Laporan Akhir Tahun
Konsorsium Pembaruan Agraria
Tahun 2011

"TAHUN PERAMPASAN TANAH DAN KEKERASAN TERHADAP RAKYAT"

I. PENDAHULUAN

Tahun 2011, diakhiri dengan berita memilukan tentang pembantaian petani di Mesuji Lampung, dan Mesuji Sumatera Selatan yang mengoyak nurani kemanusiaan kita. Bahkan, konflik pertanahan ini telah membuat tiga lembaga: DPR-RI, Komnas HAM dan Presiden membentuk Tim Pencari Fakta. Terakhir di Bima Nusa Tenggara Barat, kembali mengguratkan wajah buruk masalah agraria di Indonesia.

Selain konflik, tahun 2011 juga diwarnai dengan sejumlah kebijakan yang terus-menerus meminggirkan masyarakat dari kawasan hidup mereka secara sistematis, yang berpotensi meletupkan kembali konflik agraria yang tak berujung di banyak wilayah.

Agraria (bumi, air dan kekayaan alam) dikelola oleh Negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Itulah tujuan nasional dari Hak Menguasai Negara (HMN) yang ditulis secara jelas dalam konstitusi, namun dalam prakteknya telah dilupakan bahkan diselewengkan.

Sebab, tafsir *dikelola* tersebut telah membuat Negara mendelegasikan wewenang tersebut kepada pemerintah yang terbagi-bagi dalam berbagai sektor agraria (pertanahan, kehutanan, perkerbunan, pertambangan dan kelautan-pesisir) yang kesemuanya diatur sendiri-sendiri secara tumpang tindih. Kenyataan ini semakin diperparah oleh tata pemerintahan yang buruk dan diisi dengan para birokrat pemburu rente.

Dengan demikian, wewenang yang luas kepada pemerintah dalam operasionalisasinya telah membuat rakyat semakin terpinggirkan dari sumber-sumber agraria.

II. KONDISI AGRARIA NASIONAL

A. Tumbuhnya Kebijakan Agraria Anti Rakyat

Sebenarnya, kebijakan agraria nasional yang meminggirkan hak-hak rakyat atas tanah dan sumber daya alam bukan perkara baru. Kebijakan tersebut sudah ditancapkan semenjak kekuasaan Orde Baru, namun kebijakan tersebut terus dipertahankan bahkan diperluas semenjak reformasi.

A.1. Pengesahan Undang-undang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan

Pengesahan Undang-undang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan di akhir tahun 2011 ini adalah sarana yang diciptakan untuk mengambil alih tanah-tanah rakyat secara legal, yang akan semakin mempertinggi monopoli penguasaan tanah oleh korporasi swasta dan BUMN.

Pengesahan undang-undang ini akan mempertajam konflik agraria dan mempermudah lepasnya tanah dari tangan rakyat atas nama kepentingan umum, atas nama pembangunan.

Sejumlah pasal dalam undang-undang ini masih sangat otoriter dan memungkinkan negara abai terhadap penegakkan, perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi warga negara yang tanahnya terkena obyek dan proyek pembangunan.
Diantara pasal yang otoriter itu adalah tata cara ganti rugi yang kelak akan dipakai terlalu menguntungkan pemerintah dan pengusaha. Sehingga posisi rakyat semakin lemah ketika tanah-tanahnya ditetapkan menjadi kawasan pembangunan untuk kepentingan umum.

Ganti rugi ini juga menunjukkan tidak adanya perubahan paradigma dalam proses restitusi tanah yang berlaku selama ini. Skema lain berupa pemukiman kembali, penyertaan modal, hanyalah mekanisme yang bisa dipilih oleh pihak yang memerlukan tanah, bukan merupakan kewajiban.

A.2. Ekspansi Korporasi dan Perampasan Tanah
Sedikitnya ada lima undang-undang yang secara sistematis telah memberikan kewenangan yang luas, bahkan *terlampau luas*, kepada pemerintah atas sumber-sumber agraria, namun kewenangan yang ada tidak dibarengi dengan semangat Undang-undang Dasar 1945 dan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) 1960, yaitu: Undang-undang No. 41/1999 tentang Kehutanan, Undang-undang No. 18/2003 tentang Perkebunan, Undang-undang No. 7/2004 Sumber Daya Air, Undang-undang No. 27/2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, dan Undang-undang No. 4/2009 tentang Mineral dan Batubara.

Undang-undang tersebut telah membuat tanah-tanah rakyat lepas, tercerabutnya masyarakat dari sumber-sumber agraria yang menjadi sumber penghidupannya, yang beralih menjadi hak-hak tanah bagi perusahaan yaitu:

Hak Guna Usaha (HGU)
Hak Guna Usaha (HGU) adalah hak yang diberikan kepada badan usaha untuk mengusahakan tanah untuk keperluan pertanian, perkebunan, peternakan dan perikanan/tambak.

Dalam UUPA 1960, HGU diatur dalam pasal 28-30 dan aturan konversi Pasal III. Dengan demikian, HGU selain sebuah bentuk hak baru juga merupakan kelanjutan dari hak *erpacht* pada *Agrarische Wet* 1870 dan peraturan *consessie.*

Namun, dalam penjelasan umum dan penjelasan pasal per pasal UUPA 1960, kita dapat menarik kesimpulan bahwa HGU dalam UUPA 1960, sesungguhnya diperuntukkan untuk koperasi produksi 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 sub-sisten dan masyarakat pertanian yang feodal di sisi yang lain.

Lebih lanjut, hak *erpacht* dan *consessie* yang dikonversi ke dalam HGU diberi jangka waktu selama-lamanya 20 tahun untuk segera dikembalikan kepada negara. Jadi,

semestinya semua keruwetan hak barat atas tanah sudah selesai pada tahun 1980.

Akan tetapi, Pemerintah Orba enggan mengembalikan tanah-tanah tersebut dengan mengeluarkan Keppres RI No. 32 Tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Kebijaksanaan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor: 3 tahun 1979 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Permohonan dan Pemberian Hak Baru atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat.

Modus pemberian HGU semakin melebar dengan keluarnya PP No. 40/1996. Era ini telah membuat pengambilalihan tanah masyarakat semakin meluas dengan memanfaatkan minimnya pengetahuan hukum pertanahan yang dimiliki oleh rakyat dan korupnya birokrasi pertanahan.

Penelusuran singkat ini, membuktikan bahwa praktek pemberian HGU di Indonesia selama ini sebenarnya "illegal" dalam pandangan masyarakat setempat dan secara nyata telah berdiri di atas hak rakyat atas tanah, berdiri di atas pelanggaran terhadap hak asasi manusia.

Hak Guna Bangunan (HGB)
Sementara itu, Hak Guna Bangunan (HGB) adalah hak yang diberikan kepada badan usaha untuk mendirikan bangunan di atasnya. Peraturan turunan UUPA 1960 yang mengatur tentang HGB adalah PP 40/1996. Dalam prakteknya, penguasaan tanpa pembatasan telah membuat banyak kota di Indonesia dikuasai oleh para pengembang yang semakin menyulitkan rakyat untuk mendapatkan hak atas tanah, untuk pemukiman layak yang terjangkau bagi rakyat.

Mengutip penelitian Jurusan Perencanaan Kota dan Real Estat Universitas Tarumanagara tahun 2011, menunjukkan bahwa sebanyak 28 kota baru di area Metropolitan Jakarta atau Jabodetabek dikuasai lima pengembang besar. Kelima pengembang tersebut adalah Bakrieland Development, Sinarmas Land, Jaya Real Property (Pembangunan Jaya), Lippo Group dan Ciputra Group.

Penguasaan yang luas oleh pihak swasta telah membuat kota-kota dibangun tidak untuk melayani kepentingan masyarakat luas, namun hanya untuk kalangan menengah ke atas semata.

Dalam perkembangannya, peraturan dan perundangan lain juga telah membebaskan warga negara asing untuk mempunyai rumah di Indonesia, baik rumah susun maupun rumah tinggal *(landed house)*. Kelak jika aturan-aturan semakin mendalam operasionalisasinya akan semakin menjauhkan rakyat dari hak dasar mereka atas perumahan yang layak dan terjangkau.

Hutan Tanaman Industri (HTI) dan Hak Pengusahaan Hutan (HPH)
Melalui Undang-undang No. 41/1999 tentang Kehutanan, secara sepihak pemerintah menunjuk luas kawasan hutan adalah 136.94 juta hektar atau 69 persen wilayah Indonesia. Undang-undang kehutanan ini merupakan undang-undang yang sangat merugikan masyarakat adat dan petani. Sebab, proses yang dipakai dalam undang-undang ini adalah mekanisme penunjukkan kawasan secara sepihak oleh pemerintah (Menteri Kehutanan terkait kawasan hutan), sementara proses lanjutan setelah

penunjukkan (penetapan tata guna hutan kesepakatan atau TGHK) tidak pernah dijalankan secara serius.

Sampai hari ini, 121, 74 juta (88%) hektar kawasan hutan belum ditata batas. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa kawasan hutan yang ada selama ini yang dipakai oleh pemerintah mengusir rakyat adalah ilegal dan tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Padahal, ada masalah besar disana, sebab di dalam kawasan hutan yang ditunjuk secara sepihak tersebut, terdapat sedikitnya 19.000 desa yang penduduknya setiap hari rawan mengalami kriminalisasi, penggusuran dan pengusiran paksa dengan dalih kawasan hutan.

Menurut data Kemenhut, luas HTI hingga kini mencapai 9,39 juta hektar dan dikelola oleh 262 unit perusahaan dengan izin hingga 100 tahun. Bandingkan dengan izin Hutan Tanaman Rakyat (HTR) yang sampai sekarang hanya seluas 631.628 hektar. Sementara, luas HPH di Indonesia 214,9 juta hektar dari 303 perusahaan HPH.

(Lihat pula dalam Tabel Persentase dan Jumlah Konflik Agraria Tahun 2011 yang terjadi di kawasan hutan).

Kuasa Pertambangan/Izin Usaha Pertambangan

Tragedi masyarakat melawan perusahaan tambang bukan saja terjadi di Bima, NTB. Bahkan, jauh-jauh hari, konflik dengan perusahaan Newmont, Freeport, terus menghiasi wajah pertambangan nasional kita setiap saat.

Izin lokasi pertambangan, kuasa pertambangan/izin usaha pertambangan dan luasannya semakin bertambah setiap hari. Bahkan, izin tersebut tumpang tindih dengan areal pemukiman dan pertanian rakyat sehingga menimbulkan konflik-konflik agraria.

B. Pembangunan ekonomi yang memarginalkan masyarakat adat, petani, perempuan dan buruh

Master Plan Percepatan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) telah memperlihatkan kepada kita bahwa konsep pembangunan nasional jangka panjang telah direncanakan untuk memposisikan Indonesia sebagai penyedia bahan baku pertanian dan pertambangan bagi kepentingan Negara maju.

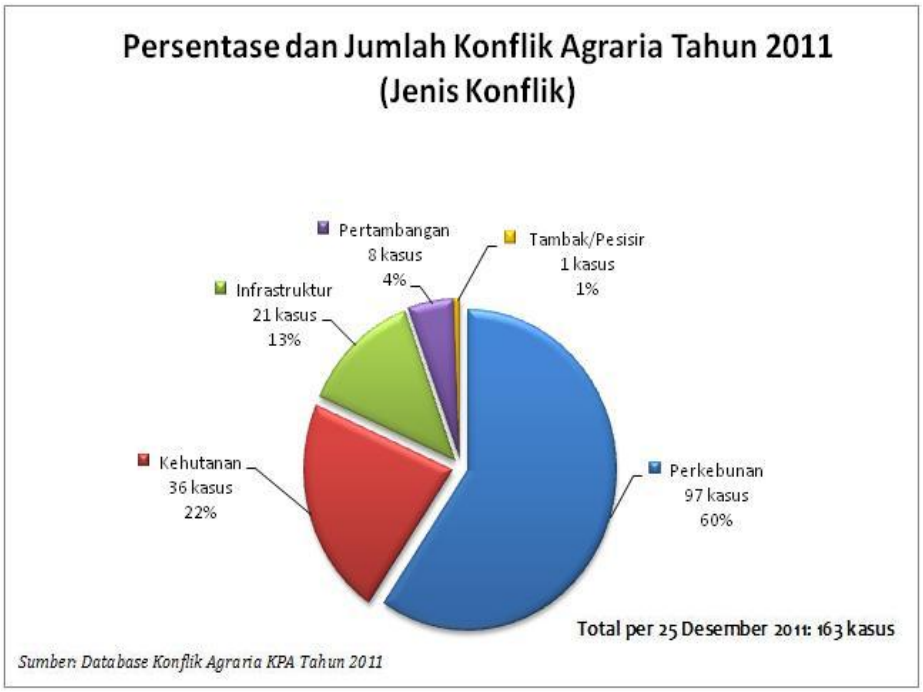
Konsep MP3EI telah menggelar *karpet merah* bagi perampasan tanah yang sudah difasilitasi oleh regulasi-regulasi yang telah disebutkan di atas. Padahal, dalam Undang-undang No. 25/2007 tentang Penanaman Modal hampir semua jenis investasi yang difasilitasi dalam MP3EI diperbolehkan dikuasai oleh pihak asing hingga 100 persen dan tanpa pembedaan antara asing dan nasional.

Tanpa kehadiran MP3EI saja, pembangunan pertanian dan pedesaan nasional kita sudah sangat terbelakang dan menghasilkan konsentrasi kemiskinan nasional berada di wilayah pedesaan dan pertanian.

C. Konflik dan Sengketa Agraria Sepanjang 2011

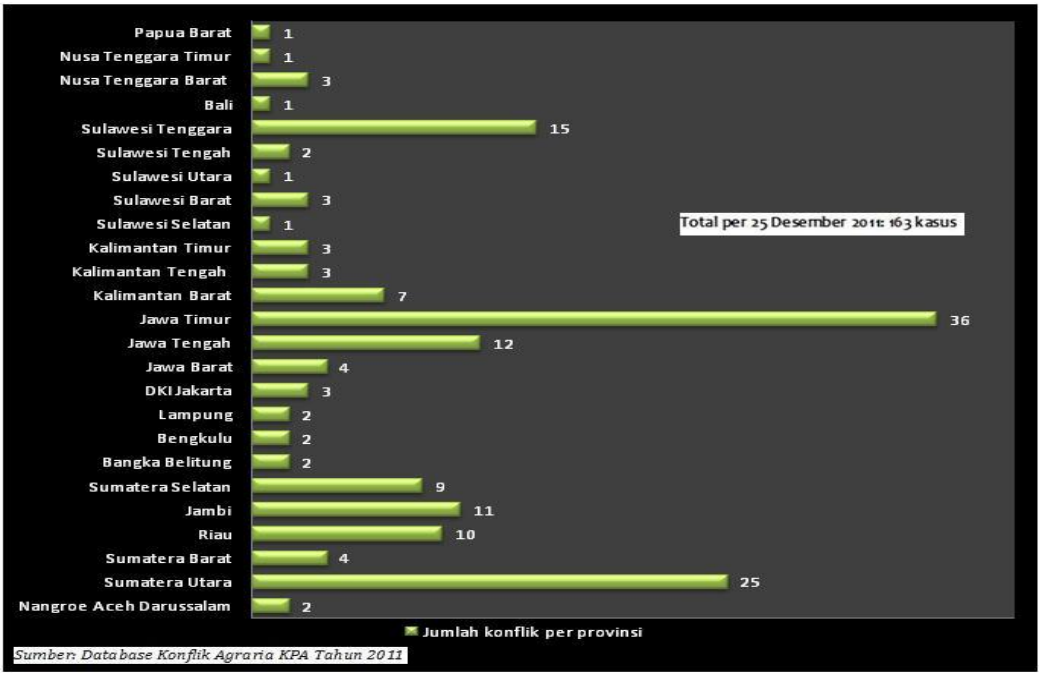
Sepanjang tahun 2011, KPA mencatat terdapat 163 konflik agraria di seluruh Indonesia. Terjadi peningkatan drastis jika dibandingkan dengan tahun 2010 (106 konflik). Dari sisi korban, terdapat 22 petani/warga yang tewas di wilayah-wilayah sengketa dan konflik agraria.

Konflik yang terjadi melibatkan lebih dari 69.975 kepala keluarga, sementara luasan areal konflik mencapai 472.048,44 hektar.



Dari 163 kasus yang terjadi, terdapat 97 kasus terjadi di sektor perkebunan (60%); 36 kasus di sektor kehutanan (22%); 21 kasus terkait infrastruktur (13%); 8 kasus di sektor tambang (4%); dan 1 kasus terjadi di wilayah tambak/pesisir (1%) – *lihat diagram di atas.*

Sementara dilihat dari sebaran wilayah konflik, jumlah konflik atau sengketa agraria terbanyak terdapat di Provinsi Jawa Timur sebanyak 36 kasus, Sumatera Utara 25 kasus, Sulawesi Tenggara 15 kasus, Jawa Tengah 12 kasus, Jambi 11 kasus, Riau 10 kasus, Sumatera Selatan 9 kasus, dan sisanya tersebar di sebagian besar provinsi lain di Indonesia – *lihat diagram di bawah.*



III. PREDIKSI 2012

Dengan melihat banyaknya regulasi-regulasi yang berpotensi menyingkirkan rakyat dari tanah-tanah mereka, maka diproyeksikan bahwa perampasan tanah dan kekerasan akibat konflik agraria di masa depan akan semakin meluas.

Selain itu, kekerasan akan terus terjadi disebabkan oleh tatacara penyelesaian sengketa agraria nasional yang belum memiliki rumusan sistem politik agraria yang utuh serta kelembagaan yang secara khusus menyelesaikan masalah-masalah agraria yang terjadi.

Rekomendasi:

a. Komisi Nasional Pembaruan Agraria (KNPA)

Untuk menjalankan Pembaruan Agraria atau *Reforma Agraria*, diperlukan sebuah badan pelaksana yang bertugas menjalankan Pembaruan Agraria; Komisi Nasional Pembaruan Agraria (KNPA).

Komisi Nasional Pembaruan Agraria (KNPA) ini bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Tugas utamanya adalah untuk: (1) Merumuskan strategi dan tata cara pelaksanaan pembaruan agraria; (2) Mengkoordinasikan departemen-departemen terkait dan badan-badan pemerintah lainnya, pemerintah daerah, dan organisasi masyarakat untuk mempercepat pelaksanaan pembaruan agraria; (3) Melaksanakan penataan struktur penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah serta sumber-sumber agraria lainnya; dan (4) Menangani konflik-konflik agraria, baik warisan masa lalu, maupun konflik-konflik agraria yang mungkin muncul akibat pelaksanaan pembaruan agraria.

Komisi Nasional Pembaruan Agraria (KNPA) adalah sebuah badan *adhoc* yang bekerja hanya dalam jangka waktu yang ditetapkan untuk pelaksanaan Pembaruan Agraria. Keanggotaan komite ini wajib merepresentasikan unsur pemerintahan, unsur organisasi rakyat (serikat petani), NGO, dan pakar yang sejak awal *concern* dalam perjuangan dan tujuan-tujuan Pembaruan Agraria.

Dengan demikian, KNPA bekerja merumuskan desain rencana pelaksanaan hingga evaluasi Pembaruan Agraria. Desain rencana pelaksanaan itu sekurang-kurangnya harus memuat: (1) Sistem pendataan objek dan subjek Pembaruan Agraria; (2) Data peruntukkan tanah; (3) Desain redistribusi tanah dalam skema rumah tangga pertanian, kolektif/komunal masyarakat, koperasi produksi dan atau usaha bersama pertanian oleh masyarakat; (4) Desain larangan dan sanksi bagi penerima tanah yang menelantarkan dan atau menjual tanah, (5) Sanksi berat bagi pemalsu objek dan subjek Pembaruan Agraria; (6) Desain keterlibatan dan peran para pihak dalam pelaksanaan Pembaruan Agraria; dan (7) Desain dukungan akses infrastruktur dan keuangan setelah distribusi dilakukan.

b. Komisi Nasional untuk Penyelesaian Agraria (KNuPKA)

Sejak tahun 2003, setelah ditetapkannya TAP MPR No. IX/2001, KPA telah mengusulkan agar pemerintah membentuk Komisi Nasional untuk Penyelesaian Agraria (KNuPKA) untuk menyelesaikan konflik agraria secara sistematis dan berkeadilan.

Sebagai bagian dari pelaksanan pembaruan agraria, komisi ini penting untuk memberikan keadilan bagi rakyat yang tanah-tanah dan sumber-sumber produksi dan penghidupannya telah dirampas di masa lalu secara sewenang-wenang, serta mencegah terjadinya perampasan tanah dan konflik-konflik agraria di masa mendatang.

Komisi ini juga dapat melakukan audit terhadap segala bentuk perizinan dan hak yang selama ini diberikan kepada perusahaan-perusahaan di atas tanah-tanah rakyat. Audit ini dilakukan dalam perspektif hukum untuk melihat dari sisi prosedur formal dan juga audit sosial ekonomi untuk melihat dampaknya kepada masyarakat, sehingga tidak menghilangkan sumber-sumber penghidupan rakyat.

Komisi ini dapat menangani konflik agraria yang terjadi di lintas sektor agraria di Indonesia selama ini, khususnya di wilayah kehutanan, perkebunan, pertambangan dan wilayah pesisir-kelautan.

(Terlampir Naskah Akademik Penyelesaian Konflik Agraria dan Usulan Kelembagaannya di Indonesia – terkait KNuPKA).

IV. PENUTUP

Pembaruan agraria sebagai paham kebangsaan yang selama ini telah dilupakan harus segera dijalankan untuk mengakhiri ketimpangan kronis dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pengelolaan tanah serta sumber-sumber agraria lainnya yang menjadi sebab dari konflik agaria dan masalah agraria lainnya. Sejatinya, pembaruan agraria adalah jalan untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Demikian laporan akhir tahun Konsorsium Pembaruan Agraria di tahun 2011.

Jakarta, 27 Desember 2011

Salam Pembaruan Agraria,
Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)

Idham Arsyad
Sekretaris Jenderal

CP. Sdr. Iwan Nurdin, Deputi Sekjen Bidang Kajian dan Kampanye
HP. 081548061079 atau 081229111651

Konsorsium Pembaruan Agraria
Sekretariat Nasional:
Komplek Liga Mas Indah
Jl. Pancoran Indah I Blok E3 No.1,
Pancoran, Jakarta 12760
Telp. 021–7984540; Fax. 021–7993834
kpa@kpa.or.id; www.kpa.or.id