industri itu, datang Presiden Susilo Bambang Yudhoyono beserta sejumlah pejabat negara. Penulis dan beberapa kawan turut hadir di antara ribuan undangan, mengingat kerinduan akan adanya ketegasan presiden untuk realisasi reforma agraria. Dengan hati penuh harap tapi cemas, penulis duduk menyimak kata demi kata pidato RI-1 ini.

Di Marunda, dalam acara yang digelar Badan Pertanahan Nasional RI, Presiden SBY meresmikan lima program strategis pertanahan untuk keadilan dan kesejahteraan rakyat, yang meliputi: (1) Reforma agraria dalam pengertian *landreform plus*. Rakyat harus punya peluang untuk memiliki tanah dan memiliki akses-kases lain yang dibutuhkannya. Sukseskan reforma agraria oleh BPN dan pemerintah daerah; (2) Tertibkan tanah-tanah terlantar. Seolah-olah banyak tanah yang tak bertuan, padahal banyak tuan yang tak bertanggung jawab sehingga tanah tidak bisa digunakan; (3) Percepat penyelesaian sengketa pertanahan; (4) Percepat legalisasi asset masyarakat dan pemerintah; dan (5) Percepat pelayanan pertanahan melalui LARASITA. Permudah prosesnya, permurah ongkosnya, dan pastikan akurasinya.

Secara khusus, presiden menegaskan revisi PP tanah terlantar

sudah selesai dan segera ditandatangani. Untuk itu, tidak perlu ada keraguan lagi untuk menertibkan tanah-tanah terlantar, terutama terhadap tanah-tanah yang dikuasai secara luas. Terkait pengadaan tanah untuk infrastruktur, jangan terhambat gara-gara satu-dua keluarga karena mematok harga yang terlalu tinggi atau karena calo-calo tanah yang meresahkan. Ini semua harus ditertibkan agar rakyat jangan dirugikan. Pada akhir pidatonya, Presiden SBY minta program-program strategis pertanahan disukseskan. Dengan optimisme, kata presiden, semua dapat diwujudkan, sehingga Negara jadi lebih adil, ekonomi makin kuat dan rakyat makin berdaya.

Apresiasi dan kritik

Penulis memberikan apresiasi dan kritik atas substansi dari acara ini. Apresiasi diberikan mengingat acara ini jadi pertanda masih hidupnya wacana reforma agraria di panggung kekuasaan negara. Pidato Presiden SBY menunjukkan niat dan kemauan politik untuk menjalankan reforma agraria masih terbetik. Diresmikannya reforma agraria sebagai bagian dari program strategis pertanahan jadi tonggak baru dari pemerintah untuk melanjutkan upaya merealisasikan reforma agraria. Kehendak Presiden SBY untuk melanjutkan pelaksanaan reforma agraria adalah "alat tagih baru" bagi segenap rakyat, khususnya bagi kalangan gerakan sosial pro-reforma agraria.

Adapun beberapa kritik yang segera dapat dijadikan sebagai pekerjaan rumah bagi berbagai pihak, di antaranya: Kemajuan yang dicapai pemerintah di bidang pertanahan baru sebatas penguatan dan penertiban pada aspek teknis dan sistem administrasi pertanahan, belum masuk ke substansi perubahan politik pertanahan dari propasar menuju prorakyat. Makin menguatnya program-program legalisasi aset yang diartikan sebagai sertifikasi tanah secara massif yang dikritik tidak relevan dan membahayakan di tengah timpangnya struktur agraria di tengah-tengah masyarakat, dan kultur masyarakat yang cenderung permisif terhadap komoditisasi dan komersialisasi tanah.

Reforma agraria, baru sekedar jadi pelengkap dari politik pertanahan/agraria, belum diletakkan sebagai arus utama yang dirujuk dan menuntun keseluruhan program pertanahan dan keagrariaan nasional.

Merawat niat

Secara khusus, rencana penertiban tanah terlantar tidak secara tegas diperuntukkan bagi perluasan objek reforma agraria bagi kepentingan rakyat miskin. Ini bisa menuai masalah di kemudian hari karena penggunaannya dikhawatirkan tidak tepat sasaran. LARASITA yang menurut kebijakan resminya dinyatakan sebagai kantor berjalan (*mobille office*) yang terutama dimaksudkan untuk menyiapkan pelaksanaan reforma agraria, masih dimaknai sempit sebagai instrumen teknis percepatan sertifikasi tanah individual yang cenderung kontradiktif dengan maksud reforma agraria.

Instruksi presiden untuk menjalankan reforma agraria kepada BPN RI dan pemerintah daerah saja, menihilkan arahan dan keterikatan yang jelas bagi departemen terkait untuk mensukseskannya, seperti kehutanan, pertanian, pertambangan, dsb. Reforma agraria bukan hanya tugas BPN dan Pemda, tetapi seluruh instansi terkait tanah, agraria dan sumberdaya alam lainnya, bahkan mutlak membutuhkan partisipasi aktif dari rakyat.

Sementara itu, belum ada kepastian PP atau UU tentang pelaksanaan reforma agraria menjadi prioritas bagi pemerintah. Komitmen politik untuk reforma agraria perlu segera menemukan dasar hukum operasionalnya di bawah payung Pancasila, UUD 1945 (Pasal 33 Ayat 3), UUPA No.5/1960, dan TAP MPR No.IX/2001. PP ini menjadi indikator nyata dari komitmen politik pemerintah untuk segera merealisasikan reforma agraria.

Acara di Marunda dapat merawat niat dalam mempercepat perwujudan keadilan agraria, asal presiden dan seluruh jajaran pemerintahan lebih tegas dan serius melaksanakan reforma agraria sejati yang sungguh untuk kepentingan rakyat miskin dan tertindas.***

Kompas, 16 Februari 2010

Mencegah Legislasi Penggusuran

PUBLIK mesti waspada. Dalam Program Legislasi Nasional 2010 tercantum rencana penyusunan RUU Pengambilalihan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan. Legislasi ini potensial melegalisasi penggusuran.

Pemerintah juga sedang merumuskan RUU Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Meski beda redaksi judul, tampaknya secara substansial, baik pemerintah maupun parlemen memiliki itikad sama untuk menyusun legislasi yang mengatur penyediaan tanah untuk kepentingan "pembangunan" atau "umum". Kesulitan investor dalam pembebasan tanah yang dibutuhkan untuk pembangunan infrastruktur jadi alasan utama perlunya RUU ini. Para investor berulang kali mengeluh ke pemerintah karena proyek mereka kerap terhambat gara-gara rumitnya pembebasan tanah.

Tahun 2005, pemerintah menggelar Infrastructure Summit, yang menghasilkan desakan kebijakan untuk mempermudah pengadaan tanah bagi pembangunan infrastruktur. Tak lama setelah itu, Presiden menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang menuai badai protes, termasuk dari DPR kala itu. Akhir 2009, digelar National Summit. Melalui forum ini, para investor di bidang infrastruktur kembali mendesak pemerintah membuat regulasi atas hal yang sama, dengan legislasi yang lebih kuat.

Setelah itu, sejumlah pejabat beramai-ramai mendorong RUU ini masuk ke Program Legislasi Nasional 2010-2014. Menteri Pekerjaan Umum, Menteri Perindustrian, Menko Perekonomian, bahkan Wakil Presiden Boediono bersahutan menyampaikan pernyataan urgensi RUU ini. "Untuk kelancaran pembangunan infrastruktur", eksplisit terlontar dari mulut pejabat negara.

Kontroversi baru

Penyusunan RUU ini dapat memicu kontroversi serupa dengan saat Perpres No 36/2005 terbit. Kontroversi ini dapat menyangkut konteks paradigmatik, konteks ekonomi-politik, dan konteks substansi hukum. Atau, karena proses, prosedur dan mekanisme penyusunan dinilai tak cukup demokratis.

Dalam konteks ekonomi-politik, rencana penerbitan RUU ini merupakan refleksi dari arah dan orientasi pembangunan yang sedang dan akan dilanjutkan pemerintah dalam kerangka ekonomi politik neoliberal yang kapitalistik. Kebijakan pertanahan dan keagrariaan diarahkan guna mempermudah masuknya investasi skala besar lewat pintu pembangunan sarana dan prasarana atau infrastruktur yang dibutuhkan kalangan pemodal besar, dari dalam dan luar negeri.

Sementara masyarakat Indonesia umumnya kini butuh pengakuan dan penguatan hak atas tanah. Bahkan, bagi sebagian besar yang lain, lebih mendasar dari itu, yakni membutuhkan "tanah untuk kehidupan". Kaum tani di pedesaan dan kaum miskin di perkotaan mayoritas berlahan sempit dan tak punya tanah sama sekali. Persis dalam konteks semacam inilah RUU Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum menyeruak. Jika memang reforma agraria benar-benar akan dijalankan pemerintahan Yudhoyono pada periode kedua (2009-2014) ini, kenapa tak segera disusun RUU tentang Pelaksanaan Reforma Agraria?

Mengingat penataan ulang struktur agraria yang timpang belum dijalankan—karena belum ada dasar hukum yang operasional—

penyusunan RUU Pelaksanaan Reforma Agraria hendaknya didulukan dan diutamakan sebelum agenda legislasi keagrariaan dan pertanahan lainnya.

RUU Pengadaan Tanah hendaknya menjawab: pembangunan untuk siapa dan dijalankan dengan cara bagaimana? Jika pembangunan lebih diprioritaskan untuk infrastruktur bagi pemodal besar dengan mengesampingkan golongan lemah dan "membenarkan" praktik penggusuran, RUU ini layak ditolak tegas. Proses penyusunan RUU Pengadaan Tanah membutuhkan konsultasi publik luas dari tingkat kampung hingga kampus, yang mencakup kepentingan sebanyak mungkin kelompok yang kemungkinan besar menerima dampaknya kelak.

Sejumlah agenda dan langkah strategis patut dikedepankan. *Pertama,* perumusan ulang makna "pembangunan" dan "kepentingan umum" dengan prinsip kewenangan negara untuk mengatur tanah, tanpa mengorbankan hak warga. Kepentingan umum bukanlah untuk bisnis dan hak rakyat harus dilindungi maksimal. *Kedua,* prosedur dan mekanisme pengadaan tanah yang demokratis, emansipatif dan manusiawi dengan menempatkan rakyat sebagai subyek pelaku yang turut menentukan arah dan bentuk kegiatan pembangunan.

Ketiga, perlu pembangunan infrastruktur yang benar-benar dibutuhkan golongan lemah sekaligus memicu pembangunan ekonomi rakyat yang berlandaskan pada kekuatan sendiri, demi kedaulatan dan kemandirian bangsa. *Keempat,* perlu pengembangan orientasi dan praktik pembangunan ekonomi bersemangat kolektif dalam menggalang kekuatan sosial ekonomi internal bangsa sebagai batu pijak sistem ekonomi kerakyatan yang kokoh, adil, dan berkelanjutan. Pelaksanaan reforma agraria sejati ialah dasar dari pembangunan untuk kepentingan umum dalam makna paling hakiki.***

Regulasi Baru Tanah Telantar

ADA kabar baik yang tak tersiarkan secara memadai. Tanggal 22 Januari 2010, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menandatangani Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Telantar. PP ini merupakan pengganti PP 36/1998.

PP 11/2010 merupakan regulasi baru tanah telantar, yang isinya mengandung delapan bab, 20 pasal, dan dilengkapi bagian penjelasan. Kedelapan bab itu meliputi ketentuan umum, objek penertiban tanah telantar, identifikasi dan penelitian, peringatan, penetapan tanah telantar, pendayagunaan tanah negara bekas tanah telantar, ketentuan peralihan, dan ketentuan penutup.

Penulis termasuk pihak yang mendorong dan menantikan perbaikan regulasi tanah telantar ini. Setelah mempelajari substansi PP 11/2010, berikut ulasan kritis yang perlu mendapat perhatian saksama.

Segi penertiban

Semua jenis hak yang diatur dalam UU No 5/1960 (UUPA) menjadi objek tanah yang disasar PP ini, meliputi: "Objek penertiban tanah telantar meliputi tanah yang sudah diberikan hak oleh negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai

dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya," (Pasal 2).

Sementara itu, objek yang dikecualikan (Pasal 3) meliputi: "Tidak termasuk objek penertiban tanah telantar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 adalah: (a) tanah Hak Milik atau Hak Guna Bangunan atas nama perseorangan yang secara tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya; dan (b) tanah yang dikuasai pemerintah, baik secara langsung maupun tidak langsung, dan sudah berstatus maupun belum berstatus Barang Milik Negara/Daerah yang tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya."

Persis di bagian inilah titik terlemah PP 11/2010. Hal ini berpotensi menyulitkan upaya penertiban tanah-tanah telantar dalam skala luas yang dikelola perusahaan negara/daerah. Padahal, selama ini kawasan yang dikelola perusahaan negara di sektor kehutanan maupun perkebunan merupakan penyebab penting lahirnya ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah. Hal ini kerap melahirkan konflik dan sengketa pertanahan dengan warga miskin di sekitarnya, memicu penurunan kualitas layanan alam, dan diduga menjadi sarang korupsi.

Akan tetapi, penertiban tanah telantar yang penguasaan dan pengusahaannya pada perusahaan negara, menurut PP ini harus bisa dibuktikan "ketidaksengajaannya". Untuk itu, lubang sempit berupa "sengaja" atau "tidaknya" ini harus diperjelas agar dapat menjadi instrumen dalam menertibkan tanah yang ditelantarkan BUMN/D. Inilah pekerjaan rumah krusial dalam pengaturan lebih lanjut operasionalisasi PP 11/2010, yang disertai keberanian, ketegasan, dan konsistensi pejabat dan aparat dalam implementasinya.

Terhadap tanah terindikasi telantar akan diidentifikasi dan diteliti oleh Kanwil BPN bersama panitia (Pasal 7, Ayat 4, 5, 6, dan 7). Setelah proses identifikasi dan penelitian selesai dan ada fakta tanah telantar, lalu masuk ke proses peringatan. Dalam hal peringatan, pemerintah akan memberikannya sebanyak tiga kali dalam tiga bulan

(Pasal 8, Ayat 1, 2, dan 3). Rentang waktu peringatan ini kita catat sebagai kemajuan, mengingat dalam PP lama, peringatan diberikan selama tiga kali dalam tiga tahun. Menurut PP ini, tanah yang dinyatakan dalam keadaan *status quo* tak dapat dilakukan dikenai tindakan hukum sampai diterbitkan penetapan tanah telantar yang memuat juga penetapan penghapusan hak atas tanah, sekaligus memutuskan hubungan hukum serta ditegaskan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Segi pendayagunaan

Lantas, untuk apa dan untuk siapa tanah yang sudah dinyatakan telantar? Perlu dicermati pengaturan segi pendayagunaannya. Menurut Pasal 15, "Peruntukan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah negara bekas tanah telantar didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara melalui pembaruan agraria dan program strategis negara serta untuk cadangan negara lainnya." Peruntukan dan pengaturan peruntukan bekas tanah telantar ini dilakukan Kepala BPN RI.

Uraian merujuk bagian penjelasan Pasal 15 Ayat 1: Reforma Agraria sebagai kebijakan pertanahan yang mencakup penataan sistem politik dan hukum pertanahan serta penataan aset dan akses masyarakat terhadap tanah sesuai dengan jiwa Pasal 2 Ketetapan MPR RI No IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, dan Pasal 10 UU No 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. Penataan aset dan akses masyarakat terhadap tanah dapat melalui distribusi dan redistribusi tanah negara bekas tanah telantar.

Sementara itu, program strategis negara, antara lain untuk pengembangan sektor pangan, energi, perumahan rakyat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Adapun kepentingan cadangan negara lainnya antara lain untuk memenuhi kebutuhan tanah untuk kepentingan pemerintah, pertahanan dan keamanan, kebutuhan tanah akibat adanya bencana alam, relokasi dan pemu-

kiman kembali masyarakat yang terkena pembangunan untuk kepentingan umum.

Menurut hemat penulis, alokasi bagi reforma agraria mestinya menjadi prioritas. Sebagaimana disampaikan Presiden Yudhoyono dalam pidato peresmian program-program srategis pertanahan di Marunda, Jakarta (15/1), salah satu pelaksanaan pembaruan agraria adalah dalam makna landreform *plus* penyediaan akses yang memungkinkan rakyat memiliki dan memanfaatkan tanah, serta akses-akses lain yang dibutuhkannya. Oleh karena itu, PP 11/2010 sejalan dengan kehendak menjalankan landreform plus tadi. Di luar substansi regulasi baru tanah telantar ini, demi kesuksesan pelaksanaannya, mutlak dibutuhkan pemimpin dan aparat pemerintah (khususnya BPN dan pemda) yang jujur, amanah, paham pembaruan agraria, mampu bekerja efektif, dan senantiasa memihak rakyat lemah.

Pertanyaannya, akankah pembaruan agraria jadi arus utama kebijakan dalam menata keagrariaan di negeri agraris ini? Jika tidak, operasi penertiban dan pendayagunaan tanah telantar akan sulit membongkar akar penyakit struktural agraria yang akut, yakni ketimpangan dan ketidakadilan sosial. ***

Tanah Telantar

SETELAH proses yang cukup panjang, regulasi baru mengenai tanah telantar akhirnya terbit juga. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menandatangangi Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar (22 Januari 2010) menggantikan PP 36/1998. Revisi PP 36/1998 diperlukan untuk mempercepat penyelesaian masalah akut terkait tanah telantar di Indonesia.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) telah menuntaskan identifikasi tanah telantar di seluruh Indonesia. Sebanyak 7,3 juta hektare lahan telantar yang sudah diidentifikasi itu akan didayagunakan agar lebih bermanfaat bagi masyarakat. Kepala BPN, Joyo Winoto, mengatakan, tanah telantar itu harus didayagunakan sesuai perintah PP 11/2010. Pemerintah berencana memanfaatkan tanah telantar itu, di antaranya, untuk reforma agraria (*land reform*), kepentingan strategis negara dan pemerintah seperti ketahanan pangan, energi, dan pengembangan perumahan rakyat (*Republika*, 22/03/2010).

Setelah PP 11/2010 terbit, maka siapa pun terbukti menelantarkan tanah harap bersiap sedia untuk ditertibkan demi kepentingan rakyat, bangsa dan negara. Selama ini, penelantaran tanah telah menjadikan akses masyarakat, pemerintah, dan dunia usaha terhadap tanah menjadi tertutup. Kerugian negara yang lahir dari hilangnya manfaat karena penelantaran tanah sangatlah besar. Setiap tahunnya diperkirakan lebih besar dari total anggaran pembangunan publik. Maka

dari itu, tanah-tanah telantar ini harus ditertibkan, kemudian dimasukkan ke dalam sistem ekonomi dan politik sebagai sumber baru kesejahteraan rakyat.

Menurut hemat penulis, Revisi PP 36/1998 boleh dipandang sebagai terobosan untuk mempercepat dan mempermudah penyelesaian tanah telantar sebagai bagian dari program reforma agraria. Sejak awal, penulis mendorong agar regulasi mengenai tanah telantar diletakkan sebagai bagian dari reforma agraria. Adapun program reforma agraria perlu diletakkan sebagai agenda bangsa dan strategi dasar membangun struktur politik, ekonomi, dan sosial yang lebih sehat.

Menurut PP 11/2010, ''Peruntukan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah negara bekas tanah telantar didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara melalui reforma agraria dan program strategis negara serta untuk cadangan negara lainnya'' (Psl 15). Peruntukan dan pengaturan peruntukan bekas tanah telantar dilakukan Kepala BPN RI.

Regulasi yang ditunggu

Kondisi agraria di Tanah Air memerlukan operasi besar dengan kemauan politik kuat dari penyelenggara Negara dalam membongkar struktur agraria lama dan membangun tatanan agraria baru yang lebih berkeadilan sosial. Jika ada kemauan politik yang amat sangat kuat dari Presiden SBY dan seluruh jajarannya, penertiban dan pendayagunaan tanah telantar ini dapat menjadi pintu masuk bagi reforma agraria. Pendayagunaan tanah telantar yang kewenangannya ada di pemerintah mestilah sungguh-sungguh diabdikan bagi upaya mengatasi ketimpangan struktur agraria, kemiskinan rakyat, dan pengangguran yang masih mendera sebagian penduduk negeri.

Terbitnya PP 11/2010 merupakan sesuatu yang ditunggu mengingat regulasi mengenai tanah telantar yang lama mandul dalam konsep maupun dalam praktiknya di lapangan. PP yang lama amat sulit untuk diberlakukan mengingat proses yang sedemikian panjang, rumit, dan mempersulit pelaksanannya. Alhasil, sejak PP tersebut

disahkan hingga diganti, tak ada satu pun bidang tanah yang secara formal dinyatakan telantar. Dampaknya, jutaan hektare tanah yang secara fisik telantar, tapi secara hukum tak dapat dinyatakan telantar.

Secara keseluruhan, isi PP 11/2010 ini meliputi 8 bab dan 20 pasal, serta dilengkapi penjelasan. Kedelapan bab tersebut adalah; Ketentuan umum; Objek penertiban tanah telantar; Identifikasi dan penelitian; Peringatan; Penetapan tanah telantar; Pendayagunaan tanah negara bekas tanah telantar; Ketentuan peralihan, dan; Ketentuan penutup. Kepastian adanya perbaikan dalam prosedur dan mekanisme operasional penertiban dan pendayagunaan tanah telantar sangat diperlukan agar tanah-tanah telantar itu otomatis sebagai objek reforma agraria. Sehingga, penertiban dan pendayagunaan tanah telantar berguna bagi keperluan menutup defisit kebutuhan rakyat miskin atas tanah sebagai faktor produksi utama.

Reforma agraria menjadi jawaban tepat memajukan dan memakmurkan bangsa, secara bersama. Reforma agraria, hakikatnya proses penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah untuk mencapai kesejahteraan dan keadilan sosial. Ini adalah upaya besar seluruh komponen bangsa. Di sinilah relevansi menempatkan seluruh pengertian, ruang lingkup, dan kegunaan dari pengelolaan ''tanah negara bekas tanah telantar'' dalam realisasi reforma agraria sejati, yang salah satunya dimaksudkan untuk mengatasi kemiskinan struktural yang dihadapi mayoritas rakyat Indonesia, khususnya kaum tani di pedesaan.

Reforma Agraria tanpa kebijakan pemerintah ialah kemustahilan. Sementara itu, reforma agraria tanpa melibatkan organisasi rakyat akan gagal dalam mencapai tujuannya. Keberadaan organisasi rakyat (tani) yang kuat ialah prasyarat pokok keberhasilan reforma agraria. Peran dan keterlibatan organisasi rakyat dalam pelaksanaan reforma agraria sangat penting. Pada akhirnya, upaya penertiban dan pendayagunaan tanah telantar hanya akan berkontribusi pada penanggulangan kemiskinan jika ia diletakkan dalam bingkai pelaksanaan program reforma agraria untuk kepentingan rakyat miskin. *Wallahu 'alam.****

Tanah Telantar Demi Reforma Agraria

TANAH telantar selama ini jadi persoalan pelik dalam realitas agraria kita. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pernah melukiskan; "Kalau kita terbang melihat lahan telantar... hati ini rasanya juga ikut telantar atau serasa ditebang" (*Jurnal Nasional,* 3/12/09).

Menurut catatan Badan Petanahan Nasional, luas tanah yang diidentifikasi telantar di Indonesia mencapai 11,1 juta hektar. Rinciannya, tanah yang ditelantarkan memiliki hak guna usaha (HGU) dan hak guna bangunan (HGB) luasnya mencapai 1,191 juta hektar. Tanah negara hasil pelepasan kawasan hutan yang luasnya jika digabung dengan HGU dan HGB mencapai 8,1 juta hektar. Dan tanah telantar yang tidak memilik status peruntukan seluas 3 juta hektar.

Lebih lanjut, sebagaimana diungkapkan Joyo Winoto (Kepala BPN), untuk menata aset masyarakat, BPN menempuh beberapa langkah utama, dua di antaranya melalui penataan tanah telantar dan menjalankan reforma agraria (*Jurnal Nasional,* 17/07/08). Setelah melalui proses yang cukup panjang, akhirnya Presiden menandatangi Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Telantar (22 Januari 2010) pengganti PP No.36/1998 yang mengatur hal yang sama.

Keseluruhan PP 11/2010 ini mengandung 8 bab dan 20 pasal, serta dilengkapi penjelasan. Kedelapan bab tersebut meliputi; Ketentuan umum; Objek penertiban tanah telantar; Identifikasi dan penelitian; Peringatan; Penetapan tanah telantar; Pendayagunaan tanah

negara bekas tanah telantar; Ketentuan peralihan, dan; Ketentuan penutup.

Memaknai konteks

Beragam konteks melatari lahirnya kebijakan tanah telantar ini. Secara filosofis, konsepsi "tanah telantar" tak lepas dari konsep "tanah negara", yang bersumber pada konsep "hak menguasai negara atas tanah" (HMN) yang tertera di Konstitusi dan UUPA 1960. Negara sebagai organisasi rakyat tertinggi yang mengatur keagrariaan, memiliki peran kunci dalam "menguasai" dan "menetapkan hubungan hukum" atas tanah, serta "mengatur peruntukkan dan penggunaan" tanah untuk sebesar-besarnya kesejahteraan, kemakmuran dan keadilan rakyat.

Dalam konteks penyediaan aneka akses terhadap sarana dan prasarana yang dibutuhkan rakyat miskin (akses reform) tak mungkin terwujud jika tanah sebagai faktor produksi utama tak terlebih dahulu didistribusikan dan diredistribusikan secara adil (*landreform*). Untuk itu, realisasi *landreform* — termasuk yang objeknya bersumber dari tanah negara bekas tanah terlantar — kian *urgent* dijalankan agar akses lainnya segera dinikmati para subjek reforma agraria.

Penyediaan tanah bagi rakyat miskin hendaknya diikuti dengan langkah konkret yang memastikan "tanah negara bekas tanah telantar" itu benar-benar ditetapkan sebagai objek Reforma Agraria Sejati untuk kepentingan rakyat miskin. Kemudian, pengelolaan "tanah negara bekas tanah telantar" perlu dikembangkan dalam model kolektif dengan mengandalkan kekuatan gotong-royong masyarakat, melalui badan usaha milik rakyat, koperasi produksi dan distribusi pertanian, dan sejenisnya.

Peran organisasi rakyat perlu diperkuat dengan cara menggencarkan agenda dan program pendidikan yang sistematis guna melahirkan kesadaran baru, memberdayakan kepemimpinan, dan mengorganisir kader serta massa luas dalam organisasi rakyat yang solid dan mandiri. Perlu kebijakan dan strategi pembaruan agraria yang

memberikan ruang lebih luas bagi keterlibatan rakyat sehingga dalam praktiknya dapat didongkrak oleh kemauan rakyat yang sadar dan kemampuan rakyat yang terorganisir (*agrarian reform by leverage*).

Konteks politik dari implementasi PP 11/2010 erat kaitannya dengan keperluan adanya ketegasan komitmen Presiden RI untuk benar-benar menjalankan reforma agraria. Jajaran eksekutif, legislatif, yudikatif, dan militer di pusat maupun daerah, harus mengerahkan energinya dalam mewujudkan penyediaan tanah dan akses strategis bagi rakyat miskin melalui reforma agraria. Regulasi khusus, berupa UU/PP tentang Pelaksanaan Pembaruan Agraria, serta pembentukan kelembagaan Komite Nasional Pembaruan Agraria, Kementerian Kompartemen Agraria, dan Peradilan Agraria, merupakan indikator nyata dari wujud komitmen tadi.

Langkah strategis

Peneropongan substansi PP 11/2010 dalam beragam konteks di atas dapat diletakkan sebagai bahan pertimbangan bagi perumusan strategi kebijakan negara dan gerakan sosial ke depan. Keseluruhan langkah ini, dibingkai reforma agraria sebagai agenda bangsa dan strategi dasar membangun struktur politik, ekonomi dan sosial yang lebih sehat dan kuat.

Agar penertiban dan pendayagunaan tanah telantar berjalan efektif dan dapat mengatasi problem-problem pokok agraria, perlu sejumlah langkah strategis: *Pertama,* perlu aturan yang lebih operasional untuk memperjelas tanah-tanah yang dapat segera diproses dan dinyatakan sebagai tanah telantar. *Kedua,* perlu kejujuran, ketegasan dan konsistensi aparatur pelaksana dengan menghindari kolusi dengan pihak penelantar tanah. *Ketiga,* perlu koordinasi efektif instansi/aparat BPN dengan Pemda yang lebih dekat subjek serta punya kewenangan yang relatif lebih luas di era otonomi daerah. *Keempat,* perlu dukungan politik yang kuat dari parlemen pusat maupun daerah melalui legislasi, anggaran (APBN/D), dan kontrol serta antisipasi kemungkinan resistensi atas penerapan peraturan ini.

Kelima, perlu mengembangkan pemberdayaan dan pengorganisasian rakyat penerima manfaat agar sadar, tahu, mau dan mampu menata agraria bercorak kolektif melalui pengembangan "gerakan masyarakat untuk reforma agraria".

Isi PP 11/2010 tak sepenuhnya ideal seperti yang diinginkan oleh organisasi rakyat pendorong reforma agraria. Disadari bahwa PP ini lahir sebagai buah pertarungan dan kompromi dari aktor-aktor di pemerintahan sekarang. Lepas dari itu, implementasi PP ini harus diupayakan sebagai pintu masuk baru bagi penyiapan batu-bata pelaksanaan reforma agraria sejati untuk kepentingan rakyat yang melarat. Regulasi baru tanah terlantar ini hendaknya jadi kebijakan yang terang benderang untuk kepentingan rakyat miskin, jangan samar-samar atau malah sayup tak sampai.***

Sinar Harapan, 17 April 2010

Kiat Mengakhiri Kontroversi "Food Estate"

Refleksi Hari Perjuangan Petani Internasional

DUNIA pertanian, agraria, dan lingkungan di dunia kini sedang menghadapi ancaman baru dari praktik penguasaan dan penggunaan tanah secara masif dan intensif dalam skala luas oleh pihak asing di suatu negara. Ini dilakukan dengan dalih demi produktivitas pertanian untuk ketahanan pangan dunia, yang diistilahkan dengan *land grabbing* untuk tujuan *food colonialism*.

Sambil mengenang Hari Perjuangan Petani Internasional 17 April 2010, penulis menyorot kebijakan mengenai *food estate* di Indonesia dalam kaitannya dengan tantangan baru di atas. Melalui media massa, kita memahami bahwa kontroversi telah mengiringi peluncuran *food estate* sebagai kebijakan pembangunan pertanian terbaru yang digencarkan pemerintahan SBY jilid II. Salah satunya, hal ini dipicu terbitnya regulasi baru di bidang pertanian berupa Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2010 tentang Usaha Budi Daya Tanaman, yang ditandatangani Presiden Susilo Bambang Yudhoyono 28 Januari 2010.

Food estate dinisbatkan sebagai konsep pengembangan produksi pangan terintegrasi mencakup pertanian, perkebunan, dan peternakan di suatu kawasan dengan lahan yang luas. Adapun hasil pengembangan *food estate* yaitu pasokan ketahanan pangan nasional dan untuk ekspor. Beberapa hal yang diatur ialah soal luas lahan, jangka waktu usaha, penggunaan subsidi, ketentuan fasilitas kredit,

saham maksimum yang bisa dimiliki asing, dan sebagainya.

Konon, ada beberapa keuntungan dari *food estate,* yaitu, *pertama,* pemerintah bisa membuka lahan tanaman pa-ngan baru dengan lebih cepat dan meningkatkan produksi tanaman pangan. *Kedua,* pemerintah bisa menarik minat investor untuk menggerakkan kegiatan ekonomi, khususnya di luar Pulau Jawa. *Ketiga,* bisa menambah pendapatan pemerintah dan meningkatkan pendapatan petani di kawasan *food estate. Keempat,* meningkatkan ketahanan pangan di Indonesia (jika pemerintah benar-benar bisa mengontrol distribusi hasil pertanian (Cahyono, 2009).

Menteri Pertanian (Mentan) Suswono menyebutkan, satu persoalan fundamental yang dihadapi sektor pertanian ialah sempitnya penguasaan lahan oleh petani. Tidak mudah membuat petani sejahtera dengan kepemilikan lahan yang sempit ini. Salah satu alternatif solusinya, seperti yang dinyatakan Mentan, ialah dengan pengelolaan lahan telantar seluas 2,2 juta hektare untuk dikelola bidang pertanian.

Adapun *food estate* di luar Jawa implementasinya melalui dukungan mekanisasi pertanian, sedangkan di Jawa diintegrasikan dengan program yang sudah berjalan. Ini dapat membuka peluang transmigrasi untuk menambah luas lahan melalui pemanfaatan lahan terlantar. Pengembangan *food estate* diarahakan untuk memperkuat ketahanan pangan dan ekspor.

Banyak bahayanya

Sejumlah pihak mensinyalir banyaknya bahaya *food estate.* Serikat Petani Indonesia (SPI), sebuah organisasi gerakan tani di tingkat nasional yang tergabung di *La via Campesina,* menyesalkan pilihan kebijakan pemerintah mendongkrak produksi dengan *food estate.* Negeri ini makin terbelenggu kapital asing dan liberalisasi akan mengancam kedaulatan pangan. Permasalahan utama pertanian ialah rendahnya kepemilikan lahan pertanian. Pemerintah hanya fokus pada kepentingan investor. *Food estate* akan menarik minat pemodal

asing karena akan diberi banyak kemudahan untuk "memiliki" dan mengelola lahan yang ada di Indonesia.

Food estate ini bisa mengarah pada feodalisme karena peran petani pribumi hanyalah sebagai mitra kerja alias "buruh" bagi pemodal di *food estate*. Keuntungan pemerintah dari *food estate* yaitu membuka peluang kerja, pemasukan pajak meningkat, dan adanya pendapatan nonpajak. Namun, pemerintah kurang memperhatikan bahwa petani akan tetap menjadi buruh di negerinya sendiri. Daripada diberikan kepada asing, hendaknya pemerintah berpikir bagaimana jutaan hektare "tanah tidur" bisa dikelola petani Indonesia (www.spi.or.id).

Diidentifikasi kerugian *food estate* yaitu, *pertama,* potensi lahan yang dimiliki rakyat Indonesia tak bisa maksimal dimiliki dan dikelola penuh oleh petani Indonesia. *Kedua,* jika peraturan yang dihasilkan pemerintah tentang *food estate* lebih berpihak pada pemodal daripada petani, kemungkinan konflik seperti konflik di perkebunan besar akan terjadi juga dalam *food estate. Ketiga,* jika peraturan memberikan kemudahan dan keluasan bagi perusahaan atau personal pemilik modal untuk mengelola *food estate,* maka karakter pertanian dan pangan Indonesia makin bergeser dari *peasant based and family based agriculture* menjadi *corporate based food and agriculture production,* yang melemahkan kedaulatan pangan Indonesia. *Keempat,* jika pemerintah tidak mampu mengontrol distribusi produksi hasil dari *food estate,* maka para pemodal akan jadi penentu harga pasar karena penentu dijual di dalam negeri atau ekspor adalah harga yang menguntungkan bagi pemodal (Cahyono, 2009).

Food estate juga menjadi isu kritis yang memperparah kerusakan ekologis. Deforestasi menampilkan potret kerusakan hutan dan lingkungan gara-gara legal maupun *illegal logging*. Keserakahan manusia telah dijawab alam dalam beragam bencana, seperti banjir/longsor di kala musim hujan, serta kekeringan di kala kemarau. Laju kerusakan hutan Indonesia seluas 13 lapangan bola per menit, atau setara 3,6 juta hektare hutan setiap tahunnya. Menurut data yang tercatat di Departemen Kehutanan (2003), hutan yang rusak atau tidak dapat

berfungsi optimal telah mencapai luasan 43 juta hektare dari total hutan Indonesia seluas 120,35 juta hektare. Dengan digencarkannya *food estate,* laju kerusakan hutan dan lingkungan hidup diprediksi akan makin menghebat. Watak usaha pertanian pangan dengan basis modal besar membutuhkan lahan yang sangatlah luas, sehingga mereka lapar tanah.

Lantas, apa kiat jitu mengakhiri kontroversi *food estate* dan menepis ancaman *land grabbing* serta *food colonialism?* Tiada lain, pemerintah harus kembali fokus merealisasikan pembaruan agraria (*agrarian reform*) menjadi kebijakan yang didahulukan sebagai fondasi pembangunan, termasuk pembangunan pertanian guna mewujudkan ketahanan, kemandirian dan kedaulatan pangan. Selamat Hari Perjuangan Petani Sedunia, semoga perjuangan petani terus menguat!***

Mencegah Diskriminasi Petani di Ladang Pangan

DALAM beberapa hari ini, Kementerian Pertanian membuat heboh. Hal ini dipicu beredarnya draf Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) tentang Pedoman Perizinan dan Usaha Budi Daya Tanaman Pangan yang oleh sejumlah kalangan dinilai mengandung banyak masalah.

Koalisi Anti-Diskriminasi terhadap Petani (Sikap Tani)—yang anggotanya terdiri dari belasan organisasi tani dan organisasi non-pemerintah di tingkat nasional, yang mendorong pelaksanaan pembaruan agraria sejati di Indonesia—memandang draf Permentan ini sebagai wujud dari kebijakan yang memanjakan pengusaha besar dan mendiskriminasikan petani kecil (Jakarta, 26 April 2010).

Draf Permentan ini merupakan turunan dari Peraturan Pemerintah No 18 Tahun 2010 tentang Usaha Budi Daya Tanaman, yang juga turunan dari Undang-Undang No 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budi Daya Tanaman (SBT). Dalam UU SBT telah diatur beberapa hak petani, peranan pemerintahan dan pengusahaan budi daya tanaman yang bisa diberikan izin kepada perorangan, BUMN/BUMD, badan hukum, dan koperasi.

Namun, bukan realisasi perlindungan dan pemenuhan hak-hak petani yang diatur, tapi justru realisasi pengaturan pengusahaan budi daya tanaman lewat PP dan draf Permentan ini, yang menempatkan modal semakin berpotensi untuk melakukan ekspansi ke

lahan-lahan petani. Dampaknya, produsen pangan yang utama tidak lagi petani dan nelayan kecil, melainkan korporasi atau perusahaan besar.

Permentan "permen" pahit

Sejumlah substansi yang diatur draf Permentan ini ibarat permen pahit bagi petani. Sikap Tani mencatat beberapa poin substansi yang perlu dikritisi dari draf Permentan ini. Di antaranya, *pertama,* mengenai jenis usaha dalam produksi yang diawali penyiapan lahan hingga pascapanen dan diakhiri dengan pemasaran yang berpotensi menimbulkan monopoli swasta atas produksi dan distribusi pertanian pangan (Pasal 3). *Kedua,* pelaku usaha bisa melakukan budi daya tanaman pangan yang berpotensi menimbulkan sengketa dengan petani, petambak, dan masyarakat adat (Pasal 4). Ketiga, tak ditentukan persentase modal asing dan modal dalam negeri berpotensi menimbulkan dominasi modal asing, meski memakai badan hukum Indonesia. *Keempat,* menggunakan tenaga kerja lebih dari sepuluh orang. Ini berpotensi menjadikan petani sebagai buruh tani di tanahnya sendiri. Padahal, statusnya sebagai subjek pembaruan agraria seharusnya mendapatkan hak atas *landreform* dan kemitraannya dengan pelaku usaha adalah bagi hasil (Pasal 6 dan 7).

Kelima, penggunaan batasan kurang dari 25 hektare, luas maksimum 10.000 hektare, dan di Papua bisa dua kali lipat, berpotensi bertentangan dengan UU Pokok Agraria 1960, UU Penataan Ruang, UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, UU Kawasan Ekonomi Khusus, dan UU Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, serta UU Otonomi Khusus yang berlaku di Aceh, Papua, dan DIY (Pasal 6, 7, 9). *Keenam,* kemitraan justru akan menciptakan *corporate farming* di mana petani menjadi buruh dan menyebabkan masyarakat adat kehilangan ruang hidupnya (Pasal 11, 12, 18). *Ketujuh,* seharusnya masyarakat juga memiliki hak menolak dan hak mengguggat, bukan hanya dimintai masukannya (Pasal 37).

Sikap Tani menyatakan menolak draf Permentan ini dan menun-

tut perubahan PP No 18/2010 tentang Usaha Budi Daya Tanaman, UU No 12/1992 tentang Sistem Budi Daya Tanaman, dan UU No 7/1996 tentang Pangan. Sikap Tani juga mendesak pelaksanaan pembaruan agraria dan mengeluarkan UU perlindungan petani.

Kembangkan koperasi petani

Penulis mendorong pemerintah, khususnya Kementerian Pertanian, untuk segera merancang usulan legislasi dan regulasi yang menempatkan kaum tani (terutama yang miskin) sebagai pelaku utama pertanian kita. Hendaknya, ada rancangan legislasi dan regulasi yang dapat memastikan hak-hak dasar kaum tani yang dibutuhkan untuk mengembangkan produksi pertanian secara kolektif dapat segera disiapkan dan dilempar ke publik untuk dikritisi.

Jika sungguh-sungguh ingin memihak rakyat miskin, pemerintah mestinya mengarahkan segala produk kebijakan yang *pro-poor* menjadi lebih pokok. Penyusunan RUU Pelaksanaan Pembaruan Agraria, serta RUU Pengakuan dan Perlindungan Hak Asasi Petani, Nelayan dan Masyarakat Adat, semestinya masuk ke dalam daftar prioritas program legislasi nasional yang disusun pemerintah bersama parlemen. Di dalam rancangan legislasi dan regulasi operasionalnya kelak, kebutuhan kaum tani, nelayan dan masyarakat adat atas sarana produksi yang utama dan penunjang lainnya harus dipastikan terhidang secara signifikan di dalam anggaran pendapatan dan belanja negara di tingkat nasional maupun daerah. Agenda legislasi yang *pro-poor* harus dicerminkan pula dalam anggaran (*budget*) negara yang memihak kaum miskin.

Mengatasi kontroversi program *food estate,* hendaknya dilakukan dengan mengembangkan corak produksi alternatif yang lebih membuka ruang bagi kaum tani miskin mengakses berbagai kebutuhan guna melancarkan proses produksi, pengolahan hasil, hingga distribusi hasil-hasil pertaniannya. Pembentukan dan pengembangan koperasi-koperasi produksi dan distribusi pertanian yang berbasis petani miskin (buruh tani, petani kecil/gurem, petani penggarap)

yang dikelola dengan manajemen yang andal dapat menjadi badan usaha kolektif yang dikreasi dari, oleh, dan untuk petani kecil.

Koperasi yang berintikan usaha gotong royong secara bersama —yang dalam bahasa almarhum Gus Dur sebagai kaya bareng dan melarat bareng—harus menjadi tumpuan utama peningkatan produktivitas pertanian pangan sebagai bagian dari strategi pengembangan ketahanan, kemandirian, dan kedaulatan pangan secara keseluruhan. Dalam konsep *food estate,* pada umumnya tanah dikuasai oleh perusahaan besar dan modal dimiliki kaum pengusaha. Adapun tenaga kerja profesional biasanya didatangkan perusahaan dari luar, sementara petani miskin hanya akan menjadi buruh upahan di ladang pertanian skala luas, yang hanya akan diperas keringatnya.

Sementara itu, melalui koperasi, tanah sebagai faktor produksi yang pokok dikuasai dan dikelola bersama. Dalam koperasi, modal dicari, digunakan, dan dipertanggungjawabkan secara bersama pula. Demikian halnya dengan tenaga kerja, sumbernya adalah dirinya sendiri beserta keluarga dan saudara-saudaranya sesama petani kecil, yang mendambakan kemakmuran dan kesejahteraan bersama. ***

Pembangunan Pertanian yang Adil dan Berkelanjutan

SUBSTANSI yang diangkat dalam diskusi bertajuk "Alternatif Pembangunan Pertanian yang Berkelanjutan" di meja redaksi *Sinar Harapan,* bekerja sama dengan Institut Pertanian Bogor (IPB) pada 25 Mei 2010 lalu, telah menghidangkan pencerahan tersendiri. Secara tersirat, diskusi ini berhasil mengurai ketegangan antara konsep pembangunan pertanian arus utama berhadapan dengan kritik dan alternatifnya.

Ada empat narasumber yang angkat bicara. Dari Kementerian Pertanian hadir Prof. Irsal Las (Kepala Balai Besar Litbang Sumberdaya Lahan Pertanian), yang di antaranya menekankan pentingnya perwujudan *food estate* untuk mengamankan ketahanan pangan kita. Setelah itu, Dwi Andreas Santoso (Dosen Ilmu Tanah dan Sumber Daya Lahan IPB) menyajikan fakta dan data yang justru mementahkan konsep ketahanan pangan dan *food estate*-nya. Menurut Andreas, urusan pangan kita masih disetir perusahaan besar lintas negara atau *multinational corporation*.

Sementara itu, Aceng Hidayat (Ketua Departemen Ekonomi Sumber Daya dan Lingkungan IPB) menyodorkan konsep alternatif pembangunan pertanian yang dinamai agro-ekologi. Pada intinya, Aceng menghendaki model pembangunan pertanian yang menekankan keseimbangan antara produktivitas dengan keberlanjutan lingkungan hidup.

Pembicara pamungkas, Prof. Bustanul Arifin (Guru Besar Ilmu Ekonomi Pertanian Universitas Lampung/Unila), menyuguhkan sejumlah hasil penelitiannya yang menggambarkan kondisi ketahanan pangan kita yang masih sangat rentan. Sekalipun cukup baik dari segi konsep, Bustanul mengingatkan, tantangan di lapangan untuk mewujudkan "agro-ekologi" itu tidak kecil dan sangat kompleks.

Kritik "food estate"

Dalam diskusi ini, penulis hadir, namun tak sempat bicara. Melalui tulisan ini, penulis ingin berbagi pandangan dalam rangka menemukan arah, konsep, kebijakan, dan praktik baru pembangunan pertanian yang lebih adil dan berkerlanjutan. Penulis merasa lebih nyaman jika tema diskusi dilengkapi menjadi *"Alternatif Pembangunan Pertanian yang Adil dan Berkelanjutan."* Keadilan sosial ialah aspek pokok yang tak layak dinihilkan sebelum membicarakan isu keberlanjutan.

Sebagaimana diketahui, demi menggenjot produktivitas pertanian pangan, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono telah menandatangani Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2010 tentang Usaha Budi Daya Tanaman (28 Januari 2010). Terbitnya PP No 18/2010—yang secara implisit jadi dasar hukum bagi *food estate* ini—telah memicu kontroversi di ruang publik. Penulis telah memberi catatan kritis guna mengakhiri kontroversi *food estate* (*Sinar Harapan,* 17/4/10).

Sejumlah pihak mensinyalir, penerapan PP ini bakal menimbulkan problem baru dalam kebijakan pertanian dan keagrariaan. Misalnya dalam hal permodalan *food estate*. Pasal 15 menegaskan penanaman modal asing yang akan melakukan usaha budi daya tanaman wajib bekerja sama dengan pelaku usaha dalam negeri dengan membentuk badan hukum dan berkedudukan di Indonesia. Batas modal asing maksimun 49 persen. Inilah pintu gerbang dominasi asing di lapangan *food estate*.

Secara konsepsi, pembangunan pertanian model *food estate* bertumpu pada kekuatan modal besar dengan penguasaan tanah dan pengusahaan skala luas. Umumnya, pendukung *food estate* menganggap pertanian rakyat tak bisa diandalkan karena tanahnya terlampau sempit. Pertanyaannya, kenapa pemilikan dan penguasaan tanah kaum tani tak ditingkatkan terlebih dahulu? Dengan begitu, petani punya luasan tanah yang memadai dengan usaha tani yang ekonomis sebagai penyangga utama penyediaan pangan.

Pemikiran yang menganggap *food estate* sebagai jalan cepat mewujudkan ketahanan pangan dengan mengabaikan ketimpangan struktur agraria menjadi pertanda masih kuatnya pragmatisme dan kapitalisme dalam pembangunan pertanian kita.

Menurut hemat penulis, model pertanian yang dikembangkan mestilah tunduk pada kepentingan pokok kaum tani sebagai aktor utama pertanian. Segala arah dan bentuk kebijakan mestilah diukur oleh sejauh mana kaum tani kita diuntungkan atau sebaliknya.

Arah dan haluan baru

Agenda penataan keagrariaan, termasuk dan terutama penataan pemilikan lahan pertanian pangan mestilah jadi program pokok yang didahulukan sebelum peningkatan produktivitas pangan. Peningkatan produktivitas pangan tanpa dilandasi keadilan pemilikan dan penguasaan tanah pertanian berpotensi besar membiarkan ketidakadilan, ketimpangan, dan pengisapan atas petani sebagai produsen bahan pangan.

Dalam konteks penyediaan tanah untuk *food estate*, ini disinyalir akan menuai konflik agraria yang lebih meluas. Idham Arsyad (KPA, 2010) memprediksi, perampasan tanah ini tidak hanya akan menimbulkan konflik agraria yang makin intensif, tetapi dalam jangka panjang bakal terjadi pembunuhan petani dan dunia pedesaan secara sistematis. Perlu kemauan politik pemerintah untuk mengurangi bahkan menghilangkan petani gurem melalui program politik ekonomi bernama pembaruan agraria. Ini merupakan mekanisme penataan

penguasaan dan pemilikan lahan yang timpang, sekaligus diikuti program pembaruan akses produksi.

Dengan demikian, perdebatan terkait *food estate* hendaknya digeser menjadi keseriusan untuk menyiapkan pelaksanaan pembaruan agraria dan pembaruan agraria (*agrarian reform*) sebagai dasar dari pembangunan nasional, termasuk pembangunan pertanian yang adil dan berkelanjutan. Pembaruan agraria sejatinya merupakan fondasi kokoh bagi pembangunan pertanian demi ketahanan, kemandirian, dan kedaulatan pangan lintas zaman dan lintas generasi.

Untuk itu, diperlukan rancangan legislasi dan regulasi yang dapat memastikan hak-hak dasar kaum tani untuk mengembangkan produksi pertanian secara kolektif. Jika sungguh ingin memihak rakyat miskin, pemerintah mesti mengarahkan segala produk kebijakan yang *pro-poor* jadi lebih utama daripada *pro-growth*. RUU pelaksanaan pembaruan agraria, dan RUU pengakuan dan perlindungan hak asasi petani, nelayan dan masyarakat adat mestinya masuk prioritas program legislasi nasional.

Pembangunan pertanian tengah memerlukan arah dan haluan baru. Setelah menyadari bahaya yang diidap model pembangunan kapitalistis dan neoliberalistik sebagaimana tercermin dalam konsep *food estate*, kita ditantang untuk membangkitkan model pertanian yang bertumpu pada semangat gotong royong petani, koperasi-koperasi sejati petani, dan badan-badan usaha milik rakyat yang memastikan kedaulatan pangan diwujudkan.

Jika pembaruan agraria dijalankan, akan tersedia struktur agraria yang kondusif bagi pengembangan pertanian dan keagrariaan yang bukan sekadar meninggikan produktivitas, tapi lebih berkeadilan sosial, mensejahterakan segenap rakyat, dan berkelanjutan secara ekologis. ***

Sinar Harapan, 19 Juni 2010

"Quo Vadis" Peran Keagrariaan Perguruan Tinggi?

SALAH satu kekuatan penting yang cukup lama absen perannya dari percaturan keagrariaan ialah dunia perguruan tinggi. Seolah ingin bangkit dari tidurnya, Dewan Guru Besar Universitas Indonesia menggelar simposium nasional bertema "Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat" (12/5/10) yang mengangkat urgensi pelaksanaan pembaruan agraria di Indonesia.

Simposium yang dibuka pidato Rektor UI Gumilar Rusliwa Sumantri telah memberikan angin segar bagi meningkatnya perhatian kampus atas dunia keagrariaan kita. Selama 30-an tahun terakhir, perhatian kalangan kampus terbilang minim dan kering.

Forum ini dihadiri tak kurang dari 500 insan akademis dari sekitar 17 perguruan tinggi se-Indonesia. Seolah ingin ditegaskan, pentingnya dunia akademik turut mengurai persoalan dasar agraria, sekaligus merumuskan formula jalan keluar keruwetan agraria secara ilmiah, objektif, sistematis, ideal, namun realistis.

Pandangan para guru

Dalam ceramah umum di bagian awal simposium ini, Joyo Winoto, Kepala Badan Perta-nahan Nasional RI, mengabarkan bahwa pemerintah sedang melakukan persiapan dan mulai melaksanakan pembaruan agraria, dalam pengertian penataan sistem politik dan hukum pertanahan. Selain itu, juga pembaruan agraria dalam makna

penataan pemilikan, penguasaan dan pemanfaatan tanah serta penyediaan berbagai akses yang dibutuhkan rakyat (*landreform plus access reform*).

Winoto—yang dalam forum ini menyebut diri "Guru Kecil" di tengah para Guru Besar—mendorong tujuh agenda strategis, yakni: (1) Membangkitkan pemikiran kritis keagrariaan, (2) Mengisi tuntutan keagrariaan, (3) Memperluas dan memperkaya pemikiran mengenai keadilan dan kesejahteraan, (4) Menggugat paradigma dominan, (5) Reposisi intelektual dan akademisi dalam perjuangan, pemikiran, penegakan keadilan, dan tuntutan publik akan kesejahteraan, (6) Membangun kesadaran baru keagrariaan di dunia kampus melalui pendidikan dan penelitian, dan (7) Melakukan gerakan intelektual dalam pembenahan sistem keadilan dan kesejahteraan.

Selanjutnya, dalam presentasi Prof. Arie Sukanti Hutagalung (Guru Besar Hukum Agraria UI), ia mencatat bahwa secara akademik timbulnya disharmoni UU agraria seharusnya tak perlu terjadi jika UUPA dilaksanakan secara konsisten. Ini dilakukan dalam wujud pengaturan sektor-sektor agraria yang mengikutinya kemudian, dengan berpegang pada doktrin hukum "lex priori derogat legi a priori".

Hutagalung lantas memberikan saran sekaligus usul untuk strategi jangka pendek berupa kajian akademik terhadap sinkronisasi pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dalam sektor keagrariaan. Ia juga memberikan solusi kepada presiden agar lebih maksimal dalam menjalankan amanat Pasal 33 Ayat 3 UUD 1945.

Berbicara tentang kesejahteraan sosial, Prof. Susetiawan (Guru Besar Antropologi UGM) menekankan perlunya membangkitkan kembali kekuatan komunitas. Membangun institusi sosial yang dianggap mendukung kesejahteraan bagi komunitas jadi sangat penting artinya untuk pembangunan bangsa. Bukannya menghilangkan institusi tradisional yang berbasis komunitas jadi berbasis individu.

Susetiawan menambahkan, diperlukan kajian mendalam mengenai institusi macam apa yang sekarang ini masih tersisa dan efektif

untuk menjamin ketahanan sosial masyarakat, termasuk apa yang mereka pikirkan tentang sejahtera dan mengutamakan kembali cara komunitas untuk menjaga kehidupan bersama.

Sementara itu, Prof. Maria S.W. Sumardjono (Guru Besar Hukum Agraria UGM) memandang pentingnya komitmen pemerintah dan lembaga legislatif untuk melakukan sinkronisasi antarberbagai peraturan perundang-undangan sektoral dengan berlandaskan pada prinsip "hukum sebagai suatu sistem."

Selanjutnya, Sumardjono merekomendasikan perlunya kejelasan instansi yang berwenang untuk mengoordinasikan kebijakan di bidang sumber daya alam dan implementasinya. Secara khusus, dewasa ini masih ditunggu cetak biru politik hukum pertanahan nasional yang akan memberikan arah bagi pembangunan hukum pertanahan nasional ke depan untuk mengacu pada UUD 1945, UUPA, UU RPJM, dan lain-lain.

Terakhir, Prof. Robert M.Z. Lawang (Guru Besar Sosiologi UI) menawarkan pikiran sosiologis untuk pembangunan yang butuh alternatif habitus baru. Lawang menyadari bahwa sosiologi pedesaan tidak antikebijakan pemerintah yang memperhatikan skala pembangunan ekonomi makro, tetapi tak setuju kalau kebijakan tersebut mengabaikan pembangunan ekonomi mikro di pedesaan. Cendikiawan perlu memihak negara dan rakyat tanpa memihak salah satunya.

Menurut Lawang, kita harus menyusun habitus baru yang tak mengganggu NKRI, tapi juga memberi peluang kepada orang desa untuk berkembang sesuai struktur sosialnya, agar jadi struktur alternatif. Dibutuhkan konsistensi dalam menatap masa depan bangsa.

Kampung dan kampus

Penulis memandang pentingnya pertemuan dan kolaborasi kritis tiga aktor utama pembangkit reforma agraria, yakni akademisi, birokrasi, dan aktivis. Melalui kearifan, para akademisi kita dapat memahami situasi dan kondisi agraria di lapangan secara relatif lebih jernih,

sehingga solusinya pun dapat ditemukan dengan relatif tepat dan akurat.

Dengan kewenangan yang ada di tangan para birokrat, kebijakan pelaksanaan reforma agraria dapat dirumuskan dan dijalankan secara masif dan legal. Segenap perangkat hukum, program, anggaran, dan infrastruktur lainnya dari pusat hingga daerah diarahkan untuk memastikan penataan struktur agraria dapat efektif dialirkan.

Sementara itu, aktivis atau pegiat agraria menjadi jembatan kreatif pengembangan pemahaman massa rakyat atas masalah agraria, menggali akar-akar penyebabnya, dan merumuskan solusinya melalui gerakan bersama. Pendidikan, pelatihan, dan pengembangan organisasi rakyat dapat digalang bersama kalangan aktivis, pegiat, dan lembaga pendukung lainnya.

Menghubungkan aspirasi "kampung" dengan peran otoritatif keilmuan "kampus" juga diperlukan. Mempertautkan gerakan kampung dan kampus niscaya dapat mengurai benang kusut dunia keagrariaan, pertanian, dan pedesaan kita secara mendasar dan ilmiah. Kaum cerdik cendikia ditantang untuk segera mengembangkan berbagai kajian, publikasi, jejaring, dan kerja sama guna mengembangkan konsep dan praktik reforma agraria yang memihak rakyat miskin.

Setelah simposium UI tuntas, itu perlu dilanjutkan dengan segenap langkah yang lebih nyata dan bermakna, guna menjawab pertanyaan: *quo vadis* peran keagrariaan perguruan tinggi? ***

Sudahi Politisasi Petani

RIAK-RIAK tak sedap mencuat dalam Musyawarah Nasional VII Himpunan Kerukunan Tani Indonesia, Bali, 12-15 Juli 2010. Alih-alih berhasil merumuskan agenda nyata bagi petani, munas ini terjebak pertarungan elit dalam perebutan posisi puncak organisasi.

Sejauh ini, Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI) dikenal sebagai organisasi massa tani yang dibentuk di era Orde Baru dengan misi terselubung untuk mengontrol dan mengendalikan gerakan tani. Dulu, HKTI jadi organisasi tunggal petani Indonesia. Tak boleh ada organisasi lain selain HKTI. Petani diorganisir untuk dikuasai, bukan dicerdaskan dan dibebaskan.

Setelah Soeharto tumbang, kiprah HKTI kian politis. Belakangan ormas ini cenderung jadi kendaraan politik dari elit ekonomi-politik yang mengatas-namakan petani untuk mencapai tujuannya sendiri. Contoh yang benderang, pencalonan Ketua Umum HKTI dalam jabatan politik tertinggi pemerintahan melalui Pemilu 2004 dan 2009.

Dampak lebih jauh petualangan politik para elit, HKTI kian terpasung sebagai organisasi "atas nama" petani. Sulit dibantah, HKTI bukanlah ormas tani sejati. Mayoritas pegiatnya bukanlah petani sebenarnya. Amat jarang pimpinan yang berasal dari petani. Pengurusnya sebagian besar bukanlah petani. Petani hanya dipinjam namanya dan diatas-namakan kepentingannya untuk kepentingan lain, di luar kepentingan petani.

HKTI kerap digunakan sebagai kendaraan atau alat kaum elit

untuk mencapai tujuan-tujuan bermotif ekonomi maupun politik elit yang tak mesti sejalan dengan tujuan perjuangan petani. Selama ini, eksistensi HKTI yang membawa nama besar petani, tapi tingkah polahnya tak selalu mencerminkan gambaran sebagai wadah perjuangan petani.

Diakui atau tidak, HKTI barulah sebagai ormas tani seolah-olah. Seolah-olah ormas tani. Disinyalir, gerak-geriknya pun kerap tak sebangun dengan kepentingan nyata petani.

Perlu transformasi

Jika menemukan peran sejarahnya secara signifikan, tak ada pilihan lain kecuali HKTI harus merumuskan ulang jati dirinya. Tersedia pilihan, apakah akan tetap jadi seperti selama ini–ormas atas nama sekaligus kendaraan politik elit yang mengatas-namakan kepentingan petani? Ataukah mau bertransformasi jadi ormas tani sejati. Jika pilihan kedua yang diambil, ada sejumlah prasyarat yang tak mungkin dielakkan. Kepemimpinan ormas tani mestilah diisi figur yang memiliki rekam jejak yang cemerlang sejak dalam pikiran, perkataan maupun perbuatannya dalam memperjuangkan hak-hak petani.

Selain itu, secara kelembagaan ormas tani juga mestilah mampu merumuskan agenda dan program perjuangan yang benar menyentuh kepentingan dan kebutuhan kaum tani. Misalnya, jika ormas tani menyadari problem petani yang pokok ialah ketidakadilan agraria, maka reforma agraria sebagai jawaban harus jadi agenda utama perjuangannya.

Aneka program pun mestilah lebih membumi sehingga menyentuh kebutuhan dasar petani. Hak ekonomi, sosial dan budaya petani penting diterjemahkan ke dalam program kerja nyata. Jika reforma agraria jadi agenda utama, maka *landreform* yang bermakna perombakan struktur pemilikan, penguasaan dan pemanfaatan tanah secara berkeadilan harus jadi program pokok perjuangan petani Indonesia.

Cermin kesejatian

Lebih lanjut, struktur organisasi dan kepengurusan pun hendaknya direformulasi agar lebih mencerminkan kesejatiannya. Masuknya kader-kader petani dan pemimpin dari kalangan petani sendiri ke dalam struktur pengurus di berbagai level akan jadi indikator penting dalam mengukur legitimasi sosial ormas tani.

Jika di masa lampau ormas tani diisi wajah-wajah nirpetani dan tak punya jalan hidup yang menandakan kesungguhan dalam memperjuangkan hak petani, maka ke depan sosok baru dari kalangan gerakan petani sendiri yang sepantasnya memimpin ormas tani. Pengurus dan anggota ormas tani jangan hanya petani berdasi, melainkan mencakup pula dan terutama petani miskin, yang berlahan sempit atau tunalahan sama sekali.

Inilah sejumlah tantangan mendasar. Sayangnya penulis tak begitu yakin solusinya terfasilitasi penuh oleh Munas VII HKTI ini. Apabila ternyata masih jauh panggang dari api, dan orang-orang dalam HKTI masih merasa nikmat dengan realitas sekarang, maka amat beralasan bagi kita—terutama kaum tani Indonesia—untuk berseru: selamat tinggal HKTI!

Tantangan selanjutnya ialah bagaimana melahirkan kelembagaan alternatif petani yang secara sosial, ekonomi dan politik lebih murni mewakili kepentingan petani. Petani perlu wadah yang sanggup menaungi dan memperjuangkan kepentingannya di tingkat lokal, regional hingga nasional, bahkan internasional secara hakiki minus politisasi.

Dari ribut-ribut perebutan posisi kunci di ormas tani yang sesungguhnya tak sejati, inilah saat bertindak menyudahi politisasi petani demi syahwat elit.

Politik petani ialah politik kebangsaan yang memampukan dirinya berdiri di atas kaki sendiri. ***

Kondisi Hutan dan Gerakan Petani

PENULIS pernah mengajak untuk memetik pelajaran dari perjuangan Serikat Petani Pasundan (SPP) dalam memperjuangkan aksesnya atas tanah (*Sinar Harapan,* 12/08/08). Belum lama ini, ribuan massa SPP kembali berdemo di depan Gedung Sate Bandung. SPP menolak tuduhan sebagai dalang perusakan, perambahan hutan dan kebun di Jawa Barat.

Sebelumnya, di sebuah koran nasional, Kepala Dinas Kehutanan Jabar Anang Sudarna menyatakan perambahan hutan sukar diatasi karena harus berhadapan dengan organisasi kemasyarakatan yang menghimpun warga, seperti Serikat Petani Pasundan yang ditemui di Tasikmalaya dan Ciamis (11/05/10).

Berangkat dari kasus ini, penting kiranya kita melihat akar persoalan kehutanan di Pulau Jawa, sebagai pulau yang tanahnya tersubur dengan penduduk terbanyak di Indonesia. Benarkah kondisi hutan dan kerusakannya terjadi akibat gerakan petani seperti SPP?

Menyoal Perhutani

Mengacu pernyataan sikap yang ditandatangani Sekjen SPP Agustiana (Mei 2010), sejak didirikan tahun 2000 hingga sekarang, SPP tak pernah melakukan perambahan dan perusakan hutan sebagaimana yang dituduhkan Kadishut Jabar. SPP justru menganut dan menerapkan konsep pelayanan alam yang dilakukan dengan cara memelihara fungsi optimalisasi lingkungan hidup sebagai peme-

nuhan kebutuhan manusia dan ekosistem secara adil, layak, dan berkelanjutan. Keseimbangan fungsi sosial, ekonomi, dan ekologi dianut oleh gerakan SPP.

SPP telah melakukan kajian mendalam atas sistem keagrariaan, termasuk kehutanan, yang ada di Jawa Barat (2005). Perencanaan dan penunjukan kawasan hutan tahun 1905 sampai 1933 dasar klaimnya adalah tanah negara yang berbentuk hutan di Jawa Barat telah diklaim Perhutani. Berdasarkan perencanaan tahun 1972, penunjukan atas perencanaan hutan tak sesuai lagi dengan kondisi sekarang, karena luasan tanah pada waktu itu sangat luas, sedangkan tingkat kebutuhan dan jumlah penduduk masih sangat sedikit.

Dalam hal fungsi hutan, Perhutani lebih berorientasi pada profit dan jenis tanamannya ialah komoditas yang memiliki keterbatasan masa tebang. Perhutani selama ini tak berhasil menjaga pemulihan fungsi hutan dan menyebabkan masyarakat sekitar jadi tersingkir. Fakta di lapangan menunjukkan, angka kemiskinan di sekitar wilayah Perhutani sangat tinggi. Di sekitar 43.000 desa di Jawa, sekitar 70 persen masyarakat yang tinggal di sekitar hutan kondisinya miskin.

Selama ini, program kehutanan yang dilakukan, termasuk program pengembangan ekonomi sosial maupun pengelolaan hutan bersama masyarakat (PHBM) yang bersifat *project oriented*, telah menempatkan rakyat tetap pada posisi subordinat yang terpinggirkan. Perhutani bertanggung jawab terhadap dampak pemiskinan, konflik, dan kerusakan lingkungan di kawasan dan sekitar kawasan hutan Jawa.

Adapun alas hak atas tanah yang selama ini diklaim Perhutani juga tidak kuat. Merujuk UU No 41/1999, tidak ada satu pasal pun yang menyebutkan Perhutani sebagai pemilik tanah kawasan hutan. Klaim Perhutani yang dalam argumentasinya selalu berdasarkan berita acara tata batas (BATB) tahun 1929 sebagai dasar klaim dan alas hak (*title*), seharusnya direvisi minimal 10 tahun sekali. Sampai saat ini, Perhutani belum pernah merevisinya sekali pun.

Yang perlu dievalusi ialah pembenaran legalitas penguasaan

lahan oleh Perhutani. Seharusnya, pengukuhan kawasan hutan, sebagaimana diatur ayat (1) UU No 41/1999 tentang Kehutanan, dilakukan melalui tahapan: (a) Penunjukan kawasan hutan; (b) Penataan batas kawasan hutan; (c) Pemetaan kawasan hutan; dan (d) Penetapan kawasan hutan. Menurut berbagai sumber, sampai hari ini baru 9 persen yang sudah ditetapkan sebagai kawasan hutan.

Juga perlu evaluasi kebutuhan tanah untuk hunian, lahan pertanian, sarana pembangunan, fasilitas umum, industri, niaga, perkantoran, dan infrastruktur. Dari sisi struktur dan tata guna tanah, luasan tak sesuai lagi dan harus direvisi. Menurut Badan Pertanahan Nasional (BPN), areal yang diklaim Perhutani 60 persen berbentuk dataran, 40 persen tebing, dan hampir 20 persen ada di wilayah perkotaan dan sarana pertanian yang ditunjang irigasi teknis. Inilah realitas yang ironis.

Klaim Perhutani atas status tanah kawasan hutan selama ini tidak benar. BPN sebagai institusi pertanahan/keagrariaan belum pernah mengeluarkan keputusan mengenai siapa yang paling berhak untuk memiliki/menguasai tanah-tanah kawasan hutan tersebut. Sampai saat ini, status tanah tersebut masih tanah negara, konsekuensi yuridisnya, setiap warga negara punya hak sama untuk memohon tanah tersebut menjadi tanah milik melalui mekanisme yang berlaku.

Perlu pembaruan

Setelah mencermati kaitan masalah kehutanan dengan gerakan petani, ke depan patut ditimbang beberapa hal. *Pertama,* terkait pernyataan Kadishut Jabar Anang Sudarna, SPP menganggapnya sebagai bentuk pembusukan, pembunuhan karakter, serta pencemaran nama baik yang tak berdasar dan fitnah yang sangat keji. Oleh karena itu, SPP telah melayangkan gugatan secara hukum melalui Polda Jabar (20/05/2010).

Kedua, perlu diusut segera secara tuntas adanya dugaan praktik mafia kehutanan dan perkebunan sampai tuntas lewat perizinan

alih fungsi lahan. Kebijakan yang digulirkan oleh Dinas kehutanan harus memihak rakyat kecil dan tidak terlalu memanjakan pemodal besar agar terhindar dari cap sebagai agen neoliberalisme dan imperialisme baru di lapangan agraria.

Ketiga, petani penggarap yang tergabung dalam serikat-serikat tani independen harus diprioritaskan untuk dapat menggarap tanah negara berupa hutan dan perkebunan yang ditelantarkan atau karena hak guna usaha (HGU)-nya kedaluwarsa. Pemerintah mestinya memfasilitasi petani miskin di sekitar hutan untuk berserikat dan mengembangkan koperasi produksi pertanian kolektif, serta badan usaha bersama pengelola hutan secara adil dan lestari.

Keempat, pemerintah pusat dan daerah hendaknya segera menyiapkan desain dan melaksanakan program pembaruan agraria berupa penyediaan tanah yang cukup bagi petani miskin, buruh tani, dan petani penggarap, serta mengadakan berbagai sarana-prasarana pendukung yang dibutuhkannya. Dalam konteks itulah, penertiban dan pendayagunaan tanah-tanah telantar, tak terkecuali tanah bekas kawasan hutan yang diklaim Perhutani untuk kepentingan rakyat miskin, harus dipercepat dan dipermantap. ***

Tiupan Peluit Melawan Kelaparan Global

SEKITAR seribu orang serempak meniup peluit dengan kencang di Auditorium Kementerian Pertanian RI, Jakarta (Jumat, 23 Juli 2010). Tiupan peluit kali ini tak ada kaitannya dengan sepakbola, melainkan simbol gerakan perlawanan terhadap ancaman kelaparan secara global.

Dengan lantang disuarakan pentingnya kepedulian dan langkah nyata untuk memberantas kelaparan dan kemiskinan di muka bumi. Lewat peluncuran "petisi untuk mengentaskan kelaparan" yang difasilitasi organisasi pangan sedunia (FAO), Indonesia berikrar untuk mengatasi kemiskinan absolut dan kelaparan ekstrem bersama masyarakat global.

FAO menjelaskan penger-tian kelaparan, kenapa terjadi kelaparan, siapa yang lapar, dan yang dapat dilakukan guna mengatasinya. Menurut FAO, bagi ratusan juta orang di dunia yang tak beruntung dan tak punya cukup pangan untuk dimakan tiap hari, lapar membuat mereka merasa lemah, letih, tak dapat berkonsentrasi dan bahkan sakit. Lapar dapat merusak kesehatan sementara maupun permanen. Mereka tidak punya cukup pangan untuk tetap bekerja dan sehat. Karena kurangnya vitamin dan mineral, kelaparan kronis terjadi dan bisa berubah menjadi ekstrem.

Sebab kelaparan

Sekitar 1,02 miliar warga bumi kekurangan gizi. Penyebab kela-

paran bukan gagal panen, tetapi karena harga pangan domestik tinggi, pendapatan rendah, dan meningkatnya pengangguran karena krisis global. Banyak orang tak mampu beli makanan yang diperlukan. Memprihatinkan.

Yang menarik, FAO menegaskan kelaparan bukan disebabkan kekurangan pangan. Sebab terpentingnya yaitu kemiskinan. Kelaparan terjadi karena penduduk miskin tak punya akses atas tanah atau infrastruktur pertanian yang kuat untuk mendukung kontinuitas panen, beternak, atau bekerja dengan tetap yang membuat mereka punya akses terhadap pangan.

Sebagian besar penduduk miskin ialah penduduk di pedesaan di Asia, Afrika, Amerika Latin, dan Kepulauan Karibia. Penduduk yang tak punya tanah merasakan kelaparan yang lebih parah. Mereka tak punya akses terhadap pendapatan tetap, sehingga mereka tak mampu membeli pangan yang cukup guna memenuhi kebutuhan nutrisinya. Perempuan paling rentan, karena kurang gizi saat hamil berpeluang besar melahirkan bayi kurang gizi. Gejala alam seperti banjir, gempa bumi dan kekeringan memperparah ancaman kelaparan.

Lantas, apa yang dapat dilakukan? Pertama-tama, menurut FAO, kita harus berbagi visi tentang terciptanya dunia tanpa kelaparan. Mengatasi kelaparan harus jadi prioritas negara-negara miskin. Ekonomi pedesaan perlu tumbuh untuk memperluas kesempatan kerja dan memperlambat arus migrasi dari desa ke kota.

Selain itu, sumber daya alam perlu dikelola dengan baik untuk memastikan tanah tak digunakan berlebihan. Harus ada kerja sama mengentaskan kemiskinan dan mengakhiri ketidaksetaraaan serta meningkatkan akses atas pangan yang aman bagi semua orang.

Kini kita perlu menata ke dalam. Menurut Achmad Suryana (Kepala Badan Ketahanan Pangan), kita punya kabar gembira. Jika disandingkan dengan realitas kelaparan global, Indonesia tak parah. Tapi diingatkan, kita punya banyak tantangan yang harus diselesaikan agar dapat berperan dalam percaturan ketahanan pangan global.

Sejauh ini dikenal konsepsi ketahanan, kemandirian, dan kedaulatan pangan. Terlepas dari perdebatan paradigmatik atas ketiga istilah ini, penting kiranya menemukan fokus agenda nasional untuk mencegah kelaparan dan mengurangi kemiskinan secara tepat dan akurat.

Setelah peluit ditiup

Kebijakan Umum Ketahanan Pangan (KUKP) 2010-2014 meletakkan tiga arah kebijakan: meningkatkan ketersediaan dan penanganan kerawanan pangan, meningkatkan sistem distribusi dan stabilisasi harga pangan, dan meningkatkan pemenuhan kebutuhan konsumsi dan keamanan pangan. Menurut hemat penulis, ketiganya perlu terjemahan praktis operasional yang sanggup menjawab persoalan pangan dari hulu hingga hilir. Aspek produksi, distribusi, dan konsumsi pangan harus dibuat seiring sejalan. Prinsipnya, kedaulatan kebijakan agraria, pangan, pertanian, dan perdagangan diperlukan untuk meraih kemandirian serta mewujudkan ketahanan pangan.

Bagi Indonesia yang masih mengalami persoalan akut di sektor hulu (bahkan pada aspek praproduksi), perlu ada langkah yang pasti dan nyata dalam menuntaskan fondasi, yang pada gilirannya memungkinkan ketahanan pangan nasional tercapai secara mantap. Merujuk KUKP 2010-2014, pada bagian meningkatkan ketersediaan pangan terdapat agenda menata pertanahan dan tata ruang wilayah melalui pengembangan pembaruan agraria. Maknanya, kebijakan pangan dan pertanian mesti diletakkan di atas struktur pemilikan, penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang tertata adil sebagai fondasi kokoh.

Hal ini sejalan dengan isu krusial yang diangkat FAO bahwa ketiadaan akses penduduk miskin di pedesaan terhadap tanah merupakan penyebab penting kemiskinan yang memicu kelaparan. Adapun pembaruan agraria telah jadi konsensus nasional sejak 1960–ditandai dengan lahirnya UU No. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, 24 September. Memasuki era reformasi kita

punya TAP MPR No. IX/2001 tentang pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam, yang hingga kini tetap relevan dan mendesak diimplementasikan.

Komitmen untuk menjalankan pembaruan agraria juga telah berulang kali disampaikan Presiden RI. Langkah-langkah persiapan pun terlihat telah dijalankan. Kini segera dibutuhkan arah kebijakan dan regulasi khusus mengenai pelaksanaan reforma agraria, agar agenda ini bisa lebih *justified* serta efektif menumpas akar-akar kemiskinan dan kelaparan.

Di samping itu, perlu dipastikan adanya sinergi dan sinkronisasi kebijakan keagrariaan, pertanahan, pertanian, dan perdagangan dalam rel yang searah bagi ketahanan, kemandirian dan kedaulatan pangan. Jadi, ini merupakan pekerjaan bersama penyelenggara negara. Masyarakat tentu amat penting untuk terlibat dalam memberikan input, kritik dan kontrol, serta praktik langsung untuk menyukseskan niat luhur mengatasi kelaparan dan kemiskinan ini.

Ketika peluit sudah ditiup kencang dan petisi mengakhiri kelaparan ditandangani, saatnya kita bekerja nyata menyediakan syarat-syarat sosial, ekonomi dan politik yang memungkinkan rakyat lepas dari kemiskinan dan kelaparan melalui pelaksanaan reforma agraria sejati. Dengan sepenuh hati, mari kita tumpas kemiskinan dan kelaparan! *Priiiiiittt…* ***

Epilog
Ketika Aktivis Menulis untuk Umum
(Membaca Kumpulan Tulisan Usep Setiawan tentang Agraria dan Petani)

oleh Dianto Bachriadi[1]

SULIT untuk mengatakan 'tidak' ketika Sekjen KPA, Idham Arsyad, melayangkan surat elektronik yang isinya meminta saya menulis 'catatan akhir' (epilog) terhadap buku kumpulan tulisan Usep Setiawan. Ada beberapa alasan untuk tidak mengatakan 'tidak', terutama dikarenakan saya juga yang pernah menyampaikan kepada Usep untuk mencoba menulis buku menyusul terbitnya artikel-artikel yang bersangkutan di sejumlah media massa sejak beberapa tahun lampau. Meskipun pada akhirnya yang pertama hadir adalah reproduksi tulisan-tulisan tersebut dalam bentuk buku kumpulan tulisan seperti sekarang ini.

Semoga 'epilog' ini masih sempat terbaca oleh pembaca setelah melewati lebih dari 400 halaman pemikiran Usep tentang agraria,

---

[1] Pernah jadi aktivis mahasiswa di Bandung tahun 80-90-an, dan bagian dari pimpinan eksekutif KPA periode 1995-2002. Saat ini jadi peneliti di Agrarian Resource Center (ARC) Bandung. Menyelesaikan sekolah sebagai sarjana Antropologi di Universitas Padjadjaran Bandung, Indonesia; dan doktor bidang politik di Sekolah untuk Kajian-kajian Internasional (*School of International Studies*), Universitas Flinders di Adelaide, Australia Selatan.

petani dan keharusan untuk dijalankannya reforma agraria di Indonesia. Untuk itu, *pertama-tama,* patutlah dipuji produktivitasnya sebagai penulis artikel lepas di media massa (: koran dan majalah). Jika kita lihat rentang waktu penerbitan tulisan-tulisan ini yakni sejak tahun 2000 hingga 2010, dapat dibayangkan 'kehebatan' penulisnya di tengah-tengah kesibukan terlibat dalam kelompok gerakan sosial (KPA) dan menyelesaikan kuliah pasca sarjananya di IPB (dalam 2-3 tahun belakangan ini) selalu menyempatkan diri menuangkan gagasan dan pikirannya dalam bentuk tulisan untuk dibagi kepada publik.

Kedua, tidak mudah untuk mencapai bagian 'epilog' ini jika harus melewati 400-an halaman naskah utama terlebih dahulu. Sebagai sebuah kumpulan tulisan, buku ini terlalu tebal dan terlalu bervariasi kandungan ulasan-ulasannya. Akan lebih baik, dalam pandangan saya, jika kumpulan tulisan Usep diterbitkan dalam 2-3 buah buku yang masing-masing terfokus pada 1-2 tema, disertai dengan satu tulisan pengantar yang baru untuk mengikat kembali argumen-argumen pokok dari masing-masing tulisan. Sehingga kita lebih bisa menemukan bangunan utuh dari buku kumpulan tulisan tersebut: bukan sekedar tumpukan tulisan yang dijilid kembali menjadi sebuah buku.

Sebelum memberikan beberapa ulasan yang sifatnya lebih substantif terhadap gagasan yang disampaikan Usep dalam buku ini, saya hendak mengajak pembaca kembali ke tahun 1991. Kala itu saya masih berstatus mahasiswa, sedang menunggu jadwal ujian sarjana (: tepatnya sedang menyelesaikan bagian-bagian akhir dari skripsi sebelum *'setor'* ke jurusan untuk disidangkan). Salah satu kegiatan yang kerap saya lakukan kala itu adalah *nongkrong* di kantin fakultas, *ngopi* sambil bercengkrama dengan kawan-kawan atau berdikusi tentang apa saja dengan mereka. Satu ketika, seorang karib, seorang aktivis mahasiswa *sohor* di Bandung yang juga kawan satu angkatan di jurusan Antropologi Unpad, menghampiri dan mengatakan "suatu hari aku akan mengenalkanmu dengan seorang *anak-baru* yang sangat potensial", sebelum kami terlibat dalam obrolan panjang-lebar

macam-macam topik. Janji itu dipenuhinya beberapa hari kemudian: ia datang lagi ke kantin, tapi kali ini ditemani seorang *anak-baru* (:mahasiswa baru) yang dikenalkannya bernama Usep. Anak ini mengenalkan namanya lebih lengkap: Usep Setiawan; dan dia sebagaimana biasanya *anak baru* di jurusan kami pada waktu itu, memanggil saya dengan sebut 'kang'. Ia sangat kaku, *kikuk* tepatnya melihat keakraban saya dengan karib aktivis yang mendampinginya. Ia lebih banyak diam, hanya bicara jika ditanya: Jadilah pertemuan itu seperti sebuah 'wawancara' tidak imbang, saya bertanya banyak dan ia menjawab seperlunya saja.

Karib yang membawanya ke hadapan saya kali ini tidak lama 'nongkrong' di kantin, dia segera pergi dengan alasan masih banyak yang hendak dikerjakan; tetapi sebelum pergi ia mengatakan suatu hal yang terus tertancap di benak dan hati saya: "Tolong kau jaga dan didik anak ini, ini anak 'bagus', anak baik, dan calon pemimpin gerakan di masa depan". Sejak hari itulah, entah disadari atau tidak oleh Usep, saya melakoni peran sebagai 'seniornya' sekaligus 'penjaga dan berusaha keras menjadi pendidiknya', yang saya lakoni dengan cara menjadi kawan dan lawannya berdiskusi untuk tema apa saja khususnya soal gerakan petani, gerakan sosial dan reforma agraria. Saya pula yang biasanya tertimpa 'kerepotan' jika ia, sebagai mana umumnya aktivis, membuat 'ulah'. Mungkin karena itu pula, perhatian saya yang 'agak berlebih' terhadap Usep telah membuat 'iri' beberapa 'adik-adik' mahasiswa lainnya.

Sejak perkenalan hari itu, kami memang jadi akrab, malah sangat akrab. Sayalah yang mengajak Usep pada tahun 1995 untuk 'bantu-bantu' menyiapkan banyak hal ketika saya diminta oleh sejumlah deklarator KPA menjadi Ketua Panitia Pelaksana Munas KPA yang pertama. Itulah kali pertama pula Usep 'berkenalan' dengan organisasi yang bernama KPA yang dikemudian hari menjadikannya salah seorang tokoh penting dalam organisasi gerakan sosial ini.

Seperti dikatakannya dalam pengantar buku ini, sejak tahun 1991 ia memang telah terlibat dalam berbagai aksi untuk membela

petani-petani, khususnya di seputaran Jawa Barat, yang tergusur karena kebijakan pemerintah dalam berbagai 'proyek pembangunan'. Tetapi, dalam pengamatan saya, di KPA-lah ia mematangkan semua pikiran-pikirannya sebagaimana yang tertuang di dalam sejumlah tulisan yang sebagian besar disatukan dalam buku ini. Kiprahnya dalam membela kepentingan petani dan menjadikan gagasan reforma agraria seolah-olah sebagai 'kata-kata suci' dalam penggalan hidupnya saat ini 'semakin menjadi-jadi' sejak dia aktif sejak masa-masa awal pembentukan KPA.

Sikap pembelaannya terhadap petani dan keyakinannya bahwa reforma agraria adalah sebuah keniscayaan yang harus dijalankan untuk menjawab berbagai masalah agraria di Indonesia tidak perlu diragukan lagi. Jadi, meskipun dengan rendah hati dalam pengantar buku ini ia menyebut dirinya sebagai "saksi" dari dinamika gerakan petani dan gerakan reforma agraria di Indonesia, maka saya tidak terlalu setuju dengan "kesaksiannya" itu: Usep bukan hanya sekedar saksi, ia adalah salah satu aktor penting dalam dinamika gerakan tersebut! Kumpulan tulisan yang merupakan lontaran-lontaran pemikiran, gagasan juga refleksi kritisnya terhadap masalah-masalah agraria dan pertanian di Indonesia masa kini hanya satu bagian saja hasil dari intensitas 'penyerahan' dirinya terhadap tujuan mulia untuk menjadikan petani kembali sebagai soko guru penting dalam pembangunan bangsa Indonesia hari ini dan di masa depan.

Relatif tak ada perbedaan mendasar antara pandangan-pandangan Usep dengan saya tentang perlunya pembaruan agraria dijalankan di Indonesia masa kini. Satu-satunya perdebatan 'hebat' yang pernah berkembang di antara kami hanya di seputar penyikapan tentang Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) yang dilontarkan oleh Kepala BPN, Joyo Winoto, beberapa tahun yang silam sebagai perwujudan dari 'komitmen politik' Presiden SBY untuk menjadikan agraria (: tepatnya penyediaan tanah) sebagai landasan dalam menegakan keadilan sosial dan mewujudkan kemakmuran

bangsa.[2] Usep dan beberapa kawan di KPA pada saat itu sangat mendukung gagasan Joyo Winoto sebagaimana yang tertuang dalam rencana PPAN. Sementara saya dengan tegas menolak gagasan ini dan menganggap PPAN hanyalah *'lip service'* dari rejim SBY untuk meraih simpati politik dari petani dan kelompok-kelompok gerakan sosial yang pro pada reforma agraria yang sejati.[3] Sebagaimana terlihat dalam tulisan-tulisannya di buku ini akhirnya dapat disimpulkan bahwa perbedaan pandangan kami terletak lebih pada soal strategi untuk memperjuangkan pembaruan agraria itu sendiri.

Usep dan kawan-kawan lainnya yang 'pro PPAN' menganggap program nasional ini sebagai peluang politik yang sangat penting untuk dimanfaatkan dalam rangka mendorong pelaksanaan reforma agraria sejati yang selama ini diperjuangkan oleh KPA dan kelompok-kelompok gerakan sosial lainnya. Peluang politik ini, dalam pandangan Usep dan kawan-kawan lainnya yang 'pro PPAN', harus dimanfaatkan dengan masuk lebih jauh untuk mempengaruhi isi dari rencana program maupun implementasinya di kemudian hari. Sementara saya menganggap niatan baik dan kalkulasi politik itu tidak terlalu tepat, karena manfaatnya hanya akan lebih dinikmati para elit politik dalam rejim SBY untuk kepentingan-kepentingan politik mereka ketimbang sungguh-sungguh mewujudkan pembaruan agraria sebagaimana yang dicita-citakan bersama oleh berbagai organisasi gerakan sosial di Indonesia. Dengan tegas saya mengatakan sebaiknya kawan-kawan yang pada saat itu 'pro PPAN' menarik mundur dukungan mereka, dan mengambil garis oposisional yang

---

[2] Presiden SBY menyatakan 'komitmen politiknya' ini melalui Pidato Presiden di awal tahun 2007 (10 Januari 2007) yang disiarkan televisi. Sementara Joyo Winoto, dengan mendahului pidato presiden telah mulai mempromosikan PPAN dalam berbagai pernyataannya di media massa sejak tahun 2006.

[3] Untuk lebih jelasnya kritik saya terhadap PPAN, lihat Bachriadi, Dianto (2007) *Reforma Agraria untuk Indonesia: Pandangan Kritis tentang Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) atau Redistribusi Tanah ala Pemerintahan SBY*, makalah dipresentasikan dalam forum 'Konsolidasi untuk Demokrasi', Magelang 6-7 Juni 2007.

tegas, terhadap rencana program nasional ini. Sikap saya ini dilandasi oleh beberapa pemikiran dan analisa terhadap watak rejim SBY itu sendiri yang menurut pandangan saya tidak lebih dari rejim penguasa yang hendak memantapkan Indonesia sebagai negara neoliberal.[4] Bagi saya, pembaruan agraria yang sejati seperti yang dicita-citakan oleh sejumlah aktivis dan organisasi gerakan sosial di Indonesia tidak mungkin terwujud jika rejim yang berkuasa adalah rejim pro kapitalisme neoliberal. Jadi, ketimbang terjebak dalam kooptasi, saya lebih setuju jika para 'pejuang' pembaruan agraria yang sejati mengambil sikap oposisi terhadap berbagai gagasan yang muncul dari rejim ini.[5]

Dalam buku ini, meskipun terdiri dari puluhan tulisan popular, ada beberapa hal yang menonjol yang menjadi pokok bahasan sekaligus argumen-argumen pokok Usep. *Pertama,* pembangunan pertanian dan pedesaan haruslah menempatkan kesejahteraan dan kepentingan petani sebagai subyek utama, bukan sekedar peningkatan angka-angka produksi dan/atau pertumbuhan ekonomi. *Kedua,* pembangunan janganlah menggusur, apalagi menggusur masyarakat yang hidupnya sangat bergantung kepada tanah. *Ketiga,* tanah-tanah yang dikuasai oleh masyarakat adat harus diakui secara tegas. *Keempat,* konflik-konflik agraria yang telah terjadi selama ini harus diselesaikan secara tuntas dalam perspektif keadilan sosial. *Kelima,* pemerintah harus mengurangi secara signifikan ketergantungannya kepada bantuan asing yang secara jelas telah mendikte pilihan corak pembangunan dan pembentukan kebijakan-kebijakan ekonomi. *Keenam,* neoliberalisme bukanlah pilihan yang tepat untuk mensejahterakan rakyat Indonesia, malah sebaliknya. *Ketujuh,* dan ini yang

---

[4] Tentang negara neoliberal lihat misalnya Harvey, David (2005) *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press, khususnya hal. 64-86.

[5] Sesungguhnya perbedaan pandangan dan sikap saya ini telah memicu 'perdebataan hebat' tidak hanya dengan Usep yang saat itu memimpin KPA, tetapi juga dengan karib-karib lainnya baik yang ada di KPA maupun yang sudah tidak lagi aktif di KPA maupun karib-karib aktivis gerakan sosial lainnya.

pamungkas dan terpenting, reforma agraria harus dijalankan di Indonesia untuk menyelesaikan beragam persoalan di bidang agraria dan pembangunan pertanian selama ini. Tidak bisa ditawar: reforma agraria harus dijalankan.

Secara umum, pokok-pokok pikiran yang disampaikan Usep adalah terjemahan dari pandangan-pandangan KPA tentang keharusan dijalankannya pembaruan agraria serta berbagai implikasinya dalam kehidupan petani, strategi pembangunan, dan penegakan hak azasi manusia. Dengan menggunakan contoh-contoh aktual, Usep dengan baik menterjemahkan pikiran-pikiran tersebut dalam bahasa yang lebih populer dan mudah dicerna. Meskipun demikian dari sekian banyak topik dalam buku ini ada beberapa hal yang patut kita beri catatan.

Reforma Agraria: Tak Bisa Ditawar dan Harus Dijalankan, Tapi Apa Tujuannya?

Ada satu tulisan yang sangat mengusik perhatian saya dalam buku ini, apalagi tulisan itu ditempatkan sebagai tulisan pembuka (tulisan pertama). Dalam tulisan tersebut Usep mengomentari pernyataan Gus Dur. Menurutnya Gus Dur pada saat menjabat sebagai Presiden pernah menyatakan hendak mengurangi jumlah petani, khususnya yang menanam padi. Selain itu, pemerintah akan berupaya untuk mengubah masyarakat petani menjadi masyarakat industri.[6]

Usep mengkritisi pandangan Gus Dur di atas dengan mengatakan bahwa cara pandang Gus Dur a-historis mengingat kenyataan bahwa mayoritas penduduk Indonesia adalah petani. Selanjutnya, menurut Usep, ketimbang mengubah masyarakat petani menjadi buruh industri, yang dalam tulisannya ini dipersamakan dengan pengertian masyarakat industri, pemerintah lebih baik menyelenggarakan beberapa program yang dapat lebih mensejahterakan dan memperkuat

[6] Saya tidak tahu persis apakah benar Gus Dur mengatakan hal tersebut karena tidak memperhatikan acara televisi yang menyiarkan acara dialog antara Gus Dur dengan tokoh-tokoh agama dimana ia melontarkan pernyataannya.

keberadaan petani termasuk penataan struktur penguasaan tanah dan penyelesaian konflik agraria yang secara umum dapat kita katakan di sini sebagai bagian dari program reforma agraria.

Sebagai seorang yang terlatih di bidang ilmu sosial, agak aneh juga penyederhanaan yang dilakukan oleh Usep mengenai pengertian *masyarakat industri* sebagai kumpulan *buruh industri*. Buruh industri adalah satu kategori sosial yang didasarkan atas jenis pekerjaan, yang tentu saja merupakan kelompok mayoritas dalam suatu masyarakat industri. Lebih jauh, kita dapat saja melihatnya sebagai bagian dari suatu kelas sosial tertentu, yakni kelas buruh, yang menjadi bagian dari kaum proletar dalam sudut pandang kaum kiri. Dalam suatu transisi agraria, khususnya yang berorientasi mengubah masyarakat agraris menjadi masyarakat industri, bisa jadi tidak terhindarkan terjadinya peralihan kaum tani menjadi bagian dari kelas buruh. Saya bisa berempati dengan maksud tulisan Usep yang tidak hendak melihat kaum tani – khususnya kaum tani yang menguasai tanah – berubah menjadi kelas buruh. Tetapi saya kira persoalannya bukan di situ.

Ada dua hal yang patut kita diskusikan di sini. *Pertama* adalah peralihan agraria macam apa yang dimaksud Usep ketika ia menyatakan ada 'jalan lain', yakni 'jalan reforma agraria', pada saat mengomentari ucapan Gus Dur. *Kedua* adalah sikap 'romantisme antropolog klasik' yang secara tidak langsung ditunjukkannya melalui pernyataan bahwa kehidupan petani tersangkut juga soal sistem sosial-budaya masyarakat agraris yang sangat berbeda dengan sistem sosial-budaya masyarakat industri.

Baik Usep (dalam buku ini) maupun KPA tidak pernah secara tuntas mengulas (dan menentukan dengan jelas!) 'jalan reforma agraria' yang bagaimana yang hendak dilalui, jika program ini dapat diselengarakan. Secara umum KPA biasanya hanya menyebut 'bukan reforma agraria jalan kapitalis' dan sesekali menyebut 'reforma agraria dalam jalan sosialis'. Gunawan Wiradi, sekarang Ketua Dewan Pakar KPA, sering mengundang untuk membahas jalan lain, jalan

ketiga (?) yang sering disebutnya dengan jalan neo-populis dengan merujuk pada pikiran-pikiran seorang *scholar-activist* Rusia, A. V. Chayanov.[7]

Satu hal yang harus dicatat di sini adalah, apa pun jalan tempuhnya, reforma agraria adalah salah satu cara yang sistematik untuk mengarahkan transisi agraria dari masyarakat agraris menjadi masyarakat industri! Tentu saja dalam hal ini para pengusung reforma agraria meyakini perubahan tersebut bukan dalam rangka mengorbankan petani, atau industrialiasi yang bertumpu pada peminggiran dan eksploitasi kaum tani– seperti yang terjadi di Indonesia saat ini. Tetapi para pengusung reforma agraria hendak mengubah ketimpangan sosial akibat ketimpangan penguasaan tanah, yang biasanya muncul pada masyarakat agraris, sehingga menimbulkan eksploitasi tuan tanah terhadap petani-petani kecil dan tak bertanah, di satu sisi, dan telah mengakibatkan pertumbuhan ekonomi yang tidak relatif merata dengan dampak rendahnya kemampuan masyarakat desa dalam pembentukan modal untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, pada sisi yang lainnya.

Dalam perspektif ekonomi dan perubahan sosial, reforma agraria dilakukan dalam rangka, terutama, membangun industrialisasi yang kuat yang bertumpu pada kemampuan pembentukan modal di pedesaan dan daya beli masyarakat desa yang relatif merata yang tumbuh secara pasti hingga mampu mendorong tumbuhnya industri-industri baik di pedesaan maupun di perkotaan yang kokoh; dan terutama sekali adalah industri-industri yang tumbuh dari modal domestik (bukan modal asing yang hasil akumulasinya akan terbang ke negeri lain). Sebagaimana yang terjadi di Jepang, Korea Selatan dan Taiwan misalnya, pasca *land reform* tumbuh industri domestik yang kuat yang disertai dengan mulai berkurangnya secara nominal jumlah petani purna waktu (*full time peasants*). Banyak petani purna waktu yang

---

[7] Mengenai hal ini lihat Wiradi, Gunawan (2000) *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*, Yogyakarta: Insist Press, KPA dan Pustaka Pelajar.

menggantungkan hidupnya pada sektor non pertanian kemudian berubah menjadi petani paruh waktu (*part time peasants*).

Bagian terpenting dari proses perubahan ini yang patut diperhatikan bukanlah pada berkurangnya jumlah petani, maupun pada reforma agraria jalan kapitalis yang ditempuh ketiga negara tersebut di atas. Tetapi yang patut kita perhatikan adalah suatu proses redistribusi alat produksi dan kekuasaan di pedesaan dari sekelompok kecil orang yang selama ini menguasai tanah dalam jumlah besar sehingga perputaran ekonomi desa hanya berpangkal pada mereka. Redistribusi alat produksi ini yang menjadi kunci dari tumbuhnya kemampuan pembentukan modal di pedesaan secara lebih merata untuk mendorong proses industrialisasi yang lebih kokoh.

Sayangnya dalam kumpulan tulisan populer ini, Usep tidak pernah mengulas secara jelas 'jalan reforma agraria' yang bagaimana yang dimaksudkannya dan terutama sekali apa tujuan reforma agraria yang dimaksudnya. Dari puluhan tulisan yang tersaji dalam buku ini, kita hanya akan menemukan sasaran-sasaran antara dari program reforma agraria, seperti redistribusi tanah, penyelesaian konflik agraria, penataan produksi dan sebagainya. Tetapi kita tidak menemukan secara jelas tujuan akhir dari reforma agraria yang selalu diidamkannya dapat terwujud di Indonesia.

Ini juga adalah satu 'urusan yang hingga kini belum tuntas' digarap oleh kelompok-kelompok gerakan sosial penyokong reforma agraria di Indonesia, yakni merumuskan jalan tempuh atau 'trajektori' dari perubahan agraria yang hendak didorong secara sistematik melalui program perubahan stuktur penguasaan tanah tersebut. Kebanyakan argumen-argumen yang dikembangkan oleh kelompok gerakan sosial di Indonesia tentang perlunya reforma agraria berangkat dari sudut pandang hukum, hak azasi manusia, dan politik. Belum muncul suatu naskah utuh yang menjelaskan mengenai reforma agraria yang 'semestinya' dijalankan, dimana di dalamnya tergambar jelas 'trajektori' perubahan sosial yang hendak dituju dan implikasi-implikasinya pada aspek sosial, politik, ekonomi, hukum, hak azasi manusia,

pengelolaan lingkungan hidup, dan pengorganisasian gerakan untuk menyokong upaya mendorong perubahan di dalam 'trajektori' tersebut. 'Akibat serius' dari absennya dokumen atau naskah semacam ini adalah kelompok-kelompok gerakan sosial pro reforma agraria dapat dengan mudah terjebak dalam aksi-aksi reaksioner untuk merespon perubahan-perubahan hukum, kebijakan, dan politik kekuasaan dengan harapan dapan 'menitipkan' atau menyodorkan gagasan penerapan reforma agraria di tengah-tengah dinamika perubahan-perubahan tersebut.

Dari komentarnya terhadap Gus Dur tentang perlunya 'memelihara' masyarakat petani atau masyarakat agraris dengan segala sistem sosial-budayanya, karena sebagian besar penduduk Indonesia masih mengandalkan hidupnya pada bidang agraria, kita dapat berasumsi bahwa reforma agraria dimaksudkan oleh Usep untuk 'memelihara' keberlanjutan masyarakat agraris di Indonesia. Tidak ada gambaran yang cukup jelas di keseluruhan buku ini soal bentuk dan karakteristik masyarakat agraris yang bagaimana yang hendak 'dipelihara' melalui perubahan struktural dalam penguasaan tanah; kecuali suatu penegasan tentang dikotomi 'masyarakat agraris' dan 'masyarakat industri'.

Sebagai seorang yang terlatih dalam bidang ilmu antropologi, kuat kesan Usep masih belum berhasil 'membebaskan' dirinya dari sikap romantisme antropolog tentang masyarakat petani, masyarakat pedesaan, atau masyarakat agraris. Nilai-nilai 'keguyuban, harmoni, dan kearifan lokal kaum tani' serta perspektif nir-konflik dalam masyarakat desa sendiri tampaknya masih mendominasi cara berfikir Usep dalam memandang perlunya mendorong perubahan sosial pada masyarakat desa. Dari semua tulisannya di dalam buku ini, baik yang memberikan penekanan kepada soal petani, pertanian dan agraria, ia luput memberikan penekanan kepada kenyataan kelas-kelas sosial di pedesaan yang menjadi satu dasar penting dalam membentuk ketimpangan sosial di pedesaan dan menjadi alas dari proses eksploitasi yang berlipat-lipat yang terjadi di pedesaan Indonesia.

Jika dalam tulisan awal pembuka buku ini Usep resah dengan kemungkinan berubahnya kaum tani menjadi kelas buruh di perkotaan, yang disebutnya dengan *buruh industri*, maka kita tidak menemukan keresahan yang sama mengenai kenyataan terus meningkatnya kaum proletar desa, petani tak bertanah atau nyaris tak bertanah, dari waktu ke waktu. Kaum proletar desa ini terus bertambah bukan hanya akibat maraknya aksi-aksi penggusuran atau alih fungsi lahan, tetapi juga akibat transaksi lahan dari petani kecil kepada tuan tanah atau keluarga kaya, baik yang tinggal di desa maupun di perkotaan.[8]

Dalam konteks pelaksanaan reforma agraria di Indonesia, menjadi penting memberikan penekanan soal ketimpangan penguasaan tanah ini secara agak rinci (dalam salah satu tulisannya Usep telah menyinggungnya tetapi kurang dibahas secara mendalam). Satu aspek penting yang perlu diperhatikan dalam hal ini, selain soal ketunakismaan (*landlesness*), adalah memperhatikan dinamika perkembangan penguasaan tanah yang melebihi batas-batas maksimal seperti yang diatur oleh peraturan perundang-undangan yang ada serta penguasaan tanah-tanah guntai. Sebagian besar tulisan dalam buku ini yang berkaitan dengan reforma agraria menyoroti soal konflik dan hilangnya tanah-tanah yang dikuasai oleh petani serta kemungkinan dijalankannya kebijakan redistribusi tanah. Meskipun ada disinggung soal ketimpangan penguasaan tanah, penekanan banyak diberikan kepada perlunya petani tak bertanah dan petani *gurem* diberikan tanah untuk perbaikan kehidupannya; sementara pembatasan penguasaan tanah berlebihan tidak mendapatkan penekanan yang sama.

Bukan hanya Usep di dalam buku ini, banyak tulisan dari aktivis

---

[8] Satu ulasan ringkas tetapi padat mengenai hal ini, yakni dinamika penguasaan tanah di pedesaan khususnya dengan memanfaatkan data statistik dari hasil Sensus Pertanian yang dilakukan sejak tahun 1963 hingga 2003, disajikan oleh Bachriadi, Dianto dan Gunawan Wiradi (*segera terbit*) 'Land Problems in Indonesia: The Need for Reform', dalam *Land Tenure, Laws and Livelihood in Indonesia*, Anton Lucas dan Carol Warren (*ed.*), Athens: Ohio University Press.

gerakan sosial yang mendorong reforma agraria dijalankan di Indonesia yang tidak memberikan penekanan kembali kepada pentingnya mengurangi jumlah tanah yang dikuasai melebih batas atau tanah-tanah yang dikuasai secara guntai. Implikasinya banyak bahasan mengenai pelaksanaan *land reform* di Indonesia saat ini cenderung berkonsentrasi kepada redistribusi tanah-tanah, bahkan sebetulnya hanya sertifikasi tanah, yang berasal dari Tanah Negara. Pentingnya tanah-tanah kelebihan dan guntai yang dikuasai oleh individu untuk dikurangi dan diredistribusi banyak ditanggalkan dalam pembahasan praktek *land reform* di Indonesia saat ini.

'Agrarian Reform by Leverage versus by Grace'

Dari tulisan-tulisannya dalam buku ini kita dapat berkesan Usep adalah penyokong konsepsi 'agrarian reform by leverage' yang lunak, untuk tidak mengatakan ia nyaris menjadi *scholar-activist* yang menelan bulat-bulat diperlukannya 'kedermawanan' negara (=pemerintah) untuk menjalankan reforma agraria. Dari cara pandangnya terlihat adanya kepercayaan penuh akan ada rejim penguasa yang budiman untuk menjalankan program perubahan struktural ini di Indonesia. Bahkan dalam beberapa tulisannya, Usep nyaris percaya rejim yang budiman itu hampir mewujud dalam kepemimpinan presiden SBY.

Mengapa perlu mengulas hal ini, khususnya 'mengkerangkeng' tulisan Usep dalam perdebatan 'agrarian reform by leverage versus by grace'? Di sini saya hendak menempatkan pikiran-pikiran Usep dalam konteks promosi KPA yang sejak awal pendiriannya menggaungkan perlunya dijalankan 'agrarian reform by leverage' atau yang sering juga diterjemahkan secara bebas (dan mungkin kurang tepat) dengan 'reforma agraria berdasarkan inisiatif rakyat'. Hal ini penting, mengingat dua hal: *Pertama,* sebagai pengusung konsepsi 'agrarian reform by leverage' sesungguhnya KPA juga belum pernah memiliki rumusan operasional yang jelas tentang bagaimana konsep ini seharusnya diterapkan. *Kedua,* perdebatan mengenai dua konsepsi ini, dan khususnya nanti di dalam merumuskan praktek 'agrarian

reform by leverage' kita akan berhadapan pada masalah menempatkan peran negara dan pada rejim penguasa yang bagaimana kita bisa berharap reforma agraria itu dijalankan.

Pada intinya, tanpa mengutip secara langsung pernyataan Powelson dan Stock (1987) yang pertama kali memperkenalkan istilah 'land reform by leverage' maupun pernyataan Wiradi (1997) yang mempromosikan istilah ini di Indonesia,[9] kita dapat mengartikan konsepsi 'land reform *atau pun* agrarian reform by grace' sebagai suatu program penataan struktur penguasaan tanah yang didasari oleh 'kedermawanan' pemerintah dengan berbagai alasan yang ditetapkan oleh pemerintah atau perencana pembangunan, bukan oleh petani sendiri.[10] Bisa jadi alasannya adalah untuk meningkatkan produktivitas pedesaan atau bisa juga alasannya untuk dapat lebih mengontrol kaum tani dan kegiatan produksi mereka. Sementara konsepsi 'land reform *atau pun* agrarian reform by leverage' pada intinya adalah program untuk perubahan struktural dalam penguasaan tanah dan kegiatan produksi pertanian dimana petani mengambil peran dominan untuk mengarahkan dan mengontrolnya.

Dalam hal ini bisa terjadi dua kemungkinan: bisa jadi program

---

[9] Jika hendak mengetahui lebih jelas, lihat Powelson, John dan Richard Stock (1987) *The Peasant Betrayed: Agriculture and Land Reform in the Third World*, Bolton: Oelgeschlager, Gunn & Hain; dan Wiradi, Gunawan (1997) 'Pembaruan Agraria: Masalah yang Timbul Tenggelam', dalam *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, Dianto Bachriadi, Erpan Faryadi dan Bonnie Setiawan (ed.), Jakarta: KPA dan LP-FE UI, hal. 39-43.

[10] Dalam khasanah pembahasan mengenai praktek land reform, sesungguhnya istilah 'land reform by grace' kurang dikenal. Istilah 'state-instigated' atau 'state-led land reform' (atau land reform yang dilakukan sepenuhnya oleh negara) merupakan istilah yang lebih banyak digunakan yang dalam hal ini sepadan dengan pengertian 'land reform by grace'. Untuk mengetahui lebih jelas mengenai pengertian 'state-instigated' atau 'state-led land reform' lihat Borras Jr. Saturnino M., Christóbal Kay dan A. Haroon Akram-Lodhi (2007) 'Agrarian Reform and Rural Development: Historical Overview and Current Issues', in *Land, Poverty and Livelihoods in an Era of Globalization: Perspectives From Developing and Transition Countries*, A. Haroon Akram-Lodhi, Saturnino M. Borras Jr, dan Christóbal Kay (*ed.*), London: Routledge, khususnya hal. 22-23.

itu dijalankan sepenuhnya oleh petani, tanpa keterlibatan atau bahkan mengabaikan pemerintah; bisa juga program itu merupakan program pemerintah tetapi keterlibatan petani dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan menjadi kuncinya. Pada intinya, di dalam konsepsi 'land reform *atau pun* agrarian reform by leverage' yang disodorkan oleh Powelson dan Stock (1987) dan diperkuat oleh Wiradi (1997), yang terutama adalah dalam pelaksanaan reforma agraria atau pun lebih sempit sebagai land reform saja diperlukan organisasi tani yang kuat yang dapat mengarahkan dan mengawal proses dan tujuan-tujuan dari perubahan struktural tersebut.

Jika kita berpegang saja pada pengertian 'agrarian reform by leverage' seperti di atas, maka satu hal yang jarang sekali diperdebatkan adalah rejim penguasa atau pemerintah yang bagaimana yang kita harapkan untuk menjalankan reforma agraria di Indonesia. Belajar dari proses panjang upaya KPA dalam mendorong pelaksanaan reforma agraria sejak masa Orde Baru hingga kini, saya berkesimpulan kita tidak bisa dengan serta merta mempercayai begitu saja rejim-rejim penguasa pasca Orba akan menjadi rejim 'penguasa budiman' seperti yang diharapkan oleh Usep tanpa menelisik orientasi dan agenda-agenda politik-ekonomi yang diusungnya. Tak lama setelah Orba berganti sesungguhnya semakin jelas bahwa rejim penguasa pasca Orba semakin tidak memiliki sensitivitas kepada kepentingan orang banyak dan kaum miskin khususnya, tetapi sebaliknya lebih mementingkan kepentingan kaum pemodal dan/atau kepentingan ekonomi-politik dirinya sendiri.

Dalam konteks ini, sulit dipahami jika masih muncul argumen untuk mendukung retorika politik dari rejim penguasa yang mengatakan akan menjalankan reforma agraria yang populis. Sebaliknya gagasan reforma agraria, bahkan bisa jadi kelompok-kelompok gerakan sosial itu sendiri, dikooptasi menjadi bagian dari kampanye politik mereka untuk melanggengkan kekuasaan. Dengan demikian, gerakan sosial pro-pembaruan agraria populis seharusnya juga semakin tegas mengambil jarak dengan rejim penguasa saat ini dan melan-

jutkan upayanya untuk mengubah struktur penguasaan tanah dengan 'caranya sendiri'. Bagian terpenting dari tugas kelompok gerakan sosial pro-pembaruan agraria populis saat ini adalah merumuskan dengan jelas praktek 'agrarian reform by leverage' yang dimaksudkannya di tengah-tengah negara yang sedang dikuasai oleh rejim yang relatif demokratik tetapi tidak pro kepada kepentingan orang banyak apalagi kepada kaum miskin.

Menulis Populer untuk Kampanye dan Advokasi

Bagian terakhir yang hendak saya kemukakan untuk menutup buku dari sahabat saya ini adalah soal menulis di media massa untuk tujuan kampanye dan advokasi—satu bidang yang pernah digawangi oleh Usep ketika ia aktif di Badan Pelaksana KPA. Dalam hal ini saya mau menyoroti satu kemungkinan interpretasi yang lain atas tulisan-tulisan Usep yang terkumpul dalam buku ini. Intepretasi ini berangkat dari asumsi menulis suatu artikel untuk bisa diterbitkan oleh media massa tidak sepenuhnya ditentukan oleh keyakinan teoritik maupun gagasan yang dimiliki oleh penulis. Faktor pihak-pihak yang ada di dapur redaksi dari media massa tersebut seringkali justru menentukan ke arah mana dan bagaimana bentuk suatu tulisan bisa diterbitkan oleh media bersangkutan.

Dalam hal ini bisa dipahami bahwa menulis secara popular untuk konsumsi media massa mengenai pelaksanaan dan konsep-konsep 'agrarian reform by leverage' bukan perkara mudah. Sekalipun mungkin ada tulisan tersebut, belum tentu akan sesuai dengan selera redaksi. Redaksi media massa, walau bagaimana pun, akan memilih tulisan-tulisan yang sifatnya aktual yang membahas persoalan-persoalan kekinian dalam kehidupan masyarakat dengan bahasa yang popular. Seringkali pula, redaksi akan senang jika tulisan tersebut merupakan suatu analisa terhadap kebijakan tertentu. Dengan kata lain, mempromosikan gagasan dan praktek 'agrarian reform by leverage' walaupun itu sangat penting dan (mungkin) menarik untuk sejumlah kalangan pembaca, khususnya yang berminat dengan per-

kembangan diskursus tentang reforma agraria, belum tentu akan dianggap 'menarik' oleh redaksi media massa.

Apalagi isu atau tema agraria bukanlah tema yang mudah untuk dikemukakan ke publik kota, dimana sebagian besar pembaca media cetak dengan muatan artikel-artikel semi-ilmiah-semi-populer bertempat tinggal. Media cetak semacam ini lebih senang menampilkan tulisan-tulisan atau berita yang berkaitan dengan masalah agraria khususnya jika hal itu terkait atau bisa dikaitkan dengan kasus-kasus penggusuran. Berita atau contoh-contoh dari kasus penggusuran dapat dikategorikan sebagai 'news', sementara masalah-masalah agraria lainnya yang tidak kalah penting seperti ketimpangan penguasan tanah misalnya sangat sulit diolah menjadi 'news' tanpa menampilkan kasus-kasus tertentu yang berkaitan dengan 'penderitaan' orang-orang yang tak bertanah atau memiliki lahan sempit.

Meskipun banyak berita dan kasus tentang kemiskinan merupakan 'news' bagi media massa, maka sangat jarang ditampilkan akar dari persoalan kemiskinan itu yang letaknya ada pada masalah agraria. Belum lagi jika kita melihat besarnya kemungkinan bias kota dalam media massa di Indonesia. Untuk pembaca kelas menengah kota, dan mungkin juga para anggota redaksi dan pemilik media massa, yang juga banyak dari mereka adalah para tuan tanah, problem ketimpangan penguasaan tanah adalah problem yang terlalu spesifik dan sering dianggap sebagai problem yang 'sulit untuk dipahami'. Kelas menengah kota, juga tuan-tuan tanah mungkin dengan alasan kemanusiaan atau hak azasi manusia dapat menaruh simpati dan perhatian terhadap hilangnya hak seseorang atau sekelompok orang atas tanah yang selama ini mereka kuasai; tetapi jika suatu ulasan atau kampanye yang menyangkut pembatasan penguasaan tanah, kecil kemungkinan mereka akan bersimpati.

Itu sebabnya banyak sekali tulisan-tulisan yang sangat bagus, bermutu, kritis tetapi sekaligus cukup radikal mengenai gerakan petani dan pembaruan agraria yang tidak dapat dimuat di media massa seperti koran, sehingga hanya menjadi konsumsi kalangan

terbatas. Dalam beberapa tulisan Usep sebenarnya berhasil menyajikan contoh-contoh yang berkaitan dengan gerakan tani, tetapi tentu saja dilihat dari kuantitasnya dibanding dengan tulisan yang lebih menyoroti kebijakan dan promosi reforma agraria yang dijalankan oleh Negara, jumlahnya sangat sedikit.

Akhirnya terlepas dari segala kekurangannya, kelebihan buku ini telah memperkaya kembali bahan-bahan untuk terus menggulirkan pendalaman wacana reforma agraria hingga menjadi sebuah wacana-yang-terterap, tidak hanya sekedar wacana yang berkibar-kibar dalam arena diskusi dan perbincangan. Tulisan-tulisan populer semacam karya Usep ini, di satu sisi, telah berkontribusi secara langsung untuk membuat publik 'menyadari' ada masalah yang penting tetapi sangat jarang mengemuka dalam wacana publik; di sisi lain, dimuatnya tulisan-tulisan Usep telah turut membantu 'meluruskan' cara pandang jurnalis ketika mewartakan soal masalah agraria di negeri ini. Contoh terbaik adalah ketika aksi-aksi pendudukan tanah merebak beberapa tahun yang lalu, jurnalis tanpa melakukan pemeriksaan yang mendalam mengenai alasan-alasan yang ada di balik aksi-aksi tersebut langsung 'menuduh' pelaku aksi dengan label 'penjarah tanah' atau 'penjarah hutan' seperti layaknya pemegang otoritas memberikan label.

Tidak bisa dipungkiri buku karya Usep ini akan menjadi bahan yang sangat berguna untuk mencapai tujuan itu. Sambil, tentu saja, kita menanti karya-karya hasil olah pikirnya lebih lanjut! Buku ini juga menjadi bukti baru bahwa keresahan-keresahan yang kerap muncul dari generasi aktivis-pemikir agraria yang 'lebih senior' tentang minimnya pemikir-pemikir pembaruan agraria di Indonesia semakin menemukan jawaban positif: Generasi baru aktivis-pemikir (*scholar-activist*) di bidang agraria di Indonesia terus tumbuh dan berkembang; Usep adalah salah seorang diantaranya.

Bravo Bung Usep, maju terus! … (*kau pasti tidak bisa lagi mundur, karena setiap jembatan terakhir telah kau rubuhkan sendiri*) … sebuah penyikapan yang mulia dan luar biasa yang membuat saya merasa

harus terus 'menemani' dan belajar kembali agar selalu dapat menjadi kawan yang setara. ***

Adelaide, 20 Mei 2010

Tentang Penulis

Usep Setiawan lahir di Ciamis, 11 September 1972, anak dari Enung Haryati dan Suparman, saudara dari Atit Nurhayati dan Cucu Supartiasih. Kini tinggal di Pamulang-Tangerang Selatan (Banten) bersama Eulis Nurfaidah (istri), Hizqia Nadhira dan Tierra Kresna (anak). Menamatkan pendidikan dasar dan menengah di Ciamis (Jawa Barat), dan pada tahun 1998 mendapat gelar Sarjana Sosial (S.Sos) dari jurusan Antropologi FISIP Universitas Padjadjaran, Bandung. Sejak 2008 mendalami sosiologi pedesaan di Sekolah Pascasarjana IPB, Bogor.

Sejumlah organisasi dan aktivitas yang pernah dijalaninya: Ketua Umum Huria Mahasiswa Antropologi Unpad (1993-1994); Ketua Divisi Pendidikan Keluarga Aktivis Unpad (1993-1994); Staf Badan Pelaksana Konsorsium Pembaruan Agraria (1996-2002); Deputi Sekjen KPA Bidang Advokasi (2002-2005); Ketua Yayasan Pengkajian dan Pengembangan Aktivitas Sosial (YP2AS) Bandung (1999-2009); Koordinator Pokja Ornop untuk Pembaruan Agraria dan Pengelolaan SDA (2002-2003); Anggota Dewan Pengarah Perhimpunan Gerakan Advokasi Kerakyatan (PERGERAKAN) 2003-2004; Koordinator Pelaksana Tim Kerja Mengagas Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNuPKA)-Komnas HAM (2003-2005); Sekretaris Jenderal KPA (2005-2009); Sekretaris Lembaga Pengkajian Pertanahan Indonesia sejak 2006; Koordinator Sekretariat Pokja

Khusus Pemberdayaan Ketahanan Pangan Masyarakat (PKPM) sejak 2008, dan; Ketua Dewan Nasional KPA (2009-2012).

Karya tulisnya telah dimuat: *Kompas, Suara Pembaruan, Sinar Harapan, Pikiran Rakyat, Bandung Pos, Republika, Forum Keadilan, Jurnal Nasional, Seputar Indonesia, Hukum Online, Opini Indonesia, Media Indonesia,* di berbagai terbitan Ornop. Selain aktif sebagai kontributor maupun editor sejumlah buku keagrariaan, serta menulis di sejumlah jurnal ilmiah, penulis juga aktif jadi narasumber seminar atau fasilitator lokakarya dan pelatihan keagrariaan yang diselenggarakan pemerintah, legislatif maupun kalangan non-pemerintahan. Kontak penulis di alamat email: usepsetia@yahoo.com. ***