JURNAL DEMOKRASI

JURNAL FORUM LSM DIY



RARIA

Masa Depan Reformasi Agraria

Antara Harapan & Kenyataan

VOLUME II | NO. 5 | OKTOBER 2004

PUSTA

Saat ini pokok persoalan agraria terletak pada hak penguasaan, pemanfaatan dan pengelolaan tanah dan sumber daya alam. Lebih jau[illegible]alah mengurusi soal hubungan antara manusia dengan tanah dan sumber daya alam yang menyertainya, beserta segala persoalan dan lembaga-lembag[illegible]ul karenanya, yang bersifat politik, ekonomis, sosial dan budaya. Pertarungan atas hak penguasaan tersebut tentunya diwarnai oleh kepentingan modal dan politik.

Lahirnya kebijakan-kebijakan di bidang pengelolaan sumber daya alam seharusnya merupakan manifestasi negara dalam rangka memakmurkan rakyat dan melindungi hajat hidup rakyat. Begitu pula lahirnya Ketetapan MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yang kemudian disusul oleh Keppres No. 34 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan pada bulan Mei 2003 telah memberikan mandat kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk melakukan penyempurnaan terhadap UU. No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). Tentu saja sangat disayangkan jika dalam perjalanannya yang terjadi justru reformasi agraria yang semu *(pseudo agrarian reform)* yakni reformasi agraria yang dekat dengan kepentingan pasar *(market friendly agrarian reform)*. Tentunya hal ini lari dari roh dan *mainstream* reformasi agraria untuk mengembalikan kedaulatan rakyat atas tanah dan kekayaan alam yang dimilikinya.

Jurnal DEMOKRASI Volume II | No. 5 | Oktober 2004 ini mencoba untuk menyelami seberapa perlu Reformasi Agraria diwujudkan. Adanya keinginan untuk meneruskan atau mungkin baru memulai kembali agenda Pembaruan Agraria otomatis adalah melihat kembali peluang sekaligus tantangan baik dalam dimensi politis, ekonomi, sosial dan budaya. Dengan menelisik jauh kebelakang dan merefleksikan serta mengkaji dinamika Pembaruan Agraria mudah-mudahan bisa membantu merumuskan serta memperjelas nasib Refomasi Agraria di Indonesia.



DICETAK DI INDONESIA

ISSN 1693-6175

Jurnal **DEMOKRASI** adalah jurnal yang senantiasa mencoba menggali permasalahan-permasalahan masyarakat bawah dan demokrasi di Indonesia. Mencoba mengkaitkan ranah teoritis dan praksis.

© 2004. kotasis kamar desain 3x3x3.
fotografer: beim 2004, perancang grafis: davidbebek, direktur artistik: gamaliel w. budiharga

/kotasis/
[illegible] ISSN 0-3-3

N. 28-10-10
PERPUSTAKAAN
KONSORSIUM PEMBARUAN AGRARIA
KPA
KPA Konsorsium Pembaruan Agraria

JURNAL
DEMOKRASI
JURNAL FORUM LSM DIY

Jurnal Siar DEMOKRASI adalah Jurnal dua bulanan yang diterbitkan Forum LSM-DIY. Sebagai sebuah media diskusi, opini, mengungkap realitas dan membangun wacana bersama bagi

PENANGGUNG JAWAB
Tri wahyu K.H., Okti Muktini Ali, Awaluddin, Awang Trisnamurti, Nurul Sa'adah Andriyani

DEWAN REDAKSI
Mardiyono, Sukiratnasari, Christin

PEMIMPIN REDAKSI
Tri Wahyu K.H.

REDAKTUR PELAKSANA
Suharto

ASSISTEN REDAKTUR PELAKSANA
Rustamadji

STAF PROGRAM
Benny Susanto

REPORTER
Dasar Widodo, Agus Triyanto, Nur Widya HH, Lovely Christy Zega, Agung Pribadi, Fena Desy Kurniawati, Budiyanto, Nurzalis, A. Haidlari, Ivana Kurniawaty, Dana Bakti

SEKRETARIAT
Sutarman

KEUANGAN
Siti Aslamah, Rani

DOKUMENTASI
Solikhien

ALAMAT
Jl. Taman Siswa, MG II/901, Yogyakarta
Telp/Faks. (0274) 385803

SURAT ELEKTRONIK
forumlsm@indo.net.id
siardemokrasi@yahoo.com

MAILING LIST
partisipan_forum@yahoogroups.com

SITUS
www.forumlsmdiy.org

DESAIN BUKU
© 2004. kotasis kamar desain 3 x 3 x 3 yogyakarta, indonesia | kotasis@yahoo.com segala ilustrasi/foto yang terdapat di dalam jurnal ini adalah dokumentasi/karya kotasis
manajer: iodya habsanthiara
perancang grafis: davidbebek
direktur artistik: gamaliel w. budiharga
/kotasis/

N. 134/23-01-2017
PERPUSTAKAAN
KONSORSIUM PEMBAKUAN AGRARIA
KPA

Volume II | No. 5 | Oktober 2004

Daftar Isi

iii Dari Redaksi

3 Usep Setiawan
Dinamika Politik Agraria Terkini: Memihak Siapa?

25 Rinna M, S.H.
Quo Vadis Reforma Agraria

39 Abdul Hadi Lubis
Reformasi Agraria dalam Pusaran Otonomi Daerah (Agenda Lama dalam Dinamika Politik Baru)

59 Ni'matul Huda
Dualisme Penerapan Hukum Agraria Terhadap Keberadaan Sultan Ground di Yogyakarta

73 Rohiman
Sengketa Agraria: Konflik Yang Tak Pernah Selesai

91 Mimin Dwi Hartono
Reklaiming Rakyat vs TNGM

102 **Tentang Penulis**

Redaksi menerima kritik, saran, dan sumbangan berupa naskah, artikel, dan foto jurnalitik. Naskah,artikel, dan foto jurnalistik tidak anti demokrasi, anti kerakyatan, diskriminatif, dan bias gender. Naskah untuk jurnal ditulis pada kertas kwarto (A4) spasi dua, huruf *Times New Roman* 12, minimal 15 halaman, maksimal

PERPUSTAKAAN

Dari Redaksi

Masa Depan Reformasi Agraria: Antara Harapan dan Kenyataan

"ADA APA DENGAN REFORMASI AGRARIA?' Sekilas kalau kita mau jujur, sepenggal kalimat tersebut mengingatkan kita bahwa persoalan agraria sampai saat ini belum selesai. Betapa tidak! Ketika kita pernah mengaku dan menyatakan sebagai negara agraris, mau tidak mau kita tidak bisa lepas tangan atau menutup mata atas kenyataan bahwa telah terjadi ketimpangan dan ketidakberesan struktural dalam kultur masyarakat agraris.

Kita tahu bahwa rezim politik (*political regime*) yang berkuasa telah "gagal" dalam mendistribusikan kesejahteraan kepada rakyatnya. Hampir tidak ada sebuah kebijakan (*ekuitas*) pun yang mampu mengangkat derajat kekuasaan politik untuk bisa di-transendensi-kan dengan pemahaman untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sesungguhnya sebuah proses pemiskinan massal telah dimulai ketika rakyat sedikit demi sedikit dihilangkan haknya atas sumber-sumber penghidupan di negeri permai ini. Sebagai sebuah estafet pemiskinan massal, fenomena pembangunan bercorak kapitalistik yang di-terapkan oleh rezim-rezim berkuasa jelas-jelas makin memperuncing dan mempertajam kesenjangan sosial.

Senyatanya sensitivitas reformasi terhadap isu-isu keadilan sosial bisa dikatakan 'mandul'. Singgungan ini setidaknya berlaku untuk agenda pembaharuan agraria kalau melihat perbadaan derajat kualitas kehidupan ekonomi antara si miskin dan si kaya. Penghasilan kaum marginal khususnya petani Indonesia rata-rata tidak mempu untuk mencukupi kebutuhan ekonomi sehari-hari karena mengolah lahan yang begitu sempit. Di sisi lain, pembangunan daerah perkotaan memberikan peluang baru untuk mendapatkan penghasilan sehingga manarik petani-petani dari desa untuk bekerja sebagai buruh-buruh pabrik atau kuli bangunan. Ini menimbulkan persoalan kemiskinan baru di perkotaan seperti adanya perkampungan kumuh di bantaran sungai, banyaknya gelandangan, dan pengemis karena banyaknya kaum urban yang tidak beruntung (gagal) mendapatkan pekerjaan yang layak.

Reformasi dan desentralisasi pemerintahan telah diputar seratus delapan puluh derajat dari hakikat awalnya. Era otonomi daerah justru menjadi peluang bagi pemodal untuk meluaskan penjajahan atas sumber-sumber penghidupan rakyat. Di sana sini tampak jelas begitu mudahnya pengambilalihan sumber daya alam dari masyarakat lokal. Desentralisasi pemerintahan secara terstruktur juga telah mengesampingkan keutamaan dan kearifan lokal karena masih adanya mental-mental feodal. Ironisnya, egoisme politik memunculkan pemutarbalikan kehendak rakyat menjadi kepentingan sekelompok *elite* (penguasa) lokal (daerah). *Trend* monopoli yang dilakukan oleh segelintir orang atau golongan dengan label demokratisasi dan desentralisasi makin mempercepat proses kematian peradaban masyarakat agraris. Raja-raja kecil tumbuh berkembang mendapatkan peluang untuk bertahta sekaligus mulai menancapkan serta sedikit demi sedikit melanggengkan kekuasaan dan mulai berkonspirasi dengan kepentingan pemodal untuk mengeruk dan merampas kekayaan alam di daerah. Jelas rakyat kecil yang—sebagian besar hidup dari mengolah sumber-sumber agraria—akan menjadi korban untuk kedua kalinya.

Terlepas dari itu, konstelasi politik saat ini telah memberikan sebuah "pengalaman demokrasi" bahwa kepentingan kapitalisme masih begitu dominan mewarnai prosesi dan paradigma *polity*. Kejutan-kejutan di balik Pemilu 2004 dan juga evaluasi kritis kinerja pemerintah menjadi tolok ukur sejauh mana kesungguhan para *elite* politik untuk membela dan memperjuangkan kepentingan dan hak-hak rakyat atas sumber-sumber agraria. Setelah

Pemilu 2004, kembali terbersit kekhawatiran dan kegelisahan akan masa depan reformasi agraria.

Pemerintahan yang baru terbentuk masih secara implisit dan eksplisit "mengkhawatirkan" bagi proses reformasi agraria untuk keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Akhirnya, harapan-harapan rakyat untuk mengelola bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya menjadi sebuah ilusi. Peluang rakyat akan persoalan hajat hidup untuk memperoleh perubahan nasib ke arah yang lebih baik, ibarat "*jauh panggang dari api*".

Maka, tidak heran kalau sampai detik ini pun kamakmuran atas keadilan sosial tidak pernah bisa terwujud. Untuk itu, urgensi persoalan agraria menjadi relevan tatkala masyarakat yang terbangun dan terbentuk cenderung terbius oleh gelombang globalisme, kapitalisme, dan imperialisme modern. Inilah sebuah pertanda berakhirnya peradaban agraris yang justru tidak pernah kita capai puncak keemasannya setelah lepas dari belenggu penjajahan.

Dalam konteks inilah Jurnal *DEMOKRASI* volume II nomor 5 ini khusus membahas tentang masa depan reformasi agraria. Sebagai sebuah warisan semangat dan cita-cita kolektif menyejahterakan kehidupan rakyat dan, sekali lagi, melanjutkan kembali esensi amanat penderitaan rakyat yang saat ini masih berlangsung. Seiring bergulirnya gagasan ini pro-kontra memang tidak dapat dihindarkan, apalagi kalau kita melihatnya dalam dimensi politik, mengingat permasalahan agraria selalu bersegregasi dengan tindakan-tindakan politis.

Pembaruan agraria akhirnya adalah masalah kebijakan politik. Jadi, siapa yang menguasai ekonomi, pada gilirannya akan menguasai "percaturan politik". Singkatnya, suatu sikap politik adalah sikap keberpihakan. Berpihak pada kepentingan rakyat atau pada kepentingan-kepentingan yang lain. Dalam hal kepentingan terhadap sumber-sumber agraria terdapat tiga kelompok. *Pertama,* kelompok gagasan dari mereka yang memperjuangkan pembaharuan agraria yang sejati. *Kedua,* kelompok gagasan dari mereka yang mencerminkan keberpihakan kepada modal. *Ketiga*, kelompok gagasan yang mungkin karena tidak sadar atau kurang paham, atau telanjur keliru akibat sosialisasi selama Orde Baru terjebak ke dalam penggunaan jargon-jargon yang berasal dari pihak lain yang sebenarnya mereka musuhi sendiri (Wiradi, 2002).

Kiranya tulisan Usep Setiawan dengan judul *Dinamika Politik Agraria Terkini: Memihak Siapa?* mampu menjelaskan secara komprehensif pokok-pokok pembaruan agraria mulai dari hulu sampai hilir. Sengaja tanpa *tedeng aling-aling* akhirnya kita diajak menilai kinerja, komitmen, serta keberpihakan pemerintah terhadap agenda pembaruan agraria. Ternyata berbagai regulasi dan kebijakan pemerintah yang ditelurkan banyak sekali yang berhubungan, baik langsung maupun tidak langung. Dan dalam kacamata Usep, regulasi-regulasi tersebut mulai dari UU Air, Perkebunan, Pertambangan cenderung 'mengkhianati' semangat dan ruh pembaruan agraria untuk keadilan rakyat. Terbukti banyak di antaranya saling bertentangan dan tumpang-tindih yang pada akhirnya merugikan rakyat kecil. Hal inilah yang menjadikan kompleksitas reformasi agraria di Indonesia.

Tanpa menafikan usaha-usaha yang pernah dilakukan berbagai kelompok masyarakat dan pemerintah, Usep memaparkan perlu segera diambil langkah-langkah strategis untuk mempercepat pembaruan agraria, apalagi pada momentum pergantian kekuasaan (Pemilu 2004). Pertanyaannya sekarang, apakah pemerintah mendatang mempunyai komitmen dan kemampuan untuk benar-benat melaksanakan agenda pembaruan agraria? Mungkin jawabannya adalah "'Quo Vadis Reformasi Agraria" yang ditulis oleh Rinna yang seakan-akan meneruskan refleksi panjang kita atas dinamika reformasi agraria di Indonesia.

Banyak kalangan beranggapan bahwa demokratisasi agraria sesungguhnya telah dimulai sejak adanya UUPA No. 5 Tahun 1960. Agenda *land reform* menjadi *trade mark*. Semangat melakukan redistrbusi tanah yang adil terutama bagi petani menjadi agenda pokok dari amanat UUPA. Akan tetapi, dalam praktiknya, UUPA sejak Orla dan Orba tidak berperan secara signifikan untuk mengubah nasib rakyat. Kultur politik dan pergantian rezim dari Orla ke Orba yang begitu dramatis membuat agenda pembaharuan agraria simpang-siur untuk dilakukan setuntas mungkin. Dalam bagian akhir tulisannya, Rinna mencoba mempertanyakan sebab-sebab kegagalan reformasi agraria di Indonesia. Padahal, negara-negara lain telah berhasil dalam melaksanakan reformasi agraria seperti Brasil dan Taiwan.

Selama rezim Orba berkuasa, UUPA dimanfaatkan sebagai landasan pembangunan untuk mengejar pertumbuhan ekonomi dalam bentuk peningkatan produktivitas tanpa memberi peran pada rakyat untuk berpartisipasi dalam pemilikan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria. (Fauzi,

2000). Kenyataannya revolusi hijau yang pernah berhasil dalam swasembada pangan sekaligus menggagalkan petani dalam hal kemandirian pangan. Adanya petani gurem pada era Orba adalah pil pahit dari politik agraria Orba atas konsep *"land reform"*. Kini industrialisasi mencaplok lahan-lahan pertanian dengan dibangunnya pabrik-pabrik, perumahan (perumnas), dan proyek-proyek kapital lainnya.

Dinamika reformasi agraria terbukti tidak pernah selesai. *Reformasi Agraria dalam Pusaran Otonomi Daerah (Agenda Lama dalam Dinamika Politik Baru)* oleh Abdul Hadi Lubis kembali mempertanyakan esensi dan keberlanjutan reformasi agraria selepas bergulirnya UU No. 22/1999. Era otonomi paling tidak memberikan harapan dan peluang yang sebebas-bebasnya bagi daerah untuk mengelola SDA-nya. Tetapi, dalam perkembangannya, pelaksanaan otonomi daerah tidak serta-merta memberikan harapan akan hakikat pembaruan agraria. Besar kemungkinan (atau malah sudah terjadi di beberapa daerah) justru kepentingan masyarakatlah yang sering dikalahkan.

Kritik atas desentralisasi pemerintahan struktural dirasa perlu ketika makin melemahkan kepentingan rakyat dan juga penguasa pusat. Di sini otonomi daerah bisa menjadi bumerang bagi masa dapan reformasi agraria. Niatan untuk merevisi UU Otonomi Daerah oleh berbagai pihak setidaknya mencerminkan hal tersebut. Akan tetapi, dalam konteks tertentu, kultur politik yang terbagun di daerah juga mencitrakan kondisi buruk bagi perkembangan demokrasi. Seharusnya otonomi daerah bisa menjadi "jalan masuk" bagi perbaikan dan percepatan reformasi agraria, tetepi faktanya, era reformasi dengan desentralisasi pemerintahannya masih senang bermain-main dengan kepentingan sumber-sumber agraria.

Ni'matul Huda dalam tulisannya *Dualisme Penerapan Hukum Agraria Terhadap Keberadaan Sultan Ground di Yogyakarta* lebih menyoroti keberadaan tanah-tanah yang didaulat oleh Keraton Ngayogyakarta sebagai milik Sultan atau kerabat-kerabat kerajaan. Inilah persoalan agraria yang "unik" karena telah menimbulkan dualisme penerapan hukum pertanahan.

Selama ini walaupun peraturan hukum keagrariaan jelas-jelas mengatur batasan kepemilikan tanah, tetapi ternyata hal ini tidak berlaku bagi *Sultan Ground (SG)*, mengapa? Terkait dengan doktrin yang termuat dalam *Rijksblad* Yogyakarta tahun 1918 Nomor 16, Yogyakarta mempunyai keistimewaan dalam hal penguasaan tanah oleh Keraton. Karena dalam UUPA No. 5 Tahun

1960 (Pasal 6, 7, dan 13) menyatakan bahwa *tanah-tanah bekas swapraja sejak berlakunya UUPA ini kembali menjadi milik negara.* Ada beberapa hal dalam UUPA ini yang berbenturan dengan konsep penguasaan kepemilikan tanah oleh Keraton Yogyakarta, yaitu fungsi sosial tanah, batas maksimum kepemilikan tanah, dan monopoli kepemilikan tanah.

Seperti di dalam buku *Indonesiër en Zijn Grond* dan *Adat Recht Bundles*, Prof. C. Van Vollenhoven mengatakan bahwa tanah lekat dengan adat setempat, meskipun tanah itu berawal dari arti kepemilikan raja dan penguasaan para birokrat. Kenyataannya banyak rakyat yang hidup di atas tanah-tanah yang diklaim sebagai SG ataupun hidup di atas tanah-tanah yang dirasa milik sendiri, tetapi sesungguhnya tanah yang tak bertuan yang pada akhirnya kembali kepada "*sabda pandita ratu*" dan konteks masa lalu.

Banyaknya petani gurem yang memiliki lahan sempit atau tak berlahan membuat SG menjadi solusi untuk mendapatkan penghasilan. Karakteristik inilah yang membuat batasan yang kabur dari reformasi agraria. Dan sebelum timbul sengketa atau konflik agraria yang lebih luas, mengurai SG sebagai salah satu praktik "dualisme" penerapan hukum agaraia di Indonesia menjadi sangat penting untuk menyeleksi sejauh mana urgensi reformasi hukum agraria agar tidak selalu terjadi tumpang tindih dan akhirnya justru memakan korban *kawulo alit.*

Untuk lebih mempertegas konteks reformasi agraria, kami tampilkan juga tulisan Rohiman dengan judul *Sengketa Agraria: Konflik yang Tak Pernah Selesai.* Sengketa agraria atau konflik agraria lebih banyak disebabkan oleh ketimpangan, kesenjangan, dan ketidakadilan yang dirasakan oleh seseorang. Pada tahapan itu konflik agraria menjadi gejala sosial terbesar di negeri ini. Kompleksitas sengketa agraria ini jelas akan menyerat pada dimensi kemanusiaan. Maka, bagaimana sebenarnya tiap individu atau aktor-aktor berperan dalam sengketa agraria? Sebuah perspektif atas realitas yang terjadi di Indonesia.

Sangat disayangkan bahwa pertarungan kepentingan menyangkut sumber-sumber agraria telah menimbulkan korban yang luar biasa terutama dari banyaknya jumlah petani yang tewas dalam mempertahankan tanahnya. Seperti kita ingat kasus perampasan Tapos dan Cimacan di Jawa Barat. Di Tapos, lahan pertanian dijadikan peternakan sapi oleh Presiden Soeharto dan lahan pertanian di Cimacan diubah menjadi lapangan golf. Keduanya dilakukan dengan cara menggusur petani dengan berbagai cara seperti inti-

midasi, kekerasan fisik, ancaman, dan juga trik-trik politik kekuasaan dengan memanfaatkan celah-celah hukum. Ratusan petani telah kehilangan haknya atas *land to the tillers* (tanah untuk petani penggarap). Selain itu, konflik agraria yang ditimbulkan tidak hanya dengan para penguasa (vertikal), tetapi juga telah menyebabkan konflik horizontal (antar-petani) yang meluluhlantakkan sendi-sendi kehidupan sosial masyarakat yang sebelumnya tenteram dan damai. Dan tentunya semua kasus-kasus yang pernah ada dan tengah terjadi menjadi sebuah keprihatinan kita sekaligus sebagai pelajaran berharga yang bisa dipetik.

Setelah pergolakan reformasi 1998, terlihat gejala yang menguat di kalangan petani berkaitan dengan penguasaan kembali tanah-tanah garapan mereka. Dalam beberapa kasus, petani lebih memilih gerakan *reclaiming* untuk mendapatkan hak atas tanah. Lebih dari itu, gerakan *reclaiming* oleh kelas petani ini ternyata adalah manifestasi dari politik tanah dan politik petani.

Keberadaan gerakan *reclaiming*, dilatarbelakangi oleh munculnya berbagai kelompok yang mendominasi, baik secara ekonomi maupun politis, berusaha mengklaim, lebih tepatnya melakukan penjarahan, terhadap hak atas sumber daya alam yang dimiliki rakyat. Apakah fenomena ini merupakan awal dari kamandirian dan kebangkitan petani? *Reclaiming* tidak hanya dilakukan atas tanah, tetapi juga terjadi atas sumber-sumber daya alam yang lain semisal irigasi, hak ulayat, dan sebagainya. Sampai kapan *reclaiming* ini akan berhasil untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan? Sebuah narasi dari replika gerakan rakyat disajikan oleh Mimin Dwi Hartono lewat tulisannya dengan judul *Reklaiming Rakyat Atas TNGM.*

Harapannya bahwa kalaulah memang ada "solusi' kongkret yang bisa meningkatkan sekaligus mewujudkan keadilan sosial, kenapa kita tidak pernah menuntaskannya? Terlepas dari latar belakang historis dan geografis, ide serta gagasan pembaruan agraria harusnya mendapat perhatian yang besar dari seluruh komponen bangsa. Walaupun begitu, *Jurnal DEMOKRASI* Volume II, No. 5 dengan tema *Masa Depan Reformasi Agraria* tentunya masih banyak kekurangan. Maka dari itu, tanggapan, kritik, dan saran dari pembaca sekalian senantiasa kami nantikan untuk perbaikan dan kemajuan atas kajian yang kami ikhtiarkan bagi perjuangan menegakkan kedaulatan rakyat. Demikian. Terima kasih dan selamat membaca. **[Redaksi]**



KPA Konsorsium Pembaruan Agraria

1

USEP SETIAWAN

DINAMIKA POLITIK AGRARIA TERKINI: MEMIHAK SIAPA?

Pengantar

Istilah pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam di Indonesia telah mencapai puncak popularitas ketika Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) melahirkan Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam.[1] Pasal 2 Tap MPR No. IX/2001 ini memberi cakupan berikut: "Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumberdaya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia".

Dasar pertimbangan ketetapan tersebut meliputi: (1) bahwa pengelolaan sumberdaya agraria dan sumberdaya alam yang berlangsung selama ini telah menimbulkan penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur

[1] Terlepas dari perdebatan dari sisi hukum tata negara, keberadaan Ketetapan MPR No. IX/2001 masih tetap dipertahankan sampai terbentuknya undang-undang yang menjalankan mandat-mandat yang terkandung di dalam ketetapan tersebut. Selanjutnya lihat Ketetapan MPR No. I/2003 tentang hasil pengkajian dan penetapan status hukum terhadap ketetapan-ketetapan MPR/MPRS.

penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai konflik; (2) bahwa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya agraria dan sumberdaya alam saling tumpang tindih dan bertentangan; (3) bahwa pengelolaan sumberdaya agraria dan sumber daya alam yang adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan harus dilakukan dengan cara terkoordinasi, terpadu, dan menampung dinamika, aspirasi, dan peran-serta masyarakat, serta menyelesaikan konflik.[2]

Sejarah Politik Agraria Indonesia[3]

Dinamika perjalanan politik agraria Indonesia pembabakannya bisa dibuka dari penerapan sistem politik agraria kolonial dan posta kolonial.[4] Ketika penjajah Belanda bercokol, hukum agraria yang diberlakukan secara efektif bersumber pada sebuah undang-undang yang disebut *Agrarische Wet* (1870). Penempatan tanah dan sumber-sumber agraria lain yang terbentang di Bumi Khatulistiwa ditempatkan sebagai "milik" dari pemerintahan penjajah Belanda. Azas *domein verklaring*[5] yang melekat kuat pada *Agrarische Wet* menjadi kunci utama bagi pencaplokan tanah air Indonesia sebelum masa kemerdekaan. Salah satu isinya yang penting dari undang-undang kolonial ini adalah Gubernur Jenderal dapat menerbitkan hak *erfpacht* selama 75 tahun di atas tanah yang diklaim sebagai milik negara *(eigendom)*. Dengan diberlakukannya *Agrarische Wet* 1870 yang menyatakan "semua tanah yang tidak terbukti sebagai hak milik mutlak *(eigendom)* adalah tanah milik negara *(domein)*" (Pasal 1) telah menjadikan prinsip *domein verklaring* diterapkan pada kebijakan setingkat undang-undang.[6] Iman Soetiknjo (1987) menulis, asas domein dari sudut cita-citanya, terlepas dari alasan dan tujuan pada pokoknya, menginginkan adanya kekuasaan langsung dari pemerintah terhadap tanah.[7]

---

[2] Lihat: bagian menimbang poin (c), (d), dan (e) dari Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam.

[3] Sebagian isi bagian ini dikembangkan dari artikel opini penulis berjudul *Menimbang Penyempurnaan UUPA,* pada koran sore *Sinar Harapan,* 29 September 2003, hlm. 7.

[4] Uraian yang sangat lengkap dan menarik mengenai hal ini dapat ditemukan dalam buku Noer Fauzi *"Petani dan Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraria di Indonesia"*, KPA dan Insist Press, 2002.

[5] Esensi dari azas *domein verklaring* adalah semua tanah di negeri jajahan yang tidak bisa dibuktikan kepemilikannya berdasarkan pembuktian hukum Barat, maka tanah itu dinyatakan sebagai tanah milik negara (kerajaan) penjajah Belanda.

[6] Lihat Dianto Bachriadi dan Gunawan Wiradi, *Land Tenure Problem in Indonesia – The Need for Reform,* hasil penelitian bertema *"Land Tenure and Law: Its Impact to Livelihood in Indonesia"* yang dipimpin Dr Carol Warren (Murdich University) dan Anton Lucas (Flinders University), 2003.

[7] Lihat Iman Soetiknjo, *Proses Terjadinya UUPA,* Gajah Mada University Press, 1987, hal. 37.

Setelah masa penjajahan berakhir, baru pada tahun 1960 Republik Indonesia mempunyai undang-undang agraria sendiri yang dimaksudkan untuk mengakhiri politik agraria produk kolonial. 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 naik dan pasang surut seiring orientasi politik agraria yang dianut penguasa.

Di akhir era kepemimpinan Soekarno, UUPA telah coba dijalankan dengan orientasi penyediaan tanah untuk penggarap *(land to the tiller)*. Jiwa kerakyatan yang terkandung begitu kental dalam UUPA telah ditangkap sebagai angin segar oleh jutaan petani di pedesaan yang telah lama hidup dalam kubangan kemelaratan.

Hardiyanto (1998) menulis, UUPA adalah anti kapitalisme, dan sebaliknya, ia memiliki semangat kerakyatan (populis). Cita-cita UUPA adalah menciptakan perubahan secara mendasar terhadap relasi agraria yang ada agar menjadi lebih adil dan memenuhi kepentingan rakyat petani. Terdapat tiga konsep dasar dalam UUPA, (1) Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air, dan ruang angkasa ialah hukum adat; (2) Eksistensi dan wewenang negara sebagai organisasi tertinggi bangsa dinyatakan dalam Hak Menguasai Negara (HMN) atas bumi, air, dan ruang angkasa sebagai penjabaran Pasal 33 Ayat 3 UUD 1945 yang digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat; dan (3) Pelakanaan program *landreform*.[8]

Keberadaan UUPA telah menjadi dasar bagi penyediaan tanah untuk petani miskin di pedesaan saat itu. Dalam catatan sejarah diketahui bahwa ketika UUPA dijalankan (1962-1964), santer terjadi aksi-aksi petani di berbagai penjuru tanah air yang melakukan pendudukan terhadap tanah-tanah yang diidentifikasi sebagai objek *landreform*. Aksi pendudukan tanah ini dipicu oleh keengganan pihak penguasa tanah luas untuk menyerahkan tanahnya kepada negara sebagai objek redistribusi. Objek yang menjadi sasaran pendudukan biasanya tanah-tanah guntai *(absentee)*[9] maupun tanah-tanah yang penguasaannya melebihi batas maksimum menurut ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

[8] Lihat Andik Hardiyanto, "*Landreform by Leverage* di Indonesia", dalam Usulan Revisi Undang-Undang Pokok Agraria: Menuju Penegakan Hak-*Hak Rakyat atas Sumber-Sumber Agraria*, KRHN dan KPA, hal. 149, Oktober 1998.

[9] Dapat diartikan sebagai sebidang tanah yang dimiliki oleh penduduk yang berdomisili di luar kabupaten (daerah) dimana tanah tersebut berada.

Ujung dari peristiwa ini adalah gejolak sosial politik di tanah air. Benturan kepentingan atas tanah di tingkat akar rumput *(grass root)* telah menjadikan kondisi sosial politik saat itu menjadi goyah dan mencekam. Ketegangan sosial di pedesaan itu telah menaikkan tensi politik secara nasional. Puncak ketegangan itu tergulingnya Soekarno (1965) dari kekuasaan yang sudah digenggamnya selama 20 tahun lebih. Sejak itu program *landreform* otomatis terhenti total. UUPA secara praktis dibekukan. Yang lebih miris, puluhan ribu kaum tani yang tidak tahu-menahu diburu, ditangkap, dan dipenjarakan tanpa proses pengadilan oleh rezim pengganti Soekarno. Bahkan, ribuan lainnya dikabarkan terbunuh akibat konflik sosial yang dipicu oleh gagalnya pelaksanaan *landreform* sebagai wujud dari implementasi UUPA ini.

Sejak Soeharto dan rezim Orde Baru berkuasa (1966) pengkhianatan terhadap UUPA mulai berlangsung. Hal ini tercermin dari orientasi dan praktik politik agraria yang ditopang oleh berbagai produk peraturan perundang-undangan sektoral yang berkaitan dengan kekayaan alam kita. Misalnya undang-undangan yang mengatur kehutanan; pertambangan; pertambangan minyak dan gas bumi; pengairan; perikanan, dan sebagainya. Keseluruhan undang-undang sektoral ini mengandung semangat dan isi yang memfasilitasi modal besar ketimbang memenuhi hak-hak rakyat banyak.

Pantulan orientasi politik agraria Orde Baru jelas tergambar pada kenyataan banyaknya penyerahan penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria ke tangan pemilik modal besar melalui berbagai macam izin usaha. Dengan memegang teguh prinsip Hak Menguasai Negara (Pasal 2 ayat (2) UUPA 1960), dengan mengatasnamakan negara, pemerintah pusat atau daerah telah mengeluarkan hak-hak baru seperti Hak Milik, Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Guna Usaha (HGU), Hak Pakai, Hak Pengusahaan Hutan (HPH), Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri (HPHTI), Kuasa Pertambangan, dan Kontrak Karya Pertambangan.

Karena proses pengkhianatan yang berkepanjangan, maka posisi UUPA 1960 dengan sendirinya terpinggirkan secara berkelanjutan. Bahkan, UUPA seakan-akan hanya mengatur soal administrasi pertanahan saja, yang kewenangannya hanya mencakup sekitar 30% dari luas seluruh daratan Indonesia. Selebihnya diatur lewat Undang-Undang Kehutanan (1967) yang diperbaharui menjadi UU No. 41/1999, dan undang-undang sektoral lainnya. Mengerdilnya posisi UUPA—dari yang seharusnya menjadi rujukan dalam

pengaturan seluruh sumber agraria menjadi "hanya" mengatur soal tanah non-hutan ini—merupakan awal dari era sektoralisme dalam pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia. Sejak UU Kehutanan diberlakukan dan dikawal oleh Departemen Kehutanan (hingga saat ini), sementara UUPA yang sebelumnya dikawal oleh Departemen Agraria namun belakangan dikerdilkan menjadi Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang lebih mengurus aspek administratif pertanahan, maka praktis sejak saat itulah terjadi pengaburan makna agraria dari yang sejatinya dimaksud UUPA menjadi hanya sekedar soal pertanahan saja.[10]

Sementara itu, politik sentralisme dan sektoralisme hukum serta kelembagaan pendukungnya telah memuluskan proses perampasan hak-hak rakyat atas tanah untuk kepentingan "pembangunan" *ala* Orde Baru. Kenyataan berikutnya yang segera mencuat adalah konsentrasi penguasaan sumber-sumber agraria di tangan segelintir orang saja. Misalnya 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.[11]

Di sektor kehutanan, hingga tahun 1998, menurut catatan Menteri Kehutanan dan Perkebunan, ada sekitar 500 buah HPH yang beroperasi mengusahakan 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). Sementara sektor perkebunan melalui HGU menduduki peringkat tertinggi dalam konsentrasi pe-

[10] Sekedar menunjukkan contoh bahwa UUPA bukan hanya mengurus tanah, lihat Pasal 1 ayat (4) dan (5) yang berbunyi: "Dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air", dan "Dalam pengertian air termasuk baik perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia".

[11] Lihat Dianto Bachriadi dan Gunawan Wiradi, *op.cit.*

nguasaan tanah di Indonesia. 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.[12] Kenyataan inilah yang menjauhkan rakyat, terutama buruh tani, petani kecil, dan masyarakat adat di pedesaan dari keadilan dan kemakmuran.

Berkah Reformasi

Lengsernya Soeharto (1998) dari kursi kepresidenan telah memungkinkan Indonesia masuk ke era-reformasi. Sejumlah peluang perubahan, khususnya dalam hal kebijakan agraria kini tersedia. Kelahiran Tap MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam pada Sidang Tahunan MPR 2001 telah memungkinkan pembaruan peraturan perundang-undangan agraria.

Pembaruan kebijakan ini mutlak dilakukan untuk memberikan dasar legal bagi pelaksanaan pembaruan agraria menuju keadilan agraria. Seperti pengalaman di negara lain yang menjalankan pembaruan agraria, untuk itu disyaratkan adanya komitmen kuat dari penyelenggara negara. Pembaruan yang mendasar terhadap kebijakan-kebijakan agraria menjadi prasyarat bagi terciptanya sistem pengelolaan kekayaan alam yang adil dan berkelanjutan.

Mandat untuk memperbarui kebijakan agraria secara tegas tertuang dalam Tap MPR No. IX/2001, yakni "Menugaskan DPR RI bersama Presiden RI untuk segera mengatur lebih lanjut pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam serta mencabut, mengubah dan/atau menggganti semua undang-undang dan peraturan pelaksanaannya yang tidak sejalan dengan ketetapan ini" (Pasal 6).

Selain itu, Tap No. VI/MPR-RI/2002 tentang Rekomendasi atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR-RI oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, MA pada Sidang Tahunan MPR-RI tahun 2002 ditekankan kembali 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 sumberdaya

[12] Lihat Noer Fauzi dan Dianto Bachriadi, "Pembaruan Agraria (*Agrarian Reform*) adalah Agenda yang Inklusif dengan Reformasi Sosial secara Menyeluruh", dalam *Usulan Revisi Undang-undang Pokok Agraria: Menuju Penegakan Hak-Hak Rakyat atas Sumber-sumber Agraria*, KRHN dan KPA, hal. 38-39, Oktober 1998.

alam dan agraria yang timbul selama ini sekaligus mengantisipasi konflik pada masa mendatang guna mencapai keadilan dan kepastian hukum sebagaimana telah ditetapkan dalam Tap IX/MPR/2001".

Ditambah lagi, pada Sidang Tahunan MPR 2003, kembali MPR mengukuhkan keberadaan TAP MPR No. IX/2001. Berdasarkan Tap MPR No. I/2003 tentang hasil peninjauan materi dan status hukum ketetapan-ketetapan MPR/MPRS, ketetapan ini termasuk kategori ketetapan yang masih berlaku sampai adanya undang-undang, dan "Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraraia dan Pengelolaan Sumber Daya Alam tetap berlaku sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut" (Pasal 4 angka 11).

Bahkan, Sidang Tahunan 2003 telah memberikan sejumlah saran untuk implementasi Tap IX/2001 melalui Tap No. V/MPR/2003 tentang saran kepada lembaga-lembaga negara. Kepada Presiden dan DPR, dalam poin saran bagi pelaksanaan reforma agraria, MPR menyarankan untuk: "Menyelesaikan berbagai konflik dan permasalahan di bidang agraria secara proporsional dan adil mulai dari persoalan hukumnya sampai dengan implementasinya di lapangan; Bersama-sama DPR membahas Undang-Undang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yang akan berfungsi sebagai UU Pokok; Mempermudah dan mempermurah proses sertifikasi tanah untuk rakyat kecil, khususnya para petani".

Masih menurut Tap No. V/MPR/2003, pada bidang lingkungan hidup, MPR menyarankan pula untuk "Membentuk lembaga atau institusi independen lainnya untuk menyusun kelembagaan dan mekanisme penyelesaian konflik agraria dan sumberdaya alam guna menyelesaikan sengketa 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 pembahasan RUU Pelaksanaan Pembaruan Agraria, RUU Pertambangan dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, RUU Penataan Struktur Agraria, serta RUU Penyelesaian Konflik Agraria dan Sumber Daya Alam".[13]

[13] Ketetapan MPR ini memperkuat mandat Tap MPR sebelumnya untuk penyelesaian konflik agraria dan mempercepat pembentukan legislasi perundangan baru sebagai agenda pokok. Walaupun patut dipertanyakan dan disayangkan, kenapa RUU Pertambangan tiba-tiba muncul di sini tanpa ada keterangan maupun penjelasan mengenai latar belakangnya sama sekali.

Kontroversi UU Air, UU Perkebunan dan Perpu Pertambangan[14]

Politik agraria nasional kini memasuki babak baru. Satu per satu peraturan perundang-undangan yang melicinkan dan mengokohkan jalan kapitalisme agraria telah diketuk-palu oleh mereka yang duduk di kursi kuasa negara.

Mari tengok dinamika mutakhir ini. Dengan suara bulat, pada 12 Juli 2004 seluruh fraksi dan anggota DPR bersepakat untuk mengesahkan UU perkebunan. Selang tiga hari kemudian, pada tanggal 15 Juli 2004 sekalipun diputuskan dengan voting, DPR menyetujui Perpu No. 1/2004 yang melegalkan usaha tambang di kawasan lindung (*Kompas,* 16/07). Belum pupus di ingatan, pada awal Maret tahun ini, wakil rakyat telah pula mengesahkan undang-undang sumberdaya air yang menghebohkan itu.

Begitu Undang-Undang Perkebunan diketuk palu, suara protes di "fraksi balkon" yang diisi sejumlah aktivis gerakan tani dan organisasi non-pemerintah yang pro-pembaruan agraria turut mengiringinya. Undang-undang yang digagas Komisi III DPR ini diamini secara sangat gesit oleh pemerintah melalui Departemen Pertanian. Namun, undang-undang ini telah ditolak oleh kalangan non-pemerintahan yang selama ini bergelut dengan soal-soal agraria, khususnya yang menangani konflik antara rakyat dengan perusahaan perkebunan yang banyak meruyak di tanah air. Berdasar data yang dikumpulkan KPA, sektor perkebunan merupakan sektor paling rawan konflik, yakni 19,6 % dari 1.753 kasus konflik agraria sepanjang Orde Baru (per 30 Desember 2001).

Akan tetapi, kritik dan kecaman keras dari luar panggung kekuasaan tak kuasa menggentarkan hati mereka yang tengah berkuasa. Bungaran Saragih (Menteri Pertanian) tidak sanggup menyembunyikan kegirangannya sesaat setelah undang-undang ini disahkan DPR. Dengan dada tegak, di atas mimbar Saragih menderetkan angka-angka keunggulan sub-sektor perkebunan yang konon menyumbang 30 persen bagi devisa negara atau senilai US$ 4,53 miliar per tahun dan menjanjikan akan melonjakkannya pada sepuluh tahun yang akan datang menjadi US$ 8,75 hingga 9 miliar per tahun (*Koran Tempo,* 13/07).

---

[14] Bagian ini diadopsi dari makalah penulis berjudul *Reforma Agraria Selepas Pemilu 2004* yang disajikan dalam diskusi bertema *"Menatap Masa Depan Pembaruan Agraria: Krisis dan Kritik Revisi UUPA 1960"*, diselenggarakan atas kerjasama LAPERA Indonesia, IRE & Jurusan Sosiologi FISIPOL UGM, di Yogyakarta, 22 Juli 2004.

Demikian halnya saat pengesahan Perpu pertambangan di kawasan lindung telah diimbuhi aksi protes dari sejumlah aktivis gerakan lingkungan hidup. Sejumlah pejuang lingkungan telah menjadi saksi di depan sidang DPR dengan mulut tertutup uang kertas sebagai simbol kekalahan nurani oleh gepokan uang. Kelestarian alam dan keberlanjutan pembangunan bangsa yang berkeadilan telah digerus oleh kepentingan modal besar di sektor pertambangan yang bersembunyi di balik ketiak kesepakatan internasional.

Karena khawatir menghadapi tuntutan perusahaan tambang di muka pengadilan internasional melalui arbitrase, para politisi di Senayan dan Istana dibuat tak berkutik sehingga tega menggadaikan kedaulatan hukum bangsa sendiri. Ketakutan berlebihan elit politik terhadap ancaman arbitrase ini telah menabrak sendi-sendi kesepakatan nasional yang telah tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang ada, semisal UUD Pasal 22, Tap MPR No. III/MPR/2000, dan UU No. 41/1999 (*Kompas,* 15/07).

Bagaimanapun derasnya protes dari luar lingkaran kekuasaan, para wakil rakyat dan pemerintah kini telah bersepakat untuk melenggangkan setidaknya tiga belas perusahaan pertambangan raksasa yang akan menodai keelokan, menggerus ketangguhan, dan membenamkan kepentingan kelestarian lingkungan hidup kita. Aneka perusahaan pengeruk bahan tambang siap menghisap emas, nikel, mineral, batu bara, granit, dan sebagainya. Melalui Perpu No. 1/2004 maka hijau-ranau dan lebatnya jutaan hektar hutan kita akan diluluh-lantakkan demi eksplorasi kekayaan alam yang bersemayam di perut bumi Ibu Pertiwi. Pengesahan Perpu No. 1/2004 senyatanya merupakan penghalalan belasan usahawan penambang kaliber transnasional untuk segera mengangkangi kekayaan alam kita yang sebenarnya masih menangis lara akibat salah urus di masa lalu. Sulit ditampik, nuansa kekalahan kedaulatan bangsa oleh kepentingan imperialisme asing tampil begitu gamblangnya dalam kasus persekongkolan untuk menyetujui pertambangan di kawasan lindung ini.

Kontroversi semacam ini tak jauh berbeda saat sumberdaya air dijadikan undang-undang. UU tentang sumberdaya air disahkan oleh legislatif dengan disertai cibiran dan kecaman yang mengalir deras dari para aktivis, organisasi rakyat dan pengamat yang peduli. Pada intinya, pihak yang kritis ini menentang privatisasi kekayaan alam sevital air. Melalui berita di surat kabar kita menangkap kesan kuat adanya intervensi kekuatan asing dalam penyusunan undang-undang tentang sumberdaya air. Sejumlah "tekanan dan

rayuan" gombal dari instrumen-instrumen kekuatan kapitalisme global juga telah "memaksa" elit politik untuk menyerah pasrah.

Air yang merupakan kekayaan bangsa yang dikuasai negara atas nama rakyat dan digunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat (ingat: Pasal 33 ayat (3) UUD 1945), kini telah diatur selayaknya barang dagangan yang boleh ditentukan arah alirannya oleh perusahaan-perusahaan raksasa yang piawai menyedot keuntungan dari aliran air milik bangsa kita ke kantong-kantong perusahaan privat mereka.

Beragam kritik dan masukan untuk membendung lahirnya undang-undang yang mengesahkan komersialisasi air ini terbukti tak cukup mempan mempengaruhi keputusan elit politik. Gagal mencegah kelahirannya, kini undang-undang tentang sumberdaya air didaftarkan oleh sejumlah organisasi rakyat dan lembaga non-pemerintahan ke Mahkamah Konstitusi untuk ditinjau ulang keabsahannya dan dihentikan pelaksanaannya.

Menguatnya Kapitalisme Agraria

Secara keseluruhan, kecenderungan pengesahan berbagai aturan keagrariaan di atas sesungguhnya menjadi pertanda yang teramat tegas bagi kita, yakni menguatnya kapitalisme agraria. Di tengah kebangkrutan paradigma pembangunan yang dianut Orde Baru, ternyata alternatif paradigma tidak mampu ditemukan oleh mereka yang duduk di kursi kekuasaan hari ini. Demikianlah, tanah, barang tambang, air, hutan, kebun, dan sebagainya disulap menjadi barang dagangan (komoditisasi). Teknik sulap semacam ini, jelaslah jiplakan dari gaya Orde Baru yang kini ditunjukkan bahkan dengan cara amat transparan dan tanpa *tedeng aling-aling*.

Meminjam kacamata Scott (1976), dalam kapitalisme terjadi komersialisasi hubungan-hubungan agraris dan pemusatan penguasaan produksi yang memotong langsung kulit pembungkus adat kebiasaan subsistensi dan hak-hak sosial tradisional dan menggantikannya dengan kontrak-kontrak, pasar, dan hukum yang seragam.[15]

Dengan begitu, secara teoretik, mengubah kekayaan alam/agraria kita menjadi komoditi yang gampang dikomersialisasi senantiasa dilekati tendensi mentransformasi para rakyat pemilik kekayaan alam menjadi (hanya sebagai) tenaga kerja (baca: buruh upahan). Komersialisasi agraris biasanya diikuti

[15] James C. Scott, *Perlawanan Kaum Tani*, Yayasan Obor Indonesia, 1993.

proletarisasi. Kekayaan alam menjadi barang yang gampang diperjualbelikan, dan rakyatnya diubah menjadi buruh yang mengais rezeki dari upah kerja (bahkan) dari hasil usaha di atas tanahnya sendiri.

Secara lebih tegas, Wolf (1966) menyatakan bahwa kapitalisme akan mengubah tanah, tenaga kerja, dan kekayaan menjadi komoditi-komoditi dan hal ini hanyalah sebuah formula ringkas untuk melikuidasi lembaga-lembaga sosial dan kebudayaan yang dinilai sebagai penghambat.[16] Dari penjelasan ini kita mestinya menyadari bahwa mengubah sumber-sumber agraria menjadi barang dagangan semata dipastikan akan berdampak luas pada perubahan tatanan kehidupan bangsa kita sebagai bangsa agraris menjadi bangsa kapitalistik yang potensial mengoyak sendi-sendi ke-bhinekatunggalika-an kita sebagai bangsa.

Dengan beragam legislasi yang dibentuk pemegang kuasa negara dewasa ini, jelaslah bahwa kekayaan alam kita menjadi aset yang dikuasai pemilik modal besar yang diberi otoritas untuk mengoptimalisasikan manfaat ekonomis dari karunia Tuhan tersebut. Sedangkan, rakyat cukup dipersilakan berbaris antri untuk secara tertib dan takluk mendaftar menjadi kuli di atas melimpahnya karunia Tuhan yang sama. Mengkhawatirkan dampak buruk dari kecenderungan ini, penulis terngiang *wanti-wanti* seorang tokoh: *"jangan sampai kita jadi bangsa kuli dan jadi kuli di antara bangsa-bangsa"*.

Memandang dinamika politik agraria terkini, sejatinya mata kita terbuka lebar untuk memandang lebih luas soal pengelolaan kekayaan alam kita, menjadi lebih jauh menusuk ke jantung kehormatan, harga diri, dan jati diri sebuah bangsa yang merdeka.

Pragmatisme Politik

Mencermati gampangnya pemerintah dan DPR meloloskan berbagai peraturan perundang-undangan menjelang akhir masa tugasnya dapat dibaca sebagai pragmatisme politik ketimbang cermin pertanggungjawaban politik mereka sebagai pemegang kuasa negara maupun wakil rakyat. Pragmatisme politik ini adalah pantulan dari rezim yang segera akan tutup buku. Semangat sebagian besar pemegang kuasa negara adalah mengejar setoran dengan cara mengesahkan berbagai RUU menjadi undang-undang. Implikasi yang menyertai penetapan suatu produk hukum tidak lagi mendapat perhatian yang

[16] Eric R. Wolf, *Petani: Suatu Tinjauan Antropologis*, CV. Rajawali Press, Jakarta, 1985.

memadai. Soal benar-salah atau tepat-kelirunya suatu undang-undang yang ditetapkan, itu soal yang bisa saja diatur kemudian, boleh diralat bahkan bila perlu diganti oleh rezim yang akan datang—produk pemilu 2004.

Di sisi lain, kita mendengar selentingan tentang aroma politik-uang di balik hampir setiap pembahasan dan pengesahan berbagai peraturan perundang-undangan. Kolusi dan konspirasi dari para elit pemegang kuasa negara selalu kita dengar di balik laci-laci informasi terbatas para wakil rakyat yang berkantor di Senayan. Loby dan negosiasi tingkat tinggi dari para pihak yang berkantong tebal dengan pihak penguasa politik nyaris senantiasa menjadi berita di balik berita pengesahan sebuah produk politik di lembaga legislatif. Sekalipun masih berupa selentingan alias kabar tak resmi yang masih harus dibuktikan kebenarannya, namun kita sulit menutup mata dan telinga atas kecenderungan ini.

Rasanya tidak perlu disebut untuk mengendus siapa pihak yang paling berkepentingan dengan legalisasi penyedotan barang tambang di kawasan yang semestinya dilindungi dan dilestarikan, bahkan menurut aturan yang mereka buat sebelumnya. Demikian pula dalam pemulusan jalan bagi usaha kebun, privatisasi air, komersialisasi hasil hutan, pasar tanah, dan sebagainya dan seterusnya.

Ibarat kata pepatah: *"anjing menggonggong kafilah berlalu"*, demikianlah pertautan kritik publik dengan kinerja pemerintahan saat ini. Kritik dan solusi alternatif tak menggoyahkan pemegang kendali pemerintahan dalam menelorkan berbagai produk kebijakan yang secara sepihak dinilai paling jitu menggendutkan pundi-pundi keuangan negara, memulihkan krisis, membuka kran investasi, membuka lapangan kerja, dan dalih usang lainnya.

Kenyataan ini dapat pula dibaca sebagai usaha melempangkan jalan bagi penerapan pembangunan gaya lama oleh rezim baru yang ditetaskan Pemilu 2004. Dengan telah tersedianya perangkat hukum yang "ramah pasar" maka setidaknya pemerintahan baru akan merasa lebih aman untuk melanjutkan program pembangunan yang mengandalkan investasi melalui eksploitasi kekayaan alam kita.

Kenyataan ini mengingatkan kita pada periode awal penggantian rezim populis yang dikomandoi Presiden Soekarno oleh rezim kapitalis yang dikomandani Presiden Soeharto—akhir tahun 1960-an. Jika Soekarno terkenal dengan politik berdikari (berdiri di atas kaki sendiri) yang diwujudkan dengan

menolak dikte negara asing dan amat selektif terhadap modal asing, maka Soeharto sebaliknya. Dengan kebijakan "rumah terbuka"—meminjam Gunawan Wiradi, Orde Baru telah mengundang dengan sangat ramah segala kepentingan modal asing untuk mengeruk keuntungan dari kekayaan alam kita. Beragam regulasi diciptakan ibarat karpet merah yang mengalasi penyambutan tamu kehormatan, seperti undang-undang tentang penanaman modal asing, undang-undang tentang penanaman modal dalam negeri, undang-undang pokok pertambangan, undang-undang pokok kehutanan, dan sebagainya yang disahkan beberapa saat setelah Soeharto berhasil mengeliminasi Soekarno dan para pengikutnya.

Bagaimana dengan penuntasan ketidakadilan sosial, maraknya konflik agraria, dan kehancuran ekosistem yang diwariskan oleh penggunaan kuasa negara di masa lalu? Hemat penulis, pada saat ini kesemuanya masih menjadi pertanyaan yang menggantung di langit kelabu. Komitmen politik dari para legislator hasil pemilu 2004 dan Presiden baru masih menyimpan teka-teki yang kompleks.[17] Akankah pemerintahan baru nanti punya niat dan kemampuan untuk menjadikan reforma agraria sebagai alternatif solusi dalam menjawab carut-marutnya persoalan agraria yang tengah melanda negeri agraris ini?

Menyoal Revisi UUPA[18]

Dalam pada itu, kini 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).[19]

Belum lama ini, BPN menggelar dua putaran konsultasi publik RUU tentang Sumberdaya Agraria, yakni pada 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

---

[17] Walaupun tidak ada penjelasan detailnya, pasangan SBY-JK mencantumkan "mendorong pelaksanaan reforma agraria" dalam visi, misi dan program mereka yang bertajuk "*Membangun Indonesia yang Aman, Adil, dan Sejahtera*", hlm. 64, 2004.

[18] Bagian ini diadaptasi dari artikel opini penulis yang dimuat Harian Sore *Sinar Harapan*, 15 Juni 2004, dengan judul "Belasan Pasal UUPA Masih Relevan dan Perlu".

[19] 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.

perlu dilancarkan. Tulisan ini khusus mengkritik segi proses dari RUU tentang Sumberdaya Agraria—dengan keyakinan, tanpa proses yang baik mustahil terbentuk hukum yang baik.[20]

Dari hasil penelusuran terhadap naskah RUU tentang Sumberdaya 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 yang berbahaya, karena ada belasan pasal dalam UUPA yang masih relevan dengan kebutuhan bangsa sehingga perlu dipertahankan.[21]

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 sumberdaya 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 undang-undang "yang tidak sejalan", ia justru tetap signifikan untuk dijadikan dasar bagi praktik pembaruan agraria sebagaimana dimandatkan Tap MPR itu.

BPN sangat eksklusif. Proses penyusunan RUU tentang Sumberdaya Agraria tidak dapat dikatakan *legitimate*. Departemen/instansi terkait agraria lainnya sekadar dikonsultasi oleh BPN. Hal ini berbeda jauh dengan proses

[20] Secara detail, penulis bersama lima sejawat (Gunawan Wiradi, Sediono MP Tjondronegoro, Noer Fauzi, Dianto Bachriadi, dan Erpan Faryadi) telah melayangkan *"Kritik Terhadap Naskah Rancangan Undang-Undang tentang Sumberdaya Agraria"* (27 April 2004).

[21] Diserap dari makalah Prof. Ahmad Sodiki (Guru Besar Universitas Brawijaya Malang) yang disampaikan dalam diskusi *"Mengkritisi RUU Sumberdaya Agraria"*, diselenggarakan KPA, HuMA, dan Pergerakan, Jakarta, 20 Mei 2004.

panjang dan terbuka yang dilakukan penyusun UUPA dulu, di bawah kepemimpinan Soekarno. Perumusan Rancangan UUPA digarap oleh Panitia Negara yang terdiri dari pejabat pemerintah, anggota parlemen, dan organisasi rakyat (tani) yang bekerja 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 sumberdaya 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.[22] 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, bagaimanapun, menyempurnakan UUPA butuh perhatian seksama 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.

Masa Depan Pembaruan Agraria[23]

Siapa pun yang bercita-cita menjadi pemimpin bangsa Indonesia, hendaknya menyadari betul bahwa negeri yang akan dipimpinnya adalah negeri agraris. Sebuah negeri yang dihuni mayoritas penduduknya tergantung pada sumber-sumber agraria, yakni petani, nelayan, dan masyarakat adat.

Oleh karena itu, setiap calon pemimpin bangsa 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.

---

[22] Kini sedang dikembangkan draft alternatif yang dinamai "RUU Amandemen UUPA" yang menempatkan naskah asli UUPA 1960 sebagai dasar dari penyempurnaan UUPA. Untuk sementara, amandemen ini diwujudkan dalam bentuk mempertahankan sejumlah pasal di dalam batang tubuh UUPA yang dianggap sudah baik dan masih relevan (sekitar 22 pasal), menyempurnakan yang dianggap masih kurang jelas atau kurang kuat (sekitar 29 pasal) dan mencabut yang dianggap sudah tidak relevan (1 pasal). Sedangkan pada bagian peralihan, sebanyak 5 pasal diusulkan tetap dan 1 pasal dicabut. Selain itu diusulkan ada penambahan Bab, yakni Bab mengenai penyelesaian konflik dan Bab mengenai penegasan UUPA yang disempurnakan ini sebagai "payung" bagi seluruh undang-undang sektoral lainnya. Sedangkan bagian depan (mengingat dst) dan bagian akhir (tentang konversi) dari UUPA belum disentuh. Penyusunan draft alternatif ini dikoordinasi oleh Kelompok Kerja Penyempurnaan UUPA" (dibentuk 20 Mei 2004) yang di dalamnya terdiri dari aktivis ornop, akademisi, dan para pensiunan pejabat agraria yang pro-amandemen UUPA 1960.

[23] Bagian ini diadaptasi dari artikel opini penulis yang dimuat Harian Sore *Sinar Harapan,* 5 Juli 2004, dengan judul "Menanti Presiden Pro-Agraria".

Mengacu naskah *"Kerangka Pelaksanaan Pembaruan Agraria"* karya penulis bersama Sediono MP 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 (reforma agraria). Sedikit orang menguasai sangat banyak *versus* begitu banyak orang 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 umum reforma agraria 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.

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 antar sektor.

Kedua, menyusun strategi pelaksanaan reforma agraria melalui inventarisasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam lainnya. Inventarisasi ini berguna terutama untuk penyelesaian konflik dan penataan kembali struktur agraria, mempermudah akses informasi bagi masyarakat, dan memulihkan ekosistem yang rusak.

Ketiga, mempersiapkan pra-kondisi pelaksanaan seluruh kegiatan di atas dengan menguatkan kelembagaan dan kewenangan organisasi pelaksanaannya serta penyediaan pembiayaannya.

Agar lebih operasional, setelah kepemimpinan nasional terbentuk melalui Pemilu 2004, hendaknya dilakukan langkah kongkret berikut. 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.

Bersamaan dengan itu perlu diusahakan lahirnya Kementerian Negara Reformasi Agraria atau Badan Otorita Reforma Agraria yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Tugas utama kementerian/badan ini meliputi; (a) menyiapkan pra-kondisi berupa pembiayaan dan kelembagaan, merumuskan strategi, dan merencanakan pelaksanaaan 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 reformasi agraria.

Persoalannya kini, apakah para Presiden dan elit politik baru yang terbentuk setelah pemilu 2004 cukup menyadari akan seriusnya problem agraria sekaligus meyakini realistisnya solusi reforma agraria yang ditawarkan di atas? Tampaknya, kita masih harus menunggu sambil berharap cemas.

Penutup

Mencermati perkembangan demikian, dapat dikatakan bahwa rezim yang berkuasa tengah mempraktikkan kebijakan yang disetir oleh kepentingan kapitalisme global—tak beda dengan zaman Soeharto. Kepentingan ini jelas menghendaki adanya penguasaan dan pengelolaan sumber-sumber agraria di tangan segelintir pemilik modal untuk kepentingan perluasan dan akumulasi modal. Dalam konteks pembangunan yang kapitalistik, mestilah

tidak akan pernah ada keutamaan bagi rasa keadilan sosial, dan pastilah nihil dari usaha mengedepankan hak-hak rakyat atas sumber-sumber agraria.[24]

Untuk ke depan, meminjam Faryadi (2003), prinsip-prinsip penting yang perlu dikembangkan dalam gerakan Pembaruan Agraria hendaklah membahas bagaimana tanah dan kekayaan alam dikelola di masa depan. Yaitu ditempatkan dalam suatu paham yang mempromosikan nilai-nilai ekologis (memelihara lingkungan), feminis (mengedepankan kesetaraan dan anti kekerasan), dan sosialis (berangkat dari kebutuhan bersama). Sehingga Pembaruan Agraria yang dicita-citakan memperoleh dukungan politik yang luas dan juga berpijak dari penyelesaian yang mendasar dari masalah-masalah yang dihadapi oleh masyarakat patriarkis dan kapitalistik saat ini.[25]

Lantas, kesediaan pemegang kuasa negara untuk secara sungguh-sungguh mengupayakan terciptanya keadilan agraria dan kekuatan yang tumbuh dari daya dorong rakyat untuk menata keadaan agraria menjadi dua ujung tombak bagi keberhasilan atau kebuntuan masa depan pembaruan agraria di tanah air kita.

[24] Dikutip dari artikel kontribusi karya penulis yang berjudul "Menuju Politik Ekonomi Lingkungan yang Berkeadilan Sosial, Berbasis Masyarakat dan Ekologis" sebagai bagian dari substansi dari *cross cutting chapter* pada buku bertema "Ekonomi Politik Lingkungan dan Pembangunan di Indonesia" yang akan diterbitkan Ford Foundation (2004).

[25] Lihat: Erpan Faryadi, "Masa Depan Pelaksanaan Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam di Indonesia", makalah untuk Seminar Nasional dengan tema "Masa Depan Pelaksanaan Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam di Indonesia", yang diadakan oleh Kelompok Kerja Ornop Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam (Pokja Ornop PA-PSDA), di Jakarta, pada 30 Juli 2003.





RINNA M., S.H.

QUO VADIS REFORMASI AGRARIA

Pendahuluan

Isu *land reform*, di era Orde Baru merupakan isu yang politis dan sensitif karena akan dekat dengan stigma Partai Komunis Indonesia (PKI), di satu sisi pemerintah orde baru memang tidak punya itikad untuk melaksanakan mandat dan semangat dari UUPA yang dianggap produk dari PKI. Walaupun pemerintah Orde Baru masih mempertahankan kebijakan *land reform* di dalam hukum nasional, serta dinyatakan di dalam GBHN pada tahun 1983 ataupun pada Repelita IV tahun 1984/1985-1988/1989 yang dinyatakan bahwa "*pendaftaran tanah mendesak untuk dilakukan demi kepentingan petani kecil dan pelaksanaan land reform akan digalakkan kembali dengan pedoman kerja yang mantap, tegas, dan serasi dengan keadaan dan kebutuhan masyarakat*". Namun demikian, yang perlu dicermati adalah bahwa semangat yang dinyatakan di dalam GBHN maupun Repelita tersebut harus kita kontekskan dengan kebijakan strategi pembangunan ala Orde Baru, di mana pencapaian pertumbuhan ekonomi yang tinggi serta stabilitas politik nasional yang kondusif menjadi prioritas utama.

Berdasarkan hal tersebut, maka politik Agraria Orde Baru memilih mengembangkan revolusi hijau, agroindustri, dan memperbanyak konsesi hutan sebagai jalan memperbaiki kehidupan masyarakat. Pilihan ini didasarkan dengan kebijakan di sektor ekonomi di mana untuk melakukan pembangunan dengan pertumbuhan ekonomi yang tinggi harus dengan jalan mengintegrasikan sistem ekonomi nasional dengan sistem ekonomi dunia didasarkan pada liberalisasi perdagangan dunia yang ditopang pendanaannya oleh sistem finansial global seperti IMF ataupun Bank Dunia *(World bank)*.[1]

Hal inilah yang mengakibatkan masalah pembaruan agraria dengan program intinya *land reform*, sangat mustahil dapat dilaksanakan dengan bersandar kepada kebijakan pemerintahan pada saat itu (baca Orde Baru). Pada praktiknya kebijakan di sektor agraria ini justru memperbesar masalah ketimpangan struktur kepemilikan dan penguasaan tanah dan para pemilik modal (baca: investor) justru banyak melakukan eksploitasi atas sumber–sumber agraria tanpa memberikan keuntungan bagi rakyat kebanyakan.

Tumbangnya rezim Soeharto pada bulan Mei 1998 membawa implikasi kepada pergeseran kekuasaan serta konfigurasi politik yang berubah. Di era transisi ini konfigurasi politik yang dulunya menggunakan struktur kekuasaan sentralistik otoriter mulai mengalami perombakan di segala sektor. Sebagai contoh lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, tuntutan dicabutnya dwifungsi ABRI, serta dipisahkannya posisi Kepolisian dari TNI, dan lain-lain merupakan perubahan mendasar yang mulai dilakukan oleh pemerintah untuk merespon tuntutan rakyat yang semakin menguat. Namun, ironisnya di sektor agraria pemerintah belum banyak melakukan perubahan yang cukup signifikan, kelas petani masih tetap berada di dalam posisi yang termarginalkan. Bahkan, kasus-kasus konflik agraria justru semakin marak terjadi dan mengakibatkan korban jiwa seperti kasus Bulukumba, Petani Porsea (Sumatera Utara) dan lain sebagainya. Dalam tulisan ini penulis akan coba membahas tentang bagaimana arah pembaruan agraria di Indonesia ke depan.

Politik Hukum Pembaruan Agraria Dan Perkembangannya

Saat diduduki oleh Belanda, pemerintah kolonial memberlakukan hukum agraria yang dikenal sebagai *Agrarische Wet* pada tahun 1870. Hukum ini

[1] Komisi *Land Reform* dan Peradilan Agraria Konsorsium Pembaruan Agraria, Studi Identifikasi Potensi *Land Reform* di Indonesia, pada tahun 1997.

mengatur jangka waktu penggunaan tanah oleh pihak-pihak pemakai. Hak ini oleh kolonial Belanda diperuntukkan kepada para pengusaha swasta asing untuk menyewa tanah di Indonesia yang sangat luas dalam waktu yang cukup lama yakni 75 tahun dengan alas pakai yang disebut hak *erpacht*.

Meski merupakan perbaikan dari kebijakan Tanam Paksa *(Cultuur Stelsel)* yang diberlakukan penguasa kolonial sebelumnya,[2] hukum agraria ini tetap lebih menguntungkan penjajah. Aturan yang mengatur jangka waktu yang cukup panjang bagi pengusahaan lahan bertujuan untuk upaya menarik lebih banyak lagi penanam modal asing ke wilayah Hindia Belanda. Selain itu juga peraturan pelaksanaan dari *Agrarische Wet* yakni *Agrarische Besluit* tahun 1870 mengatur mengenai hak *domein* (asas *domein*) dimana menyatakan bahwa "semua tanah yang tidak dapat dibuktikan sebagai kepunyaan sendiri *(eigendom)*, adalah kepunyaan *(domein)* negara". Tentunya dengan peraturan pelaksana ini pemerintah Hindia Belanda dapat dengan seenaknya mengeksploitasi dan merebut tanah rakyat kecil.

Ketika Indonesia merdeka, karena berbagai keterbatasan, hukum agraria warisan Belanda ini kemudian diadopsi penuh sebagai rujukan hukum di bidang pertanahan. Namun, dengan semangat pembaruan yang dicanangkan Presiden Soekarno pada tahun 1960, seperti pada waktu pidatonya di depan Sidang Pleno Kongres Perhimpunan Sarjana Hukum Indonesia mengungkapkan bahwa "*di dalam suasana revolusi seluruh yuris dituntut agar setiap persoalan dan perkara dikaji dengan mempertimbangkan secara sungguh-sungguh implikasi-implikasi ideologi dan permasalahan sosio-politiknya, sehingga harus berani membebaskan diri dari sembarang bentuk imperativa yang diturunkan lewat hukum dan peraturan-peraturan kolonial*".[3] Sebagaimana yang tercantum di dalam Pasal 1 Maklumat Pemerintah 10 Oktober 1945 yang memaklumkan bahwa "semua hukum yang bertentangan dengan jiwa UUD 1945 akan serta-merta ternyatakan tak berlaku lagi, serta menyimpulkan bahwa seluruh hukum kolonial yang terwarisi dari masa lalu itu dengan sendirinya mengalami *ipso jure*, akan tak berlaku lagi, dan karena itu juga tak mampu menimbulkan akibat hukum apa pun".[4]

---

[2] Di bawah sistem *culturstelsel*, dimana seorang petani tidak harus membayar pajak tanah, tetapi seperlima bagian dari tanah desa harus ditanami komoditi pilihan untuk ekspor, tentunya hal ini sangat menyengsarakan rakyat miskin khusunya para petani kecil.

[3] Soetandyo Wignjosoebroto, *Sejarah Hukum Indonesia*, Modul Kuliah Pasca Sarjana UII, Yogyakarta, 2004.

[4] *Ibid.*

Dengan membawa semangat anti kolonialisme serta melihat sebagian besar rakyat Indonesia hidup dari bertani, berladang, dan bercocok tanam, sehingga tanah menjadi faktor yang signifikan untuk meningkatkan taraf hidup rakyat, maka pada tanggal 24 September 1960 dikeluarkan UU No 5 tahun 1960 yang disebut Undang-Undang Pokok Agraria yang merupakan amanat dari Pasal 33 UUD 1945. Politik hukum dari kelahiran UUPA ini ditujukan untuk:

1. Terciptanya unifikasi hukum agraria dan mengakhiri dualisme hukum pertanahan di Indonesia sehingga tercapai kepastian hukum.
2. Untuk memberdayakan para petani terutama buruh-tani, dan kaum tani miskin dengan melaksanakan program reformasi agraria atau redistribusi tanah (*land reform*).
3. Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur.

Setelah pemberlakuan UUPA ini, juga dibuat peraturan yang menyertainya antara lain:[5]

i. Peraturan tentang pembatasan penguasaan tanah pertanian yang diatur dalam Undang-Undang No. 56 Tahun 1960, Lembaran Negara 1960 No. 174;
ii. Peraturan tentang pembagian tanah kelebihan maksimum dan guntai (*absentee*) serta pedoman pemberian ganti ruginya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961, Lembaran Negara 1961 No. 280.

Selain munculnya peraturan-peraturan tersebut, dibentuk pula lembaga peradilan khusus yang menangani konflik agraria, yaitu Pengadilan *Land Reform*, yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang No. 21 Tahun 1964. Pengadilan ini disusun untuk menjawab persoalan yang berkembang di lapangan akibat pelaksanaan program *land reform* yang seringkali menimbulkan konflik/sengketa maupun sejumlah persoalan penetapan tanah-tanah yang menjadi objek *land reform*, dan oleh karena itu Pengadilan *Land Reform* berwenang mengadili perkara-perkara perdata, pidana, dan administratif yang timbul akibat pelaksanaan program *land reform*.[6]

Setelah kejatuhan Presiden Soekarno dan beralih kepada kekuasaan Soeharto, yang membawa ideologi developmentalisme (pembangunan) maka terjadi perubahan yang dramatis di sektor agraria. Sejak awal, dapat diketahui

[5] Togi Simanjuntak, "Tanah Untuk Petani Miskin", www.elsam.minihub.org/txt/asasi/2002
[6] Erpan Aryadi, "Peneyelesaian Konflik Agraria Sungguh Dibutuhkan Rakyat", Makalah disampaikan pada Seminar Lokakarya Nasional Pembentukan KNuPKA, Jakarta, 22-23 Juni 2004.

dengan dibukanya keran penanaman modal asing (PMA) oleh pemerintah Orde Baru, terdapat kesepakatan atau konsensus di antara para pendukung Orde Baru tentang perlunya stabilisasi, rehabilitasi dan pembangunan ekonomi gaya kapitalis. Sebagaimana diuraikan di muka, walaupun Pemerintahan Orde Baru tidak menghapus UUPA, tetapi mereka menjadikan masalah *land reform* (semangat yang tedapat di dalam UUPA) hanya sebagai masalah teknis belaka. Pemerintah Orde Baru tidak menjadikan masalah tanah sebagai dasar pembangunan, melainkan masalah tanah hanya menjadi masalah rutin birokrasi pembangunan. Program *land reform* yang berupaya menata penguasaan tanah (termasuk pemilikan tanah) dan bagi hasil tidak dilanjutkan sebagaimana strategi agraria pemerintahan Orde Lama (Pemerintahan Soekarno). Bahkan, melalui Undang-Undang No. 7 Tahun 1970, lembaga peradilan khusus (Peradilan *Land Reform*) dihapuskan dan dikembalikan penyelesaian konflik agraria kepada peradilan umum.

Untuk mewujudkan tujuan berparadigma pembangunanisme maka pemerintah Orde Baru juga "terpaksa" harus mengorbankan tanah-tanah milik petani. Sejumlah kasus memperlihatkan kepada kita betapa lemahnya rakyat kecil dihadapkan kepada penguasa, contoh kecil seperti penerapan program revolusi hijau berdampak kepada kesuburan tanah-tanah pertanian semakin merosot tajam, dan keuntungan hanya pada segelintir petani "berdasi" yang dekat dengan kekuasaan. Program transmigrasi justru mengakibatkan terjadinya perampasan semena-mena atas hak-hak yang dimiliki masyarakat adat. Belum lagi kasus Kedungombo, penggusuran-penggusuran dan lain-lain. Cara-cara pemaksaan dan intimidasi oleh pemerintah menjadi berita yang sudah biasa kita dengar.

Praktik-praktik di atas dapat kita jadikan indikator bahwa pemerintahan Orde Baru, demi pertumbuhan ekonomi sangat berpihak kepada pemilik modal, baik itu dari kapital internasional maupun kapital lokal. Dampak dari kebijakan tersebut melahirkan persoalan-persoalan sosial-ekonomi-politik yang bersumber dari tanah. Di antara persoalan yang muncul adalah:[7]

1. Adanya kecenderungan akumulasi dan konsentrasi penguasaan tanah pada sejumlah kecil pelaku pembangunan. Hal ini terjadi melalui proses yang formal yaitu didukung oleh peraturan perundang-undangan. Lembaga

[7] Nurhasan Ismail, "Membangun Hukum Agraria yang Majemuk dalam Ketunggalan untuk Mewujudkan Pemerataan Pemilikan Tanah", Makalah disampaikan dalam seminar yang diselenggarakan LPM Arena IAIN Sunan Kalijaga dan KRP DIY, tanggal 24 Agustus 2002 di Yogyakarta.

perizinan, yang memberikan monopoli kepada aktor pembangunan itu untuk membebaskan atau membeli tanah warga masyarakat, dan panitia yang dibentuk oleh pemerintah untuk mempercepat proses beralihnya penguasaan tanah kepada sekelompok kecil aktor tersebut. Dampak lanjutannya adalah terjadinya kesenjangan penguasaan dan kepemilikan tanah, baik pertanian maupun pekarangan yang kemudian memunculkan fenomena "lapar tanah" di daerah pedesaan maupun perkotaan.

2. Adanya perasaan tersingkirkan atau bahkan penilaian disingkirkan di kalangan kelompok-kelompok masyarakat lokal untuk ikut mengakses atau menikmati hasil pembangunan. Perasaan dan penilaian demikian merujuk kepada kenyataan bahwa lingkungan alam dan tanah yang secara ekonomis fungsional bagi kehidupan mereka diambil alih oleh suatu kekuatan aliansi antara pemerintah dan pelaku pembangunan. Sementara itu, mereka sebagai bagian dari bangsa ini tidak mendapatkan perhatian yang sama dari pemerintah. Perasaan demikian yang telah membukakan jalan bagi munculnya pemikiran untuk tidak mengakui eksistensi pemerintah pusat, pikiran yang untuk memerdekakan diri kelompok etnisnya dari kekuasaan pusat.
3. Berlangsungnya suatu fenomena yang tanpa disadari telah menyebabkan terjadinya proses saling melemahkan (*mutually weakening process*) antara kota dan desa. Kebijakan pembangunan yang cenderung berat pada sektor perkotaan dan sektor perkebunan dalam skala besar telah menuntut tersedianya tanah yang sangat luas yang mengarah kepada keharusan adanya alih fungsi tanah pertanian. Data dalam dekade terakhir, alih fungsi tanah pertanian mencapai antara 800.000 sampai 900.000 Ha. Jika diasumsikan masing-masing keluarga petani memiliki 0,3 Ha maka berarti lebih dari 2 juta keluarga petani kehilangan tanah pertanian. Itu juga berarti hilangnya sumber nafkah mereka.
4. Berkembangnya konflik pertanahan karena mereka yang mengalami "lapar tanah" melakukan pendudukan atau *reclaiming* terhadap tanah yang dikuasai perusahaan yang seluruhnya diusahakan atau dimanfaatkan. Konflik ini tidak hanya menghadapkan perusahaan-perusahaan berskala besar dengan masyarakat, juga melibatkan instansi-instansi pemerintah yang seharusnya berperan melindungi masyarakat.

Tumbangnya rezim Soeharto pada bulan Mei 1998 yang digantikan Orde Reformasi membawa harapan kepada pembaruan dan pengelolaan agraria

yang lebih baik untuk masyarakat kecil. Apalagi sejak munculnya Ketetapan MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yang menugaskan Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden untuk segera mengatur lebih lanjut pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam dengan menjadikan ketetapan ini sebagai landasan dalam setiap pembuatan kebijakan; dan semua undang-undang dan peraturan pelaksanaannya yang tidak sejalan dengan ketetapan ini harus segera dicabut, diubah, dan/atau diganti (Pasal 7). Dalam Tap MPR No. IX/2001 ini ada dua tujuan yang harus dapat diwujudkan melalui pembangunan hukum agraria, yakni:

1. Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah *(land reform)* yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat, baik tanah pertanian maupun tanah perkotaan.
2. Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumberdaya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum.

Munculnya Tap MPR ini sebenarnya dapat kita tangkap dengan jelas bahwa kebijakan agraria di masa lalu telah menimbulkan konflik agraria yang berkepanjangan serta menimbulkan korban jiwa di kalangan masyarakat kecil khususnya para petani, menyebabkan kerusakan ekologis yang tak terpulihkan, dan menyebabkan ketimpangan dalam penguasaan dan pemilikan tanah dan kekayaan alam lainnya. Tentunya hal ini perlu disokong dengan kebijakan dan tekad dari pemerintah untuk melaksanakan amanat dari Tap MPR tersebut.

Arah Pembaruan Agraria

Pembaruan agraria dalam arti penataan kembali struktur penguasaan tanah sebenarnya telah dikenal sejak zaman Romawi Kuno, sekalipun bentuk dan sifatnya berbeda-beda sepanjang zaman. Istilah pembaruan agraria adalah terjemahan dari *Agrarian Reform*, dalam pengertiannya yang terbatas dikenal sebagai *Land Reform*, yang salah satu program utamanya adalah redistribusi (pembagian) tanah.[8] Maraknya masalah *land reform* baru mencapai puncaknya sesudah Perang Dunia II, ketika banyak daerah bekas jajahan Barat berubah

[8] Bonnie Setiawan, *Prinsip-Prinsip Reforma Agraria Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*, Lappera, Cetakan Pertama, Yogyakarta, 2001, hal 23.

menjadi negara-negara nasional yang merdeka. Selama 15-20 tahun (khususnya dalam dekade 1950-1970), baik di kalangan ilmiah maupun kalangan pemerintahan di negara berkembang, *land reform* menjadi tema yang sangat menonjol dalam perbincangan. Hal itu antara lain disebabkan beberapa faktor berikut ini :[9]

1. Dibesar-besarkannya "*succes story*" dari pelaksanaan *land reform* di Jepang, Korea Selatan, dan Taiwan.
2. Dalam konteks perang dingin anatara Blok Barat (Amerika) dengan Blok Timur (negara-negara sosialis), negara-negara yang baru merdeka menjadi rebutan pengaruh, termasuk dalam hal memacu pembangunan.
3. Pemikiran yang merupakan arus dominan adalah bahwa pembangunan itu identik dengan industrialisasi.

Dalam usianya yang cukup lama di Indonesia, ada lima masalah di bidang pertanahan (baca pelaksanaan UUPA) yang sering mencuat ke permukaan, yaitu:[10]

1. fungsi sosial tanah (Pasal 6),
2. batas maksimum pemilikan tanah (Pasal 7),
3. pemilikan tanah guntai (Pasal 10),
4. monopoli pemilikan tanah (Pasal 13), dan
5. penetapan ganti rugi tanah (Pasal 18).

Kelima hal ini—baik secara langsung maupun tidak—memicu munculnya berbagai bentuk konflik pertanahan, yang tidak mudah diselesaikan. Masalah menjadi semakin rumit, karena gencarnya aktivitas pembangunan menyebabkan terlupakannya unsur keadilan di bidang pertanahan. Penerapan Pasal 6 UUPA tentang fungsi sosial tanah, misalnya, masih sering bias dalam praktik di lapangan.

Untuk itu, reformasi hak atas tanah tidak dapat dibatasi oleh bukti kepemilikan atau tata guna dan penguasaan tanah semata, tetapi harus berangkat dari kebijakan pemerintahan demokratis yang berorientasi pemerataan. Keberpihakan kepada petani-pekebun yang terpinggirkan tidak bisa diganjal dengan dalih membiarkan pasar bebas dan mekanisme pasar berlaku. Padahal, negara besar sekalipun, seperti Jepang dan Amerika Serikat, melindungi pasar pertanian domestik yang menjadi tumpuan hidup petani-

[9] *Ibid,* hal 64.

[10] Koesnadi Hardjasoemantri, "Menata Tanah bagi Rakyat Reformasi di Bidang Undang-Undang Pertanahan", www.transparansi.or.id/majalah/edisi2/berita

pekebun kecil.[11] Saat ini di Indonesia ada beberapa pandangan terhadap pembaruan agraria, terutama dalam memandang UUPA, yakni:[12]

1. Pandangan yang ingin menghapus UUPA karena memandang bahwa UUPA adalah penghalang utama bagi terciptanya pasar tanah *(land market)* di Indonesia. Pandangan ini diwakili oleh pihak yang pro pasar seperti Bank Dunia (termasuk lembaga-lembaga dana yang memberikan dukungan kepada kelompok-kelompok masyarakat sipil Indonesia).
2. Pandangan yang ingin mempertahankan UUPA sesuai dengan semangat pembentukannya pada tahun 1960. Dalam pandangan mereka, UUPA merupakan produk hukum nasional dan merupakan kebanggaan bangsa Indonesia yang berwatak populis (berwatak kerakyatan).
3. Pandangan yang menganggap bahwa meskipun UUPA berwatak kerakyatan dan perlu dipertahankan, tetapi masih perlu dilakukan sejumlah amandemen ataupun perubahan terhadap beberapa ketentuannya. Jadi, pandangan ini melihat bahwa UUPA tetap menjadi pedoman bagi peletakan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan rakyat, walaupun tetap dibutuhkan sesuatu perubahan terhadap sejumlah ketentuan dalam UUPA.

Dari ketiga pandangan ini, yang sesuai dengan amanat reformasi dan Tap MPR No. IX tahun 2001 adalah pandangan yang ketiga. Kalau melihat pengalaman Orde Baru, beberapa ketentuan dari pasal-pasal UUPA disalahtafsirkan atau mudah disalahgunakan dan menjadi kaidah pembenar dari praktik-praktik yang tidak manusiawi dan tidak berkeadilan (seperti ketentuan mengenai hak menguasai negara (HMN), hak milik berfungsi sosial, dan beberapa ketentuan lain) sehingga negara bisa menjadi struktur yang otonom dan/atau alat dari kepentingan pemodal. Padahal, filosofi dari HMN dari konsep yang sebenarnya adalah untuk melindungi kepentingan rakyat kecil. Untuk itu, agar tidak terjadi lagi penyalahgunaan penafsiran, memang diperlukan beberapa perubahan terhadap ketentuan di UUPA.

Walaupun reformasi telah bergulir di Indonesia dan telah mengalami tiga kali pergantian rezim, UUPA sekarang ini mandul karena digerogoti UU yang bersifat sektoral, seperti UU pertambangan, kehutanan, dan sumber

---

[11] *Ibid.*

[12] Erpan Aryadi, "UUPA dan Relevansinya bagi Pelaksanaan Tap MPR No. IX/MPR/2001", Makalah disampaikan dalam Seminar yang diselenggarakan LPM Arena IAIN Sunan Kalijaga dan KRP DIY, tanggal 24 Agustus 2002 di Yogyakarta

daya air, yang kesemuanya cenderung ke arah privatisasi dan berpihak kepada kepentingan pemilik modal dengan mengabaikan kerusakan sumber daya alam. Penanganan masalah sengketa tanah atau konflik agraria sering juga tidak pernah tuntas. Malah ada kecenderungan konflik yang terjadi semakin meluas, intens, dan berkepanjangan. Itu terjadi karena penyelesaian kasus per kasus konflik agraria selama ini mengandung banyak kelemahan. Catatan KPA (Konsorsium Pembaruan Agraria) menunjukkan terdapat sekira 1.753 kasus tersebar di 2.834 desa/kelurahan, 1.355 kecamatan, dan 286 kabupaten/kota. Ribuan kasus itu mencakup luas lahan yang dipersengketakan sekira 10.892.203 hektar dan telah mengakibatkan korban sekira 1.189.482 kepala keluarga. Sementara itu, intensitas konflik tertinggi, lokasinya berada di Jabar dengan jumlah sekira 484 kasus, DKI Jakarta 175 kasus, dan Jatim 169 kasus.

Berbagai kasus sengketa yang terekam, dapat dilihat negara lewat institusi pemerintah, aparatur militer dan hukum, serta lembaga lainnya mengambil peran sangat aktif. Hanya disayangkan, peran pemerintah bukan sebagai penengah, melainkan justru sebaliknya mengambil posisi sebagai lawan rakyat. Dengan kenyataan itu, kecenderungan yang terjadi membuat masyarakat kecil selalu pada posisi kalah. Dr. Gunawan Wiradi, Dosen IPB, mengatakan bahwa penyelesaian kasus per kasus konflik agraria mengandung banyak kelemahan. Salah satu penyebabnya, yaitu jumlah kasus mencapai ribuan sehingga penyelesaiannya memakan waktu lama, hingga bertahun-tahun. Kondisi itu pula diperparah dengan munculnya peluang terjadinya praktik KKN, penyelesaian kasus tidak menyentuh masalah dasarnya, dan secara politis justru bisa dipakai untuk mempertahankan *status quo* dengan dalih stabilitas. Melihat kondisi itu, dia berpendapat perlu penyelesaian integral, konprehensif, dan mendasar, yaitu meletakkan masalah dalam paket reforma agraria. Tentunya dengan menggunakan prinsip-prinsip antara lain, tanah diperuntukkan bagi petani yang benar-benar mengerjakan atau mengusahakannya. Kemudian, tanah bukan komoditas atau barang dagangan yang diperjual-belikan semata-mata untuk mencari keuntungan, tetapi tanah harus memiliki fungsi sosial dalam arti bermanfaat untuk orang banyak dan penguasaan tanah untuk usaha tani harus semaksimal mungkin merata. Artinya, semua rakyat yang potensial menjadi penggarap sedapat mungkin bisa memperoleh bagian tanah.[13] Mengenai maraknya sengketa dan konflik agraria (sebagian besar terjadi di wilayah pertambangan, perkebunan,

[13] "Masalah Sengketa Tanah Tidak Pernah Tuntas", *Pikiran Rakyat*, 11 April 2004.

pertambakan, konsesi hutan, dan pemukiman mewah) di era reformasi ini, ternyata menunjukkan masih kentalnya ideologi politik agraria Orde Baru melekat pada pemikiran pemerintahan era reformasi.

Menilik pengalaman sejumlah negara yang berhasil menjalankan reformasi hak atas tanah, seperti Brasil dan Taiwan, pelaksanaan kebijakan ini relatif lebih mudah karena tanah di Indonesia merupakan milik negara, bukan lahan partikelir. Di Brasil, pemerintah mengeluarkan dana yang besar untuk membeli lahan partikelir yang menjadi objek reformasi hak atas tanah.[14] Contoh yang lebih ideal adalah Taiwan. Dengan industri pertanian yang diproteksi, mereka mampu mengikuti dinamika pasar sehingga petani dapat bertahan. Pengusaha besar bermain di sektor industri teknologi tinggi sehingga tidak mengganggu lahan hidup petani-pekebun. Reformasi hak atas tanah dijalankan menyeluruh, tidak sekadar mendistribusikan lahan pertanian, tetapi mencakup bantuan keuangan, kebijakan agrobisnis dengan menjamin akses pasar, dan konsistensi kebijakan. Seluruh faktor sosial, ekonomi, ekologi, dan yang berkelanjutan terkait dalam industri pertanian didukung secara mutlak.[15]

Dari beberapa contoh kesuksesan dari negara lain hendaknya pemerintah mampu belajar serta mulai memikirkan kepentingan rakyat kecil. Untuk itu, melalui UU Pokok Agraria (UUPA) dan Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 negara berkewajiban menjalankan Program Pembaruan Agraria (PPA), di antaranya pelaksanaan redistribusi tanah (*land reform*), penyelesaian konflik agraria yang telah terjadi selama ini, kemudian membentuk mekanisme serta kelembagaan yang diperlukan untuk menjalankannya, serta bantuan dana kepada petani. Program ini penting dijalankan oleh pemerintah apabila tidak ingin program pembaruan agraria ini lahir dari suatu revolusi (sekali lagi).

[14] Iwan Santosa, "Ketika Petani Menanti Godot", *Kompas* 28 September 2003.
[15] *Ibid.*

Daftar Pustaka

Anonim, "Masalah Sengketa Tanah Tidak Pernah Tuntas", *Pikiran Rakyat*, 11 April 2004.

Aryadi, Erpan, UUPA Dan Relevansinya Bagi Pelaksanaan Tap MPR No IX/MPR/2001, Makalah disampaikan dalam Seminar yang diselenggarakan LPM Arena IAIN Sunan Kalijaga dan KRP DIY, tanggal 24 Agustus 2002 di Yogyakarta

————, "Penyelesaian Konflik Agraria Sungguh Dibutuhkan Rakyat", Makalah disampaikan pada Semminar Lokakarya Nasional Pembentukan KNUPKA, Jakarta, 22-23 Juni 2004.

Hardjasoemantri, Koesnadi, "Menata Tanah bagi Rakyat Reformasi di Bidang Undang-Undang Pertanahan", www.transparansi.or.id/majalah/edisi2/berita

Ismail, Nurhasan, "Membangun Hukum Agraria yang Majemuk dalam Ketunggalan untuk Mewujudkan Pemerataan Pemilikan Tanah", Makalah disampaikan dalam Seminar yang diselenggarakan LPM Arena IAIN Sunan Kalijaga dan KRP DIY, tanggal 24 Agustus 2002 di Yogyakarta

Komisi Landreform dan Peradilan Agraria Konsorsium Pembaruan Agraria, *Studi Identifikasi Potensi Land Reform di Indonesia*, pada tahun 1997.

Santosa, Iwan, "Ketika Petani Menanti Godot", *Kompas* 28 September 2003

Setiawan, Bonnie, *Prinsip-Prinsip Reforma Agraria Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*, Lappera, Cetakan Pertama, Yogyakarta, 2001, hal 23.

Simanjuntak, Togi, "Tanah untuk Petani Miskin", www. elsam. minihub. org/txt/ asasi/2002.

Wignjosoebroto, Soetandyo, *Sejarah Hukum Indonesia*, Modul Kuliah Pasca Sarjana UII, Yogyakarta, 2004.

©JIM 2004 KOTAKIS

KPA Konsorsium Pembaruan Agrari

3

ABDUL HADI LUBIS

REFORMA AGRARIA DALAM PUSARAN OTONOMI DAERAH

(AGENDA LAMA DALAM DINAMIKA POLITIK BARU)

Pengantar

Surat kabar harian nasional memberitakan bahwa sekitar 400.000 Ha hutan yang tersebar di lima kabupaten di wilayah Provinsi Jambi, yaitu Kabupaten Merangin, Kabupaten Tebo Bungo, Kabupaten Tanjung Jabung Barat, dan Kabupaten Sarolangun rusak karena ditelantarkan oleh tujuh perusahaan pemilik dan pemegang Hak Penguasaan Hutan (HPH)[1]. Karena tidak dilakukannya penguasaan dan pengusahaan areal hutan, masyarakat setempat kemudian memanfaatkan areal hutan tersebut untuk dijadikan area produksi seperti perkebunan kelapa sawit, perkebunan karet, dan ladang.

Pemanfaatan areal hutan tersebut oleh masyarakat setempat mendapat penentangan dari pihak pemerintah daerah, karena menurut mereka pemanfaatan areal tersebut dianggap sebagai penjarahan, sehingga pihak Bupati Kabupaten Tebo, H. Madjid Muaz mengirimkan surat kepada Gubernur Provinsi Jambi guna meminta agar Provinsi Jambi mengusulkan kepada Menteri Kehutanan agar hutan yang ditelantarkan tersebut jadi milik Badan

[1] Lihat Harian *Kompas*, 5 Agustus 2004.

Usaha Milik Daerah (BUMD) karena pemanfaatan tersebut dianggap sebagai penjarahan.[2] Informasi tersebut menyiratkan bahwa agenda pelaksanaan gerakan reforma agraria, baik fase sebelum otonomi daerah diberlakukan maupun setelah empat tahun otonomi daerah digulirkan, belumlah dilaksanakan secara adil dan berpihak pada petani. Petani selalu saja dihadapkan pada stigma-stigma negatif yang berujung pada upaya kriminalisasi, petani ditangkap dan dipenjarakan sehingga mereka tidak lagi menuntut pengembalian hak atas tanah dan akses terhadap sumberdaya alam lainnya.

Menurut data yang tersedia, bahwa agenda pelaksanaan gerakan reforma agraria belum menunjukkan fakta yang menggembirakan. Terhitung sejak 1970 hingga 2001 konflik-konflik agraria masih menunjukkan persentase yang cukup tinggi terjadi di Indonesia, bahkan dari data yang ada menunjukkan pula bahwa lawan rakyat/petani dalam kasus-kasus agraria tertinggi adalah pemerintah (baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah), seperti terlihat dalam tabel.

Lawan Rakyat dalam Konflik Agraria[3]
1970 - 2001

No.	Propinsi	Pemerintah	Militer	Perusahaan Pemerintah	Perusahaan Swasta	Jumlah Kasus
1	Jawa Barat	197	12	60	225	484
2	DKI Jakarta	96	5	9	66	175
3	Jawa Timur	77	9	31	59	169
4	Sumatera Selatan	27	1	18	116	157
5	Sumatera Utara	39	8	26	57	121
6	Jawa Tengah	57	1	23	25	99
7	Sulawesi Tengah	21	1	4	34	58
8	Lampung	23	3	4	25	54
9	Sulawesi Selatan	25	3	4	17	48
10	DI Aceh	11	1	9	26	47
11	Nusa Tenggara Timur	28	2	4	22	44
12	Riau	8	0	2	23	33
13	Kalimantan Timur	13	1	5	16	33
14	Sumatera Barat	14	1	4	15	32
15	Papua	15	2	0	12	28
16	Propinsi Lain	68	9	16	95	171
	Total	**719**	**59**	**219**	**833**	**1.753**

[2] *Ibid.*

[3] Lihat situs *www.kpa.or.id.*

Hal ini ditengarai munculnya konflik-konflik agraria tersebut dominan disebabkan oleh adanya kebijakan-kebijakan tertentu yang dikeluarkan oleh pihak pemerintah untuk berbagai tujuan tertentu. Dari keseluruhan konflik yang terjadi hingga tahun 2001, total jumlah sengketa agraria adalah 1.455 kasus dari seluruh propinsi di Indonesia. Jumlah korban akibat konflik agraria selama periode 1970-2001 menimpa 242.088 kepala keluarga dan bila dihitung berdasarkan jumlah korban jiwa data yang ada berjumlah 533.866. Secara rinci dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Jumlah Konflik Agraria Bidang Pertanahan[4]
1970 – 2001

No.	Propinsi	Jumlah Sengketa	Jumlah Lahan Sengketa	Korban Sengketa (jiwa)	Korban Sengketa (KK)
1	Jawa Barat	442	96.378	69.570	57.673
2	DKI Jakarta	174	32.439	10.423	30.491
3	Jawa Timur	146	246.077	375.535	30.124
4	Sumatera Selatan	93	139.345	3.205	32.124
5	Sumatera Utara	98	33.041	10.059	18.237
6	Jawa Tengah	86	21.432	1.492	31.456
7	Sulawesi Tengah	12	718	350	1.075
8	Lampung	43	86.937	17.457	13.823
9	Sulawesi Selatan	38	35.455	3.573	7.081
10	DI Aceh	43	131.917,80	366	2.047
11	Nusa Tenggara Timur	32	15.108	450	403
12	Riau	31	80.663	3.887	6.284
13	Kalimantan Timur	24	23.175	1.067	1.989
14	Sumatera Barat	33	19.030	487	1.255
15	Papua	16	148.177	0	151
16	Propinsi Lain	144	346.882	33.945	7.785
	Total	**1.455**	**1.456.775**	**533.866**	**242.088**

Hasil pendataan tersebut terhitung hingga tahun 2001, tahun-tahun awal diberlakukannya otonomi daerah.

Sementara, kalau kita amati kasus-kasus konflik agraria yang terjadi pada tahun 2004, seperti kasus Manggarai, Subang, Lombok, Bulukumba, menunjukkan bahwa intensitas konflik dapat dikatakan sama terhitung sejak tahun 1970-2004. Keberpihakan negara (baca: pemerintah) terhadap pemilik modal yang menguasai tanah-tanah produktif mengakibatkan hilangnya

[4] *Ibid.*

sumber produksi petani. Negara yang seharusnya menjamin usaha reforma agraria, justru sebaliknya, berbalik memiskinkan petani, dan lebih banyak menguntungkan pemodal, tuan tanah besar, dan seringkali menurunkan aparatur militernya untuk merepresi petani. Sederet peristiwa yang demikian masih saja terus terjadi.

Satu hal yang menarik pada perkembangan pelaksanaan reforma agraria dalam kaitannya dengan dilaksanakannya otonomi daerah, bila melihat pada skala kasus, kasus-kasus yang terjadi sepanjang tahun 2004 lebih dominan pada aspek lokalitas, artinya bahwa pertentangan terjadi antara petani/kelompok tani dengan elit penguasa lokal dengan menggunakan aparatur militernya yang berkolaborasi dengan pemilik modal daerah bersangkutan. Hal ini terlihat pada kasus penangkapan petani di Lombok, dalam kasus ini empat petani dari Dusun Baru, Desa Mekar Sari, Kecamatan Praya Barat, Kabupaten Lombok, dijadikan tersangka oleh Polres Lombok Tengah. Penangkapan bermula ketika para petani Dusun Baru berusaha untuk mempertahankan tanah garapannya yang saat ini sedang dikuasai seorang pengusaha bernama Edi Kurnia.

Sebelumnya, tanah yang telah dikuasai warga secara turun temurun, dipatok-patok oleh Edi Kurnia. Edi Kurnia selanjutnya mengusir petani dari tanah tersebut. Para petani telah mengadakan dialog dengan Bupati Lombok Tengah, dan menuntut agar diizinkan untuk mencabut patok dan tetap menggarap tanahnya. Setelah mendapat izin dari Bupati, para petani kemudian kembali menduduki lahan tersebut dan mencabut patok yang sebelumnya telah ditanam oleh Edi Kurnia. Namun, petani kemudian harus berhadapan dengan kekuatan preman yang dibayar oleh Edi Kurnia, yang kemudian menteror dan mengancam para petani. Lebih ironis lagi, empat orang petani yaitu Haji Sanah, Saharudin, Sinanjar, dan Radin, dipanggil oleh kepolisian setempat, dijadikan tersangka atas kasus pendudukan tanah. Dalam hal ini, usaha petani untuk mendapatkan kembali tanah sudah melalui prosedur yang berlaku. Namun, mereka kalah akibat kolaborasi antara pemerintah daerah, aparatur militer daerah, dan pemilik modal daerah.

Kini reforma agraria telah diamanatkan dalam Ketetapan MPR,[5] tetapi pelaksanaannya belum dijalankan sesuai amanat regulasi (baca: Tap MPR). Padahal, ketentuan ini menjadi payung hukum dari semua peraturan pelak-

[5] Lihat Ketetapan MPR-RI No. IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria & Pengelolaan Sumberdaya Alam.

sanaan di bawahnya. Di sisi lain, pelaksanaan desentralisasi/otonomi daerah ternyata lebih menitikberatkan pada redistribusi kekuasaan birokrasi pemerintah dan pendelegasian kewenangan dari pusat ke daerah. Sedangkan, aspirasi dan partisipasi masyarakat lokal dalam pengambilan keputusan, pengawasan, dan pemanfaatan sumber-sumberdaya alam yang ada di daerah bahkan lebih jauh mengawasi kinerja pemda tidak pernah terjadi selama konsep otonomi daerah diberlakukan. Konsep otonomi daerah yang sekarang berjalan hanya meng-*copy* bentuk birokrasi pusat berwatak feodal ke daerah.[6]

Melihat kondisi ini, menjadi relevan kemudian untuk menelaah lebih jauh keberlangsungan pelaksanaan reforma agraria dalam kaitannya dengan otonomi daerah/desentralisasi terlebih setelah hampir empat tahun diberlakukan—bahkan saat ini evaluasi dan revisi sedang dilakukan terhadap pelaksanaan otonomi daerah dan regulasi pendukungnya—hal ini penting dalam kaitannya dalam melihat sejauh mana pemberlakuan otonomi daerah dapat mendorong agenda reforma agraria, serta apakah setelah era desentralisasi diberlakukan agenda reforma agraria menemukan momentum yang tepat untuk dilaksanakan, karena terjadinya pembagian kewenangan antara pusat, provinsi, dan kabupaten/kota.

Reformasi Agraria Strategi Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat

Secara substantif ide reforma agraria menyangkut penggunaan, penguasaan, pemilikan, dan pengalihan hak atas tanah. Dan secara operasional mengatur hubungan antara manusia dengan tanahnya. Dalam konteks Indonesia pembaruan agraria (reforma agraria) diperlukan guna melakukan penataan kembali sistem agraria agar dapat menjadi dasar pembangunan ekonomi rakyat dan juga sebagai upaya dalam menyelesaikan persoalan-persoalan yang timbul akibat diabaikannya hak-hak rakyat atas tanah dan sumberdaya alamnya. Pembaruan agraria mengandung sejumlah agenda pokok[7] yaitu:

1. Merombak struktur penguasaan tanah dan sumberdaya alam lainnya yang timpang.
2. Sebagai upaya dalam menyelesaikan konflik dan sengketa agraria maupun dalam konflik pengelolaan sumberdaya alam yang berpegang pada prinsip keadilan serta mengedepankan kepentingan rakyat.
3. Melakukan perubahan, perombakan, dan perbaikan terhadap sistem hu-

[6] *Catatan Imparsial* Vol. 1 Maret 2004, hal. 6.
[7] Fokus Utama dalam Buletin *Bina Desa* No. 90/XXVII/September/2002.

kum agraria dan peraturan yang mengatur penguasaan dan pengelolaan sumberdaya alam yang meminggirkan kepentingan dan kepemilikan rakyat atas sumberdaya tersebut.

4. Menetapkan prinsip-prinsip baru dalam pengelolaan sumberdaya alam yang berpegang pada prinsip keadilan, keberlanjutan, dan menghargai hak-hak masyarakat lokal.
5. Mengubah orientasi politik dan perilaku birokrat yang berhubungan dengan penguasaan, pengelolaan, dan pemanfaatan tanah serta sumberdaya alam lainnya.

Dari lima agenda pokok yang terkandung dalam agenda pembaruan agraria tersebut menunjukkan bahwa pembaruan agraria merupakan instrumen bagi sebuah sistem ekonomi sosial kerakyatan. Maka, agenda mendasar dan utama dalam pelaksanaannya adalah pembaruan yang berorientasi dan berbasis di pedesaan dengan memperhatikan keanekaragaman kondisi sosial, redistribusi kepemilikan tanah *(landreform)* yang bermuara pada terciptanya dasar sistem ekonomi yang melibatkan seluruh tenaga kerja mayoritas, dan tentu saja akan diikuti dengan dampak ikutannya.

Ide pembaruan agraria pertama kali muncul pada era pemerintahan Soekarno yang berangkat dari sebuah sintesis dimana Indonesia sebagai negara agraris (pertanian) dengan sumberdaya alam yang melimpah, tetapi kekayaan alam yang melimpah tersebut dikuasai dan dimiliki oleh segelintir orang Indonesia dan pengusaha luar negeri, yang mengakibatkan kemiskinan rakyat Indonesia. Kemiskinan inilah yang kemudian mendorong pemerintahan Soekarno pada tahun 1960 menetapkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 yang mengatur tentang Pokok-Pokok Agraria Indonesia dan peraturan-peraturan lainnya. Hal ini juga disertai dengan penetapan agenda reforma agraria. Reforma agraria diharapkan dapat menjawab ketimpangan pemilikan hak atas tanah dan tercerabutnya petani atau lebih jauh masyarakat Indonesia yang mayoritas mengusahakan lahan-lahan pertanian sebagai lahan produksi dan hajat hidupnya.

Ide ini kemudian terhenti ketika terjadi peralihan kepemimpinan dari rezim Soekarno ke rezim Soeharto. Upaya-upaya sistematis dilakukan untuk menghilangkan substansi dan meniadakan pelaksanaan reforma agraria. Dengan berlandaskan pada konsep pembangunan berkelanjutan yang ditandai dengan digulirkannya program Rencana Pembangunan, regulasi dan *mindset* birokrasi pemerintah diarahkan pada bagaimana investasi asing masuk untuk

mendukung dan menjalankan roda pembangunan tanpa ada upaya proteksi terhadap sumber-sumber ekonomi dan lahan hidup masyarakat Indonesia. Berbagai regulasi dikeluarkan. Diberlakukan Undang-Undang Penanaman Modal Asing (UUPMA) yang memberi kelonggaran pada investor asing untuk dengan leluasa menanamkan modal dan mengeksploitasi sumberdaya alam Indonesia. Semua upaya masyarakat untuk mempertahankan kepemilikan tanah dan sumberdaya alam mengalami resistensi dari negara, dalam hal ini pemerintahan Soeharto. Bahkan, lebih jauh upaya sistemik pemerintahan Soeharto tampak pada penerbitan dan pencabutan instrumen-instrumen hukum yang mengatur tentang reforma agraria atau *land reform*. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tetap ada, tetapi eksistensi serta penerapannya tidak pernah dilaksanakan. Bahkan, peraturan lain dikeluarkan untuk mereduksi keberadaan UU No. 5 Tahun 1960, yaitu UU. No. 7 Tahun 1970 tentang Penghapusan Pengadilan *Landreform*. Peraturan ini dikeluarkan guna menghapus keberadaan UU No. 21 Tahun 1964 tentang Pengadilan *Landreform*[8] yang dibentuk sebagai rangkaian dari diberlakukannya UU No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria yang menjadi dasar hukum pemberlakuan reforma agraria.

Dalam ketentuan Pasal 2 UU No. 7 Tahun 1970 tentang Penghapusan Pengadilan *Landreform*, disebutkan bahwa perkara-perkara *land reform* yang termasuk wewenang Pengadilan *Landreform* diperiksa dan diputus oleh pengadilan-pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum. Ini artinya bahwa sengketa-sengketa yang terjadi di lapangan agraria disamakan dengan kasus-kasus lain, misalnya yang menyangkut gugatan atas hak, kejahatan, dan lain-lain yang disesuaikan dengan materi kasus-kasus di peradilan umum lainnya. Padahal, berbicara mengenai perkara *land reform* menyangkut juga di dalamnya tentang perlindungan terhadap petani, keberpihakan, kesejahteraan, sampai pada masalah pokok, yaitu pangan. Karena ketika petani memiliki lahan produksi maka ketika itu pula ada suplai terhadap kebutuhan pangan; dan kalau tidak, maka sebaliknya, akan berdampak pada tidak tersedianya bahan pangan bagi masyarakat Indonesia.

Hal lain adalah ketentuan yang terdapat dalam Pasal 5, disebutkan bahwa segala peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan undang-undang ini dinyatakan tidak berlaku. Inilah ketentuan peraturan yang dikeluarkan pada masa pemerintahan Soeharto yang kemudian memberangus

[8] Lihat *Pasal 1 UU No. 7 Tahun 1970* tentang Penghapusan Pengadilan *Land Reform*

semua peraturan-peraturan yang berkenaan dengan kebijakan *land reform*. Dan bila diamati secara lebih jauh, peraturan ini dikeluarkan karena dilatarbelakangi oleh kebijakan politik pemerintahan Soeharto yang melarang keberadaan PKI di Indonesia. Hal ini terlihat dalam point *mengingat* dalam struktur peraturan terutama point 2 bahwa sesuai dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. XXV/MPRS/1966. Ketetapan ini adalah ketetapan yang melarang keberadaan PKI di Indonesia dan menyatakan bahwa PKI sebagai partai terlarang di Indonesia.

Naiknya Presiden Habibie yang menggantikan Presiden Soeharto juga setali tiga uang dengan kebijakan semasa pemerintahan Soeharto. Tidak ada perubahan yang substantif yang dihasilkan guna mewujudkan pembaruan agraria di Indonesia. Baru pada era pemerintahan Gus Dur kemudian dikeluarkan Tap MPR No. IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam. Inilah satu point penting dalam rangka melaksanakan kebijakan pembaruan agraria di Indonesia, walaupun dalam pelaksanaannya masih setengah hati. Hal ini misalnya terlihat pada tidak adanya laporan *(progress report)* dari Presiden selaku pemegang mandat dalam menjalankan ketetapan ini pada Sidang Tahunan MPR 2002 maupun Sidang Tahunan MPR 2003, dan anehnya MPR pun selaku pihak yang melakukan *assessment*, memberi pertimbangan dan masukan juga tidak mempertanyakan hasil pelaksanaan ketetapan ini.[9] Keluarnya ketetapan ini merupakan hasil dari proses amandemen UUD 1945 serta sebagai rangkaian dari kebijakan tentang penyelenggaraan dan rekomendasi kebijakan penyelenggaraan otonomi daerah.

Pada Sidang Tahunan MPR-RI Tahun 2002, ditegaskan lagi mandat dan rekomendasi bagi presiden, DPA, BPK, dan MA dalam menjalankan ketetapan MPR No. IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam. Dalam mandat dan rekomendasi tersebut diamanatkan untuk menyiapkan penyusunan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai redistribusi dan pemanfaatan sumberdaya alam, termasuk bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta menyelesaikan berbagai konflik pemanfaatan sumberdaya alam dan

[9] Usep Setiawan, "Menemukan Pintu Masuk Untuk Keluar', dalam Jurnal *Analisis Sosial* Yayasan Akatiga, Vol. 9 No. 1 April 2004 edisi Pembaruan Agraria: Antara Negara dan Pasar.

agraria yang timbul selama ini sekaligus guna mengantisipasi konflik pada masa mendatang guna mencapai keadilan dan kepastian hukum.[10]

Bahkan, pada Sidang Tahunan MPR-RI 2003 keberadaan Tap MPR No. IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam dikukuhkan kembali dengan dikeluarkannya Tap MPR No. I Tahun 2003 tentang Hasil Peninjauan Materi dan status hukum ketetapan-ketetapan MPR/MPRS, dimana disebutkan bahwa Tap MPR No. IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam tetap berlaku sampai terlaksananya semua ketentuan dalam ketetapan tersebut.[11] Bahkan, dalam Sidang Tahunan MPR-RI 2003 juga diberikan sejumlah saran agar implementasi Tap No. IX/MPR-RI/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam dapat dimasukkan dalam Tap No. V/MPR-RI/2003 tentang saran kepada lembaga-lembaga negara, dimana kepada Presiden dan DPR, MPR menyarankan antara lain:[12]

1. Untuk menyelesaikan berbagai konflik dan permasalahan di bidang agraria secara proporsional dan adil mulai dari persoalan hukumnya sampai dengan implementasinya di lapangan.
2. Presiden bersama DPR membahas undang-undang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam yang akan berfungsi sebagai UU pokok.
3. Mempermudah dan mempermurah proses sertifikasi tanah untuk rakyat kecil, khususnya para petani.
4. Dalam kaitannya dengan lingkungan hidup, MPR menyarankan kepada Presiden dan DPR untuk:
   a. membentuk lembaga atau institusi independen untuk menyusun kelembagaan dan mekanisme penyelesaian konflik agraria dan sumber daya alam guna menyelesaikan sengketa 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.
   b. Mempercepat pembahasan RUU Pelaksanaan Pembaruan Agraria, RUU Pertambangan dan Pengelolaan Sumberdaya Alam, RUU Penataan Struktur Agraria, serta RUU Penyelesaian Konflik Agraria

[10] Lihat Tap MPR No. VI/MPR/RI/2002 tentang Rekomendasi atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR-RI oleh Presiden, DPA, BPK, dan MA.

[11] Lihat Pasal 4 point 11 Tap MPR No. I Tahun 2003 tentang Hasil Peninjauan Materi dan Status Hukum Ketetapan-ketetapan MPR/MPRS.

[12] Usep Setiawan, *Op. Cit.*

dan Sumberdaya Alam.

Selain ketentuan hukum yang tertuang dalam Tap MPR, ketentuan-ketentuan lain yang menjadi dasar pembaruan agraria guna melaksanakan pembaruan agraria sejati juga telah tersedia, pada batas tertentu presiden telah mengeluarkan peraturan ini lebih operasional, sebut saja misalnya, Keputusan Presiden No. 48 Tahun 1999 tentang Tim Pengkajian Kebijaksanaan dan Peraturan Perundang-undangan dalam Rangka Pelaksanaan *Landreform*. Keppres ini mengamanatkan pembentukan Tim Pengkajian Peraturan guna menjalankan agenda landreform/Tim Landreform, yang keanggotaanya ditunjuk instansi kementerian terkait. Tim ini dalam pelaksanaannya diberi wewenang untuk membentuk tim operasional guna efektivitas pelaksanaan. Lebih jauh dalam ketentuan ini diatur pula mekanisme pertanggungjawaban, tugas tim landreform, dan jangka waktu pelaksanaan tugas.[13]

Ketentuan lain, yang terbaru sebagai upaya sinkronisasi yang timpang antara regulasi dan pelaksanaan di lapangan yang kadang masih menyiratkan kecenderungan—kalau pun tidak disebut sebagai sesuatu yang harus dilakukan—petani untuk selalu berjuang sendiri dalam menuntut hak atas tanahnya yang dirampas dan diambil alih secara sepihak oleh negara beserta aparaturnya dengan dalih untuk pembangunan adalah Keppres No. 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, tertanggal 31 Mei 2003. Keppres ini pada intinya. Mengandung mandat untuk: (1) menyempurnakan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) Tahun 1960; (2) menyiapkan data dan informasi yang dibutuhkan untuk menunjang pelaksanaan land reform; dan (3) penyerahan kewenangan pemerintah di bidang pertanahan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah (provinsi/kabupaten/kota). Keppres ini kemudian menjadi dasar baru bagi persiapan pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam di tingkat daerah sebagai bagian dari pelaksanaan mandat yang tertuang dalam Tap MPR No. IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Adanya ketentuan-ketentuan legal ini diharapkan dapat dilaksanakan agenda pembaruan agraria sebagai strategi dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat. Diharapkan persoalan kemiskinan, ketimpangan penguasaan lahan, urbanisasi, dan kelangkaan pasokan bahan pangan akibat rendahnya aktivitas

[13] Lebih jelas lihat ketentuan Keputusan Presiden No. 48 Tahun 1999 tentang Tim Pengkajian Kebijaksanaan dan Peraturan Perundang-undangan dalam Rangka Pelaksanaan Landreform.

produksi di pedesaan dapat ditanggulangi. Dengan demikian, kesejahteraan negara yang ditopang oleh melimpahnya sumberdaya alam dapat membawa dampak pada kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.

Otonomi Daerah Wujud Dinamika Politik Baru

Lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah sebagai dasar dilakukannya pelimpahan wewenang dari pusat ke daearah (desentralisasi) merupakan realisasi ditetapkannya Tap MPR No. XV Tahun 1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah. Ketentuan ini merupakan dasar yuridis diberlakukannya otonomi daerah, sebnagai produk dari kuatnya tuntutan reformasi yang diserukan seluruh elemen masyarakat. Hal ini juga sebagai upaya merombak format politik sentralisme yang berlaku selama Orde Baru berkuasa, dimana semua kewenangan dan kebijakan menjadi monopoli pemerintah pusat. Dan yang paling utama adalah desentralisasi merupakan salah satu dari tiga pilar reformasi politik, selain demokratisasi dan tata pengelolaan pemerintahan yang baik *(good governance)*, yang berawal dari lapisan masyarakat bawah (akar rumput).[14]

Tap MPR No. XV Tahun 1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah, menyebutkan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumberdaya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan antara pusat dan daerah (Pasal 1); penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan memperhatikan keanekaragaman daerah (Pasal 2).[15]

Mandat yang tertuang dalam ketentuan Tap MPR No. XV Tahun 1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah ini kemudian diperkuat dalam ketentuan Tap MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN Tahun 1999 – 2004 bidang pembangunan daerah.[16] Ketentuan ini secara khusus mengamanatkan tentang pengembangan otonomi daerah secara luas, nyata, dan bertanggung jawab dalam rangka pemberdayaan masyarakat, lembaga ekonomi, lembaga politik, lembaga hukum, lembaga keagamaan, lembaga adat, lembaga swadaya

[14] Riswandha Imawan, *"Desentralisasi, Demokratisasi, dan Pembentukan Good Governance"*, dalam Jurnal *Ilmu Politik* Asosiasi Ilmu Politik Indonesia edisi Konflik dan Kinerja Pemda, Agustus 2002.

[15] Untuk lebih jelas lihat Tap MPR No. XV Tahun 1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah.

[16] Lebih jelasnya lihat ketentuan Tap MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN Tahun 1999 – 2004 bidang pembangunan daerah.

masyarakat, serta seluruh potensi masyarakat dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Amanat ketetapan tersebut memuat tiga prinsip dasar[17] yaitu:

1. Otonomi luas, yaitu keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali wewenang di bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan lain yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah.
2. Otonomi "Nyata", adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu secara nyata ada dan diperlakukan serta tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah.
3. Otonomi yang "bertanggung jawab" adalah perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan RI.

Pelaksanaan otonomi daerah dengan prinsip otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab diletakkan dan difokuskan pada daerah tingkat kabupaten/kota, sedang otonomi tingkat provinsi adalah otonomi terbatas yang meliputi kewenangan lintas kabupaten/kota, kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan oleh daerah kabupaten/kota, serta kewenangan di bidang pemerintahan tertentu. Sesuai ketentuan yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, pelaksanaan sistem pemerintahan pusat ke daerah menggunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.[18]

Dalam asas desentralisasi diperoleh keuntungan karena daerah diberi wewenang membuat peraturan sendiri sesuai dengan kondisi daerahnya, terutama dalam menunjang kemajuan daerahnya, guna meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan, memotong alur birokrasi yang panjang, dan pengembangan ide demokratisasi. Daerah dapat menentukan kebijaksanaannya sendiri sepanjang tidak melanggar undang-undang atau peraturan yang

[17] Budiyanto, *Dasar-dasar Tata Negara,* Erlangga 2000. hal. 107.
[18] Lihat UU No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah.

di atasnya. Asas ini diharapkan menghasilkan pemerintahan lokal dengan pemberian kewenangan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah.

Keluarnya ketentuan Tap MPR No. XV Tahun 1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah, TAP MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN Tahun 1999 – 2004 bidang pembangunan daerah, yang dijabarkan dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang otonomi daerah lalu UU No. 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah serta rancangan peraturan pemerintah lainnya, telah mengakibatkan terjadinya perubahan dalam konjungtur struktur organisasi pemerintahan daerah.

Dibentuknya dewan pertimbangan otonomi daerah sebagai organ baru dalam struktur pemerintahan daerah telah memunculkan banyaknya keinginan daerah untuk membentuk provinsi dan kabupaten/kota yang baru dalam rangka pemekaran daerah. Organ baru dewan pertimbangan otonomi daerah merupakan ketentuan yang tertuang dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang otonomi daerah. Dewan ini bertugas memberikan pertimbangan kepada presiden, menyangkut pembentukan, penghapusan, dan pemekaran daerah; perimbangan keuangan antara pusat dan daerah; dan kemampuan daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan kewenangan tertentu yang diketuai oleh Mendagri, Menkeu, Mensesneg, dan menteri lain sesuai kebutuhan serta ditambah dari perwakilan asosiasi pemerintah daerah dan wakil-wakil daerah yang dipilih oleh DPRD yang bertanggung jawab kepada presiden.

Adanya organ baru tersebut kemudian memunculkan inisiatif elit politik daerah untuk berlomba-lomba dalam melakukan pemekaran wilayah. Hingga empat tahun efektivitas pemberlakuan otonomi daerah telah mengakibatkan bertambahnya jumlah propinsi dan kabupaten/kota. Di sisi lain, pemberlakuan otonomi daerah ternyata telah membawa dampak pada munculnya kecenderungan yang kuat menyangkut tuntutan ekonomi-politik yang datang bergelombang dari daerah.

Beragam persoalan telah mengikuti pemberlakuan otonomi daerah, berbagai kalangan bahkan menganggap bahwa pemberlakuan otonomi daerah masih dipenuhi keraguan dan dijalankan setengah hati. Argumentasi ini muncul menyangkut pada pelimpahan wewenang dari pusat ke daerah, yang tidak diimbangi dengan perubahan mendasar dalam hal penguatan kemampuan daerah dalam aspek pendanaan. Hal lain adalah menyangkut minimnya partisipasi masyarakat sipil, karena bagaimana pun hal ini menjadi prioritas

dalam periode reformasi dan demokratisasi di Indonesia.[19] Hal lain yang muncul sebagai riak ketidakpuasan dalam pemberlakuan otonomi daerah adalah munculnya kecurigaan daerah menyangkut realisasi atas komitmen politik pemerintah pusat melaksanakan otonomi daerah, serta tidak terakomodasinya tuntutan dari daerah menyangkut kerangka desentralisasi yang dikembangkan berdasarkan UU No. 22 dan 25 Tahun 1999 dalam menjalankan dan mendapatkan otonomi yang lebih besar di tingkat provinsi.[20] Dan tak kalah menarik adalah melihat kecenderungan yang ada di tingkat pemerintah daerah dan elit politik daerah yang cenderung menjadi "raja-raja kecil" di daerah.

Kecenderungan setengah hati dan keinginan memperlambat pelaksanaan desentralisasi juga nampak dilakukan oleh pemerintah pusat, antara lain, penetapan secara sepihak oleh beberapa departeman tentang pentahapan penyerahan wewenang kepada daerah, tidak dijalankannya pembuatan ratusan keppres tentang pelayanan minimum yang diperlukan sebagai pedoman untuk muatan peraturan daerah tentang berbagai bidang pelayanan pemerintah, dan yang penting adalah dicabutnya kewenangan di bidang pertanahan melalui sebuah keppres dan surat edaran Mendagri/Kepala Badan Pertanahan Nasional.[21]

Terlepas dari semua persolan dan evaluasi yang terjadi dalam pelaksanaan otonomi daerah, inilah dinamika politik baru yang terjadi di Indonesia, yang bermula dari tuntutan reformasi, yang juga menuntut diubahnya tata pengelolaan pemerintahan sentralistik, dimana negara menjadi titik sentral dalam menentukan gerak kehidupan daerah. Harapannya, dengan adanya otonomi daerah maka daerah memiliki kewenangan dalam mengatur dan mengelola sebagian besar urusan domestik kedaerahannya. Ini menjadi wahana dalam pembelajaran daerah mengenai tanggung jawab, yang pada akhirnya berujung pada upaya demokratisasi, kemandirian, kreatif, dan inovatif bagi pemerintahan daerah. Yang utama adalah terciptanya pelayanan publik yang lebih baik, masyarakat menjadi lebih sejahtera, dan menghilangkan ketimpangan antar daerah.

---

[19] Faisal H. Basri, "Peluang dan Tantangan Otonomi Daerah", pengantar dalam buku *Otonomi Daerah Evaluasi dan Proyeksi*, diterbitkan oleh Partnership dan Divisi Kajian Demokrasi Lokal. Cet. I, November 2003.

[20] *Ibid.*

[21] M. Ryaas Rasyid, "Otonomi Daerah: Latar Belakang dan Masa Depannya", dalam *Jurnal Ilmu Politik* Asosiasi Ilmu Politik Indonesia edisi Konflik dan Kinerja Pemda, Agustus 2002.

Reformasi Agraria dalam Pusaran Otonomi Daerah

Sebagaimana disebutkan di atas, pelaksanaan reforma agraria dalam konteks Indonesia adalah guna melakukan penataan kembali sistem agraria agar dapat menjadi dasar pembangunan ekonomi rakyat dan juga sebagai upaya dalam menyelesaikan persoalan-persoalan yang timbul akibat diabaikannya hak-hak rakyat atas tanah dan sumberdaya alamnya. Pembaruan agraria mengandung sejumlah agenda pokok, yaitu merombak struktur penguasaan tanah dan sumberdaya alam lainnya yang timpang; sebagai upaya dalam menyelesaikan konflik dan sengketa agraria maupun dalam konflik pengelolaan sumberdaya alam yang berpegang pada prinsip keadilan serta mengedepankan kepentingan rakyat; melakukan perubahan, perombakan, dan perbaikan sistem hukum agraria dan peraturan yang mengatur penguasaan dan pengelolaan sumberdaya alam yang meminggirkan kepentingan dan kepemilikan rakyat atas sumberdaya tersebut; menetapkan prinsip-prinsip baru dalam pengelolaan sumberdaya alam yang berpegang pada prinsip keadilan, keberlanjutan, dan menghargai hak-hak masyarakat lokal; mengubah orientasi politik dan perilaku birokrat yang berhubungan dengan penguasaan, pengelolaan, dan pemanfaatan tanah serta sumberdaya alam lainnya.

Keseluruhan agenda pokok dan hakikat yang terkandung dalam agenda pembaruan agraria menunjukkan bahwa pembaruan agraria merupakan instrumen bagi sebuah sistem ekonomi sosial kerakyatan yang berbasis di pedesaan dengan memperhatikan keanekaragaman kondisi sosial, redistribusi kepemilikan tanah *(landreform)* yang pada ujungnya bermuara pada terciptanya dasar sistem ekonomi yang melibatkan seluruh tenaga kerja mayoritas, dan tentu saja akan diikuti dengan dampak ikutannya. Inilah idealisasi dari tuntutan pelaksanaan reforma agraria yang menemukan wujud nyata dalam agenda *landreform*.

Di sisi lain, munculnya dasar yuridis diberlakukannya otonomi daerah merupakan produk dari kuatnya tuntutan reformasi yang diserukan seluruh elemen masyarakat. Sebagai upaya merombak seluruh format politik sentralisme yang berlaku selama orde baru berkuasa, hal ini akan memangkas semua kewenangan, kebijakan yang selama ini dimonopoli pemerintah pusat. Daerah diberi wewenang membuat peraturan sendiri sesuai dengan kondisi daerahnya, terutama dalam menunjang kemajuan daerahnya, guna meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan, memotong alur birokrasi yang panjang, mengembangkan ide demokratisasi dan kewenangan daerah

dalam menentukan kebijaksanaannya sendiri sepanjang tidak melanggar undang-undang atau peraturan di atasnya. Hal ini telah membawa implikasi langsung terhadap pelaksanaan reforma agraria.

Implikasi tersebut mengakibatkan terbengkalainya pelaksanaan pembaruan agraria. Beberapa implikasi yang mengakibatkan terbengkalainya pelaksanaan pembaruan agraria yaitu:

1. Menguatnya stigma negatif dan upaya kriminalisasi yang kerap menimpa petani dalam menuntut pengembalian hak atas tanah dan akses terhadap sumberdaya alam lainnya. Walaupun fenomena ini telah muncul sejak masa Orde Baru, tetapi rantai kekuasaan munculnya stigmatisasi dan kriminalisasi bertambah panjang dan menemukan pola barunya. Selama Orde Baru upaya peng-kriminalan menjadi upaya efektif aparat keamanan terhadap tuntutan-tuntutan petani. Kini setelah otonomi daerah diberlakukan aparat birokrasi daerah pun mengambil alih peranan itu. Bahkan, antara elit politik lokal berkolaborasi dengan aparat keamanan, dan kecenderungan adanya inisiasi pen-stigmaan dan peng-kriminalan dominan yang dilakukan elit politik lokal. Kasus-kasus petani disertai penangkapan dan tindak kekerasan terhadap petani yang terjadi baru-baru ini semakin menguatkan hal itu. Seperti kasus Manggarai, kasus Subang, kasus Lombok.
2. Munculnya peraturan-peraturan daerah (Perda) yang merampas tanah warga guna menjalankan program pengadaan tanah dengan dalih untuk kepentingan umum. Hal ini mengakibatkan rakyat menjadi korban atas pelaksanaan sebuah peraturan perundang-undangan.[22]
3. Adanya kecenderungan yang muncul di kalangan elit politik lokal, dalam rangka memperbanyak pendapatan asli daerah (PAD), mereka (baca: elit politik lokal) memperbesar kewenangan dalam mengeksplorasi potensi sumberdaya alam dan sumber-sumber agraria lain yang ada di daerahnya, yang lebih banyak menguntungkan elit politik lokal tanpa disertai kontrol dari masyarakat karena lemahnya kesadaran kritis tentang kebijakan otonomi dan tentu saja mengabaikan cita-cita mewujudkan kesejahteraan rakyat.[23]
4. Belum adanya *political will* yang tinggi dari pemerintah pusat guna menjalankan agenda pembaruan agraria. Fakta terbaru adalah dengan atau tan-

[22] Lihat Surat Kabar Harian *Surya*, "Tim Unair Siap Bela Korban Perda Tanah," Rabu, 25 Agustus 2004.

[23] Lihat Surat Kabar Harian *Kompas*, "Pelaksanaan Otonomi Daerah Harus Dikontrol," 26 Agustus 2004

pa otonomi daerah, dikeluarkannya Perpu No. 1 Tahun 2004 tentang Pertambangan di Kawasan Hutan Lindung, yang tetap memberikan hak kepada pemegang HPH untuk mengeksplorasi dan mengeksploitasi sumber daya alam di Indonesia. Keluarnya keputusan ini mengindikasikan "kemenangan" kepentingan ekonomi dan perolehan uang yang mengalahkan kepentingan hajat hidup masyarakat dan tentu saja kelestarian serta keselamatan lingkungan.[24]

5. Data terakhir yang penulis dapat, sekarang sedang dilakukan revisi terhadap UUPA yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Proses revisi ini merupakan wewenang yang diberikan oleh Presiden terhadap BPN, melalui Keppres No. 34/2003. Hasil revisi yang dilakukan menuai berbagai kritik dari elemen masyarakat. Kritik itu berupa hilangnya semangat populis dari UUPA karena namanya diganti menjadi Undang-Undang Sumberdaya Agraria (UUSDA), yang identik kepada kepentingan modal, kritik lainnya menganggap bahwa hasil revisi tidak berniat menjalankan pembaruan agraria, prinsip *landreform* yang dijalankan sangat ramah terhadap pasar, yang merugikan petani dan masyarakat miskin lainnya,[25] tidak mencerminkan kebijakan negara yang memudahkan petani untuk mendapatkan tanah, tidak nampak adanya keinginan pemerintah untuk mempercepat pelaksanaan pembaruan agraria.[26]
6. Munculnya desakan beberapa elemen *civil society* untuk membentuk Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNuPKA), sebagai jembatan menuju pelaksanaan agenda pembaruan agraria, menunjukkan bahwa pelaksanaan pembaruan agraria memang masihlah menjadi agenda yang harus terus diperjuangkan, mengingat masih banyaknya konflik-konflik agraria baik telah manifes maupun yang masih latent.

Data dan fakta-fakta ini hanya sebagian kecil dari fakta lain yang menandakan bahwa pelaksanaan otonomi daerah dilakukan dengan tujuan merombak format politik sentralisme yang berlaku selama Orde Baru berkuasa, yang merupakan pilar reformasi politik guna mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*), menumbuhkan partisipasi masyarakat hingga lapisan masyarakat bawah (akar rumput) dan demi mewujudkan kesejahteraan rakyat. Namun, hal ini belum menyentuh persoalan pembaruan agraria,

[24] Surat Kabar Harian *Kompas* dalam edisi *Fokus* "Hutan Lindung Boleh 'Digunduli", 24 Juli 2004.
[25] Lihat *Ladang Pembebasan* buletin terbitan KPA Edisi II/Tahun I/kpa – Mei 2004.
[26] Siaran Pers HKTI & FSPI, "Petani Tolak RUU Sumberdaya Agraria", *Kompas*, 24 Juli 2004.

walaupun perangkat *legal* sebagai dasar yuridis pelaksanaannya telah dikeluarkan dan cukup tegas mengamanatkan pelaksanaan reforma agraria.

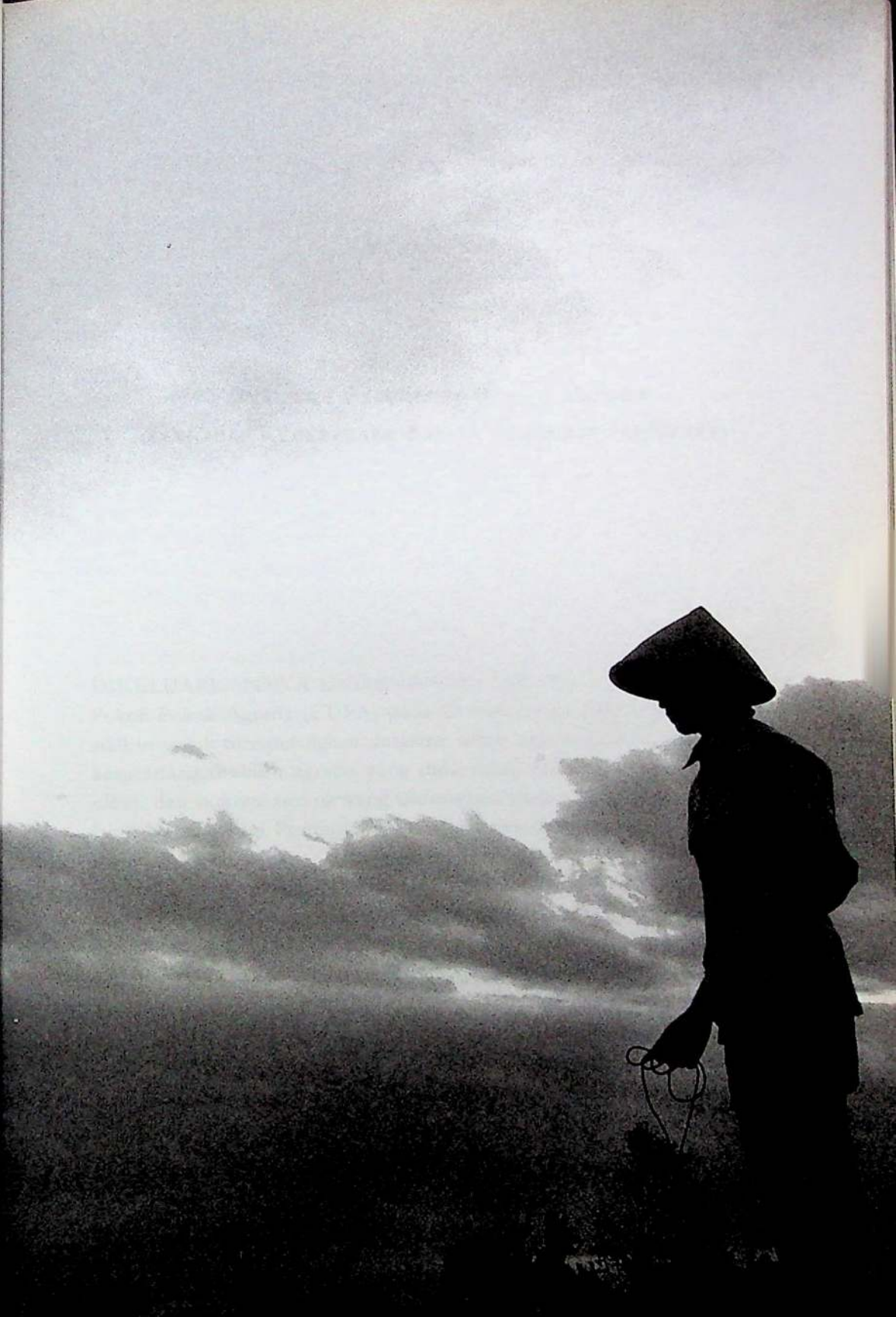
Penutup

Setelah empat tahun pelaksanaan otonomi daerah yang diikuti dengan terjadinya desentralisasi berbagai kewenangan yang selama ini dikuasai pemerintahan pusat ternyata agenda reforma agraria dimana pengaturan, redistribusi tanah dan/atau lahan-lahan yang tidak produktif dilakukan demi kesejahteraan hajat hidup rakyat belumlah terlaksana. Walaupun hal ini sudah dimandatkan dalam Tap MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam, UUPA No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria—saat ini sedang dilakukan proses amandemen yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional sebelum diserahkan ke DPR untuk disahkan—tetapi mandat yang telah diamanatkan tersebut belumlah dilaksanakan. Hal ini berkaitan dengan *politicall will* dari pemerintah (baca: negara) yang belum menunjukkan itikad baik dalam mewujudkan pembaruan agraria (kesejahteraan rakyat).

Dengan demikian, ada baiknya kita mengutip perkataan Dianto Bachriadi (anggota Dewan Pakar KPA) yang menyatakan bahwa penting sekali untuk tetap mengingat bahwa pembaruan agraria adalah suatu program politik, bukan program teknokratik, sehingga untuk mengubah keseluruhan struktur kekuasaan dalam lapangan agraria dan pertanian harus ditempatkan tidak semata dalam kerangka penegakan hukum di jalan konvensional. Hal ini pun diperkuat oleh Putzel yang mengatakan bahwa reforma agraria adalah sebuah program yang multidimensional yang melintasi rentang-rentang masalah ekonomi, politik, dan sosial.[27]

Ini berarti bahwa berubahnya format politik kekuasaan di Indonesia yang ditandai dengan pelaksanaan otonomi daerah tidak membawa dampak ikutan terhadap pelaksanaan pembaruan agraria. Bahkan, bisa dikatakan, inilah babak baru dari episode lama perjuangan pembaruan agraria di Indonesia.

[27] Noer Fauzi, *Naskah Akademik Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNuPKA)*, disampaikan dalam Semiloka di Jakarta 22-23 Juni 2004. hal. 25.



4

NI'MATUL HUDA

DUALISME PENERAPAN HUKUM AGRARIA TERHADAP KEBERADAAN *SULTAN GROUND* DI YOGYAKARTA

DIKELUARKANNYA UNDANG-UNDANG No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) pada 23 September 1960 antara lain dimaksudkan untuk menghilangkan dualisme dalam peraturan perundang-undangan keagrariaan (hukum agraria yang didasarkan pada hukum adat pada satu pihak dan hukum agraria yang didasarkan pada hukum Barat pada pihak lain). Namun, bagi Propinsi DIY dualisme tersebut tetap ada, bahkan waktu itu UUPA belum dapat diberlakukan. Hal tersebut dapat dimaklumi karena jauh sebelumnya UUPA di DIY telah terdapat peraturan perundang-undangan daerah di bidang pertanahan yang dikeluarkan berdasarkan UU No. 3 Tahun 1950 jo UU No. 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, berupa *Rijksblad-Rijksblad* dan Peraturan-Peraturan Daerah.

Belum berlakunya UUPA di DIY mengakibatkan timbulnya dualisme dalam hukum pertanahan, di satu pihak berlaku peraturan perundang-undangan daerah, dan di pihak lain berlaku peraturan pemerintah pusat. Dualisme dalam hukum agraria di DIY jelas akan menimbulkan ketidakpastian

hukum serta tidak memberikan dukungan terwujudnya pembenahan kesatuan (unifikasi) hukum nasional.

UUPA baru dapat diberlakukan di DIY pada tahun 1984, yaitu sejak dikeluarkannya Keputusan Presiden No. 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya UUPA di DIY. Keppres tersebut menegaskan bahwa pelaksanaan pemberlakuan UUPA secara penuh di Propinsi DIY diatur oleh Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 66 Tahun 1984 tentang pelaksanaan pemberlakuan sepenuhnya UU No. 5 Tahun 1960 di Propinsi DIY.

Pemberlakuan sebuah UU dengan Keputusan Presiden bagi satu daerah sesungguhnya tidaklah lazim. Karena sejak UU itu dinyatakan berlaku di seluruh Indonesia maka ia dengan sendirinya telah sah berlaku di masyarakat, kecuali apabila UU tersebut memberikan pengecualian. Di samping itu, untuk berlakunya suatu peraturan perundang-undangan dikenal suatua kaidah hukum *lex posteriori derogat lex priori* yaitu undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu. Maka dari itu, pemberlakuan UUPA di DIY tidak perlu diatur dengan Keputusan Presiden, tetapi daerah secara bertahap harus melakukan penyesuaian peraturan yang lebih tinggi.

Meskipun oleh Keppres dan Kepmendagri dinyatakan bahwa UUPA berlaku sepenuhnya di DIY, tetapi untuk tanah-tanah swapraja atau bekas swapraja masih menghadapi kendala dalam pelaksanaannya karena diktum Keempat UUPA menentukan:

A. Hak-hak dan wewenang atas bumi dan air dari swapraja atau bekas swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya undang-undang ini hapus dan beralih kepada negara.
B. Hal-hal yang bersangkutan dengan ketentuan dalam huruf A di atas diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Maka, dengan sendirinya tanah-tanah bekas swapraja tersebut tidak dapat segera dialihkan karena sampai saat ini peraturan pemerintah sebagaimana dimaksud di atas belum berakhir.

Dengan rentang waktu yang sangat panjang, yakni sejak tahun 1960 sampai dengan 2004 *political will* pemerintah tidak juga muncul untuk menyelesaikan persoalan ini. Untuk sementara dapat disimpulkan, dikeluarkannya Keppres No. 33 Tahun 1984 maupun Kepmendagri No. 66 Tahun 1984 sesungguhnya tidak memiliki makna yang signifikan bagi penyelesaian

persoalan pertanahan DIY, karena proses peralihan itu belum juga dapat dilakukan sehingga dualisme masih berlangsung hingga hari ini.

Sejarah Pertanahan di DIY

Sebagaimana diketahui, di daerah Surakarta dan Yogyakarta dulu berlaku *Vorstenlanden*—semua tanah dianggap kepunyaaan raja. Rakyat hanyalah sekedar memakainya saja (*anggadhuh*). Mereka ini diwajibkan menyerahkan sebagian (½ atau S!) dari hasil tanahnya kepada raja. Jika yang dikuasainya itu tanah pertanian atau melakukan kerja paksa jika tanahnya pekarangan. Kepada anggota-anggota keluarganya dan hamba-hambanya yang berjasa atau setia, oleh raja (para patuh) diberikan tanah-tanah sebagai nafkah. Pemberian tanah itu disertai pula pelimpahan hak raja atas bagian hasil tanah tersebut di atas. Mereka pun berhak menuntut kerja paksa. Stelsel ini disebuut stelsel *apanage*.[1]

Untuk memungut sebagian hasil tanaman rakyat itu ditempatkanlah oleh raja atau pemegang *apanage* orang-orang yang disebut *bekel*. Para bekel ini mendapat seperlima dari tanah rakyat. Yang dimiliki rakyat tinggal 4/5. Dari sisa ini ½ diminta oleh pengusaha. Jadi, tanah yang diusahakan sendiri oleh rakyat tinggal 2/5 saja. Selain itu, rakyat wajib melakukan pekerjaan bagi pengusaha yang sama dengan yang dilakukannnya untuk mengusahakan yang ½ atau S! itu jika ia menanaminya sendiri dengan tanaman rakyat. Dengan demikian, terjaminlah bagi pengusaha dua hal sekaligus, yaitu tanah dan tenaga buruh cuma-cuma. Kalau pekerjaan yang harus dilakukan itu melebihi pekerjaan biasa, maka rakyat barulah diberi upah.

Untuk memberi kedudukan yang layak kepada rakyat tani dan mengurangi penyalahgunaan yang akan menambah beban rakyat diadakanlah reorganisasi hukum agraria, yakni berupa penghapusan *stelsel apanage* pada tahun 1914 (di Surakarta). Masa-masa sebelum reorganisasi itu disebut masa 'Kepatuhan' dan 'Kebekelan', diatur berdasarkan *Pranatan Patuh* 1863. Werner

Roll menulis bahwa reorganisasi yang dilaksanakan antara tahun 1912 dan 1918 menghasilkan aturan-aturan baru, yakni:[2]

1. Penghapusan sistem feodal beserta tindakan-tindakan sewenang-wenang

[1] Werner Roll, *Struktur Pemilikan Tanah di Indonesia: Studi Kasus Daerah Surakarta-Jateng*, Rajawali, Jakarta, *1983*. Hlm. 45

[2] *Ibid*, Hlm. 57.

sudah membudaya.

2. Beberapa kesatuan tempat tinggal (desa; dukuh; kebekelan) digabung menjadi kesatuan administrasi baru seperti kelurahan atau desa praja.
3. Raja melepaskan hak-hak mereka atas sebagian terbesar dari tanah yang termasuk wilayah kesatuan administrasi ini, yang kemudian menjadi wewenang *anggadhuh* (hak milik pribumi) anggota masyarakat desa.
4. Diadakan pembagian baru dari persil-persil tanah dan tanah garapan untuk penduduk desa dan disesuaikan pada kebutuhan tertentu dari usaha pertanian Belanda.

Dengan reorganisasi ini, kebekelan-kebekelan digabungkan menjadi kelurahan-kelurahan yang mempunyai tugas administratif. Dibentuklah pemerintahan kelurahan dan dibuat pula register-register untuk mencatat keadaan tanah. Semua tanah diambil kembali oleh raja dan para bekas pemegang *apanage* mendapat tunjangan berupa uang setiap bulan. Raja memberikan tanahnya dengan hak milik kepada kelurahan-kelurahan sebagai hak milik komunal. Lebih lanjut Werner Roll menulis:[3]

"Hak milik tanah tersebut beserta hak-hak istimewanya tetap di tangan raja-raja demi "kepentingan umum", yaitu *de facto* hak-hak ini dimaksud untuk kepentingan raja-raja atau bagi usaha pertanian Belanda. "Hak milik komunal pribumi" yang diberikan kepada desa sebagai instansi yang mengawasi tanah milik secara formal, sebetulnya tidak lebih daripada hanya sebagai hak pakai secara komunal dan sangat terbatas."

Kepada rakyat diberi hak pakai turun-temurun atas 4/5 bagian dari sawah dan tegalan dari satu kelurahan, sedangkan yang 1/5 bagian disediakan untuk tanah jabatan, tanah *pengarem-arem,* dan tanah kas desa. Bekel yang dianggap cakap diberi tempat di pemerintahan kelurahan dan menerima tanah jabatan sebagai pamong kelurahan. Kalau ia tidak duduk dalam pemerintahan kelurahan, maka untuk selama hiduupnya ia mendapat tanah *pengarem-arem* ini digabungkan dengan tanah kas desa.

Dengan *Rijksblad Kasultanan* (selanjutnnya disingkat RK) tahun 1918 No. 16 dan *Rijksblad Paku Alaman* (disingkat RPA) tahun 1918 No. 18, kedua kerajaan itu menyatakan kekuasaannya atas tanah dalam wilayah kerajaannya sebagai berikut:

> "*Sakabehe bumi kang ora ana tanda yektine kadarbe ing liyan mawa wewenang* eigendom, *dadi bumi kagungane kraton ingsun Ngayogyakarta* (semua bumi

[3] *Ibid.*

yang tidak terbukti dimiliki oleh orang lain dengan *hak eigendom*, adalah kepunyaan kerajaan(ku) Ngayogyakarta."

Atas dasar pernyataan *domein* itu, Pemerintah Kasultanan dan Paku Alaman memberikan *hak pakai wewenang anggadhuh* kepada desa-desa (Pasal 3 ayat (1)) yang harus dibentuknya. Kemudian berdasarkan RK No. 6 Tahun 1962 dan RPA No. 26 Tahun 1925 *hak anggadhuh* dari desa itu diubah menjadi *hak andharbeni atau wewenang andharbeni*. Tanah-tanah yang berada di luar ketentuan Pasal 3 ayat (1) tersebut tidak termasuk wewenang desa (RK No. 11 Tahun 1911 dan RPA No. 15 Tahun 1919). Namun demikian, bila Pemerintah Kasultanan atau Paku Alaman tidak memakainya, desa dapat menggunakan atau dapat mohon untuk dijadikan tanah desa atau tanah rakyat.[4]

Atas tanah-tanah yang berada di bawah kekuasaan desa diberi wewenang antara lain:

1. Menentukan peruntukan (Pasal 4 jo Pasal 7 RK No. 16 Tahun 1918 dan RPA No. 18 Tahun 1918) sebagai berikut:
   a. Tanah *bengkok* (gaji) bagi pejabat-pejabat desa yang masih aktif;
   b. Tanah *pengarem-arem* (pensiun) bagi pejabat-pejabat desa yang telah berhenti dengan hak mendapat pensiun;
2. Mengatur sendiri mengenai:
   a. Memindahkan sementara, misalnya menjual sewa (*adol sewa*).
   b. Memindahkan untuk dipakai turun-temurun dengan memperhatikan ketentuan Pasal 4 RK No. 16 Tahun 1918 dan RPA No. 18 Tahun 1918.
3. Mengatur dan mengawasi agar tidak timbul penumpukan atau akumulasi tanah pada seseorang (RK No. 16 Tahun 1930 dan RPA No. 39 Tahun 1928). Ketentuan mengenai berapa luas tanah yang dapat dikuasai seorang hingga dapat dinilai sebagai tuan tanah diserahkan kepada masing-masing desa mengingat keadaan setempat saja. Dalam praktik tergantung kepada aktivitas desa, diadakan atau tidak.
4. Memutus masalah-masalah pemindahan hak atas tanah yang dilakukan dengan cara *lintiran* (warisan).

Dalam melaksanakan kewenangan-kewenangan tersebut desa dibatasi oleh peraturan, bahwa desa tidak boleh memperalihkan untuk selama-lama-

[4] Soedarso, "Pengaruh Undang-Undang Pokok Agraria terhadap Tanah Adat di Daerah Istimewa Yogyakarta", dalam BPHN, *Simposium Undang-Undang Pokok Agraria dan Kedudukan Tanah-tanah Adat Dewasa Ini*, Cetakan Pertama, Binacipta, Jakarta, 1987, Hlm. 297.

nya dan membebani tanah desa dengan hutang, kecuali dengan kuasa tertulis dari Bupati atau Asisten Residen yang bersangkutan (Pasal 13 sub b RK No. 22 Tahun 1918 dan RPA No. 24 Tahun 1918). Perizinan dari Asisten Residen ini secara diam-diam dihapus oleh Pasal 2 ayat (1) RK No. 23 Tahun 1925.

Selain itu, wewenang *andarbeni* ini dapat dicabut (*kapundut kondur*) apabila:

1. Dalam waktu 10 tahun berturut-turut tidak dikerjakan atau tidak didiami (Pasal 3 ayat (2) RK No. 16 Tahun 1918 dan RPA No. 18 Tahun 1918);
2. Diperlukan untuk kepentingan umum dengan penggantian kerugian (Pasal 5 jo Pasal 6).

Dengan adanya reorganisasi, maka tanah-tanah yang berhubungan dengan kepentingan raja beserta keluarganya sebenarnya tidak mengalami perubahan.

Yang mengalami perubahan adalah hak yang berhubungan dengan kepentingan rakyat. Hak-hak tersebut dapat dikemukakan sebagai berikut:[5]

1. Hak pakai turun-temurun

   Pemberian hak pakai turun-temurun/hak *anganggo turun-temurun* lahir sebagai akibat dikeluarkannya RK No. 16 Tahun 1918 dan RPA No. 18 Tahun 1918, sebagai upaya untuk memberikan hak yang lebih kuat kepada rakyat. Hak semacam ini hanya diberikan kepada rakyat di Kabupaten Gunung Kidul dan Kulon Progo. Di kedua daerah ini sebelum reorganisasi disebut tanah *maosan dalem* sebab digunakan *lungguh* para *Patuh*. Namun, dengan dihapuskannya Patuh, tanah tersebut kemudian diberikan kepada rakyat dengan *hak anganggo turun-temurun* dengan kewajiban membayar pajak.

2. Hak *andarbeni* (memiliki)

   Hak ini diberikan kepada para pemakai tanah di dalam Kotapraja Yogyakarta berdasarkan RK No. 23 Tahun 1925 Bab I angka 2. Terhadap tanah-tanah yang telah diberikan kepada rakyat, baik hak *anganggo turun-temurun* maupun hak *andarbeni*, dikenakan kewajiban untuk membayar pajak (RK No.24 Tahun 1925 Bab I angka 1). Di samping kewajiban membayar pajak, ada juga larangan mengalihkan, menyewakan, ataupun meng-*gadhuh*-kan hak milik atas tanahnya kepada bukan

[5] Ni'matul Huda. *Hubungan Koordinasi antar Pemerintah Propinsi DIY dengan Keraton Yogyakarta dalam Pengaturan Pertanahan*, Tesis, Pascasarjana Fakultas Hukum UNPAD, Bandung, 1997.

orang bangsa Jawa (Indonesia) sebagaimana tercantum dalam RK No. 23 Tahun 1925 Bab IV. Peralihan hak *andarbeni,* baik untuk selama-lamanya ataupun sementara (*liyeran, sende),* hanya dapat terjadi dengan cara balik nama dan pencatatan perubahan dalam daftar pendaftaran tanah di Kantor Urusan Tanah. Demikian pula peralihan yang didasarkan *lintiran*/warisan.

3. Hak pungut hasil
   Hak ini merupakan hak yang dapat dimiliki oleh seseorang dengan cara menanami atau mengusahakan terhadap tanah bukan miliknya dengan seizin Kepala Persekutuan (Kepala Desa).
4. Hak didahulukan
   Hak yang dimiliki oleh seseorang dari warga persekutuan terhadap orang dari warga persekutuan lain; dengan demikian orang tersebut memperoleh hak-hak didahulukan dari warga luar yang sama-sama menghendaki untuk mengerjakan tanah yang bersangkutan.
5. Hak blengket
   Hak ini merupakan hak untuk didahulukan membeli tanah yang letaknya bersebelahan jika tanah tersebut akan dijual. Jika hak ini tidak digunakan, maka hak tersebut diberikan kepada orang lain yang sewarga, dengan syarat harga umum atau yang telah disepakati.

Meskipun secara *de jure* tanah dikuasai oleh Sultan, tetapi secara *de facto* tanah-tanah tersebut telah didistribusikan kepada orang per orang atau golongan untuk digunakan menurut kebutuhannya masing-masing.

Setiap orang atau badan hukum yang menggunakan tanah Keraton diwajibkan membuat perjanjian, yaitu:

1. Tanah Keraton oleh pemakainya tidak dapat dipindahtangankan, hanya hak-hak sementara di atasnya (magersari, *ngindung*, hak pakai, hak guna bangunan dapat dialihkan).
2. Tiap-tiap pemindahan hak sementara di atas tanah Keraton harus dengan izin Keraton.
3. Semua warga negara RI dapat mengadakan peralihan-peralihan hak sementara tersebut di atas.
4. Karena UUPA khususnya PP No. 10 Tahun 1961 di DIY hanya berlaku terhadap tanah-tanah bekas hak Barat (*eigendom* dan *postal),* maka tanah-tanah di luar hak tersebut belum mendapat Tanda Bukti Hak/Sertifikat

seperti dimaksud dalam PP No. 10 Tahun 1961.

5. Kecuali tanah Keprabon (untuk Keraton dan perlengkapannya), tanah-tanah di luarnya dapat dimagersarikan/diindungkan.
6. Dalam lingkungan tembok benteng semua orang dapat *ngindung/magersari* kecuali orang asing dan keturunan asing.
7. *Ngindung/magersari* tidak dengan jangka waktu tertentu dan akan berakhir jika hak *ngindung/magersari* dikembalikan, dicabut, dialihkan, *pengindung/magersari* meninggal.
8. Jika *pengindung/magersari* tidak menaati syarat-syarat perjanjian, haknya dapat dicabut.
9. *Magersari* tidak dikenakan uang sewa tanah, tetapi *ngindung* dikenakan uang sewa tanah (penanggalan).

Perlu dikemukakan di sini bahwa akhir periode kedua (reorganisasi agraria) ini tidak bisa dipastikan waktunya karena sekitar tahun 1950-an terjadi banyak peristiwa penting yang berkaitan dengan bidang agraria, seperti dihapuskannya pajak kepala tahun 1946, diganti pajak tanah dan pajak pendapatan tahun 1951, dan diberikannya hak milik perseorangan turun-temurun tahun 1954.

Secara umum Selo Soemardjan menyimpulkan bahwa sebelum perubahan hukum tanah pada tahun 1918 kaum tani hanya mempunyai kewajiban, tidak mempunyai hak; antara tahun 1918 sampai dengan tahun 1951 mereka mempunyai kewajiban dan hak; dan sejak dihapuskannya pajak tanah pada tahun 1951 mereka hanya mempunyai hak dan boleh dikata tidak mempunyai kewajiban.[6]

Kendala dalam Penyelesaian Status Tanah Bekas Swaparaja

Indikasi yang menghambat Pemerintah Propinsi DIY dalam menyelesaikan status hukum tanah Keraton Yogyakarta, antara lain, karena faktor: (a) hukum atau peraturan; (b) status tanah; (c) kelembagaan; dan (d) budaya.

Pertama, hukum atau peraturan. Jauh sebelum terbentuknya DIY telah diatur berbagai peraturan perundang-undangan dalam bidang keagrariaan—sebagaimana tertuang dalam RK maupun RPA yang berdasar Pasal 4 ayat (4) UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY—masih tetap berlaku. Atas dasar kewenangan otonom yang diberikan oleh UU tersebut,

[6] Selo Soemardjan. *Perubahan Sosial diYogyakarta*, Gadjah Mada University Press, 1991, Hlm 177.

Pemerintah DIY mengeluarkan beberapa peraturan daerah yang mengatur urusan keagrariaan, yaitu Perda No. 5 Tahun 1954 tentang Hak atas Tanah di DIY; Perda No. 10 Tahun 1954 tentang Pelaksanaan Putusan Desa mengenai Peralihan Hak *Andarbe* dari Kelurahan dan Hak *Anggono* Turun-temurun atas Tanah dan Perubahan Jenis Tanah di DIY; Perda No. 11 Tahun 1954 tentang Peralihan Hak Milik Perseorangan Turun-temurun atas Tanah; dan Perda No. 12 Tahun 1954 tentang Tanda yang Sah Bagi Hak Milik Perseorangan Turun-temurun atas Tanah.

Melalui Perda No. 5 Tahun 1954 ditetapkan bahwa hak atas tanah yang terletak di dalam kota besar (Kota Praja) Yogyakarta untuk sementara masih berlaku peraturan seperti termuat dalam RK No. 23 Tahun 1952 dan RPA No. 25 Tahun 1925 (Pasal 1 dan 2).

Dari ketentuan Pasal 1 dan 2 tersebut dapat diketahui bahwa Perda No. 5 Tahun 1954 hanya mengatur hak atas tanah di kelurahan-kelurahan di luar Kota Praja Yogyakarta. Sedangkan untuk Kota Besar, sambil menunggu Perda-Perda yang baru, sementara masih berlaku *rijksblad-rijksblad* tersebut di atas. Akan tetapi, ternyata sampai dengan tahun 1984 saat berlakunya UUPA secara penuh di DIY, Pemerintah DIY belum mengeluarkan Perda yang baru sehingga hak atas tanah di kota Yogyakarta masih diatur dengan aturan lama. Keadaan ini jelas menunjukkan tidak adanya keseragaman, kesatuan, dan kepastian hukum

Dalam rangka menyelaraskan kewenangan urusan agraria di DIY dengan UUPA, Pemerintah DIY mengeluarkan Perda No. 3 Tahun 1984 tentang pemberlakuan sepenuhnya UUPA di propinsi DIY dan menggariskan pembenahan kewenangan agraria sebagai kewenangan dekonsentrasi, dan menyatakan tidak berlaku lagi peraturan perundang-undangan DIY yang mengatur tentang agraria.

Penegasan kewenangan otonom bidang agraria berubah menjadi kewenangan dekonsentrasi melalui Perda Propinsi DIY No. 3 tahun 1984. Hal ini justru menimbulkan kekacauan yuridis karena penyerahan urusan agraria kepada DIY atas perintah UU No. 3 tahun 1950 sebagai urusan pangkal. Dapatkah dalam tata hukum Indonesia Peraturan Daerah mengganti ketentuan dalam Undang-Undang?

Kedua, status tanah. Setelah UUPA berlaku secara penuh di Propinsi DIY tahun 1984 ada satu hal yang perlu ditetapkan yaitu penegasan konversi

dan pendaftaran hak atas tanah hak milik perseorangan berdasarkan Perda No. 5 tahun 1954. Yang termuat di dalam Pasal 1 Kepmendagri No. 66 Tahun 1954 adalah hak milik sebagaimana dimaksud dalam diktum kedua Pasal II Konversi UUPA.

Pihak yang dapat mempunyai hak milik tanah hanyalah orang-seorang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain. Karena itu, perlu dipertanyakan bagaimana status Keraton Yogyakarta. Berdasarkan PP No. 38 tahun 1963 tentang penetapan badan-badan hukum, yang dapat mempunyai hak milik atas tanah adalah:

1. Bank-bank yang didirikan oleh Negara.
2. Perkumpulan-perkumpulan koperasi yang didirikan berdasarkan UU No. 79 Tahun 1958 (L.N. 1958 No. 139).
3. Badan-badan keagamaan, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian dan Agraria, setelah mendengarkan keterangan Menteri Agama.
4. Badan-badan sosial yang ditunjuk olah Menteri Dalam Negeri dan Dirjen Agraria.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, lembaga Keraton tidak termasuk badan-badan yang mempunyai hak milik atas tanah. Namun demikian, Pasal 21 Ayat (2) UUPA beserta penjelasan umum II (5) menyatakan bahwa jika dianggap perlu, pemerintah dengan dispensasi sewaktu-waktu dapat menunjuk suatu badan hukum untuk mendapat hak milik atas tanah guna perluasan yang langsung dengan usahanya. Dispensasi penunjukan sebagai badan hukum terhadap Keraton Yogyakarta sampai saat ini nampaknya belum ada.

Pada tahun 1980 Keraton Yogyakarta melalui KHP Wahana Sarta Kriyo (KHP Wahana Kriyo No. 10/WAK/80) mengajukan permohonan untuk penegasan status tanah *Sultan Ground* kepada Gubernur DIY. Atas dasar permohonan tersebut Gubernur DIY mengeluarkan Surat Gubernur Kepala Daerah DIY No. KI.IV/849/80 yang menegaskan status tanah Keraton Yogyakarta sebagai hak milik. Tindakan pemerintah DIY mengeluarkan surat tersebut lebih merupakan **tindakan kebijakan** *(freis ermessen)* sebab pada prinsipnya pemerintah tidak boleh bertindak atas alasan tidak ada aturan khususnya.

Ketiga, kelembagaan. Lembaga Keraton Yogyakarta sampai saat ini belum mendapat penegasan status. Tanah-tanah Keraton Yogyakarta (SG) yang ada masih dikuasai oleh Keraton Yogyakarta, meskipun penggunaannya ada yang untuk kerabat Keraton, fasilitas umum, pemerintah daerah, dan

sebagainya. Ini sudah diserahkan kepada penduduk dengan suatu perjanjian (*magersari* atau *ngindung*) .

Meskipun saat ini Keraton Yogyakarta menyatakan diri sebagai Lembaga Pelestari Kebudayaan (Jawa) dan tidak lagi sebagai lembaga pemerintah, tetapi dalam praktiknya segala urusan yang berkaitan dengan tanah Keraton, pihak Paniti Kismo memegang peranan penting, khususnya dalam memberikan rekomendasi untuk permohonan sebagai perizinan (izin mendirikan bangunan, izin lokasi, izin usaha) di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta maupun untuk lembaga-lembaga lain yang memerlukan (misalnya Telkom, PLN, PDAM, dan Bank) .

Keempat, budaya. Sampai saat ini masyarakat masih sangat menghormati keberadaan Keraton Yogyakarta yang diwakili oleh figur Sultan. Sebagian besar pejabat pemerintah di lingkungan DIY merasa *rikuh* dan *pakewuh* apabila ingin mempermasalahkan tanah Keraton. Langkah yang ditempuh adalah mendiamkan pengaturan peruntukan tanah Keraton oleh Pemerintah Keraton sendiri.

Penutup

Seiring dengan semangat reformasi agraria yang saat ini sedang hangat dibicarakan publik, Pemerintah Pusat hendaknya segera mengakhiri dualisme pengaturan dalam bidang pertanahan di Propinsi DIY, serta dilakukan penataan kelembagaan dan penegasan status hukum tanah Keraton agar tidak menimbulkan kerancuan dan duplikasi di dalam administrasinya.

Daftar Pustaka

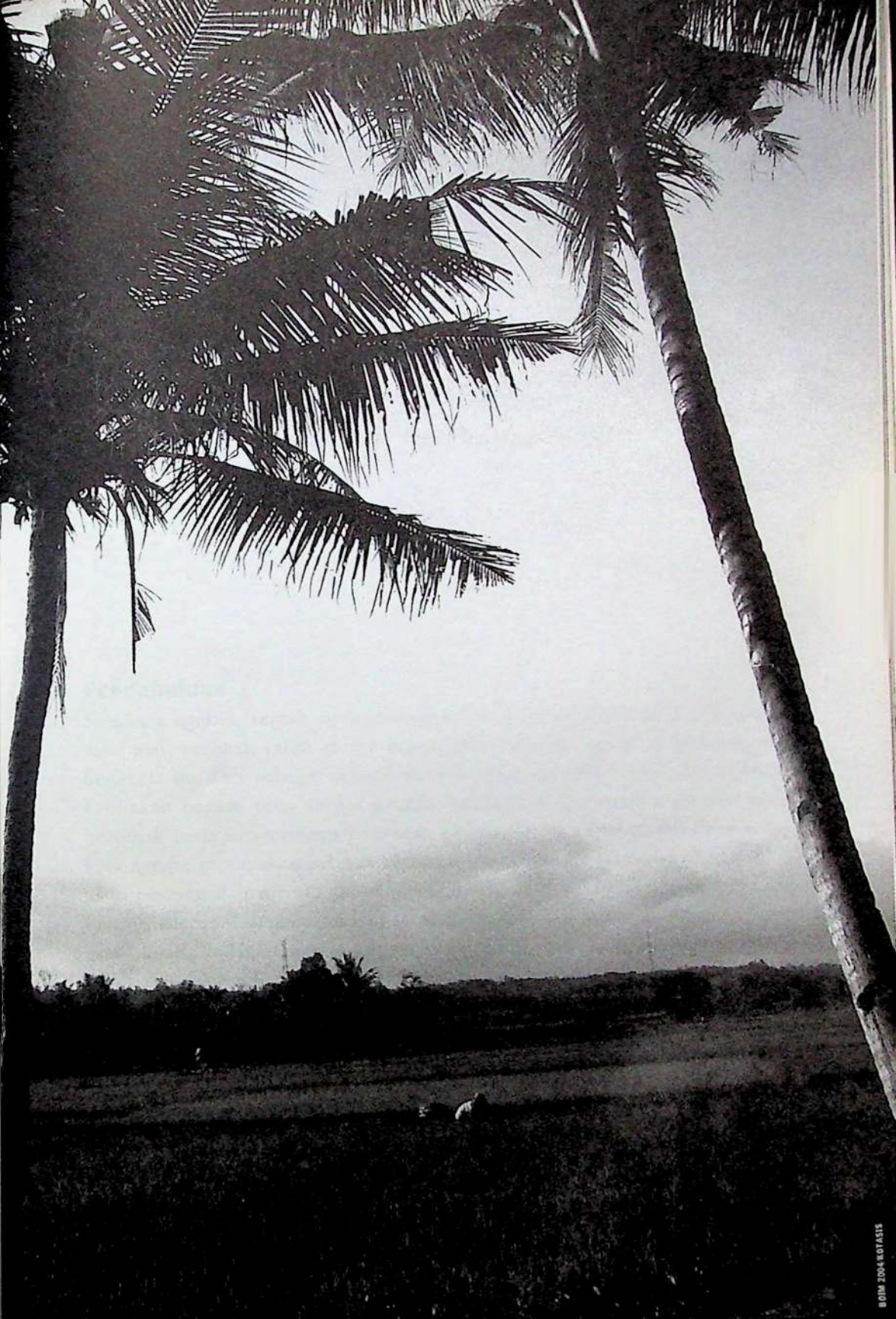
Huda, Ni'matul. *Hubungan Koordinasi antara Pemerimtah DIY dengan Keraton Yogyakarta dalam Pengaturan Pertanahan*, Tesis, Pasca Sarjana Fakultas Hukum UNPAD, Bandung, 1997.

Notoyudo, *Hak Sri Sultan atas Tanah di Yogyakarta*,Yogyakarta, 1975, tanpa penerbit.

Roll, Werner. *Struktur Pemilikan Tanah di Indonesia: Studi Kasus Daerah Surakarta-Jateng*. Rajawali, Jakarta, 1983.

Soedarso. "Pengaruh Undang-Undang Pokok Agraria terhadap Tanah Adat di Daerah Istimewa Yogyakarta". dalam BPHN, *Simposium Undang-Undang Pokok Agraria dan Kedudukan Tanah-tanah Adat Dewasa ini*, Cetakan Pertama, Binacipta, Jakarta, 1987.

Soemardjan, Selo. *Perubahan Sosial di Yogyakarta*, Gajah Mada Unuversity Press 1991.


©OIM 2004/KOTASIS

5

ROHIMAN

SENGKETA AGRARIA: KONFLIK YANG TAK PERNAH SELESAI

Pendahuluan

Sengketa agraria, sejauh perkembangannya, cenderung memiliki sifat struktural atau vertikal, yakni antara masyarakat terutama petani dengan negara.[1] Sengketa ini lahir sebagai sebuah bentuk resistensi masyarakat atas berbagai kebijakan negara yang secara praktis memarginalkan masyarakat dan lebih berpihak pada kepentingan pemodal. Dengan demikian, secara *inheren* sengketa agraria merupakan sebuah apresiasi harapan yang tinggi dari masyarakat akan penting dan mendesaknya pelaksanaan reforma agraria, yang terwujud dengan adanya *landreform* sebagai sebuah jaminan atas keadilan dalam penguasaan tanah, kedaulatan atas penataan produksi, dan pengelolaan atas harga dan pasar yang adil bagi petani. Harapan-harapan tersebut sejauh ini sangat sulit untuk dilaksanakan, hal ini disebabkan oleh berbagai kebijakan pembangunan yang ada lebih berpihak pada pertumbuhan dan akumulasi modal yang meminggirkan aspek keadilan serta pemerataan.

[1] Dianto Bachriadi dan Noer Fauzi, hlm 3-5. *Pembaharuan Agraria adalah agenda inklusif dengan reformasi sosial.*

Sepanjang 59 tahun sejak berdirinya Negara Republik Indonesia, permasalahan yang berkenaan dengan reforma agraria tidak mampu diselesaikan oleh pemerintah, bahkan pada kenyataannya sengketa-sengketa tersebut semakin bertambah banyak, baik dari segi kuantitas maupun kualitas. Secara filosofi, kemerdekaan merupakan sebuah langkah awal untuk menata tatanan masyarakat yang berkeadilan secara sosial, baik di lapangan ekonomi, politik, maupun budaya. Perjuangan kemerdekaan Indonesia merupakan sebuah wujud dari perlawanan atas sebuah sistem tatanan sosial yang tidak adil, yang secara politik dan teritori berada di bawah kendali absolut dari negara/bangsa asing, secara ekonomi terpinggirkan dan terhisap, dan dihegemoni secara budaya. Untuk itu, esensi kemerdekaan serta proklamasi berdirinya sebuah negara yang bernama Republik Indonesia adalah sebuah alat untuk melaksanakan landasan filosofis dari kemerdekaan tersebut.

Ada 2 agenda besar yang menjadi landasan kerja dari negara Republik Indonesia, berdasarkan historis dan cita-cita yang melahirkannya. Pertama adalah meneruskan perjuangan nasional anti imperialisme, yaitu tetap menjaga kedaulatan nasional Republik Indonesia sebagai bangsa dan negara, dari sub-ordinasi atau kolonialisasi kekuatan asing, baik yang datang dengan kapal perangnya, ataupun yang datang dengan bantuan ekonomi dan hutangnya. Paska perang dunia ke-2, terjadi evaluasi besar-besaran dari para negara imperialis bahwa metode penguasaan secara primitif—kolonialisasi dengan kekuatan bersenjata—hanya akan membangkitkan perlawanan yang *massif* dari rakyat daerah yang dieksploitasi, serta menghancurkan infrastruktur yang diperlukan bagi ekpansi modal. Untuk itu, kekuatan modal internasional mencoba membuat berbagai perangkat guna mendukung proses ekspansi dan akumulasi modalnya. Hal ini diwujudkan dengan lahirnya IMF, WB, dan diadakannya GATT sebagai embrio dari WTO, serta PBB dengan perannya masing-masing. Dalam bahasa Soekarno proses ekspansi modal pasca Perang Dunia II dinamakan dengan neo-kolonialisme, sebuah proses kolonialisasi dalam gaya baru melalui penciptaan ketergantungan secara ekonomi yang berujung pada pengendalian secara politik.

Agenda kedua adalah demokrasi nasional dalam negeri. Hal ini merupakan agenda yang bertujuan untuk membangun sebuah tatanan kehidupan yang terbebas dari nilai-nilai *fasis-militeris*, dan *feodalis*. Untuk itu, perlu diadakan pembersihan terhadap berbagai kekuatan ataupun institusi yang berwatak *fasis*, *militeris,* dan *feodalis*. Penghancuran ini juga ditujukan

kepada kekuatan-kekuatan reaksioner dalam negeri yang merupakan kekuatan komprador modal dalam negeri. Begitu juga dengan kekuatan feodal yang menguasai aset ekonomi berupa tanah secara *massif* dan masih menyisakan banyak warisan produksi dalam masyarakat yang menguntungkan serta melanggengkan kekuasaan kekuatan feodal ini.

Dua agenda besar inilah yang diwariskan dari cita-cita revolusi Agustus 1945, dimana negara Republik Indonesia merupakan pemegang tanggung jawab terbesar bagi terlaksananya dua agenda ini. Namun, apakah selama 59 tahun perjalanannya republik ini telah mampu melaksanakan amanat itu? Apakah Indonesia telah mampu berdiri lepas dari sub-ordinasi kekuatan modal asing? Apakah masyarakat kita telah hidup dalam tatanan sosial yang demokratis?

Perjuangan pembebasan nasional rakyat Indonesia telah dikhianati pada tahun 1949, ketika ditandatanganinya perjanjian Konferensi Meja Bundar (KMB), di Denhaag Belanda oleh Hatta dan Syahrir. Isi dari KMB adalah masuknya Indonesia sebagai negara persemakmuran dan merupakan bagian dari Belanda, pengakuan oleh Indonesia untuk menanggung segala hutang dan kerugian yang dialami Belanda. Kesepakatan ini tentu saja memberikan jaminan ekonomi untuk tidak menasionalisasi berbagai perusahaan Belanda, Amerika, Ingris, dan lain-lain yang ada di Indonesia. Selain itu, terpecahnya Indonesia ke dalam beberapa negara bagian, dengan dibentuknya negara Republik Indonesia Serikat (RIS), jelas bertentangan dengan proklamasi kemerdekaan, dimana yang diproklamirkan berdiri adalah Negara Republik Indonesia, bukan negara Republik Indonesia Serikata (RIS), dan tentu saja hal ini akan secara langsung mengurangi, bahkan memperlemah kekuatan perlawanan rakyat dalam menghadapi agresi asing.

Pengkhianatan melalui KMB atas cita-cita kemerdekaan telah menggagalkan dua agenda besar dari pembebasan nasional Indonesia. Secara ekonomi dan politik Indonesia kemudian tetap berada di bawah sub-ordinasi kekuatan modal internasional. Secara politik, penandatanganan KMB merupakan bukti semakin kuatnya kekuatan komprador modal internasional di dalam negara Indonesia yang duduk di berbagai jaringan birokrasi negara, baik sipil maupun militer. Kuatnya kekuatan kaki tangan modal internasional ini mencapai puncak dengan digulingkannya rezim borjuis populis anti imperialis di bawah pimpinan Soekarno. Kemudian kekuasaan negara diambil alih oleh kekuatan fasis kanan militer di bawah pimpinan Suharto.

Kebijakan yang pertama kali dibuat oleh rezim kanan pro imperialis ini adalah UU PMA No 1 tahun 1967, yang membuka peluang selebar-lebarnya bagi investasi (ekspansi) modal internasional ke dalam wilayah Republik Indonesia. Dibentuknya IGGI (saat ini CGI) merupakan tempat para negara imperialis pimpinan Amerika meminjamkan hutang kepada Indonesia dengan berbagai kesepakan politik dan ekonomi. Pada tahun 1967 IGGI memberikan hutang sebesar $ 200 juta, dan $ 325 juta pada tahun 1968, sedangkan IMF pada tahun 1967 telah mulai memberikan pinjaman sebesar $ 51 juta. Kesepakatan politik dan ekonomi itu adalah dengan adanya jaminan akan stabilitas nasional bagi gerak ekspansi dan akumulasi modal, ketersediaan tenaga kerja dalam jumlah yang banyak dan murah, serta kekayaan alam sebagai bahan baku industri yang melimpah.

Selain itu, secara politik pemerintahan fasis pro imperialis ini melakukan penghancuran terhadap berbagai kekuatan demokratik dalam negeri pada tahun 1966 sampai dengan 1968, melalui pembunuhan massal dan meleburkan berbagai organisasi politik dan organisasi massa ke dalam beberapa organisasi yang "direstui" negara. Kekuatan feodal juga masuk ke dalam kekuatan yang dikonsolidasikan guna mendukung ketersediaan berbagai kebutuhan eksploitasi modal internasional atas sumberdaya alam rakyat Indonesia. Hal ini dikarenakan kekuatan feodal yang masih ada di dalam negeri memegang kekuasaan atas kepemilikan lahan atau faktor produksi dalam jumlah yang besar, yang dibutuhkan oleh industri. Kolaborasi kekuatan komprador dan feodal inilah yang menjadi penyangga utama dari ekspansi modal. *Freeport, Stanvac, Goodyear, Exon, Arun, Newmont,* dan sebagainya adalah beberapa proyek eksploitasi pertama kapitalisme atas sumber-sumber kekayaan agraria (alam) di Indonesia.

Keadaan itu bertahan hingga saat ini, dimana pada Mei 1998 rakyat Indonesia melakukan gerakan yang secara hakikat ingin kembali kepada cita-cita kemerdekaan, bebas dari eksploitasi imperialisme, dan demokratisasi dalam negeri. Namun, lengsernya Soeharto bukan berarti hancurnya kekuatan pro imperialis yang didukung oleh komprador dalam negeri, kapitalis birokrat dan kekuatan feodal. Globalisasi telah memuluskan langkah imperialisme dalam membagi wilayah kekuasaan ekonomi di Indonesia, lihat saja *Freepot* di Papua, PT Newmont di Sulawesi dan Kalimantan, *Rio Tinto, Total, Beyond Petroleum* di Kalimantan, *PT Lonsum* di Sumatera, *Exxon Mobil* di Cepu dan Aceh, *Caltex* di Riau, dan banyak lagi. Agenda-agenda liberalisasi

perdagangan semakin kencang dilaksanakan dengan memprivatisasi sumber daya air, pendidikan, pertanian, dan kebutuhan pokok rakyat lainnya seperti BBM dan listrik.

Tidak ada lagi sumber-sumber agraria bagi rakyat, semua telah menjadi milik kekuatan internasional beserta kaki tangannya. Pengkonsolidasian kekayaan agraria bagi kepentingan industri imperialis ini difasilitasi oleh negara, melalui berbagai aturan hukum dan kebijakan. Jadilah Indonesia sebagai sebuah negara setengah jajahan dan setengah feodal. Setengah jajahan karena merupakan sebuah negara yang menjadi sub-ordinasi kepentingan ekonomi dan politik modal internasional, sehingga tidak berdaulat dalam segala bidang. Setengah feodal karena masih bercokolnya sisa-sisa feodalisme di dalam struktur ekonomi masyarakat, yang dikonsolidasikan serta menjadi bagian dari kekuatan penyangga modal. Birokrasi negara yang membuat/merumuskan berbagai kebijakan bagi kepentingan modal, dijalankan oleh pengusaha-pengusaha komprador, sedangkan kekuatan feodal berperan dalam menyediakan segala keperluan produksi eksploitasi industri, baik dari segi tenaga kerjanya maupun tanah sebagai sasaran produksi industri.

Indonesia jelas belum merdeka. Secara praktik ekonomi dan politik, Indonesia tidak melaksanakan amanat dari proklamasi Agustus 1945, tidak anti kekuatan ekonomi/modal internasional, dan negara beserta birokrasinya berwatak komprador dan fasis anti demokrasi. Tap MPR No. IX/2001 tentang Rancangan Undang-Undang Pengelolaan Sumber Daya Alam sebagai pengganti UUPA No. 5/1960 merupakan sebuah paket kebijakan guna melegalkan privatisasi di dalam pengelolaan sumberdaya agraria Indonesia. Ada 10 paket undang-undang sektoral yang akan lahir berkenaan dengan liberalisasi pengelolaan sumberdaya agraria di Indonesia yang telah disahkan, antara lain UU No. 7/2004 tentang Sumber Daya Air, UU Perkebunan, UU Penambangan, dan sebagainya. Fenomena ini adalah kelanjutan dari penggusuran lahan milik rakyat untuk berbagai proyek industri, baik pembangunan pabrik beserta infrastruktur pelengkapnya seperti jalan dan jembatan, waduk atau bendungan, lapangan golf perumahan, dan sebagainya.

Proses industrialisasi ini meninggalkan kegelisahan di tengah rakyat akibat tidak terselesaikannya secara adil pengambilalihan lahan mereka untuk berbagai proyek tersebut. Inilah yang kemudian akan berkembang menjadi apa yang kita sebut sebagai sengketa agraria, sengketa atau konflik vertikal antara rakyat dan negara dalam memperebutkan sumber-sumberdaya agraria.

Identifikasi Sengketa Agraria

Sengketa agraria adalah konflik yang berkenaan dengan sumber-sumber agraria, baik berupa tanah, air, maupun hal-hal yang terkandung di atas dan di dalamnya. Sengeta agraria mencakup mulai dari sengketa tanah, air, kehutanan, penambangan, dan sebagainya. Awal terjadinya sengketa ini berupa pengambilalihan sumberdaya agraria, baik secara halus atau paksa, dan dengan ganti rugi maupun tanpa ganti rugi, oleh negara atau pengusaha. Pengambilalihan ini menimbulkan penumpukan atas sumberdaya agraria pada golongan tertentu, dan melahirkan secara massif golongan yang tidak memiliki atau menguasai sumberdaya agraria, atau memiliki dalam jumlah yang minimalis.

Dari 200 juta lebih penduduk Indonesia, 60%-nya adalah petani. Dari jumlah tersebut, 60% adalah petani yang tidak memiliki tanah dan berprofesi sebagai penggarap/buruh tani. Menurut hasil sensus pertanian 1993 jumlah rumah tangga petani Indonesia secara angka menunjukkan kepemilikan lahan sekitar 0,82 ha setiap keluarga tani, sedangkan jumlah petani yang hanya memiliki tanah antara 0,5 - 0,99 ha adalah golongan yang terbanyak, yaitu berjumlah 13.321.305 keluarga petani; diikuti dengan golongan petani yang memiliki tanah sedang, antara 1.00 - 4,99 ha sebanyak 5.328.77 keluarga. Sisanya sebanyak 200-an ribu keluarga memiliki tanah diatas 5 - 6 ha. Jumlah tanah yang dikelola oleh hampir 20 juta petani Indonessia hanya sebanyak 15.600.246,01 ha,[2] artinya telah terjadi ketimpangan dari segi orang dan tanah yang dikelola.

Tabel 1[3]
Struktur Penguasaan lahan di Indonesia 1993

Golongan luas tanah	RTP	Proporsi tanah yang dikuasai	
	Jumlah	%	
Tunawisma & petani < 0,10 ha	11.084.605	43	13%
0,10 0,45 ha	7.645.428	27	18%
0,50 0,99 ha	4.130.221	14	69%
> 1 ha	4.421.746	16	

[2] *Kesultanan, Kuasa atas tanah, kuasa atas tahta*, hal 8. terdapat dalam *Siar Demokrasi* edisi 03/ 2003

[3] Noer Fauzi dan Dadang Juliantara. *Menyatakan Keadilan Agraria.* Hal 95. KPA.2000

Angka-angka di atas secara spesifik menggambarkan kepemilikan tanah di bawah 1 ha dan jumlah kepemilikan di atas 1 ha, serta jumlah petani yang tidak memiliki tanah. Terlihat jelas bahwa petani Indonesia mayoritas adalah petani bertanah minimalis, di bawah 1 ha atau rata-rata 1000-2000 m^2. Dari segi pendapatan, jika dihitung dari jumlah pemilikan tanah yang dominan yaitu 1000-2000 m^2 maka dalam sekali masa panen petani akan mendapatkan hasil sebanyak 5-7 kuintal. Harga I kg beras adalah Rp 2.200, maka pendapatan petani per musim tanam (per tiga bulan) adalah 7 kuintal (700 kg) x Rp 2.200 = Rp 1.540.000 dibagi per tiga bulan menjadi Rp 513.000.[4]

Uang sejumlah Rp 513.000 ini merupakan keuntungan kotor petani, sebelum dikurangi dengan biaya produksi selama proses menanam hingga panen. Jika keuntungan tersebut dikurangi dengan biaya pupuk, bibit, obat-obatan penyubur dan pembasmi hama, dan traktor, maka petani hanya akan mendapatkan sekitar tiga ratus ribu per bulannya. Data ini menunjukkan beberapa gejala lahirnya konflik agraria dalam masyarakat, khususnya masyarakat tani di pedesaan. Kepemilikan lahan yang timpang dan ketergantungan yang tinggi atas dominasi industri dalam proses produksi, menyebabkan kesejahteraan petani makin memprihatinkan.

Di Jawa Barat terdapat 3.024 orang tuan tanah, Jawa Timur 2.169 orang, dan di Jawa Tengah ada 891 orang. Dengan demikian, dari total 15.790.000 petani di Jawa, petani miskin/kecilnya berkisar 90%.[5] Fenomena ini menunjukkan bahwa tanah sebagai salah satu sumberdaya agraria terkonsolidasi pada sedikit orang yang disebut dengan golongan tuan tanah. Kelas tuan tanah adalah kelas sosial yang berjaya pada masa feodalisme. Konsentrasi tanah tidak hanya dilakukan lewat pemilikan pribadi oleh tuan tanah, tetapi juga melalui pengkonsolidasian tanah lewat pengelompokan berdasarkan golongan tanah tertentu, misalkan seperti tanah Bengkok Kas Desa dan sebagainya.

Di desa, selain petani ada kelompok sosial yang secara tidak langsung terlibat di dalam proses produksi agraria, bahkan mendapatkan manfaat yang lebih besar daripada petani yang secara langsung melakukan proses produksi. Mereka adalah:

1. Birokrasi desa, termasuk di dalamnya kepala desa yang menyakap dan

[4] "Petani,... Riwayatmu Kini..." hal 4. dalam Buletin *Tani* edisi khusus kemerdekaan, Aliansi Tani, 2004

[5] *op.cit.* hal 101

menyewakan tanah bengkok dan tanah kas desa, atau yang menarik pajak secara langsung ataupun tidak.

2. Para pedagang alat-alat pertanian (perusahaan-perusahaan). Dalam hal ini mereka disokong oleh birokrasi yang dengan mudah menekan petani melalui kenaikan harga secara tidak rasional
3. Para lintah darat, tukang ijon, termasuk instrumen Bank yang meminjamkan uang kepada petani dengan bunga tinggi dan cenderung mencekik (menghisap) pendapatan petani. Sebagai contoh, kasus KUD tahun 1984/85, sekitar 340 KUD menunggak 2.201 milyar rupiah. Selama ikut serta dalam pengadaan pangan sejak 1981/82 jumlah tunggakan kecil, sekitar 0,11%. Per Maret 1991 total kemacetan kredit secara nasional mencapai Rp 378,2 milyar.
4. Pedagang hasil pertanian, termasuk di dalamnya birokrasi, seperti KUD yang sengaja memaksa membeli produk pertanian dengan harga murah.[6]

Strata sosial masyarakat desa sangat unik, kebanyakan seorang birokrasi desa, apalagi yang memegang jabatan tinggi seperti lurah adalah juga tuan tanah. Pengkonsolidasian tanah sebagai landasan awal bagi perkembangan industri kapitalis oleh negara semakin bertemu dengan kepentingan feodal. Di satu sisi kekuatan feodalis tetap ingin mempertahankan aset ekonominya agar dapat melakukan posisi tawar guna mendapatkan aset politik, dan negara sebagai komprador pelayan modal. Jalur rente ini secara hakikat sama seperti masa kolonial Belanda. Waktu itu kekuatan feodal merupakan kekuatan yang dipelihara dan dikonsolidasikan oleh imperialis untuk menyediakan segala kebutuhan bagi ekspansi dan akumulasi modal.

Kebanyakan pabrik di daerah Yogyakarta berdiri di atas tanah kas desa dengan menyewa dalam jangka waktu tertentu, rata-rata berkisar antara 20 - 30 tahun. Kas desa adalah tanah yang dikelola oleh birokrasi desa, tidak dapat diperjualbelikan, tetapi dapat disewakan guna kepentingan warga desa. Sebelum tanah kas desa ramai disewa oleh pabrik/industri, awalnya dimanfaatkan oleh masyarakat sekitar sebagai lahan pertanian, dengan sistem sewa tentunya. Misalkan ada sebuah tanah kas desa seluas 10 ha yang dikelola oleh 180 - 450 petani, atas dasar rata-rata pemilikan tanah petani miskin di DIY yaitu 200 - 500 m^2. Pada saat ada sebuah pabrik yang mendapatkan izin dari birokrasi desa/kepala desa untuk memakai setengah dari tanah kas desa tersebut (5 ha), maka akan ada 90 - 225 petani yang akan kehilangan pekerja-

[6] *ibid.* hal 104

annya. Jika 1 petani memiliki 2 orang tanggungan (1 istri, 1 anak) maka akan ada 270 - 675 orang yang secara ekonomi tidak memiliki apa-apa.

Itu baru 1 pabrik, lalu bagaimana dengan proyek Taman Nasional atau perkebunan yang akan menggusur ratusan mungkin jutaan orang dari sumber ekonomi agrarianya? Pada rancangan UU Agraria pengganti UUPA ada ketetapan yang menyatakan setelah masa sewa tanah 30 tahun lewat, maka perusahaan itu dapat memiliki tanah tersebut. Ini adalah sumber dari kesenjangan dan awal dari sengketa agraria.

Ketimpangan dalam penguasaan lahan pada bagian awal kita telah cukup banyak mengelaborasi, tetapi sebenarnya permasalahannya telah berkembang lebih dari sekedar punya atau tidak punya lahan pertanian. Pertanian merupakan sebuah proses ekonomi, yaitu mulai dari proses produksi, distribusi, sampai dengan konsumsi. Untuk itu, ia berbicara juga tentang pasar. Ketimpangan yang terjadi sebagaimana yang dialami oleh petani tebu dan tembakau, petani padi harus berhadapan dengan kebijakan penetapan harga dasar gabah yang rendah, tidak sesuai dengan biaya produksi pertanian. Hal ini lebih mengenaskan lagi jika dilihat dari semakin kecilnya jumlah pemilikan lahan oleh petani yang tentu saja akan semakin memperkecil volume hasil produksi. Konversi lahan pertanian ke sektor lain dalam periode 1983 - 1993 sebanyak 1,28 juta ha, dengan 79,3% terjadi di Jawa. Konversi lahan ini digunakan selain untuk industri juga untuk perumahan/pemukiman, dan infrastruktur lainnya.

Tabel 2
Peruntukan Lahan di Kabupaten Sleman DIY[7]

Catur Tunggal, Kec. Depok	
Peruntukan lahan	**Tarif per tahun**
Pemukiman	Rp 500 - Rp 2.000 per m^2
Usaha	Rp 5.000 - Rp 15.000 per m^2
Pertanian	Rp 350 - Rp 500 per m^2

[7] *Kompas* edisi Jogja, 24 agustus 2004

Tabel 3
Realisasi PMDN DIY hingga 2003[8]

SEKTOR	REALISASI (milyar rupiah)	
	Pembangunan	Produksi
Pertanian dan perkebunan	0,1	1,0
Peternakan dan perikanan	25,7	20,7
Industri	22,9	1.047,7
Perhotelan dan restoran	11,8	874
Perdagangan	0,1	20,7
JUMLAH	**60,7**	**1.964,3**

Sektor pertanian yang semakin terpuruk akibat pemberlakuan paksa revolusi hijau, semakin terpinggirkan dari proses produksi mayoritas pembangunan nasional. Sementara itu, sumber agraria kemudian dialihkan untuk sektor-sektor yang menguntungkan dalam jangka waktu pendek. Ini tidak terlepas dari kebijakan pembangunan yang tidak berorientasi dan memiliki program jangka panjang, hanya menargetkan tingkat pertumbuhan. Yogyakarta sebagai kawasan pertumbuhan ekonomi jasa yang massif adalah sebuah sempel yang akurat, yang memberikan data lengkap bagaimana petani diasingkan dari sumber agrarianya. Dua tabel di atas menjelaskan betapa petani bukan apa-apa dalam proses pembangunan, secara kepemilikan lahan dan produktivitas semakin rendah.

Sektor perkebunan ternyata ikut meminggirkan usaha pertanian masyarakat tani. Selama perkembangan 5 tahun terakhir, jumlah areal yang digunakan untuk perkebunan sawit telah meningkat sebanyak dua kali lipat sampai dengan tahun 2003. Tahun 1998 areal perkebunan sawit hanya 2,7 juta ha dengan produksi sebesar 5,6 juta ton. Tahun 2003 areal yang digunakan untuk perkebunan sawit mencapai 4,8 juta ha dengan produksi sebesar 10,6 juta ton.[9]

Sejarah perkebunan di Indonesia sangat panjang dan memilukan. Rakyat Indonesia mengenal sistem perkebunan yang diikuti dengan sistem sewa dan pajak tanah dan mengenal tanaman unggulan ekspor yang artinya mengubah corak produksi pertanian subsisten masyarakat. Ini adalah dari kolonialisasi yang dilakukan oleh imperialisme Belanda. Data menunjukkan, sampai dengan tahun 1993, perkebunan besar menguasai 3,80 juta ha, yang dikelola

[8] *Kompas* edisi Jogja, 25 agustus 2004
[9] *Kompas*, 27 Agustus 2004

oleh 1.206 perusahaan (388 BUMN, 70 swasta, 48 asing, 21 usaha patungan, 40 BUMD) dan 21 koperasi. Dianto Bachriadi menghitung setiap perusahaan menguasai 3.096.985 ha; sebanyak 85,80% (dari 3,80 juta ha) adalah tanah negara (TN), yang hak penguasaannya diberikan kepada perusahaan perkebunan, baik dalam bentuk HGU (sebanyak 82,87%), HGB, Hak Pakai, dan bentuk lainnya.[10]

Perkebunan di Indonesia adalah pengejawantahan sistem kapitalisme pinggiran dan sisa dari feodalisme, yang melahirkan sistem masyarakat setengah feodal dan setengah jajahan. Tanah-tanah yang digunakan oleh perkebunan kebanyakan adalah tanah-tanah adat atau masyarakat, dengan menyewa atau sistem kontrak. PTPN melakukan perluasan areal lahan produksinya dengan menyewa lahan-lahan milik petani, dengan perjanjian bagi hasil dalam pengolahannya. Bagi hasil dapat dilakukan melalui tiga cara: (1) bagi hasil berupa barang produk pertanian, (2) dengan bagi hasil kerja, dan (3) bagi hasil dalam bentuk uang. Begitu juga yang dilakukan oleh Perhutani.

Upaya birokrasi desa untuk menaikkan pendapatan desa dan daerahnya adalah dengan cara menyewakan tanah-tanah kas desa pada industri yang secara pajak dan retribusi lebih besar dari petani (lihat tabel 2 dan 3). Di sinilah koalisi feodal dan birokrasi bertemu untuk memuluskan langkah modal internasional dalam menguasai sumber agraria masyarakat. Dapat kita lihat bagaimana represivitas aparat militer dalam mengawal proses pengambilalihan ini sebagai sebuah konsekuensi dari negara boneka imperialisme. Sistem perkebunan Indonesia secara esensi sama dengan metode perkebunan pada zaman tanam paksa Belanda. Praktik Perhutani dan PTPN adalah konsentrasi penanaman terhadap satu atau beberapa jenis tanaman untuk komoditi ekspor. Lahan yang digarap adalah lahan para petani atau hutan-hutan rakyat, melalui perjanjian sewa atau bagi hasil. Perlawanan petani pada masa tanam paksa atas ketimpangan dan praktik kekerasan yang dialaminya kembali terulang pada masa Perhutani ataupun PTPN, misalnya sengketa masyarakat Wonosobo dengan Perhutani atas pemilikan dan pengelolaan tanah/hutan rakyat.

Luas hutan di Indonesia lebih dari 120 juta ha, sampai pada tahun 1995 sekitar 64 juta ha, areal di bawah penguasaan HPH (sekitar 50% dikuasai 20 perusahaan besar). Areal hutan yang tersebar di lima kepuluan besar Indonesia itu mengandung kekayaan yang beraneka ragam dan merupakan komoditi

[10] *loc.cit.* hal 96. KPA.2000

yang laku diperdagangkan, seperti berbagai jenis kayu, damar, getah, rotan, dan lainnya termasuk buah-buahan dan satwanya. Melalui HPH negara memberikan izin kepada perusahaan-perusahaan nasional dan asing untuk mengeksplorasi kekayaan hutan Indonesia. Tercatat tiap tahun luas hutan yang dikuasai oleh perusahaan pemegang HPH semakin luas. Corak produksi ini mengiringi perkembangan fondasi ekonomi Indonesia yang semakin kapitalistik, yang tertuang dalam siasat kebijakan-kebijakan pembangunan industri yang primitif, yaitu industri pembangunan berorientasi impor. Artinya, industri kita, baik pertanian, manufaktur, perkebunan, maupun kehutanan mengandalkan eksploitasi alam demi perdagangan bahan baku industri maju di negara-negara imperialis.

Dengan cepat jumlah hutan yang terkena proyek meningkat, dari 35,87 juta Ha tahun 1978 menjadi 53 juta ha pada 1988, dari luas hutan keseluruhan 141 juta ha (lihat tabel 4 berdasarkan penelitian di Kaltim). Bermunculanlah raja-raja hutan yang baru, seperti Djajanti Group, Barito Pasifik, dan lain sebagainya (tabel 5). Jika tahun 1968 hanya ada 25 unit konsesi HPH, maka pada tahun 1990 menjadi 547 unit. Produksi Log meningkat dari 6 juta m^3 tahun 1967 menjadi 31 juta m^3 tahun 1990. Sejak adanya HPH, devisa yang didapat dari ekspor hasil hutan menempati posisi ke dua setelah migas.

Tabel 4
Perkembangan jumlah dan luas konsesi HPH Kaltim[11]

Tahun	Jumlah	Luas (ha)
1968/1969	2	400.000
1970/1971	21	3.029.000
1972/1973	37	4.165.000
1974/1975	71	6.637.000
1976/1977	83	9.699.000
1978/1979	97	10.086.000
1980/1981	104	11.552.000
1989/1990	112	12.487.700

[11] *ibid.* hal 97.KPA.2000

Tabel 5
Daftar pemegang HPH terbesar dan luas HPH-nya (1995)[12]

Nama Group	Jumlah Unit	Luas Areal (ha)
Barito Pasifik	60	6.158.670
Kayu Lapis Indonesia	20	3.437.000
Alas Kusuma	18	2.988.000
Djayanti	20	2.775.000
Kalimanis	9	1.936.000
Mutiara Timber	6	1.558.900
Karindo	7	1.436.000
Indo Plywood	10	1.329.000
Tanjung Jaya	11	1.226.300
Hutrindo	12	1.152.000
Pakarti Yogya	4	1.133.000
Hanurata	4	1.016.000
Bumi Raya Utama	9	995.000
Bhudi Dharma Bhakti	10	947.500
Satya Djaya Raya	8	938.000
Antang	11	891.000
Surya Dumai	7	883.593
Uni Selaya	8	835.000
Kayumas	9	802.000
Budhi Nusa (Soejono Varinata)	5	801.000
Sub-total	248	33.198.963
Pemegang HPH lainnya	307	31.092.473
TOTAL	**555**	**64.291.436**

Ketidakterlibatan masyarakat dalam pengelolaan dan penguasaan sumberdaya agraria yang berada di sekitarnya, memicu ketimpangan atas akses faktor dan sarana produksi ekonomi. Secara sosial kemudian akan berwujud pada frustasi massal, sebagai akibat dari terpinggirkannya masyarakat sekitar oleh ekspansi modal lewat pengembangan industrinya. Terlebih ketika industri tersebut menimbulkan atau meninggalkan efek negatif atas lingkungan dan masyarakat, baik secara fisik berupa kerusakan alam maupun secara non-fisik yaitu ketimpangan sosial serta kehancuran identitas masyarakat itu sendiri. Pengolahan hutan yang membabi buta diikuti oleh pengelolaan industri yang tidak ramah atas lingkungan, hanya menyisakan polusi dan alam yang rusak bagi rakyat. Rakyat hidup tergusur, termiskinkan, dan terkena limbah industri berupa polusi dan penyakit. Semuanya bermuara pada

[12] *ibid.* hal 97.KPA.2000

ketidakpuasan sosial, yang memunculkan dan semakin menajam apa yang dinamakan sengketa agraria.

Kerusakan alam dan polusi juga marak disebabkan oleh proses industri yang menjadikan bahan tambang sebagai sasaran produksinya. Maka, dalam sengketa agraria sektor pertambangn ikut memperkompleks benih sengketa. Pertambangan adalah sebuah sektor yang juga memakan lahan tidak sedikit, dan mengeruk kekayaan agraria dari perut bumi secara besar-besaran. Di dalam perut bumi Indonesia terkandung beraneka tambang yang vital bagi industri dunia. Minyak bumi dan gas alam (membujur sepanjang Pulau Sumatera, mulai dari Aceh, Sumut, Riau, Jambi dan Sumsel, Natuna, Karawang, Jatim, Balikpapan Kaltim, dan sebagainya), batu bara (Kaltim, Bukit Asam, Sumbar, Banten, Riau, Aceh Timur, Papua, dan sebagainya), biji timah (Bangka-Belitung, Singkep, Bangkinang), aluminium, biji nikel, bouksit, besi (Riau, Papua, Kaltim, Jambi, Sumbar, Aceh, Kalbar, Sulawesi, dan sebagainya). Selain itu, terdapat juga mangaan, tembaga, emas, intan, platina, uranium, belerang, kuningan, bismuth, dan banyak lagi.[13]

Bahan tambang merupakan bahan baku bagi produksi industri, guna memenuhi kebutuhan hidup manusia. Sengketa yang muncul dari pertambangan adalah masalah distribusi. Dimonopolinya proses distribusi sumber-sumber agraria oleh perusahaan-perusahan besar, berujung pada terciptanya struktur kekuasaan yang melayani kepentingan industri tambang internasional. Dalam jangka yang panjang para perusahaan internasional yang bergerak pada sektor pertambangan menikmati hasil/laba yang besar, sementara masyarakat sekitar lokasi pertambangan terpinggirkan, kehilangan identitas, dan miskin. Seringkali penambangan liar yang dilakukan oleh masyarakat sekitar merupakan sebuah bentuk protes atas kondisi sosial yang ada, dimana kekayaan alam di tanah mereka jatuh ke tangan orang lain, tanpa dapat mereka menikmati secuil pun.

Kesimpulan

Uraian di atas memberikan gambaran kepada kita tentang bagaimana struktur dan sistem sosial yang ada tidak berpihak kepada masyarakat banyak. Ketidakberpihakan ini dilihat dari ketimpangan dalam hal penguasaan dan pemilikan, pemanfaatan, serta distribusi. Bagi sebuah negara yang secara umur

[13] *ibid.*

kemerdekaan relatif belum lama, penguasaan teknologi belum merata dan masih sekitar teknologi yang sederhana, tingkat pendidikan masih memprihatinkan, maka sektor agraria merupakan sebuah sektor andalan dan jalan keluar bagi pemecahan permasalahan sosial yang lahir akibat ketimpangan struktur sosial itu sendiri. Kekayaan sektor agraria, baik secara kuantitas maupun kualitas sangat mampu memberikan pemerataan ekonomi jika dikelola oleh sebuah struktur negara yang berpihak kepada keadilan agraria. *Landreform*, distribusi lahan yang produktif bagi masyarakat untuk dikelola secara kolektif adalah syarat mutlak bagi reforma agraria. Reforma agararia merupakan sebuah syarat atau agenda yang harus dilaksanakan untuk menuju pemerataan dan keadilan dalam hal pemamfaatan dan pengelolaan agraria.

Saat ini sangat terang bagi kita semua bagaimana sengketa agraria itu bermula, apa-apa yang menjadi indikasi dan motifnya, baik secara politik maupun ekonomi. Lihatlah jumlah kaum urban yang kian tahun kian banyak di kota-kota besar. Mereka adalah akibat dari telah terjadinya ketidakadilan dalam pengelolaan sumberdaya agraria. Artinya, mereka adalah hasil dari konflik agraria.





KPA Konsorsium Pembaruan Agraria

6

MIMIN DWI HARTONO

REKLAIMING RAKYAT VS TNGM

FENOMENA REKLAIMING yang ramai dibicarakan pada tataran teoretis oleh akademisi maupun pegiat Ornop sebenarnya sudah banyak berlangsung dalam kehidupan keseharian masyarakat. Di Merapi, masyarakat setempat, khususnya peternak, sudah sekian lama memanfaatkan lahan hutan Merapi untuk aktivitas kehidupan mereka, misalnya merumput, bercocok tanam, beternak, dan sebagainya. Apa yang dilakukan oleh peternak merupakan sebuah gerakan yang menurut mereka masih merupakan "gerakan tuntutan hidup" pada saat kebutuhan hidup mereka berhadapan dengan realitas ketiadaan lahan untuk dibudidayakan. Mereka tidak tahu apa itu reklaiming, *land reform*, atau apa pun isitilah asing yang sering dipakai di kalangan akademisi dan Ornop. Yang jelas masyarakat sudah melakukan apa yang mungkin di benak kita, para pegiat Ornop, masih dalam bayangan.

Bagi masyarakat, bisa memanfaatkan lahan di Merapi merupakan sebuah mimpi indah yang setelah sekian lama tidak terusik oleh mimpi buruk, sampai kemudian muncul gagasan Taman Nasional Gunung Merapi (TNGM). TNGM merupakan mimpi buruk karena memberikan jalan bagi pemerintah untuk mengklaim bahwa lahan dan hutan Merapi tidak boleh lagi dimanfa-

atkan masyarakat. Sekarang, gerakan reklaiming masyarakat atas lahan hutan Merapi tidak lagi menjadi sekedar "gerakan tuntutan hidup" tetapi sudah bertransformasi menjadi gerakan politis karena berhadapan dengan sebuah produk hukum berupa Surat Keputusan Menteri Kehutanan (Menhut) No. 134/2004 tentang Taman Nasional Gunung Merapi.

Kronologis TNGM

Kontroversi seputar wacana Taman Nasional Gunung Merapi (TNGM) semakin kongkret setelah keluar Surat Keputusan (SK) Menteri Kehutanan No. 134/MENHUT-II/2004 tertanggal 4 Mei 2004 yang mengalihfungsikan kawasan hutan di Gunung Merapi seluas 6.410 Ha menjadi Taman Nasional (TN).

Merujuk ke belakang, wacana TNGM dimunculkan pertama kalinya oleh Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) pada November 2001 yang kemudian disambut baik oleh Gubernur Jawa Tengah. Kemudian wacana tersebut berkembang dan disikapi secara positif oleh Menteri Kehutanan M. Prakosa. Gubernur DIY kemudian memerintahkan Dinas Kehutanan Provinsi DIY melakukan proses penjaringan pendapat di beberapa desa di wilayah lereng selatan Gunung Merapi pada permulaan tahun 2002. Dalam penjaringan pendapat itu ternyata bukan dukungan dari masyarakat yang didapat, melainkan justru kecaman sebab proses penjaringan pendapat tersebut diwarnai oleh banyak kecurangan dan manipulasi. Tim penjaringan pendapat tidak mampu menjawab berbagai pertanyaan kritis masyarakat seputar apa dan mengapa taman nasional. Manipulasi yang dilakukan adalah tanda hadir masyarakat dianggap sebagai bentuk persetujuan terhadap TNGM. Bahkan, pernah suatu ketika, mungkin karena frustasi, tim dari Dinas Kehutanan DIY menyatakan bahwa untuk menetapkan TNGM tidak perlu menunggu persetujuan dari semua masyarakat karena hanya akan membuang waktu dan menyulitkan.

Akibatnya gelombang kecaman oleh masyarakat dan Organisasi Non-Pemerintah (Ornop) timbul dan semakin membesar yang berbuntut pada penolakan TNGM. Perang opini pun menjadi hiasan sehari-hari di media massa dan elektronik. Tercatat dua aksi besar menolak TNGM terjadi. Penolakan TNGM pada Mei 2002 di Kaliurang yang dilakukan oleh Forum Masyarakat Lokal Merapi (FMLM) ketika ada peninjauan lapangan oleh Menko Perekonomian dan Menteri Negara Lingkungan Hidup yang disertai oleh

Gubernur DIY. Dalam aksi tersebut dibeberkan fakta tentang manipulasi yang dilakukan oleh Dinas Kehutanan DIY dalam melakukan penjaringan aspirasi tentang TNGM di Desa Umbulharjo dan Glagaharjo, Cangkringan. Manipulasi tersebut berupa penyalahgunaan tanda tangan kehadiran masyarakat dalam kegiatan penjaringan aspirasi yang dipakai sebagai bukti dukungan masyarakat atas TNGM. Sinyalemen itu terbukti ketika seorang aktivis Walhi Yogyakarta mendapatkan informasi ketika hendak bertemu dengan Menhut di Jakarta awal Juni 2004 bahwa memang telah terjadi penyalahgunaan tanda tangan sebagai bukti dukungan. Dalam aksi tersebut tidak ada respon yang substansial dari Gubernur DIY maupun pejabat dari pusat. Mereka hanya mengatakan akan menindak oknum yang melakukan manipulasi.

Aksi lebih besar terjadi pada pertengahan Oktober 2002 yaitu pada saat Presiden Megawati hendak meresmikan TNGM di Boyolali, bersamaan dengan acara Tahun Pegunungan Internasional 2002. Ratusan masyarakat dari berbagai desa yang menolak TNGM hadir dalam kesempatan acara tersebut untuk menyerukan penolakan dan pembatalan peresmian TNGM. Mereka harus berhadapan dengan ratusan pasukan sipil dari PDIP yang mengamankan acara tersebut. Bahkan, sempat beberapa aktivis bentrok dan ditahan oleh Satgas PDIP untuk diinterogasi. Aksi tersebut berjalan paralel dengan *lobby* aktivis Ornop di level nasional. Akhirnya untuk sementara ada angin segar bagi masyarakat karena akhirnya Megawati batal meresmikan TNGM. Walaupun demikian, masih ada yang mengganjal di benak masyarakat, mengapa *PT. Freeport* menjadi sponsor utama acara tersebut. *Freeport* adalah perusahaan multinasional dari Amerika yang bergerak dalam penambangan emas dan tembaga di Papua Barat. Walaupun belum menemukan jawaban akurat, yang pasti *Freeport* mempunyai kepentingan dengan TNGM.

Setelah berbagai peristiwa tersebut, berita dan gaung TNGM tidak terdengar lagi. Masyarakat dan Ornop mengira bahwa pemerintah pasti sudah patah arang. Kesempatan tersebut dimanfaatkan oleh masyarakat untuk mengkonsolidasikan kekuatan kembali dengan berusaha mensinergikan kegiatan-kegiatan masyarakat yang nantinya bisa dikemas dalam model pengelolaan ekosistem Merapi berbasis masyarakat. Warga sadar, walaupun gaung TNGM tidak terdengar lagi, pastilah pemerintah dengan birokrasinya yang sudah sistematis akan kembali bergerak.

Memang benar. Akhirnya muncul kabar pada September 2003 bahwa usulan TNGM akan berjalan lagi. Munculnya kabar TNGM tidak lepas dari

"pancingan" yang dilakukan dalam sebuah pertemuan kecil yang digagas oleh beberapa Ornop yang kemudian muncul sebagai headline di *Harian Kompas* bahwa pemerintah menyembunyikan rencana besar TNGM. Kabarnya, berita di *Kompas* tersebut menyebabkan pejabat pusat "kebakaran jenggot". Setelah itu muncul kabar dari Jakarta bahwa usulan baru TNGM dipegang oleh Tim Tujuh, yang kabarnya terdiri atas dosen-dosen Fakultas Kehutanan UGM.

Kabar tersebut akhirnya menjadi jelas bahwa akan dilakukan kajian kelayakan Taman Nasional Gunung Merapi oleh Fakultas Kehutanan UGM. Kalau pada mulanya proses usulan TNGM dipegang oleh Dinas Kehutanan DIY, dalam proyek kajian tersebut di tangani oleh BKSDA (Balai Konservasi Sumber Daya Alam) DIY bergandengan dengan Fakultas Kehutanan UGM. Dari perubahan tersebut mulai nampak adanya kepentingan besar dari pemerintah pusat terhadap TNGM karena BKSDA merupakan institusi yang langsung bertanggung-jawab terhadap Departemen Kehutanan.

Lewat sebuah lokakarya yang diprakarsai oleh Fakultas Kehutanan UGM dan BKSDA DIY pada bulan November 2003, dihasilkan kesepakatan akan dilibatkannya 5 wakil dari masyarakat dan Ornop yang bergiat di Merapi dalam kajian, yaitu sebagai tim review, untuk mendampingi tim inti yang diketuai oleh Dr. Djuwantoko. Keterlibatan 5 wakil tersebut, termasuk penulis, berpegang pada komitmen dari Dekan Fakultas Kehutanan UGM Dr. Sofyan P. Warsito bahwa kajian tidak akan menghasilkan output berupa layak atau tidaknya TNGM, tetapi lebih pada kajian pengelolaan Kawasan Merapi berbasis masyarakat. Dengan dilibatkannya wakil masyarakat dalam kajian, maka segala proses dan hasil dari kajian—sebelum diserahkan ke Departemen Kehutanan—harus dikonsultasikan terlebih dahulu pada tim *review* dan publik.

Namun, ternyata muncul kabar yang mengecewakan ketika pada 23 Mei 2004 penulis memperoleh kabar bahwa SK TNGM telah turun. Menurut Kepala BKSDA DIY, turunnya SK TNGM berdasar pada hasil kajian yang dilakukan oleh Fakultas Kehutanan UGM. Padahal, proses kajian masih berlangsung dan belum selesai. Bahkan, pada pertemuan tim 17 Mei 2004, tim review menolak draft kajian dan harus ada pertemuan ulang untuk menyempurnakan. Dekan Fakultas Kehutanan pun menyanggah bahwa SK TNGM berdasar pada kajian yang dilakukan oleh timnya. Bahkan, dalam

beberapa pertemuan Dekan Fakultas Kehutanan akan menggugat Kepala BKSDA atas ucapannya tersebut.

Sejak keluarnya SK TNGM sampai sekarang, aksi di tingkat masyarakat maupun di level advokasi kebijakan masih terus berlangsung. Aksi besar ribuan masyarakat dari 4 kabupaten yaitu Magelang, Boyolali, Klaten, dan Sleman di Deles beberapa waktu yang lalu semakin menegaskan sikap penolakan masyarakat atas TNGM. Di kalangan akademisi UGM pun tidak ketinggalan. Beberapa tokoh akademisi kritis UGM pun melontarkan desakan pada Menhut agar mencabut SK TNGM karena tidak prosedural dan cacat hukum. Sikap akademisi UGM nampaknya merupakan sebuah upaya memperjelas sikap dan komitmen UGM setelah Fakultas Kehutanan sempat menjadi bulan-bulanan masyarakat dan media massa karena dianggap melakukan kebohongan publik atas keluarnya SK TNGM.

Gugatan menuntut pencabutan SK TNGM pun sudah resmi didaftarkan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta lewat mekanisme *legal standing* diwakili oleh Walhi dan *class actions* diwakili oleh 8 warga lokal dari 4 kabupaten. Pada 12 Agustus 2004 yang lalu sudah memasuki sidang kedua.

TNGM dan Peminggiran Masyarakat Lokal

Dari awal TNGM dicetuskan sampai dengan keluarnya SK TNGM, keberatan dan penolakan masyarakat dilandasi oleh beberapa hal substansial dampak dari TNGM dan prinsip-prinsip proses akuntabilitas kebijakan publik yang sudah dimanipulasi.

1. Penggusuran masyarakat lokal pada wilayah yang masuk dalam kawasan TNGM

Kekhawatiran bahwa masyarakat akan tergusur semakin kuat dengan munculnya peta usulan kawasan TNGM yang dibuat oleh Balai Pemantapan Kawasan Hutan Jawa-Madura XI dimana beberapa desa di Magelang, Boyolali, dan Klaten masuk dalam kawasan TNGM. Di Magelang, menurut peta tersebut, wilayah yang masuk dalam kawasan adalah Desa Ngargomulyo (Kecamatan Dukun), dan Desa Ngablak, Ngargosoko, Kemiren (Kecamatan Srumbung). Di Boyolali adalah Desa Cluntang, Wonodoyo, Mriyan, dan Sangup (Kecamatan Musuk). Di Klaten adalah Dusun Grintingan, Gedongijo,

Pajegan, dan Canguk (Desa Tegalmulyo, Kecamatan Kemalang), Dusun Petung, Deles, Ngemplak, Gumukrejo (Desa Tegalmulyo, Kecamatan Kelamang). Menurut Sukiman, warga Deles, sebagaimana dikutip dalam *Kompas* (3/6/2004), wilayah yang masuk dalam kawasan TNGM tersebut rata-rata berjumlah 200 kepala keluarga dan sebagian besar memanfaatkan lahan hutan Merapi untuk penghidupannya.

2. Pembatasan bahkan pelarangan masyarakat dalam mengakses sumberdaya hutan dalam kawasan TNGM.

Tiga kecamatan di lereng selatan Gunung Merapi, yaitu Turi, Pakem, dan Cangkringan merupakan sentra pengembangan sapi perah karena mempunyai kecocokan iklim dan geografis untuk peternakan. Hal ini disadari betul oleh pemerintah dengan secara massif mengembangkan peternakan di tiga kecamatan tersebut. Sebagian peternak mendapatkan rumput dengan memanfaatkan lahan hutan Merapi.

Menurut data dari Pemda Sleman (2004), jumlah populasi ternak total di tiga kecamatan adalah 12.909 ekor dengan perincian di Turi saat ini ada sekitar 2.171 ekor, Pakem 5.397 ekor, dan Cangkringan 5.341 ekor. Asal peternak yang sebagian kebutuhan rumputnya diperoleh dengan memanfaatkan lahan hutan Merapi dari ketiga kecamatan tersebut adalah dari Desa Wonokerto (Turi), Desa Purwobinangun dan Hargobinangun (Pakem), dan Umbulharjo, Kepuharjo, dan Glagaharjo (Cangkringan).

Dengan perhitungan bahwa sekali merumput (satu ikat, beratnya rata-rata 40-50 kg) di hutan hanya bisa untuk seekor sapi, maka dengan rata-rata kepemilikan ternak adalah 4-5 ekor maka rata-rata peternak harus masuk-keluar hutan untuk merumput adalah sebanyak 4-5 kali. Di saat musim kemarau, banyak peternak yang membeli rumput dari luar daerah karena sebagian besar lahan hutan Merapi sangat kering. Pekerjaan beternak merupakan sebuah pekerjaan yang ekstra keras.

Dari sisi perhitungan ekonomi pun, sebenarnya beternak sapi perah tidaklah menguntungkan. Data dari Dusun Boyong, Hargobingun, Pakem dengan populasi ternak sekitar 200 ekor (2004) dihasilkan susu sapi sekitar 2.000 liter per hari. Dengan harga susu sapi per liter yang disetorkan ke koperasi susu sekitar Rp 1.250/liter, maka setiap harinya sekitar Rp 2,5 juta rupiah yang dihasilkan dari susu sapi. Padahal, biaya untuk merawat termasuk

biaya mencari/membeli rumput tidaklah murah, bisa mencapi Rp 20.000 – Rp 30.000 seikat untuk seekor sapi. Dengan perhitungan itu, maka dibutuhkan biaya rumput adalah Rp 20.000 x 200 ekor = Rp 4 juta! Dari perhitungan yang dilakukan oleh seorang peternak, apabila ingin mencapai titik impas *(break even point)*, paling tidak seorang peternak harus mempunyai 10 ekor sapi. Itu artinya membutuhkan lahan rumput yang semakin luas.

Lalu, mengapa dengan perhitungan ekonomi yang rugi masyarakat masih memilih beternak sapi? Jawabannya adalah tradisi dan bagian dari kehidupan! Ya, memang, beternak bagi sebagian besar peternak kecil (kurang dari 10 ekor) merupakan sebuah panggilan hidup untuk meneruskan tradisi beternak dari leluhurnya. Berbeda dengan peternak besar (lebih dari 10 ekor), perhitungan yang mereka pakai bukan untung-rugi, tetapi bagaimana kebutuhan hidupnya dapat tercukupi dan tradisi dari leluhurnya dapat terus berjalan. Itu saja.

Karena merupakan tradisi, bukanlah persoalan mudah untuk melarang masyarakat memanfaatkan rumput di lahan hutan Merapi. Adanya sikap dan pernyataan yang memojokkan dari pemerintah bahwa peternak menjadi penyebab rusaknya hutan Merapi adalah tidak benar!

Dari hasil pengamatan dan observasi di lapangan, rusaknya hutan Merapi, khususnya yang masuk dalam wilayah Sleman, bukan merupakan perbuatan dari peternak. Kalau memang diakibatkan oleh peternak, tentunya sudah sekian lama hutan Merapi sudah rusak. Dari fakta, hutan Merapi rusak karena bencana awan panas 22 November 2004 yang telah menghancurkan sekitar 750 hektar hutan Merapi, dari luas total hutan 1.700 hektar yang masuk wilayah Sleman. Ketika vegetasi mulai pulih dan bertunas, muncul kejadian kebakaran hutan pada Oktober 2002 yang menghanguskan sekitar 300 hektar hutan. Memang ada sebagian kecil peternak yang nakal dan mengambil sumberdaya hutan atau mematikan pohon untuk rumput, tetapi itu tidaklah seberapa besar dan tidak bisa digeneralisasi.

Partisipasi masyarakat yang sangat tinggi dalam mengendalikan kebakaran hutan tahun 2002 dan melakukan rehabilitasi hutan akhir 2003 merupakan contoh bagus bagaimana masyarakat merupakan bagian pokok dari kelestarian hutan. Bagaimana kalau pada saat itu masyarakat tidak berpartisipasi?! Adalah hal yang salah dan cenderung membelokkan permasalahan dan untuk mencari kambing hitam kalau kerusakan hutan Merapi dikarenakan perbuatan peternak.

Sebenarnya pun sudah berkali-kali masyarakat bertindak sangat aktif memberikan informasi kepada pemerintah terhadap perilaku perusakan hutan, seperti misalnya pencurian kayu, bambu, ataupun perburuan liar. Namun, itu semua tidak pernah direspon oleh pemerintah dan menganggap itu persoalan kecil. Laporan dari masyarakat Dusun Turgo bahwa kebakaran hutan tahun 2002 merupakan kesengajaan pun tidak pernah ditelusuri oleh pemerintah. Itu semua menimbulkan sikap apatis dari masyarakat.

Itu semua merupakan fakta kongkret bahwa pemerintah merupakan sumber masalah di Merapi karena tidak mempunyai konsistensi tugas dan kebijakan yang seharusnya dilakukan. Adilkah kalau kerusakan Merapi yang diakibatkan oleh ketidakmampuan pemerintah dalam melaksanakan kebijakan kemudian ditembakkan ke para peternak yang sebagian besar hidupnya adalah subsisten?

Jangan lupa bahwa berkembangnya peternakan sapi perah juga merupakan buah dari kebijakan pemerintah melalui program pengembangan sapi perah. Misalnya, belum lama ini diluncurkan dana bergulir sapi impor dari Australia senilai 6 milyar dari Departemen Koperasi kepada pemerintah DIY. Sapi yang dikelola dalam kelompok tersebut diperbantukan pada Koperasi Susu Warga Mulya sebanyak 200 ekor, UPP Kaliurang sebanyak 180 ekor, dan Koperasi Sarana Makmur sebanyak 70 ekor. Pemerintah terus saja secara ekspansif mengembangkan peternakan sapi, tetapi tidak membantu masyarakat memikirkan bagaimana dengan kebutuhan pakan yang berkaitan dengan lahan rumput. Ini juga merupakan catatan buruk bagaimana pemerintah lemah dalam berkoordinasi, di satu sisi Departemen Kehutanan melarang pemanfaatan hutan Merapi untuk lahan rumput peternak, tetapi Departemen Koperasi terus saja mengucurkan bantuan yang berdampak pada kebutuhan lahan rumput yang mau tak mau masyarakat memanfaatkan lahan hutan Merapi.

Perkembangan sekarang semakin mencemaskan masyarakat dengan mulainya gejala pelarangan merumput di lahan hutan Merapi dengan adanya dokumen yang dikeluarkan oleh Pemda Sleman tentang Prosedur Tetap Pengendalian Keamanan dan Perlindungan Hutan Lereng Merapi di Kabupaten Sleman.[1] Dalam dokumen yang baru saja dibuat tersebut secara eksplisit pemerintah mengkambinghitamkan peternak sebagai sumber kerusakan hu-

[1] Protap Pemda Sleman, *Pengendalian Keamanan dan Perlindungan Hutan Lereng Merapi di Kabupaten Sleman*, 2004

tan Merapi. Dalam dokumen tersebut disebutkan bahwa untuk kepentingan masyarakat Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta (baca: daerah hilir), maka hutan Merapi harus diselamatkan dan dilestarikan. Apakah ini berarti untuk menyelamatkan daerah hilir harus mengorbankan kepentingan penghidupan masyarakat peternak dan masyarakat umumnya di daerah hulu Merapi?

Ada contoh permasalan yang secara substansi sama, tetapi hanya berbeda dalam bentuk kejadiannya saja, yaitu apakah pemerintah juga berani menertibkan pembangunan mall yang melanggar aturan, seperti Malioboro Mall?! Juga beranikah menindak terjadinya pelanggaran tata ruang di Sleman, seperti banyak bermunculannya perumahan tidak berizin. Juga pencemaran oleh PT. Budi Makmur Jaya Murni yang membuang limbah beracun di Sleman, pencurian air oleh PDAM Sleman di Umbul Wadon karena memasang pipa by-pass? Bagaimana ini semua diatur? Kalau mau adil, tindak semua yang melanggar! Permasalan lingkungan hidup tidak hanya di Merapi, tetapi juga di perkotaan. Ketersediaan air tidak hanya melulu tergantung pada Merapi, tetapi juga pada penegakan hukum kasus lain seperti contoh di atas.

Dalam dokumen tersebut kembali disebutkan bahwa sumber permasalahan di Merapi adalah peternak yang merambah hutan, masyarakat umum, pecinta alam, perkemahan, dan kebakaran yang diduga disebabkan oleh perambah hutan. Sama sekali tidak disebutkan kelemahan dan permasalahan yang sebenarnya bersumber dari pemerintah sendiri. Disebutkan pula bahwa jika pihak-pihak sumber masalah tidak mengikuti aturan, maka akan dilakukan tindakan hukum. Nampak sekali cara-cara dan model pengamanan yang represif akan diterapkan di Merapi.

3. Tidak diakuinya partisipasi masyarakat dan kelompok lain (LSM, Mapala, Akademisi) dalam mengelola Gunung Merapi.

Proses yang dilalui oleh pemerintah sampai keluarnya SK TNGM tidaklah transparan, tidak partisipatif, manipulatif, dan arogan. Pemerintah tidak mau mengakui peran dari kelompok lainnya, dan juga masyarakat, bahwa mereka mempunyai andil dan peran yang besar dalam mengelola Merapi. Paradigma lama masih berkembang bahwa hanya pemerintahlah yang mampu mengelola Merapi. Bahkan, dalam beberapa kali kesempatan, Menhut mengatakan bahwa SK TNGM akan dipertahankan dan menyatakan bahwa pihak-pihak yang menuntut pencabutan SK TNGM bukan masyarakat Merapi.

Bagaimana Reklaiming Rakyat Dipertahankan

Gerakan reklaiming yang telah dilakukan oleh masyarakat, khususnya peternak, bukan didasari oleh kepentingan ekonomi. Lebih luhur daripada itu, apa yang mereka lakukan adalah bentuk dari pengakuan hak pada mereka bahwa Merapi merupakan milik rakyat, bukan milik pemerintah. Gerakan reklaiming yang didasari oleh tradisi dan kuatnya relasi antara peternak dan Merapi tidak akan bisa dikalahkan oleh kebijakan yang akan merugikan dan memisahkan mereka dengan Merapi.

Keberadaan gerakan reklaiming dilatarbelakangi oleh munculnya berbagai kelompok yang mendominasi, baik secara sosial, ekonomi, dan politis, terhadap kelompok lain. Kelompok dominan tersebut telah menjajah hak pengelolaan sumberdaya alam dari rakyat. Demikian juga dalam kasus reklaiming hutan Merapi oleh peternak yang merupakan manifestasi dari perlawanan terhadap hegemoni kekuasaan pemerintah yang tidak adil terhadap hak-hak rakyatnya.

Menurut Boedi Widjarjo dan Herlambang Perdana[2], alasan pembenar sekaligus pemicu lahirnya gerakan reklaiming adalah alasan moral, ketidakadilan, dan struktur yang menindas, normatif, hubungan sejarah, serta kewajiban negara dalam memenuhi hak dasar warganya.

Alasan moral berarti bahwa gerakan reklaiming yang dilakukan rakyat tidak hanya bisa dipandang dari sisi hitam-putih saja dan hanya berorientasi pada kekuasaan ekonomis semata. Ini berbeda sekali dengan gerakan reklaiming yang dilakukan oleh kekuatan kapital terhadap objek tertentu, misalnya TNGM atau berbagai kasus taman nasional di Indonesia. Reklaiming dengan alasan moral merupakan gerakan untuk kepentingan masyarakat luas dalam memperjuangkan hak-haknya.

Alasan ketidakadilan dan struktur yang menindas lahir sebagai akibat model pembangunan yang kapitalis, mendahulukan, dan memberikan keistimewaan pada pemodal. Model pembangunan yang dianut oleh pemerintah sejak Orde Baru ini telah melahirkan ketimpangan struktur sosial dan ekonomi yang sangat complang. Rakyat yang tertindas semakin ditindas dengan cara digusur, sedangkan sebagian kecil orang yang kaya semakin kaya karena diberikan kemudahan-kemudahan oleh penguasa untuk memperkaya dirinya.

---

[2] Lihat Budi Widjarjo dan Herlambang Perdana, *Reklaiming dan Kedaulatan Rakyat*, YLBHI-RACA Institute, Juli 2001

Alasan normatif bahwa seperti disebutkan dalam UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk kemakmuran rakyat. Realitanya sekarang menjadi sangat memprihatinkan karena bumi, air, dan kekayaaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara untuk kemakmuran pejabat dan perusahaan-perusahaan asing. Contohlah kasus *PT. Newmont* yang terbukti mencemari Teluk Buyat Minahasa. Mereka mengeruk emas dan menghasilkan uang triliunan rupiah dari Bumi Minahasa, tetapi masyarakat sekitar sangatlah miskin dan kekurangan gizi.

Alasan hubungan sosial dan sejarah yaitu bahwa gerakan reklamining hanya dilakukan oleh masyarakat yang mempunyai hubungan tidak terpisahkan dengan objek yang diklaim. Hubungan yang tidak terpisahkan tersebut yang membuat gerakan reklaiming menjadi sangat kuat, berlanjut, dan tidak mudah dipatahkan. Gerakan reklaiming yang dilakukan secara turun-temurun juga memperkuat alur historis hubungan yang kuat antara masyarakat dengan objek yang diklaim.

Terakhir, reklaiming muncul karena ketidakmampuan negara memenuhi kewajibannya atas kebutuhan dan hak dasar warganya. Tidaklah salah kalau kemudian masyarakat berusaha memenuhi kebutuhan hidup dan hak dasarnya dengan caranya sendiri.

Kelima alasan tersebut telah ada dalam gerakan reklaiming peternak atas lahan hutan Merapi. Dan energi gerakan tersebut semakin membesar karena bersatu dengan gelombang energi lain dari Klaten, Magelang, dan Boyolali yang turut menolak TNGM. Reklaiming rakyat atas lahan Merapi tidak akan berhenti hanya karena larangan, kebijakan TNGM, atau apa pun alasan yang dikemukakan pemerintah karena pada dasarnya reklaiming tersebut berdasar pada hak dan kedaulatan rakyat bahwa Merapi adalah bagian dari kehidupan mereka yang tidak bisa dipisahkan sampai kapan pun dan oleh siapa pun.

Tentang Penulis

Usep Setiawan adalah Deputi Sekretaris Jenderal Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA). Penulis menyelesaikan kuliah di Jurusan Antropologi FISIP Universitas Padjadjaran (Unpad) Bandung pada tahun 1998. Alamat penulis: Jl. Situ Sari Wetan No. 37A Buah Batu - Bandung, Telefax (022) 7309893, Handphone: 0818-613667, E-mail: deputi_advokasi@kpa.or.id

Rinna M, S.H. adalah Mahasiswa Magister Notariat Universitas Gadjah Mada (UGM), Angkatan 2003-2004.

Abdul Hadi Lubis pekerja hukum tinggal di Jakarta.

Ni'matul Huda staff pengajar Fakultas Hukum UII Yogyakarta

Rohiman aktivis Aliansi Tani Yogyakarta.

Mimin Dwi Hartono penggiat pelestaraian lingkungan saat ini menjabat sebagai Koordinator Wana Mandhira dan Focal Point SEACA Konstituen Yogyakarta. Alamat: Jl. Boyong No.7, Kaliurang, Sleman 55585 YK. Ph 0813-2878-3787 / Fax 0274-895364 / wamatour@yahoo.com