REFORMA AGRARIA TUNTUTAN BAGI PEMENUHAN HAK-HAK ASASI MANUSIA[1)]

Oleh:

Gunawan Wiradi

I. PENDAHULUAN[2)]

(1) Bencana kelaparan dan malnutrisi merupakan *rural phenomenon*. Sekitar 80% manusia lapar di dunia ini tinggal di pedesaan. Bencana kekurangan pangan hampir selalu terjadi bukan di kota-kota melainkan di pedesaan tempat pangan dihasilkan. Inilah ironi peradaban manusia! Meskipun peperangan dan bencana alam kadang turut menjadi sebab terjadinya kekurangan pangan, namun sebagian besar bencana kurang pangan pada dasarnya disebabkan oleh alasan-alasan buatan manusia (Lihat Piere Spitz, 1979). Sebagian besar proses-proses kemasyarakatan yang menjurus ke arah pemiskinan dan marjinalisasi sosial, berawal dari pengingkaran terhadap akses rakyat atas sumber-sumber produktif terutama tanah.

(2) Perjuangan rakyat bawah, petani khususnya, dalam hal penguasaan tanah tetap berlanjut sebagai ciri utama konflik-konflik politik di berbagai belahan dunia. Setelah berakhirnya perang dingin akibat runtuhnya negara-negara sosialis, maka gagasan-gagasan dan kebijakan-kebijakan liberalisasi, swastanisasi dan modernisasi menjadi arus pemikiran yang dominan.

---

[1] Makalah yang disampaikan dalam "Konperensi Nasional Pembaruan Agraria Sebagai Upaya Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Azasi Petani", diselenggarakan oleh Komnas HAM bekerjasama dengan sejumlah LSM, tanggal 17 – 20 April 2001 di Jakarta.

[2] Bagian ini, serta bab III dan IV dari tulisan ini, dengan sedikit diubah diambil dari bahan yang pernah dipresentasikan dalam diskusi intern Panitia Penyelenggara di Komnas HAM.

Bangkitnya kebijakan-kebijakan neo-liberal ini telah menciptakan suasana yang kurang kondusif bagi gagasan Reforma Agraria (RA).

(3) Namun pada tanggal 17 April 1996, di Brazil bagian utara, yaitu di kota Eldorado dos Carajos, petani dan buruh tani yang tergusur tanahnya oleh "pembangunan" melakukan demo besar-besaran, menuntut hak-hak mereka, dan menuntut dilaksanakannya Reforma Agraria. Demo ini berakhir dengan banjir darah, karena mereka diberondong peluru aparat negara. Jumlah korbannya 19 orang mati dan lebih dari 60 orang luka parah. Peristiwa mengerikan ini menjadi kepala-berita di berbagai media di dunia. Berita pembantaian masal ini akhirnya membuka mata para pakar dunia bahwa Reforma Agraria pada hakekatnya merupakan persoalan hak-hak asasi manusia. (Anonim, FIAN, 2000).

(4) Bagaimana di Indonesia? Kebijakan "pembangunan" Orde Baru dari awal memang sudah salah, karena Orde Baru tidak meletakkan masalah agraria sebagai basis pembangunan. Ini berbeda dari, misalnya, Jepang, Korea Selatan, Taiwan, Mesir, dan India. Akibatnya, kita semua telah menyaksikan bahwa dalam masa lebih dari separoh era kekuasaan Orde Baru, Indonesia diwarnai oleh maraknya kasus-kasus sengketa agraria, yang kadang juga memakan korban manusia. Sengketa tersebut terjadi di hampir semua wilayah, dan menyangkut hampir semua sektor. Berdasarkan laporan BP-KPA (2000), sekurang-kurangnya terekam sebanyak 1.742 kasus sengketa tanah di Indonesia yang tersebar di 25 propinsi. Kemudian sengketa itu diikuti sebanyak 12 kasus penculikan, 24 kasus pembunuhan, 39 kasus penembakan, 151 kasus teror, 163 kasus penganiayaan, 212 kasus intimidasi, dan 763 kasus penangkapan. Anehnya, kenyataan yang tak bisa dibantah ini ternyata belum cukup untuk membuka mata para elit nasional sekarang ini bahwa agraria adalah masalah mendasar yang harus segera memperoleh perhatian.

II. BEBERAPA KONDISI KEAGRARIAAN KITA

(1) Seperti telah berulang kali penulis sampaikan dalam berbagai kesempatan, kondisi keagrariaan pada suatu masa, pada hakekatnya merupakan produk dari bekerjanya empat faktor yang saling berinteraksi, yaitu: (a) warisan sejarah; (b) dinamika internal; (c) campur tangan pemerintah melalui kebijakan-kebijakan-nya; dan (d) intervensi pihak luar, seperti, perusahaan-perusahaan swasta besar domestik maupun asing, gerakan dari "Transnational Corporation" (TNC), badan-badan penyedia dana, dan lain sebagainya.

(2) Kita mewarisi suatu sejarah panjang keagrariaan yang telah membentuk wajah struktur agraria kita terdiri dari di satu sisi berupa pertanian rakyat dan di sisi lain berupa sistem perkebunan besar. Sedangkan "pengusahaan hutan" secara historis merupakan gejala relatif baru (yaitu sejak Orde Baru).

(3) Pemerintah Orde Baru mengambil kebijakan politik dan ekonomi yang sama sekali bertolak belakang dengan pemerintahan sebelumnya. Orientasi yang menekankan pada: "Berdaulat dalam politik, berdikari dalam bidang ekonomi, dan berkepribadian dalam kebudayaan" serta meletakkan masalah pembaruan agraria sebagai basis pembangunan, telah diubah total menjadi: bertumpu pada yang kuat (*betting on the strong*), mengandalkan pada bantuan dan hutang dari luar negeri, serta mengundang modal asing. Dalam proses selanjutnya, kebijakan-kebijakan Orde Baru makin lama makin menunjukkan ciri khas yang saya sebut sebagai kebijakan "rumah terbuka". Kebijakan ini ibarat "pucuk dicinta ulam tiba" bagi kekuatan-kekuatan modal internasional. Bagi kepentingan ekspansi "agribis"nya, mereka mengharapkan terbukanya fasilitas-fasilitas penyediaan sumber-sumber agraria khususnya tanah. Orientasi pembangunan yang menitik beratkan pada pertumbuhan ekonomi, serta adanya keterikatan hutang, telah mendorong pemerintahan Orde Baru untuk memenuhi harapan mereka itu. UUPA-1960 masuk peti-es, dan

lahirlah Undang-Undang Pokok Kehutanan, Undang-Undang Pokok Pertambangan, dan kebijakan-kebijakan lainnya, yang kemudian menjadikan berbagai peraturan/perundangan tumpang-tindih dan simpang siur. Ketika tahun 1978 UUPA dikeluarkan lagi dari peti-es, “nasi sudah menjadi bubur”, dan justru UUPA dipakai secara menyimpang dari semangatnya semula. Atas dasar itu semua maka lahirlah “Hak Pengusahaan Hutan” (HPH), program-program PIR dengan berbagai jenis, konsesi-konsesi penangkapan ikan laut, dan lain sebagainya yang kesemuanya itu akhirnya membentuk wajah keagrariaan kita sekarang ini. Tetapi, bagaimanakah "wajah” tersebut?

(4) Sayangnya, di Indonesia, data keagrariaan yang lengkap, menyeluruh, dan akurat, dapat dikatakan belum ada. Dengan demikian, yang bisa dilakukan hanyalah gambaran "kasar” dan umum, serta tidak mencakup semua sektor, sebagai berikut ini.

(5) Struktur penguasaan tanah usahatani tanaman pangan sangat timpang. Dari hasil Sensus Pertanian 1993, terdapat gambaran bahwa sebanyak 43% dari jumlah rumahtangga pedesaan adalah tunakisma (*landless*). Pada ujung yang lain, 16% dari rumahtangga pedesaan menguasai 69% dari luas tanah yang tersedia, dan 41% rumahtangga menguasai hanya 31% dari luas tanah yang tersedia (lih.a.l. Suhendar dan Winarni, 1988).

(6) Perkebunan. Menurut data dari Ditjen Perkebunan Dept.Hutbun, 2000, selama 30 tahun terakhir (dari 1968 s/d 1998), luas areal perkebunan secara keseluruhan meningkat dari 4,96 juta ha menjadi 14,67 juta ha, yang rinciannya sebagai berikut:

	1968 (juta ha)	1998 (juta ha)
Perkebunan Rakyat	4,12	11,7
Perkebunan Besar Swasta	0,4	2,0
Perkebunan Besar Negara	0,44	0,97
Jumlah	4,96	14,67

Pada tahun 1997/1998, jumlah kebun perkebunan besar itu ada 1338 kebun. Dari jumlah tersebut sebanyak 252 kebun merupakan kebun terlantar!

(7) Kehutanan. Luas daratan Indonesia adalah ± 192 juta ha. Dari jumlah itu, sekitar 74% merupakan kawasan hutan. Rinciannya:

Hutan Produksi Tetap	33 juta ha
Hutan Produksi Terbatas	31 juta ha
Hutan Lindung	29,5 juta ha
Hutan Konversi	30,5 juta ha
Hutan Suaka Alam dan Wisata	19 juta ha
	143 juta ha

Hutan konversi itu pada tahun 1984 tinggal 8,4 juta ha, karena sebagian besar sudah dikonversi dan digunakan untuk berbagai kepentingan non-kehutanan, terutama untuk perkebunan dan transmigran.

(8) Masih tentang kehutanan, data per Desember 1993 menunjukkan bahwa areal hutan yang dikuasai oleh kurang lebih 570 pemegang HPH sudah mencapai ± 64,29 juta hektar, dan ± 52% dari sekian itu dikuasai hanya oleh 20 kelompok konglomerat. Juga terdapat ± 3,8 juta ha yang dikuasai oleh 38 perusahaan pemegang HPHTI, serta 796.254 ha yang dipakai oleh HPHTI-trans oleh 10 konglomerat. Semua perusahaan tersebut adalah swasta. Sedangkan areal yang dikuasai oleh BUMN (Perhutani dan Inhutani) hanya sekitar 8,9 juta ha. (Lihat Noer Fauzi, dalam Jurnal Analsis Sosial, Juli 1996, halaman 45-47; data lain yang lebih rinci terdapat di dalamnya).

(9) Demikian sekelumit gambaran “wajah” agraria kita dalam angka. Tapi apa makna data tersebut di atas? Walaupun hanya sekelumit, dan lepas dari akurat atau tidaknya angka-angka itu, namun setidaknya, gambaran tersebut memberikan indikasi kuat tentang proses terjadinya dua gejala, yaitu:

(a) Dalam hal alokasi pengadaan tanah, terjadi *incompatibility* (ketidak serasian, atau ketimpangan); sementara tanah-tanah pertanian pangan tergusur, areal perkebunan besar justru bertambah. Dominasi modal swasta atas penguasaan tanah telah menggeser kedudukan pemerintah jika dibanding dengan 30 tahun sebelumnya.

(b) Dalam hal sebaran penguasaan tanah di sektor pangan pun terdapat ketimpangan yang sangat menyolok, suatu *incompatibility* yang parah.

(10) Pengalaman sejarah di berbagai negara membuktikan bahwa sumber utama konflik agraria adalah terjadinya bermacam *incompatibilitas* (Christodoulou, 1990), diantaranya yang penting adalah dua hal tersebut di atas. Pengalaman di Indonesia selama Orde Baru juga memberi pelajaran bahwa dalam situasi konflik itulah terdapat peluang besar yang mengakibatkan terjadinya pelanggaran HAM. Namun hal yang sebaliknya pun terjadi, yaitu bahwa konflik itu muncul justru karena sebelumnya telah terjadi pelanggaran HAM. Dalam hubungan ini, beberapa macam pelanggaran dapat disebut.

(a) Menggusur tanah pertanian dari rakyat, dengan dalih apapun, tanpa persetujuan rakyat apalagi dengan ganti rugi yang tidak layak adalah melanggar “hak untuk memperoleh pangan yang layak” (*the right to adequate food*).

(b) Mendorong-dorong petani dengan bujukan apapun agar mereka menjual tanahnya, pada hakekatnya merupakan pelanggaran terhadap HAM petani, yaitu melanggar “hak untuk memberi makan kepada dirinya sendiri” (*the right to feed oneself*).

Kedua hal tersebut (a dan b) dianggap pelanggaran, karena tanah merupakan sumber bagi “pangan yang layak” dan bagi kemampuan “memberi makan dirinya sendiri”.

(c) Penggusuran dengan paksa yang disertai intimidasi dan, apalagi, tindak kekerasan, adalah pelanggaran bukan saja terhadap hak asasi petani tapi juga HAM pada umumnya.

(d) Kebijakan-kebijakan yang memungkinkan lahirnya klaim atas kawasan hutan dengan asumsi seolah-olah dalam kawasan tersebut tidak ada orang yang hidupnya tergantung dari hutan, adalah pelanggaran HAM yang paling mendasar, yaitu “hak hidup”.

III. REFORMA AGRARIA:

Realisasi Pengakuan Hak-Hak Asasi Manusia

(1) Perjuangan melawan kemiskinan dan kelaparan bukan saja merupakan kewajiban moral, ataupun sekedar kebijakan yang arif dari negara, melainkan (lebih mendasar dari itu) merupakan kewajiban negara untuk mewujudkan pengakuan hak-hak asasi manusia. Kewajiban ini secara legal diakui dan didukung oleh mayoritas negara-negara di dunia sebagaimana tercermin dalam dokumen-dokumen hukum internasional. Misalnya:

(2) Pasal 25 dari Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia 1948, menyatakan bahwa:

> “Setiap orang mempunyai hak untuk memperoleh taraf hidup yang layak bagi kesehatan dan kesejahteraan dirinya dan keluarganya, termasuk pangan, sandang, perumahan dan perawatan kesehatan, …. dst”.

(3) Dengan diterimanya Deklarasi HAM tersebut di atas, maka lahirlah berturut-turut dua perjanjian internasional:

(a) Perjanjian tentang Hak-Hak Sipil dan Politik; dan

(b) Perjanjian tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (HESB), 1966

(4) HESB itu sudah diratifisir oleh lebih dari 140 negara – Bahkan dua negara yang bukan peserta perjanjian itu (Amerika Serikat dan China) ternyata juga mendukung isi perjanjian itu. Dalam bulan November 1996, di Roma berlangsung pertemuan internasional, yaitu “World Food Summit” (WFS) yang dihadiri oleh 186 negara dan lebih dari 450 LSM di dunia. Deklarasi akhir dari WFS tersebut antara lain berupa pengakuan dan pengukuhan kembali komitmen negara-negara peserta terhadap isi HESB.

(5) Pasal 11 ayat 2 dari HESB mengandung pernyataan yang mencerminkan komitmen negara-negara peserta untuk, antara lain, melakukan pembaruan sistem agraria sedemikian rupa sehingga menjamin terwujudnya hak-hak untuk memperoleh pangan yang layak (*the right to adequate food*).

(6) Implikasi dari landasan-landasan hukum tersebut di atas adalah:

(a) Negara berkewajiban untuk menghormati hak memperoleh pangan yang layak, bagi rakyat, dalam keadaan apapun. Ini berarti negara mestinya tidak mengambil langkah-langkah politik yang merusak jangkauan (akses) dari rakyat terhadap sumber-sumber produktif khususnya tanah. Artinya, negara harus menghormati hak-hak rakyat atas tanahnya. Penggusuran tanah secara sewenang-wenang tanpa kompensasi yang layak, apalagi dengan intimidasi dan kekerasan, adalah suatu pelanggaran HAM.

(b) Negara berkewajiban untuk melindungi akses rakyat atas tanahnya dari penggerogotan (*undermine*) dari pihak ketiga. Kegagalan untuk melaksanakan kewajiban ini merupakan pelanggaran HAM.

(c) Dalam keadaan dimana individu ataupun kelompok-kelompok tidak memiliki akses terhadap tanah (yang berarti tak memiliki akses terhadap pangan yang layak), maka negara berkewajiban untuk menciptakan akses itu. Inilah relevansi Reforma Agraria.

(7) Dalam tiga hal tersebut di atas, mungkin ada yang bertanya: “rakyat itu rakyat yang mana?” Telah dijelaskan sebelumnya, bahwa landasan-landasan hukum internasional itu dirumuskan dalam rangka memerangi kemiskinan dan kelaparan. Karena itu, langkah pertama yang merupakan kewajiban pemerintah/negara adalah mengidentifikasi siapa atau kelompok manakah yang rentan terhadap kerawanan pangan, misalnya, petani tunakisma, buruhtani, para penganggur, baik laki-laki maupun perempuan. Kegagalan untuk mengidentifikasi itu sendiri sebenarnya sudah merupakan pelanggaran terhadap HAM. (*Non identification alone is already a violation of the right to adequate food*).

IV. REFORMA AGRARIA HARUS "SUSTAINABLE"

(1) Meskipun reforma agraria itu intinya adalah "land reform", namun dari perspektif HAM, reforma agraria itu bukan sekedar redistribusi pemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah, melainkan harus ditunjang oleh seperangkat infrastruktur agar mereka yang semula tunakisma atau petani gurem itu, kemudian mampu menjadi pengusahatani yang mandiri dan tidak terjerumus ke dalam jebakan hutang. Seperangkat penunjang itu adalah:

(a) Jaminan hukum atas hak yang diberikan
(b) Tersedianya kredit yang terjangkau
(c) Akses terhadap jasa-jasa advokasi
(d) Akses terhadap informasi baru dan teknologi
(e) Pendidikan dan latihan
(f) Akses terhadap bermacam sarana produksi dan bantuan pemasaran.

(2) Seperangkat penunjang tersebut barulah menyangkut hal-hal teknis yang erat berkaitan dengan masalah kelembagaan. Karena itu aspek kelembagaan ini harus juga dipersiapkan kerangkanya, terutama kelembagaan yang memberi peluang bagi partisipasi rakyat.

(3) Penataan ulang struktur pemilikan dan penguasaan tanah beserta seluruh paket penunjang tersebut secara lengkap itulah yang dimaksud sebagai "Reforma Agraria".

(4) Namun disamping itu, masih ada dua prinsip pokok yang harus diperhatikan agar reforma agraria itu *sustainable*, yaitu:

Pertama, kebijakan reforma agraria harus mempertimbangkan kelestarian lingkungan. Dalam konteks ini, *techno-farming* merupakan bagian atau subordinat dari *eco-farming*. Tanah yang didistribusikan harus bukan tanah-tanah marjinal yang hanya bisa produktif untuk jangka pendek dan rawan erosi. Justru demi hak-hak asasi generasi-generasi yang akan datang, maka diperlukan konservasi sumberdaya-sumberdaya produksi pangan

yaitu: tanah, air dan keragaman hayati. Inilah kunci ketahanan pertanian, yang berarti ketahanan pangan. Bukan agribisnis !

Kedua, dari aspek sosial-politik, *sustainability* reforma agraria mensyaratkan dua hal:

(a) Dalam berbagai programnya, reforma agraria tidak boleh diskriminatif. Kaum perempuan pedesaan harus dilibatkan peranannya.

(b) Perlu diciptakan dan dipertahankan suasana demokratis yang menjamin kebebasan berserikat, dan penguatan organisasi-organisasi tani.

(5) Perlu ditekankan di sini bahwa Reforma Agraria (RA) yang ideal adalah RA yang didukung oleh pemerintah tapi sekaligus didukung oleh rakyat. Kewibawaan pemerintah diperlukan justru untuk dapat melaksanakan penegakan hukum, tapi hukum yang merakyat. Karena itu kemauan pollitik dari pemerintah harus didorong. Dalam hubungan ini maka proses legislasi menjadi penting. Agar dorongan itu berhasil, diperlukan "dongkrak" dari rakyat. Dongkrak itu akan efektif jika rakyat tani terorganisir secara kokoh. Penguatan organisasi tani menjadi prasyarat bagi terwujudnya RA yang berhasil.

V. PENUTUP

Demikianlah, dari uraian sangat ringkas tersebut di atas maka jelas bahwa Reforma Agraria adalah sebuah agenda besar namun mendasar. Karena itu, diperlukan kerjasama antara berbagai pihak, khususnya "pihak-pihak yang sudah berpihak pada kepentingan rakyat banyak, terpusat pada petani kecil dan buruhtani …. dan pihak-pihak yang mau bersatu dalam perjuangan agar Reforma Agraria terwujud menjadi kenyataan" (Cf. Sajogyo, 2000).

Karena itu pula maka kiranya telah tiba saatnya bagi berbagai organisasi tani yang telah ada sekarang ini untuk melakukan upaya-upaya guna dapat menyatukan langkah di dalam memperjuangkan dilaksanakannya Reforma

Agraria yang sesuai bagi kepentingan mereka – salah satu upaya itu adalah diselenggarakannya suatu “Konperensi Nasional Petani”, sekarang ini.

Daftar Acuan

Anonim. “Agrarian Reform: Human Rights Obligation”. Makalah dari FIAN dalam pertemuan internasional yang diselenggarakan oleh La Via Campesina bekerja sama dengan FIAN, di San Pedro Sula, Honduras, Juli, 2000.

CHRISTODOULOU, D. (1990). The Unpromised Land. Agrarian Reform and Conflict Worldwide. Zed Books, Ltd. London.

DIREKTUR JENDERAL PERKEBUNAN (2000). “Peranan HGU Dalam Pengembangan Perkebunan Besar”. Makalah dalam Lokakarya “Tinjauan Tentang Penguasaan Lahan dan Pola Usaha serta Pemberdayaan BPN dan Pemda Dalam Rangka Partisipasi Rakyat di Sektor Perkebunan” . Kerjasama PKA-LP-IPB dan Ditjen Perkebunan.

NOER FAUZI (1996). “Gue Perlu, Lu Jual Dong!”. Artikel dalam Jurnal Analisis Sosial, no.3, Juli, 1996, hal.43-66. Yayasan Akatiga Bandung.

SAJOGYO (2000). “Pengantar”, untuk buku G. Wiradi, Reforma Agraria: Perjalanan Yang Belum Berakhir. Penyunting Noer Fauzi. Penerbit Insist Press, KPA, dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, September, 2000.

SPITZ, Piere (1979). “Silent Violence: Famine and Inequality”. UNRISD, Rome, 1979.

SUHENDAR, E. & BUDI WINARNI (1988). Petani dan Konflik Agraria. Penerbit, Yayasan Akatiga, Bandung.

D:\data\data\hadi\gwr-13