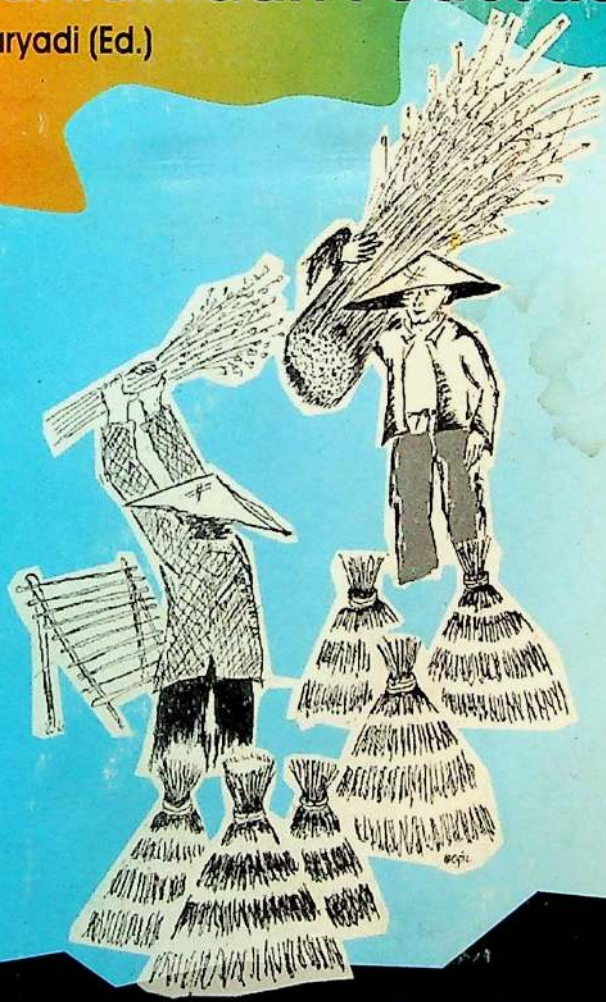
Reforma Agraria

Prasyarat Utama Bagi Revitalisasi Pertanian dan Pedesaan

Erpan Faryadi (Ed.)



Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) adalah: lembaga non pemerintah yang berdiri sejak 24 September 1994. Didirikan oleh sejumlah lembaga yang menghendaki adanya upaya sistematik untuk merubah kebijakan nasional di bidang agraria. Sejak Musyawarah Nasional (MUNAS) pertama pada Desember 1995, KPA ditetapkan sebagai sebuah organisasi yang ***independen*** dan ***non-partisan*** tetapi terbuka bagi kelompok maupun perorangan yang peduli terhadap nasib kaum tani, dan bertujuan mendorong perwujudan **Pembaruan Agraria** di Indonesia.

Saat ini, berdasarkan Keputusan MUNAS III yang diselenggarakan pada April 2002, KPA telah beranggotakan 77 organisasi rakyat (organisasi petani, buruh tani, buruh perkebunan, nelayan, dan masyarakat adat), 118 organisasi non pemerintah serta 70 anggota perorangan yang tersebar di seluruh Indonesia.

Adapun program pokok KPA yang ditetapkan dalam MUNAS III tersebut adalah:

1. Penguatan dan pengembangan kapasitas organisasi rakyat
2. Advokasi kebijakan agraria, baik di tingkat nasional maupun daerah
3. Kampanye dan sosialisasi gagasan-gagasan Pembaruan Agraria
4. Penguatan dan pengembangan jaringan informasi untuk Gerakan Pembaruan Agraria

Sekretariat KPA:
Jl. Kihiur No. 44 Bandung 40114
Telefax: +62227214706
E-mail: kpa@kpa.or.id
Homepage: http://www.kpa.or.id

KONSORSIUM PEMBARUAN AGRARIA
KPA



Reforma Agraria

Prasyarat Utama Bagi Revitalisasi Pertanian dan Pedesaan

Penulis
Endriatmo Soetarto & Moh. Shohibuddin
Usep Setiawan

Editor
Erpan Faryadi

Desain Cover dan Layout
P. Sirait

148 X 210 mm
Isi + Cover 120 halaman

Penerbit
Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)
Jl. Kihiur No. 44, Bandung 40114
Telefax: +62227214706
E-mail: kpa@kpa.or.id
Homepage: http://www.kpa.or.id

Buku ini dapat terwujud atas dukungan dari Uni Eropa. Namun demikian, isi buku ini bukanlah merupakan pandangan resmi Uni Eropa terhadap perwujudan Pembaruan Agraria di Indonesia.

Reforma Agraria

Prasyarat Utama Bagi Revitalisasi Pertanian dan Pedesaan

Endriatmo Soetarto & Moh. Shohibuddin


TABLER

Saatnya Pembaruan Agraria Dijalankan

(Sebuah Pengantar Dari Editor)

Keadaan geografis Indonesia yang berada di daerah tropis memberikan konsekuensi positif bahwa keadaan tanahnya subur, lautannya kaya dengan beragam kehidupan, isi buminya beragam mulai dari bahan-bahan tambang yang potensial untuk digunakan dan dimanfaatkan. Hal ini menimbulkan kesadaran dalam benak para penghuninya, bahwa untuk melangsungkan kehidupan, bangsa ini kemudian memantapkan diri sebagai bangsa yang agraris, bangsa yang dengan mudah bisa bertahan hidup dengan mengandalkan keadaan alam.

Tetapi kesadaran itu kemudian dimanipulasi sedemikian rupa oleh banyak faktor. Tetapi yang terutama adalah faktor masuknya modal ke dalam kehidupan bangsa ini lewat kaki imperialisme, bekerja sama dengan para raja-raja yang lebih memiliki watak tuan tanah. Sejak zaman itulah, kekayaan alam Indonesia dikeruk dan dipindahkan pemanfaatannya oleh kekuatan imperialis. Kenyataan itu berlangsung selama 350 tahun, dan berlanjut sampai saat ini.

Setelah imperialisme asing berhasil diusir, Soekarno pernah mencanangkan sebuah undang-undang yang berkenaan dengan kenyataan geografis bangsa ini, yaitu Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan-Peraturan Pokok Agraria, atau lebih dikenal

dengan nama UUPA. Undang-Undang ini merupakan "*master piece*" produk undang-undang bangsa kita yang benar-benar lepas dari pengaruh kepentingan asing. Undang-undang ini lahir atas sebuah analisis bahwa Indonesia saat itu berhadapan dengan dua musuh sekaligus yaitu, imperialisme dan feodalisme, sehingga keduanya harus diakhiri dengan cara menguatkan posisi rakyat. Untuk menghancurkan kekuatan feodalisme, program Land Reform-pun dijalankan.

Sayangnya, program itu tidak berlangsung lama. Pemerintahan Soekarno yang mencanangkan Land Reform sebagai tonggak awal pembangunan bangsa dihancurkan, dan program land reform itu sendiri ditiadakan secara sepihak dengan tuduhan bahwa Land Reform adalah programnya orang komunis. Puluhan tahun setelah kemerdekaan Indonesia, imperialisme kembali mencengkeramkan kekuatannya lewat wajah yang berbeda, yaitu investasi.

Dengan memanfaatkan "agen"-nya di Indonesia (baca: orde baru), imperialisme sekali lagi menjajah bangsa ini dan perlahan-lahan meninggalkan kemiskinan bagi rakyatnya. Pintu itu dibuka sangat lebar oleh rezim orde baru lewat Undang-Undang Penanaman Modal Asing pada awal periode kekuasaannya. Di sisi lain, keberadaan para tuan tanah yang merupakan ciri khas feodalisme tidak juga hilang, sehingga dari dulu sampai sekarang, kedua kekuatan yang sebetulnya bertentangan itu malah bekerja sama menjadi penindas bagi rakyat Indonesia.

Dalam kurun waktu 32 tahun orde baru berkuasa, sebuah program yang menjadi biang keladi kehancuran dasar kehidupan rakyat dilangsungkan, yaitu Revolusi Hijau. Masuknya produk-produk asing dalam bidang pertanian dipaksakan oleh pemerintah orde baru. Terjadi pemaksaan terhadap rakyat yang tadinya masih berwatak subsisten, dan beralih ke pertanian yang berwatak eksploitatif. Secara produksi, petani dipaksa untuk memilih sarana produksi yang jauh diluar jangkauannya. Dampak dari hal ini adalah, petani kemudian rela

kehilangan lahannya, sehingga konsentrasi lahan di tangan segelintir kepentingan malah semakin menjadi-jadi.

Uraian di atas adalah hal-hal yang coba disuratkan oleh para penulis buku ini. Baik pada bagian pertama, maupun pada bagian kedua. Sekaligus juga pengalaman praktek upaya mendorong terwujudnya kembali program "land reform". Para penulis mencoba menyajikannya dengan sistematis dan mudah dipahami oleh para pembaca.

Bagian pertama buku ini membahas tentang pentingnya pelaksanaan reforma agraria sebagai syarat pembangunan kekuatan ekonomi rakyat. Termasuk prinsip pembaruan agraria yang harus didasarkan pada ruang lingkup pembicaraan masalah agraria. yang saling berhubungan secara sosial dalam kaitan hubungan teknis masing-masing subyek itu dengan sumber-sumber agraria. Kompleksitas hubungan inilah yang membentuk sebuah **struktur agraria.** Struktur Agraria yang timpang akan menyebabkan konflik. Konflik agraria mencerminkan pertentangan klaim mengenai: "Siapakah yang dapat memiliki, menggunakan, dan mengelola, serta siapakah yang mengontrol akses atas sumber-sumber agraria dan kekayaan alam, dan siapakah yang memperoleh manfaat darinya".

Selanjutnya, penulis bagian pertama menekankan 2 alasan penting dilaksanakannya Reforma Agraria, yaitu alasan keadilan dan alasan ekonomi. Alasan keadilan dikemukakan karena Reforma Agraria akan membawa dampak pemerataan bagi pemanfaatan dan penguasaan sumber-sumber agraria, sementara alasan ekonomi, jelas sekali reforma agraria seperti pengalaman di berbagai negara membawa dampak positif bagi produktivitas pertanian.

Pada 2 bab terakhir bagian pertama dari buku ini, penulis menggambarkan kondisi agraria di Indonesia saat ini. Kenyataan menunjukkan, bahwa konflik agraria yang sudah sedemikian luas menuntut untuk segera diwujudkannya Pembaruan Agraria. Hal ini

bukan hanya untuk memperbaiki kondisi kehidupan masyarakat, tetapi lebih jauh lagi mengembalikan dasar-dasar pembangunan bangsa pada pondasi yang sesungguhnya, yaitu kekuatan pedesaan.

Bagian kedua banyak mengulas tentang pengalaman praktek upaya advokasi kebijakan para pegiat Reforma Agraria. Hambatan-hambatan serta peluang-peluang yang bisa diambil untuk "mempercepat" program mulia ini dipaparkan secara jelas oleh penulisnya. Tampak sekali kekeraskepalaan para penguasa dari era orde baru hingga pemerintahan yang saat ini berkuasa.

Tetapi semua itu merupakan gambaran nyata, bahwa negeri ini memang membutuhkan Pembaruan Agraria sebagai alat untuk memperbaiki kehidupan bangsa ini baik secara ekonomi maupun politik. Hanya saja, dari uraian bagian kedua akan terlihat watak-watak orang yang dihadapi oleh para pejuang reforma agraria. Karena itu, penulis menggambarkan perlunya ada kerja sama dan pembagian kerja yang masif antara organisasi rakyat sebagai kekuatan pokok, dengan sektor-sektor lain seperti para akademisi, aktifis, dan lain-lain. Semua itu penulis harapkan mengusung satu tuntutan yang sama, yaitu "Pembaruan Agraria".

Bandung, September 2005

Erpan Faryadi
Sekjen Konsorsium Pembaruan Agraria
(Editor)

Kata Pengantar

Ada 2 jenis tanggapan orang tentang kalimat "Pembaruan Agraria", yaitu: "tidak pernah mendengar!" dan "sepertinya pernah mendengar!". Dua tanggapan ini tidak salah, sebab Pembaruan Agraria memang isu yang sengaja ditutupi oleh pemerintahan feodal yang pro pada imperialisme, hingga segala upaya untuk mewujudkan program ini seringkali hanyalah "lips service". Isu pembaruan agraria kebanyakan diusung oleh para aktifis baik dari gerakan rakyat, ataupun ornop-ornop dan segelintir akademisi. Buktinya tidak perlu lagi disampaikan dalam kata pengantar ini.

Karena itu, KPA sekali lagi mendapat kehormatan besar untuk menyampaikan kepada publik betapa pentingnya Pembaruan Agraria itu, meski hanya lewat penerbitan skala kecil dari buku ini. Sama seperti terbitan-terbitan KPA sebelumnya, buku ini dipersembahkan untuk menambah argumentasi kita para pegiat perjuangan pembaruan agraria dalam menghadapi gelombang perlawanan anti-reform yang sering kita dapati.

Harapan kami, buku ini bisa didiskusikan dan disebarkan secara luas sehingga Isu Pembaruan Agraria tidak lagi mendapatkan 2 tanggapan di atas, melainkan berubah menjadi, "itu harus dilaksanakan!" Untuk mencapai harapan itu, KPA tidak akan berhenti

menyampaikan kepada publik bahan-bahan bacaan penting berkaitan dengan isu pokok perjuangan ini.

Terima kasih yang sedalam-dalamnya KPA sampaikan pada Bapak Endriatmo Soetarto dan Bapak M. Shohibuddin dari Pusat Kajian Agraria Institut Pertanian Bogor (PKA-IPB) dan Usep Setiawan dari Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) yang bersedia menyumbangkan naskah mereka dalam buku "Reforma Agraria: Prasyarat Utama Bagi Revitalisasi Pertanian Dan Pedesaan". Juga kepada Erpan Faryadi yang dalam kesibukannya mempersiapkan Laporan Pertanggungjawaban Sekjen KPA menjelang Munas IV masih meluangkan waktunya untuk memberi masukan kritis atas buku kecil ini.

Tak lupa KPA jgua berterima kasih kepada Uni Eropa yang memberikan sokongan materi sehingga buku "Reforma Agraria: Prasyarat Utama Bagi Revitalisasi Pertanian Dan Pedesaan" bisa diterbitkan tanpa halangan apapun, meski isi dari buku ini bukanlah pandangan resmi Uni Eropa.

Terakhir, KPA juga berterima kasih kepada tim Resource Center KPA yang telah berupaya untuk mengemas buku ini menjadi bacaan yang menarik secara fisik.

Akhir kata, semoga buku ini berguna bagi kita semua. Selamat membaca !!!

Bandung, September 2005

Konsorsium Pembaruan Agraria
Penerbit

Daftar Isi

Editor..... *i*
Kata Pengantar Penebit..... *v*
Daftar Isi..... *vii*
Tentang Para Penulis..... *101*

***Bagian Pertama*, Reforma Agraria: Prasyarat Utama Bagi Revitalisasi Pertanian Dan Pedesaan**

Pengantar..... *1*
Konsepsi Dasar Reforma Agraria..... *3*
Implementasi Reforma Agraria..... *10*
Urgensi Reforma Agraria Di Indonesia..... *19*
Penutup.... *35*
Daftar Pustaka..... *36*

***Bagian Kedua*, Politik Agraria Dalam Pusaran Perubahan: Dinamika Penyempurnaan UUPA, Pembentukan KNuPKA, Penolakan Perpres 36/2005 Dan Legalisasi Tanah Rakyat**

Pendahuluan..... *43*
Dinamika Penyempurnaan UUPA 1960..... *45*
Dinamika Pembentukan KNuPKA..... *54*
Dinamika Penolakan Perpres 36/2005..... *65*
Usulan Legalisasi Hak Rakyat Atas Tanah..... *78*
Konteks Politik Yang Terus Berubah..... *89*
Tantangan Advokasi Kebijakan Agraria..... *95*
Daftar Pustaka..... *97*


Tanah
Pertanian



Dipersembahkan kepada berbagai pihak
yang dengan gigih mengupayakan terwujudnya
Pembaruan Agraria di Indonesia





Pengantar

Kebangkrutan sektor industri nasional seiring krisis moneter beberapa tahun lalu telah menyebabkan meluasnya pandangan bahwa kebangkitan ekonomi nasional hanya akan dicapai melalui transformasi agraria yang tuntas dengan berbasis pada revitalisasi pertanian dan pedesaan. Pandangan ini sangatlah tepat mengingat struktur sosial dan ekonomi bangsa ini, dan begitu juga dengan populasi terbesarnya, memang mendasarkan diri pada basis pertanian dan aktivitas ekonomi pedesaan ini.

Namun, ketimbang mereduksi pengertian revitalisasi pertanian dan pedesaan dengan memaknainya sebagai pengembangan agribisnis skala besar seperti yang biasa disarankan, tulisan ini justru hendak menegaskan bahwa revitalisasi semacam itu tidak akan tercapai kecuali apabila prasyarat utamanya, yaitu reforma agraria, diwujudkan terlebih dulu. Untuk mendukung argumen tersebut, tulisan berikut akan diawali dengan pemerian mengenai beberapa konsepsi dasar yang terkait dengan reforma agraria dan bagaimana konsep-konsep ini berguna untuk menggambarkan kondisi keagrariaan di Indonesia.

Bagian yang bersifat teoritis ini selanjutnya diikuti dengan paparan mengenai dua orientasi dalam riwayat implementasi agenda reforma agraria di berbagai negara, yaitu orientasi yang menekankan pada

peningkatan produksi dan yang menekankan pada transformasi struktur sosio-agraria yang berkeadilan. Setelah mendiskusikan kedua orientasi tersebut, tulisan ini secara lugas kemudian menguraikan jastifikasi bagi implementasi reforma agraria yang bersifat komprehensif, yakni yang sekaligus mengkombinasikan faktor-faktor teknis untuk meningkatkan produksi dengan faktor perbaikan kerangka kerja kelembagaan penguasaan lahan demi menjamin lapisan terendah masyarakat pedesaan.

Akhirnya, bertolak dari paparan reforma agraria baik pada tataran konseptual maupun implementasi tersebut, tulisan ini selanjutnya membedah kondisi agraria di Indonesia dewasa ini yang ditandai oleh ketimpangan dalam penguasaan struktur agraria, maraknya sengketa agraria dengan tingkat keluasan dan kedalaman yang terus meningkat, dan semakin dominannya politik agraria yang bias kepentingan pemodal, yang kesemuanya ini berakibat pada lumpuhnya basis-basis politik dan kekuatan produktif rakyat.

Problem struktural ini pada akhirnya telah menciptakan sistem perekonomian nasional yang keropos karena tidak ditopang oleh infrastruktur ekonomi yang kuat dan mandiri serta berpijak pada kekuatan-kekuatan produktif rakyat yang sejati. Oleh karena itu, bagian akhir paper ini menegaskan pentingnya revitalisasi perekonomian nasional melalui pembangunan pertanian dan pedesaan, yang dibingkai dalam suatu kebijakan reforma agraria yang komprehensif. Urgensi reforma agraria semacam ini dinyatakan dalam dua konteks kepentingan, yaitu dalam upaya penanganan persoalan konflik agraria di Indonesia yang semakin akut, maupun dalam konteks keinginan untuk melakukan revitalisasi pertanian dan pedesaan itu sendiri, disamping untuk memperkukuh kembali basus politik kekuatan politik dan produktif rakyat yang sejati.

* * *

Konsepsi Dasar Reforma Agraria

Berbicara mengenai persoalan agraria tentu tidak bisa terlepas dari **sumber-sumber agraria**, yakni segenap tanah, air, udara dan segala kekayaan alam yang dipangkunya. Baik tanah, air, dan udara terkait erat dengan ruang fisik tertentu, atau "teritori", yang tidak bisa dimusnahkan ataupun dipindah-pindahkan. Di dalam ruang ini terkandung berbagai jenis sumberdaya alam (seperti mineral, flora dan fauna, oksigen, dsb.) yang bukan merupakan hasil dari tenaga kerja manusia. Kesemuanya ini merupakan sumber-sumber agraria yang sangat vital dan menjadi penopang kehidupan dan kesejahteraan umat manusia dalam arti seluas-luasnya.

Sepanjang sejarah peradaban manusia, masalah penguasaan atas sumber-sumber atau obyek-obyek agraria ini selalu menjadi masalah yang sangat mendasar karena ia tidak hanya berfungsi sebagai habitat tempat manusia tinggal, namun juga merupakan faktor produksi dan landasan struktur sosial yang utama. Oleh karena itu, penguasaan atasnya akan berimplikasi pada akumulasi kekuasaan yang lebih luas, baik pada ranah fisik maupun sosial. Dengan perkataan lain, obyek-obyek agraria ini bukan saja membentuk aset, tetapi juga merupakan basis bagi teraihnya kuasa-kuasa ekonomi, sosial dan politik.

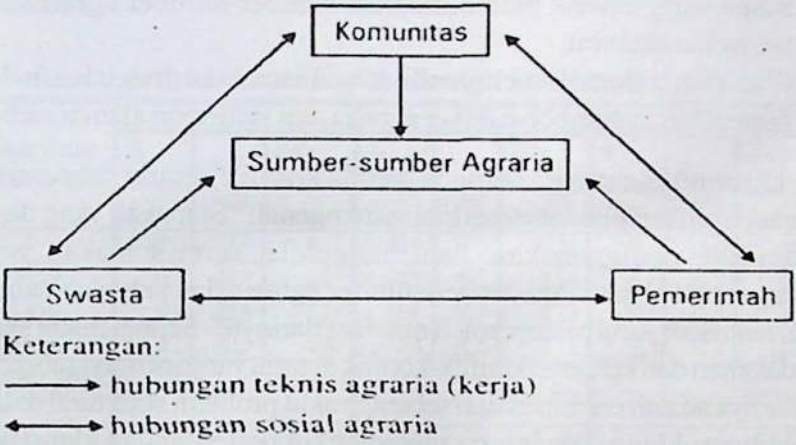
Hal ini berarti bahwa dalam setiap sumber agraria selalu terlibat di dalamnya **hubungan-hubungan agraria** yang sangat kompleks. Hubungan agraria yang dimaksud bukan saja berupa hubungan manusia dengan obyek-óbyek agraria, khususnya tanah (yang di negara-negara agraris umumnya dipandang sebagai bersifat "religio-magis"). Melainkan juga, dan justru terutama, adalah menyangkut hubungan manusia dengan manusia.

Hubungan agraria yang pertama, yaitu hubungan manusia dengan berbagai jenis obyek agraria, tidak mempunyai makna apa-apa kecuali jika hal itu merupakan "hubungan aktivitas", atau "kerja", yaitu melalui kegiatan penguasaan, pengusahaan dan pemanfaatannya. Dalam hubungan aktivitas inilah akan berlangsung hubungan-hubungan lain antara manusia dengan manusia pada tataran proses produksi. Sebagai contoh, dalam hal penggarapan dan pemanfaatan tanah pertanian, hubungan itu akan mencakup, misalnya, hubungan antara pemilik dengan penggarap, antara penyakap dengan buruh tani, antara sesama buruh tani, dan sebagainya (Wiradi 2000).

Sejajar dengan ini Sitorus (2002) mengemukakan klasifikasi mengenai dua jenis hubungan di dalam aktivitas manusia mengerjakan dan memanfaatkan sumber-sumber agraria, yaitu: (1) hubungan teknis pengelolaan sumber-sumber agraria melalui aktivitas produktif manusia, dan (2) hubungan berbagai subyek agraria (masyarakat, negara, sektor swasta) yang terlibat baik secara langsung atau tidak dalam proses produksi dan pengelolaan sumber-sumber agraria tadi. Hubungan pertama disebut **hubungan teknis agraria** sedang yang kedua disebut **hubungan sosial agraria**.

Berdasarkan uraian di atas maka ruang lingkup pembicaraan masalah agraria, pendeknya, adalah kompleks segala aktivitas dari subyek-subyek agraria yang saling berhubungan secara sosial dalam kaitan hubungan teknis masing-masing subyek itu dengan sumber-sumber agraria. Kompleksitas hubungan inilah yang membentuk sebuah

struktur agraria yang dapat digambarkan sebagai hubungan segitiga antar subyek agraria (masyarakat, negara, sektor swasta) yang berpusat pada obyek agraria (tanah, air, udara dan kekayaan alam yang dikandungnya). Secara skematis Sitorus (2002) menjelaskan hubungan segitiga ini dalam bentuk bagan sebagai berikut.



Gambar 1. Struktur Agraria

Struktur agraria yang digambarkan dalam bagan di atas secara konseptual, mengandung baik potensi konflik maupun kerjasama. Kerjasama akan terjadi apabila para subyek agraria bersedia dan mampu merumuskan suatu kesepakatan perihal kepentingan dan klaim yang berbeda-beda menyangkut akses terhadap obyek agraria. Kemungkinan sebaliknya, **konflik agraria** yang akan terjadi apabila terdapat benturan kepentingan intra dan antar subyek agraria ataupun tumpang tindih klaim akses terhadap obyek agraria. Bagaimanapun, fakta empiris membuktikan bahwa hubungan-hubungan agraria intra dan antar ketiga subyek tadi cenderung diwarnai oleh gejala konflik agraria, baik yang bersifat laten maupun yang bersifat manifes.

Pada dasarnya, gejala konflik dalam hubungan-hubungan agraria ini berakar pada **pertentangan klaim** menyangkut tiga hal berikut (Dietz 1998):

1 Siapa yang berhak menguasai sumber-sumber agraria dan kekayaan alam yang menyertainya;
2 Siapa yang berhak memanfaatkan sumber-sumber agraria dan kekayaan alam itu;
3 Siapa yang berhak mengambil keputusan atas penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria dan kekayaan alam tersebut.

Dirumuskan secara berbeda, gejala konflik agraria sebenarnya mencerminkan pertentangan klaim mengenai: "Siapakah yang dapat memiliki, menggunakan, dan mengelola, serta siapakah yang mengontrol akses atas sumber-sumber agraria dan kekayaan alam, dan siapakah yang memperoleh manfaat darinya". Sejauh mana skala kedalaman dan keluasan konflik-konflik agraria yang mengemuka pada dasarnya adalah cerminan dari seberapa akut problem struktural dalam hubungan-hubungan agraria menyangkut pertentangan klaim atas sumber-sumber agraria ini.

Berbagai konsepsi dasar mengenai kompleksitas persoalan agraria di atas secara nyata menggambarkan realitas keagrariaan yang ada di Indonesia dewasa ini. Menurut Wiradi (2000), realitas keagrariaan di Indonesia secara mendasar bersifat konfliktual; suatu kondisi yang berakar pada **ketimpangan atau *incompatibilities*** menyangkut sumber-sumber agraria dalam tiga bentuk sebagai berikut:

1 Ketimpangan dalam hal struktur "pemilikan" dan "penguasaan" tanah;
2 Ketimpangan dalam hal "peruntukan" tanah; dan
3 *Incompatibility* dalam hal persepsi dan konsepsi mengenai agraria.

Persoalan ketimpangan pertama sudah sering disoroti selama ini. Dengan mencermati hasil Sensus Pertanian tahun 1973, 1983 dan 1993, tampak jelas bahwa fenomena ketimpangan struktur pemilikan dan penguasaan tanah menunjukkan kecenderungan peningkatan yang makin tajam. Hal ini dapat dicermati dari angka-angka pada tabel berikut ini.

Tabel 1, **Distribusi Luas Usaha Tani di Indonesia 1973-1993**

Luas Usaha Tani (hektar)	1973			1983			1993		
	% Usaha Tani	% Area	Rata-rata luas (hektar)	% Usaha Tani	% Area	Rata-rata luas (hektar)	% Usaha Tani	% Area	Rata-rata luas (hektar)
< 0,50	45,6	11,9	0,26	40,8	10,2	0,26	48,5	15,6	0,17
0,50-1,99	42,8	41,0	0,95	44,9	40,3	0,94	39,6	49,2	0,90
2,00-4,99	9,4	26,6	2,78	11,9	30,9	2,72	10,6	37,3	3,23
5,00 +	2,1	20,5	9,45	2,4	18,6	8,11	1,3	12,9	11,90
Jumlah usaha tani	-			15,9 juta			17,9 juta		
Jumlah area	-			16,7 juta			15,4 juta		
Rata-rata luas usaha tani	-			1,05 hektar			0,74 hektar		

Sumber: Andik Hardiyanto (1998)

Ketimpangan kedua, yakni masalah peruntukan lahan, cukup sulit untuk diperoleh gambaran data yang akurat. Selain karena belum adanya aturan yang memadai, proses pembangunan nasional selama ini yang sangat bias sektoral dan memarjinalkan sektor pertanian juga menyebabkan perubahan fungsi lahan berkembang dengan sedemikian cepat, terutama dalam bentuk konversi lahan-lahan pertanian ke non-pertanian.

Untuk kasus lahan sawah misalnya, pada tahun 1997 luasnya mencapai kurang lebih 8,5 juta hektar, sedangkan tahun 2000 luasnya menurun menjadi 7,8 juta hektar. Dengan demikian, dalam waktu tiga

tahun telah terjadi penyusutan 0,7 juta hektar atau rata-rata 230 ribu hektar per tahun akibat konversi lahan pertanian ke non-pertanian ini (Tempo Interaktif 23 Desember 2003). Penyusutan luas lahan sawah ini terutama terjadi di Pulau Jawa. Pada tahun 1987 luas lahan sawah di Pulau Jawa masih sekitar 3,448 juta hektar. Namun, tahun 1992 menurun menjadi 3,425 juta hektar atau mengalami pengurangan 250 ribu hektar (0,67%). Lalu, tahun 1997 menciut lagi menjadi 3,33 juta hektar atau penurunan 95 ribu hektar (2,77%) dari posisi 1992 (Kompas 23 Agustus 2002).[1]

Adapun ketimpangan yang ketiga menyangkut perbedaan persepsi dan konsepsi, yaitu antara mereka yang menggunakan konsep-konsep hukum positif (formal/legal dari Barat) dan mereka yang termasuk masyarakat adat yang mengenal berbagai macam hak yang berbeda atas tanah yang berasal dari tradisi dan budaya mereka. Ketimpangan terjadi ketika tata cara penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria yang bersumber dari hukum positif seringkali menafikan apa yang telah lama dipraktikkan dan dikenal oleh masyarakat setempat.

Di sinilah terletak relevansi pembicaraan reforma agraria. Mengingat konflik agraria berakar pada problem struktural penguasaan dan pemanfaatan tanah yang timpang dan/atau tumpang tindih, maka solusinya tak lain adalah dengan melakukan perombakan atas kondisi agraria yang bermasalah ini agar tercapai keseimbangan yang lebih baik antar subyek agraria yang ada dalam masyarakat. Perombakan dan pengaturan kembali struktur agraria yang bermasalah inilah hakikat dari apa yang disebut **reforma agraria**.

Jadi pada intinya, reforma agraria adalah upaya perubahan struktural yang mendasar atas hubungan-hubungan intra dan antar subyek-subyek agraria dalam kaitan akses (penguasaan dan pemanfaatan) atas obyek-obyek agraria. Perubahan dimaksud dilakukan melalui perombakan struktur penguasaan tanah dan perbaikan jaminan kepastian

penguasaan tanah bagi rakyat yang memanfaatkan tanah dan kekayaan alam yang menyertainya. Namun langkah ini lebih lanjut mesti diikuti pula dengan penataan sistem produksi melalui penyediaan fasilitas teknis dan kredit pertanian, perbaikan metode bertani, hingga infrastruktur sosial yang dibutuhkan. Ini berarti pengertian reforma agraria tidak terbatas pada aspek *land reform* semata, melainkan melainkan mencakup juga penataan hubungan-hubungan produksi(penyakapan, kelembagaan) dan juga pelayanan pendukung pertanian secara umum.

* * *

Catatan Kaki

[1] Gejala konversi lahan ini juga bisa dicermati dari Tabel 1 yang dikutip di atas, yaitu dengan melihat trend penurunan jumlah area pertanian dari 16,7 juta pada 1983 menjadi 15,4 juta pada 1993. Padahal di sisi lain, terjadi trend pertambahan jumlah usaha tani dari 15,9 juta pada 1983 menjadi 17,9 juta pada 1993.

Implementasi Reforma Agraria

Antara Orientasi Produksionis Dengan Transformasi Struktural

Pada tataran implementasi, istilah *land reform* sering dipadankan dengan *agrarian reform*. Sebagai misal, Elias H. Tuma (2003) menyatakan bahwa dalam praktiknya konsep *land reform* telah diperluas cakupannya untuk menekankan peran strategis dari tanah dan pertanian dalam pembangunan. Oleh karenanya, konsep ini kemudian menjadi sinonim bagi konsep reforma agraria, yaitu merujuk pada penataan struktur agraria secara cepat yang mencakup sistem penguasaan tanah, pola budidaya dan organisasi pertanian, skala operasi usahatani, ketentuan-ketentuan penyakapan, kelembagaan kredit pedesaan, pemasaran dan pendidikan, dan juga introduksi teknologi.[2]

Menurut Wiradi (2000), istilah *land reform*, atau tepatnya *redistributive land reform*, mengandung pengertian sebagai penataan kembali sebaran penguasaan tanah yang mencakup dua aspek, yaitu *tenure reform* dan *tenancy reform*. Aspek pertama adalah yang dimaksudkan dengan "redistribusi lahan", yaitu mencakup pemecahan dan penggabungan satuan-satuan usahatani dan perubahan skala pemilikan. Sedangkan *tenancy reform* berarti perbaikan dalam hal perjanjian sewa, bagi hasil, gadai dan sebagainya tanpa harus mengubah distribusi pemilikan. Konsep "konsolidasi lahan" kemudian juga

dimasukkan ke dalam pengertian *redistributive land reform* ini yang merujuk kepada upaya menyatukan pemilikan tanah yang letaknya terpencar-pencar (fragmentasi) menjadi satu hamparan solid, biasanya melalui cara tukar menukar.

Memang, pada perkembangannya, ke dalam paket *redistributive land reform* ini kemudian disertakan pula langkah-langkah komplementer seperti penyediaan kredit, pendidikan dan latihan, teknologi, penyuluhan, penyesuaian struktur pasar, dan sebagainya. Dengan paket lengkap inilah maka konsep *land reform* kemudian memperoleh konseptualisasi baru yang lebih luas dan komprehensif sehingga secara populer diberi pengertian yang sama dengan istilah *agrarian reform*.

Meskipun demikian, ada juga pandangan yang menyatakan bahwa kedua istilah ini harus tetap dibedakan pengertiannya dan tidak boleh dirancukan satu sama lain. Pembedaan ini dipandang penting karena dalam sejarah pelaksanaan reforma agraria di dunia, sejumlah negara telah menggulirkan program reforma agraria yang tanpa disertai dengan langkah-langkah penataan struktur penguasaan lahan—dan hal inipun dinyatakan pula sebagai bentuk pelaksanaan *agrarian reform*. Pada titik inilah pembedaan tersebut menjadi relevan karena di sini terdapat dua perspektif yang secara diametral berbeda dalam riwayat implementasi reforma agraria: pertama adalah perspektif yang berorientasi pada peningkatan produksi; dan kedua adalah perspektif yang menekankan pada transformasi struktural.[3]

Bagi perspektif pertama, reforma agraria lebih dimaknai sebagai proses yang sama dengan pengertian pembangunan ekonomi pedesaan secara umum. Dalam pemaknaan ini *land reform* atau kebijakan penataan penguasaan tanah dipandang hanya merupakan instrumen dan bukan merupakan suatu tujuan. Oleh karenanya, bagi perspektif ini, *land reform* dapat tidak usah dilakukan kalau *toh* tujuannya adalah pembangunan ekonomi pedesaan (Wiradi 1984). Dalam wujud

konkretnya, implementasi reforma agraria dalam perspektif ini lebih diarahkan pada peningkatan pola budidaya pertanian yang mempengaruhi produktivitas secara langsung, yaitu melalui peningkatan teknologi, perbaikan irigasi, dan penggunaan bahan-bahan kimia. Pendekatan inilah yang kemudian dikenal dengan istilah Revolusi Hijau yang gencar digulirkan di berbagai negara semenjak tahun 1970-an.

Menurut Christodoulou (dalam Wiradi 2000), perspektif ini mencerminkan Pendekatan Jalan Pintas (*By-pass Approach*) di dalam menyikapi persoalan agraria. Asumsi dasar dari pendekatan ini adalah bahwa inti persoalan agraria tidak lain hanyalah masalah pangan. Kalau masalah pangan ini sudah bisa diselesaikan, misalnya dengan meningkatkan produksi pangan melalui modernisasi manajemen dan teknologi pertanian, maka masalah agraria berarti sudah bisa diatasi dan tidak ada kepentingan lagi untuk melakukan perombakan struktur penguasaan lahan. Seperti diketahui, rezim Orde Baru termasuk yang menerapkan pendekatan jalan pintas ini.[4]

Pendekatan yang berlainan sama sekali adalah perspektif reforma agraria yang menekankan diwujudkannya proses transformasi struktur sosio-agraria menuju kondisi yang lebih berkeadilan. Bagi perspektif terakhir ini, inti dari reforma agraria haruslah melibatkan upaya-upaya yang sekaligus

"... mengkombinasikan faktor-faktor teknis untuk meningkatkan produksi dengan faktor perbaikan kerangka kerja kelembagaan agar menguntungkan bagi lapisan terendah masyarakat pedesaan. Salah satu faktor kelembagaan adalah **sistem atau susunan penguasaan tanah**.... Peningkatan produksi dalam susunan penguasaan tanah yang sangat timpang tidak akan dapat memperbaiki kehidupan sebagian besar rakyat desa." (Wiradi 1984, penekanan ditambahkan).

Berdasarkan pemikiran ini, maka melakukan modernisasi pertanian tanpa memperhatikan kondisi struktur agraria yang ada justru akan

bias pada kepentingan pemodal dan para pemilik lahan luas. Pelaksanaan Revolusi Hijau selama Orde Baru juga memberikan bukti bahwa kebijakan semacam ini telah berakibat pada terjadinya proses penajaman kesenjangan yang sudah ada di pedesaan dalam hal penguasaan lahan. Para petani gurem, yang tidak memiliki kemampuan untuk membiayai pola pertanian modern yang padat modal, terpaksa harus bersikap "rasional" dengan melepas lahannya dan menjadi buruh tani. Sebaliknya para petani kaya memperoleh banyak keuntungan dari situasi ini sehingga struktur penguasaan lahan akan kian terkonsentrasi pada segelintir orang.

Oleh karena itu, bagi perspektif yang menekankan transformasi struktural dan penyelarasan kelembagaan ini, modernisasi pertanian dalam rangka peningkatan produksi semata tidaklah dianggap sebagai bentuk reforma agraria dalam arti yang sebenarnya; atau dalam istilah Wiradi (2000): sebuah "revolusi hijau tanpa reforma agraria". Pengalaman telah mengajarkan bahwa adopsi teknologi baru yang tidak disertai penataan struktur penguasaan tanah yang timpang terbukti telah menciptakan proses "guremisasi" petani di pedesaan dan pada saat yang sama proses proletarisasi di perkotaan akibat arus urbanisasi penduduk desa tak bertanah yang mengadu nasib ke kota. Secara lebih luas kondisi ini mencerminkan gejala pembangunan di negara Dunia Ketiga yang oleh Sajogyo (1982) disebut sebagai *modernization without development*, yakni modernisasi teknologis namun *sonder* pembangunan kondisi sosial-ekonomi masyarakat yang berkelanjutan.

Jastifikasi Bagi Implementasi Reforma Agraria Yang Komprehensif

Mengingat hal ini semua, maka pelaksanaan reforma agraria dengan intinya pada transformasi struktur sosio-agraria melalui *redistributive land reform* menjadi suatu imperatif yang tidak dapat ditawar-tawar. Mengacu pada pengalaman lintas negara, ada dua alasan mendasar

yang dapat dikemukakan untuk menjastifikasi keharusan reforma agraria yang komprehensif ini. Pertama adalah **alasan keadilan** dan kedua adalah **alasan ekonomi**. Kedua alasan ini saling terkait satu sama lain.

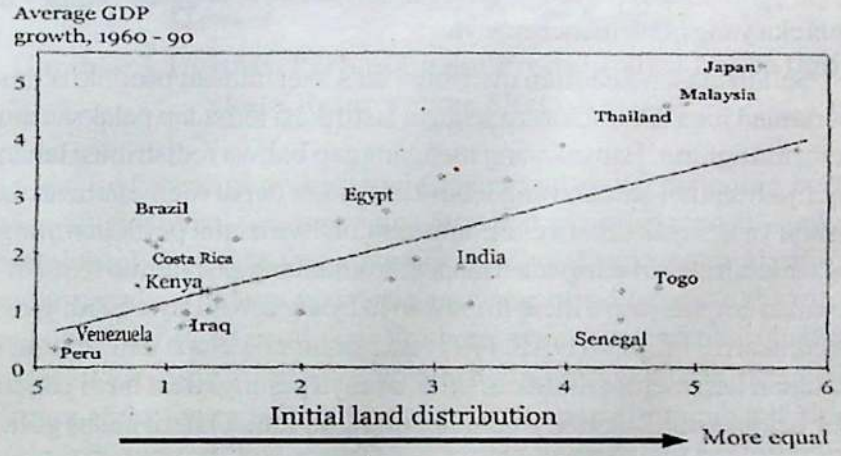
Alasan keadilan menekankan bahwa distribusi lahan yang egaliter akan memberikan peluang yang sama untuk berkembang bagi para pemilik tanah melalui persaingan. Artinya, seleksi alamiah memang akan terjadi melalui proses persaingan, namun titik tolaknya harus berangkat dari peluang yang sama. Kesamaan peluang di sini hanya dapat dicapai melalui kondisi "keadilan agraria", yaitu keadaan di mana ketimpangan struktur agraria dapat diatasi serta hak penguasaan dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alamnya oleh petani terjamin dan dilindungi.

Deininger (tt.), dengan acuan pengalaman sejumlah negara, mengemukakan dua jenis dampak dari kesamaan peluang dalam hal distribusi lahan yang egaliter ini.

Pertama adalah dampak ekonomi dari jaminan akses yang adil terhadap aset. Dalam situasi di mana pasar output tidak sempurna, akses pada lahan ini dapat memberi kontribusi pada ketahanan pangan dan status gizi rumahtangga yang baik, seperti ditunjukkan oleh kasus Cina dan Russia. Di El Savador, akses pada lahan terbukti memungkinkan rumahtangga lebih tahan terhadap guncangan tiba-tiba dari luar dengan menimbulkan manfaat akumulasi modal manusia yang lebih baik. Pada saat terjadi krisis, sementara para petani tak bertanah menyuruh anak-anaknya keluar sekolah, para petani yang memiliki akses atas tanah tidak mengalami dampak yang semacam ini.

Jaminan akses terhadap tanah juga dapat berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi dan pengurangan kemiskinan melalui investasi. Para petani yang memiliki tanah sendiri akan terdorong untuk berinvestasi, misalnya pada peningkatan kualitas tanah dan tanaman tahunan—suatu hal yang tidak terjangkau oleh petani penyakap.

Sebaliknya, petani miskin yang tidak memiliki akses pada aset bisa terjerat dalam "perangkap kemiskinan". Mereka tidak mampu keluar dari tawanan kemiskinan ini bukan karena tidak produktif atau kurang ketrampilan, melainkan karena mereka tidak pernah memperoleh kesempatan untuk mendayagunakan kemampuan mereka. Dalam situasi ini, peningkatan dalam pemberian aset kepada petani miskin memiliki dampak nyata pada keberhasilan ekonomi lebih lanjut secara nasional. Regresi lintas negara menunjukkan dengan jelas bagaimana redistribusi aset yang dilakukan dalam satu waktu dapat mengantarkan pada level pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi secara permanen.



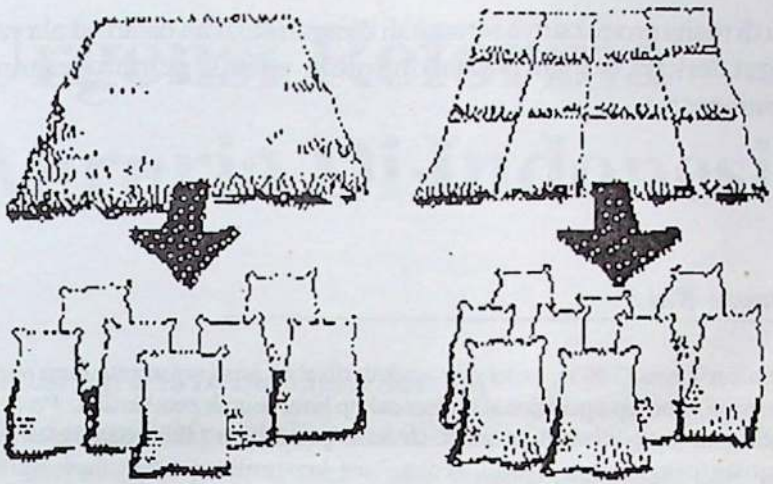
Gambar 2. Negara yang Distribusi Lahannya Lebih Setara, Pertumbuhannya Lebih Cepat dan Berkelanjutan (Sumber: Deininger et al 2000)

Kedua, jaminan akses terhadap aset secara adil juga membawa dampak pada stabilitas sosial dan politik. Bukti-bukti eksperimental menunjukkan bahwa dalam masyarakat di mana penguasaan aset sejak

awalnya sangat tidak adil, kemampuan masyarakat untuk terlibat dalam tindakan kolektif yang optimal secara sosial juga terganggu. Partisipasi dalam proses pengambilan keputusan yang demokratis rendah sehingga banyak kehilangan yang terjadi. Bahkan isu-isu mengenai akses atas tanah ini, jika tidak ditangani sejak dini, dapat meningkat menjadi konflik lebih luas yang menimbulkan berbagai kerusakan sosial-ekonomi, seperti terjadi di Zimbabwe.

Sebaliknya, distribusi yang adil dalam pemilikan aset terbukti telah memberi kontribusi yang signifikan kepada indikator-indikator pembangunan manusia, misalnya di Cina dibandingkan dengan India. Begitu juga di Filipina, para penerima manfaat program *land reform* telah berinvestasi lebih besar pada pendidikan anak-anaknya dibanding mereka yang tidak menerimanya.

Selain alasan keadilan distribusi atas aset, alasan produktivitas pertanian juga dikemukakan sebagai jastifikasi terhadap pelaksanaan reforma agraria. Banyak yang menganggap bahwa redistribusi lahan menjadi satuan-satuan yang lebih kecil tidak dapat memenuhi skala usaha yang layak secara ekonomis dan bahwa usaha pertanian yang besar lebih efektif daripada usahatani rumahtangga. Namun temuan-temuan empiris justru menyimpulkan hal yang sebaliknya. Studi yang dilakukan di Filipina (DAR 1995) atas tanaman kelapa dan tanaman tahunan lain memperlihatkan tidak adanya peningkatan hasil panen per hektar ketika ukuran usahatani ditingkatkan. Dalam kasus gula, studi lain bahkan menunjukkan bahwa rata-rata ongkos produksi per hektar pada kenyataannya cenderung lebih tinggi pada usaha pertanian yang berskala besar. Sejumlah studi yang didasarkan pada data agregat dan lintas seksi juga menguatkan adanya relasi negatif antara produktivitas dengan ukuran usahatani untuk semua kategori terkecuali bagi kelas ukuran usahatani yang paling kecil. Selain lebih produktif, usaha pertanian skala kecil ini ternyata juga lebih sustainabel dari segi lingkungan daripada usaha pertanian skala besar (UNCED 1992).



Gambar 3. Ilustrasi Perbandingan Produktivitas Usaha tani Skala Besar versus Skala Kecil

Hal ini karena penyebaran spasial dari produksi pertanian, serta adanya kebutuhan—khususnya pada tingkat teknologi rendah—untuk menyesuaikan pada variasi-variasi mikro lingkungan alamiah, meniscayakan bahwa upaya-upaya yang non-kontraktual sangat penting bagi hasil produksi. Studi empiris membuktikan bahwa menegakkan upaya-upaya non-kontraktual semacam itu dan mengelola secara efektif tenaga kerja upahan dalam operasi skala besar akan terkait dengan ongkos agensi yang sangat besar dalam bentuk biaya supervisi (Jensen dan Meckling 1976).

Ini berarti bahwa bukan saja tenaga kerja upahan kurang produktif daripada tenaga kerja keluarga, namun masalah-masalah supervisi dalam manajemen usahatani skala besar juga menghadapi masalah serupa. Memang ada kasus-kasus di mana produksi pertanian sangat ditentukan oleh skala ekonomis-teknis, namun hal ini terbatas. Biasanya hal ini terdapat pada usaha perkebunan semacam pisang, teh, dan

tebu di mana produksinya seringkali diorganisasikan dalam skala yang sangat terkait dengan skala optimum pabrik pemprosesannya (Deininger tt.).

* * *

Catatan Kaki

[2] Menurut Tuma (2003), sama saja apakah disebut *land reform* ataupun *agrarian reform*, konsep operasional ini mencakup lima bentuk pembaruan. *Pertama*, pembaruan yang diarahkan pada struktur pemilikan lahan dan ketentuan-ketentuan penguasaan. *Kedua*, redistribusi kepemilikan lahan dari individu yang satu ke lainnya, dari individu-individu kepada kelompok atau komunitas yang lebih besar, atau dari suatu kelompok kepada individu-individu. *Ketiga*, penataan skala usaha pertanian dengan cara memperbesar atau memperkecil skala operasinya. *Keempat*, perbaikan pola budidaya pertanian dari segi teknis untuk mempengaruhi produktivitasnya secara langsung. *Kelima*, perbaikan pada aspek di luar wilayah pertanian, seperti kredit, pemasaran, dan pendidikan.

[3] Karumbidza (tt.) menggunakan istilah berbeda, yaitu orientasi "produksionis" vs "redistibusionis".

[4] Tiga pendekatan lain yang dikemukakan Christodoulou (dalam Wiradi 2000) adalah: 1 *Pendekatan Nelson*, yakni sikap tidak mau tahu menghadapi masalah agraria. Pembicaraan masalah konflik agraria diacuhkan dan bahkan ditabukan. Istilah ini kiasan dari Admiral Nelson dari angkatan laut Inggris yang berperang menghadapi armada Napoleon dengan sikap semaunya, "yang penting telah berbuat". 2. *Pendekatan Fabian*, yaitu menunda-nunda penyelesaian masalah agraria dengan pura-pura tidak menyadarinya, atau pura-pura akan menyelesaikan padahal sebenarnya tidak. Istilah ini juga kiasaan dari diktator Roma Fabius yang selalu menghindari bertempur langsung dalam perang melawan Hanibal, melainkan hanya membayang-bayangi pasukannya saja. 3 *Pendekatan Kekuatan* atau disebut juga *Solomonic Solution* (mengacu kepada Nabi Sulaiman), yaitu suatu kebijakan tegas untuk melakukan pembaruan agraria, tetapi karena keterpaksaan. Biasanya pemrakarsanya justru militer atau kekuatan revolusi.

Urgensi Reforma Agraria Di Indonesia

Kondisi Agraria Di Indonesia Saat Ini

Dari perspektif perubahan sosial, reforma agraria sesungguhnya merupakan jalur utama transformasi pertanian dari pola "eksklusif" (terpisah dari industri) ke pola "inklusif" (menyatu dengan industri). Dengan kata lain, reforma agraria pada dasarnya merupakan prakondisi atau prasyarat bagi proses industrialisasi dan perkembangan ekonomi pertanian dan pedesaan lebih lanjut.

Salah satu hambatan utama di Indonesia bagi berlangsungnya transformasi semacam ini adalah masih bertahannya struktur agraria yang feodalistis-kapitalistis sebagai akibat dari kebijakan agraria pada masa kolonial. Salah satu sisi yang tak terpisahkan dari adanya struktur semacam ini adalah terjadinya cara produksi yang eksploitatif pada tingkat masyarakat, yakni apa yang disebut sebagai diferensiasi sosial dan proletarisasi. Diferensiasi sosial adalah proses penggolongan di dalam masyarakat berdasarkan pada penguasaan terhadap alat-alat produksi dan modal, khususnya tanah. Sedangkan proletarisasi adalah proses pemisahan petani dari alat produksinya, yaitu tanah, menuju terbentuknya buruh tani. Berbagai program pertanian masa kolonial seperti tanam paksa, agroindustri melalui perkebunan-perkebunan swasta, begitu juga modernisasi pertanian, secara tak terelakkan telah

menghasilkan proses penggolongan dan pemisahan di dalam masyarakat dalam skala massif.

Proses diferensiasi sosial dan proletarisasi dengan demikian telah berkembang sejak masa kolonial. Sumber-sumber kepustakaan dan arsip pada masa abad ke-18 dan awal 19 memberikan banyak contoh mengenai adanya tiga kelas penguasaan tanah di Jawa, yaitu: kelompok besar petani tuna kisma; kelompok mayoritas petani *sikep*, yakni mereka yang memiliki hak atas tanah dengan kewajiban membayar upeti yang besar jumlahnya; dan kelas pamong desa yang selain memiliki lahan pribadi juga menguasai tanah bengkok, di samping hak mempekerjakan *sikep* atau kuli untuk lahan mereka tersebut tanpa upah. (Husken dan White dalam Fauzi 2003). Sudah pasti, yang selalu menjadi korban dari proses ini adalah golongan terbawah, yakni petani kecil, petani yang tak bertanah atau buruh tani.

Setelah masa kemerdekaan nasional, satu-satunya upaya yang sistematis untuk melenyapkan struktur feodalistis-kapitalistis ini adalah program *land reform* yang diamanatkan oleh Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960. Undang-undang ini pada prinsipnya berisi lima hal (Suhendar dan Winarni 1998). *Pertama*, sesuai dengan Pasal 33 (3) UUD 1945, negara berhak menguasai seluruh kekayaan alam dan berwenang untuk mengatur kekayaan itu untuk menyejahterakan rakyat, antara lain dengan mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaannya (Pasal 2 UUPA). *Kedua*, negara membatasi luas maksimal pemilikan tanah untuk menghindari tumbuhnya tuan tanah yang mengisap tenaga kerja petani melalui sewa dan gadai (Pasal 7 jo Pasal 17 UUPA). Pengaturan batas minimal ditujukan agar keluarga petani tidak hidup dengan luas lahan yang kecil yang berakibat kecilnya pendapatan (Pasal 13 jo Pasal 17 UUPA). *Ketiga*, negara mempunyai wewenang untuk mengeluarkan sertifikat atas tanah bagi warganegara Indonesia tanpa

membedakan jenis kelamin dan berdasarkan prinsip nasionalitas (Pasal 9 jo Pasal 21 UUPA). *Keempat*, tanah harus dikerjakan sendiri secara aktif (Pasal 10 UUPA) dan melarang pemilikan tanah pertanian yang tidak dikerjakan sendiri karena akan menimbulkan tanah terlantar (*absentee*) atau meluaskan relasi buruh tani dan pemilik tanah yang mempunyai kecenderungan memeras (Pasal 10 Ayat 1 jo Pasal 11 Ayat 1 UUPA). *Kelima*, negara memberi bukti kepemilikan hak atas tanah untuk memberikan jaminan kepastian hukum kepada pemilik tanah.



setelah masa kemerdekaan nasional, satu-satunya upaya yang sistematis untuk melenyapkan struktur feodalistis-kapitalistis ini adalah program land reform yang diamanatkan oleh Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960

Sayangnya, pelaksanaan kebijakan *land reform* ini tidak berjalan mulus karena upaya melakukan penataan struktur agraria selalu mendapatkan tentangan keras. Hal ini terutama dari kelompok elit yang tidak menghendaki adanya penataan ini, misalnya pemilik tanah luas di pedesaan. Apalagi setelah dinamika politik nasional pada waktu itu telah membelokkan agenda nasional ini menjadi isu politik yang dimanfaatkan oleh partai-partai politik untuk melakukan gerakan mobilisasi ataupun mobilisasi kontra. Melalui konflik elit yang disertai tragedi pedesaan terbesar sepanjang sejarah Indonesia modern, program *land reform* ini akhirnya kandas dan praktis terhenti hingga saat ini (Shohibuddin 2001).[5]

Hal ini sekaligus mengantarkan pada rezim Orde Baru yang menjalankan program-program agraria yang sama sekali berbeda. Secara ringkas, kebijakan agraria yang dipraktikkan sepanjang Orde

Baru adalah yang bertumpu pada penguasaan tanah dan pengelolaan kekayaan alam skala besar dalam bentuk proyek-proyek yang dijalankan baik oleh instansi dan perusahaan milik pemerintah sendiri maupun perusahaan milik swasta. Hal ini disertai dengan sektoralisme kebijakan agraria melalui berbagai undang-undang, seperti Undang-undang Pokok Kehutanan Nomor 5 Tahun 1967 dan Undang-undang Pokok Pertambangan Nomor 11 Tahun 1967, yang kesemuanya ini telah memandulkan kedudukan UUPA Nomor 5 Tahun 1960 sebagai perundangan payung.

Melalui berbagai produk perundangan sektoral ini rezim Orde Baru dapat dengan leluasa melakukan pengadaan tanah dalam skala besar untuk kepentingan modal. Mekanisme pengadaan tanah melalui intervensi negara (*land acquisiton through state intervention*) ini dijalankan melalui penetapan berbagai jenis hak tertentu atas sebidah tanah dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Berbagai jenis hak yang diperkenalkan antara lain adalah Hak Guna Usaha, Hak Pengusahaan Hutan, Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri, Kuasa Pertambangan, Kontrak Karya Pertambangan, dan lain-lain (Fauzi 2003). Sementara itu, dalam sektor pertanian, rezim Orde Baru menggulirkan kebijakan pertanian pangan yang padat modal dan berorientasi produksi, yakni melalui kebijakan Revolusi Hijau. Selain itu, juga digulirkan program agroindustri berupa perkebunan-perkebunan skala besar yang dikelola oleh perusahaan-perusahaan swasta maupun milik pemerintah.

Akibat dari kebijakan-kebijakan agraria yang berorientasi pertumbuhan dan kepentingan modal besar ini, maka proses diferensiasi sosial dan proletarisasi yang sudah terjadi pada masa kolonial menjadi berkembang kian luas dan mendalam dengan rangkaian konflik yang tak kunjung henti sebagai konsekuensinya. Tabel berikut merupakan data-data konflik agraria di Indonesia yang dihimpun oleh Konsorsium

Pembaruan Agraria yang menggambarkan skala intensitas dari problem struktural ini.

Tabel 2 **Karakteristik Konflik Agraria di Indonesia 1970 – 2001**

Provinsi	Angka Kasus	Luas Tanah Sengketa (Hektar)	Angka Korban (KK)	Pihak-pihak yang Bersengketa dengan Pengguna Tanah			
				Pemerintah	*Militer*	*Perusahaan Negara*	*Perusahaan Swasta*
Jawa Barat	484	184.484	237.482	197	12	60	225
DKI Jakarta	175	60.615	117.194	96	5	9	66
Jawa Timur	169	390.296	187.428	77	9	31	59
Sumatra Selatan	157	305.323	71.830	27	1	18	116
Sumatra Utara	121	509.100	89.548	39	8	26	57
Jawa Tengah	99	32.417	72.494	57	1	23	25
Sulawesi Tengah	58	1.036.589	51.955	21	1	4	34
Lampung	54	320.716	120.840	23	3	4	25
Sulawesi Selatan	48	54.555	16.994	25	3	4	17
NAD	47	362.027	61.059	11	1	9	26
NTT	44	472.571	2.955	28	2	4	22
Riau	33	134.170	14.056	8	0	2	23
Kalimantan Timur	33	1.676.614	22.684	13	1	5	16
Sumatra Barat	32	266.597	29.134	14	1	4	15
Papua	28	4.012.224	35.943	15	2	0	12
Provinsi Lain	171	1.073.904	57.885	68	9	16	95
Total	**1.753**	**10.892.202**	**1.189.481**	**719**	**59**	**219**	**833**

Sumber: Konsorsium Pembaruan Agraria (2002)

Gambaran di atas membuktikan bahwa politik agraria yang dijalankan oleh rezim Orde Baru justru telah menciptakan problem-problem struktural keagrariaan yang akut dengan mengorbankan kesejahteraan rakyat dan sendi-sendi kebangsaan. Fauzi (2003) meringkaskan berbagai problem agraria selama Orde Baru ini ke dalam empat butir sebagai berikut.

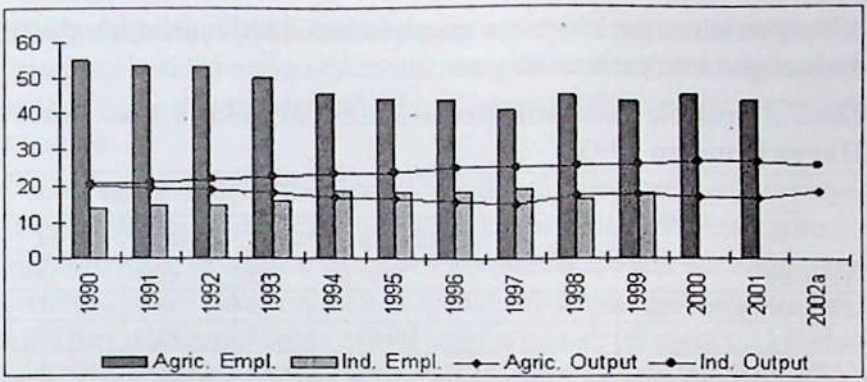
1 Ketimpangan struktur penguasaan sumber-sumber agraria yang secara sengaja dibiarkan berkembang dengan dijalankannya politik pembangunan agraria yang tidak berpihak kepada kepentingan rakyat dan diabdikan pada keadilan sosial.

2 Politik agraria yang dijalankan oleh rezim Orde Baru selama ini juga telah menciptakan berkembangnya konflik-konflik dan/atau sengketa agraria yang massif dan mendalam sifat kekerasannya.
3 Politik pembangunan agraria yang mengandalkan penanaman dan penumpukan modal pada sektor-sektor pokok ekonomi yang terutama dibiayai hutang asing telah gagal membangun modal dalam negeri sebagai jaminan dari keberlanjutan pembangunan.
4 Politik sentralisme maupun sektoralisme hukum keagrariaan telah menghasilkan pengambilalihan sumber-sumber agraria yang menjadi hak rakyat dan terjadinya konsentrasi penguasaan sumber-sumber agraria dengan mengorbankan kemakmuran kehidupan rakyat pedesaan serta menjadikan pertanian sebagai sektor yang dikebelakangkan.

Reforma Agraria: Basis Revitalisasi Pertanian Dan Pedesaan

Gagalnya kebijakan *land reform* yang populis dan digantikan dengan politik pembangunan agraria yang bias kepentingan pemodal terbukti telah menjadikan fondasi perekonomian nasional bangsa ini ringkih dan tidak berkelanjutan. Hal ini terbukti pada saat krisis ekonomi menggoncang negeri kita pada tahun 1997. Sektor industri manufaktur yang dianak-emaskan selama ini ternyata mengalami pukulan hebat karena tidak didasarkan pada struktur ekonomi dan permodalan yang sehat.

Sebaliknya, sektor pertanian yang kurang mendapat perhatian, pada saat yang sama justru berhasil menjadi sektor penyelamat, terutama dalam menampung limpahan tenaga kerja yang terlempar dari sektor industri. Dari segi output, sektor pertanian juga lebih stabil kinerjanya pada masa sebelum maupun selama krisis dibandingkan dengan sektor-sektor perekonomian lainnya.



Gambar 4. Persentase Pangsa Sektor Pertanian dan Industri Terhadap Output dan Tenaga Kerja (Sumber: Siregar 2003)

Gambar di atas menunjukkan bahwa perkembangan sektor manufaktur memang telah berhasil menyerap kelebihan tenaga kerja dari sektor pertanian dan pedesaan. Meski demikian, pada kenyataannya sektor pertanian masih tetap lebih banyak menyerap tenaga kerja dibandingkan sektor manufaktur karena sifatnya yang padat karya. Hal ini semakin mencolok terutama setelah terjadinya krisis ekonomi pada tahun 1997.

Pada saat terjadi krisis ekonomi (1997-1998), total output nasional mengalami penurunan yang cukup signifikan, yaitu dari Rp 433,25 trilyun pada tahun 1997 menjadi Rp 376,38 trilyun pada tahun 1998. Sektor perdagangan merupakan sektor yang mengalami hantaman cukup berat, yaitu dari Rp 73,52 trilyun menjadi Rp 60,13 trilyun, meskipun dari sisi pangsa output yang disumbangkan hanya turun satu persen. Namun, persentase sektor pertanian dalam kontribusi terhadap PDB pada masa ini justru meningkat tajam dan menjadi satu-satunya sektor yang mengalami peningkatan sebesar 2 persen. Sedangkan

sektor perekonomian lain yang mengalami kenaikan jumlahnya berkisar pada angka satu persen saja.

Tabel 3 **Produk Domestik Bruto Menurut Sektor Atas Dasar Harga Konstan 1993**

Sektor	1997		1998	
	Trilium Rp	Persen	Trilium Rp	Persen
Pertanian	**64,47**	**14,9**	**63,61**	**16,9**
Pertambangan dan Penggalian	38,54	8,9	37,47	10,0
Industri	107,63	24,8	95,32	25,3
Listrik, Gas dan Air	5,48	1,3	5,65	1,5
Bangunan/Konstruksi	35,35	8,2	22,47	6,0
Perdagangan, Hotel dan Restoran	73,52	17,0	60,13	16,0
Transportasi dan Komunikasi	31,78	7,3	26,98	7,2
Lembaga Keuangan dan Wira Usaha	38,54	8,9	28,28	7,5
Jasa	37,93	8,8	36,48	9,7
Total	433,25	100	376,38	100

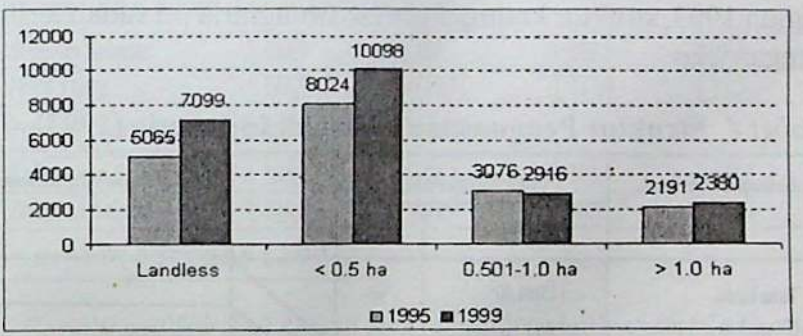
Sumber: Siregar (2000)

Dari gambaran di atas terbukti bahwa selama masa krisis ekonomi 1997-1998 pertumbuhan sektor pertanian tetap positif meskipun kondisi perekonomian nasional mengalami kontraksi yang cukup dahsyat. Kontribusi sektor ini pada pendapatan devisa meningkat secara tajam. Sektor pertanian dan pedesaan juga berfungsi sebagai *buffer* atau penyangga dengan menjadi penyelamat kesempatan kerja bagi mereka yang terkena dampak krisis ekonomi.

Meskipun demikian, harus diingat bahwa peningkatan output sektor pertanian dan daya serapnya atas limpahan tenaga kerja merupakan suatu gejala permukaan yang tidak mencerminkan kenaikan tingkat kesejahteraan petani dan penduduk desa pada umumnya; ataupun mencerminkan meningkatnya produktivitas sektor pertanian itu sendir. Limpahan tenaga kerja yang membanjiri sektor pertanian menyebabkan menurunnya produktivitas tenaga kerja (suatu gejala "kemiskinan bersama") dan kembali membengkaknya kemiskinan pedesaan menjadi

27% pada tahun 1998. Hal ini tentunya tidak terlepas dari konteks struktural kondisi makro ekonomi maupun struktur sosio-agraria di pedesaan yang mendeterminasi *performance* dari sektor pertanian itu sendiri.

Dari sisi struktur sosio-agraria, krisis ekonomi ini pada kenyataannya lebih banyak memukul kalangan petani tak bertanah dan petani gurem. Mahalnya biaya sarana produksi pertanian karena melonjaknya perbedaan nilai tukar rupiah maupun dicabutnya subsidi pertanian, telah mengakibatkan para petani lapisan bawah ini menjadi korban krisis yang paling parah. Kondisi sebaliknya dialami oleh para petani berlahan luas yang mampu memanfaatkan situasi krisis ini untuk berinvestasi pada komoditas ekspor yang nilainya membubung tinggi. Akibatnya, terjadi polarisasi sosial yang semakin tajam dalam masyarakat. Hal inilah yang agaknya merupakan salah satu faktor yang menjelaskan meningkatnya jumlah petani tak bertanah dan petani gurem dalam periode yang cukup singkat, yaitu antara 1996-1999, seperti terlihat dalam gambar berikut.



Gambar 5 Distribusi Kepemilikan Tanah Rumah tangga Petani ('000 RTP)
(Sumber: Siregar 2003)

Gambar di atas menunjukkan bahwa jumlah petani tuna kisma naik drastis dari 5.065.000 RTP (27.6%) pada tahun 1995 menjadi

7.099.000 RTP (31.6%) pada tahun 1999. Begitu juga petani gurem dengan kepemilikan lahan di bawah 0,5 hektar melonjak dari 8.024.000 RTP (43.7%) pada tahun 1995 menjadi 10.098.000 RTP (44.9%) empat tahun kemudian. Hanya pada kelompok petani berlahan 0,501-1,0 hektar yang mengalami penurunan dari semula 3.076.000 RTP (16.8%) menjadi 2.916.000 RTP (13.0%). Seperti banyak ditemukan oleh studi-studi di tingkat mikro, besar kemungkinan berkurangnya jumlah petani pada kategori ini terjadi karena proses fragmentasi lahan melalui proses pewarisan yang berakibat bertambahnya jumlah kelompok petani di bawahnya. Sementara itu, petani kaya dengan lahan lebih dari 1 hektar mengalami pertambahan dari 2.1919.000 RTP (11.9%) menjadi 2.380.000 RTP (10.6%). Hal itu terjadi karena pada skala usahatani ini mereka telah mampu mengakumulasikan modal dan mengembangkannya lebih lanjut.

Kondisi ketimpangan dalam penguasaan tanah ini dapat dilihat lebih jelas dengan menampilkan proporsi penguasaan tanah dari masing-masing kategori petani ini. Dengan menggunakan data Sensus Pertanian Tahun 1993, struktur ketimpangan sosio-agraria ini sudah terlihat dengan jelas.

Tabel 4, **Struktur Penguasaan Lahan di Indonesia (1993)**

Golongan Luas Tanah	Rumahtangga Petani		Proporsi Tanah yang Dikuasai
	Jumlah	%	
Tuna kisma (Ditambah ≤ 0,10 ha)	11.084.605	43	13%
0,10 - 0,49 ha	7.645.428	27	18%
0,50 - 0,99 ha	4.130.221	14	69%
≥ 1 ha	4.421.746	16	

Sumber: Andik Hardiyanto (1998)

Selain secara internal menciptakan kesenjangan antar lapisan berdasarkan tingkat penguasaan tanah, perkembangan sektor pertanian selama masa krisis juga kian meneguhkan fenomena "kapitalisme pinggiran" yang menggambarkan posisi Indonesia dalam sistem perekonomian global. Seperti diketahui, peningkatan output pertanian diperoleh dari kontribusi komoditas ekspor yang menerima *windfall profit* yang cukup tinggi karena perbedaan nilai tukar rupiah terhadap dolar. Komoditas ekspor ini utamanya didominasi oleh komoditas perkebunan dan perikanan yang umumnya banyak diproduksi di wilayah timur Indonesia. Sementara wilayah barat Indonesia lebih banyak didominasi oleh komoditas pangan yang sepenuhnya untuk konsumsi dalam negeri. Kondisi ini telah menciptakan kesenjangan antar daerah dalam hal kesejahteraan petani dengan memperhitungkan nilai tukar domestiknya.

Tabel 5 **Nilai Tukar Domestik Petani (1987-**

Provinsi	1987-1991	1992-1996	1997-1998	1999-2000
Provinsi Tipikal Wilayah Barat Indonesia (1993=100)				
Sumatra Selatan	103,9	101,1	101,6	99,4
Jawa Timur	119,7	113,4	117,0	95,3
Provinsi Tipikal Wilayah Timur Indonesia (1993=100)				
Kalimantan Selatan	105,2	102,1	102,9	122,6
Sulawesi Selatan	104,6	101,7	102,3	132,2

Sumber: Siregar (2003)

Seperti terlihat dari data di atas, setelah terjadinya krisis ekonomi nilai tukar domestik petani mengalami lonjakan drastis di wilayah timur Indonesia yang didominasi oleh komoditas pertanian ekspor. Sebaliknya, nilai tukar itu merosot tajam di wilayah barat Indonesia yang produk pertaniannya didominasi oleh komoditas pangan. Keragaan semacam ini sekaligus menggambarkan bahwa struktur

> *...Indonesia hanya menjadi negara pengekspor bahan mentah pertanian yang dijual ke pasar Eropa dan Amerika, untuk dihisap oleh industri di sana, sehingga keuntungannya ditanam kembali di sana....*

perekonomian Indonesia mengalami proses perkembangan modal yang bercorak kapitalisme pinggiran yang ditandai oleh dua penyimpangan yang tidak terdapat pada kapitalisme pusat.

Mengutip Hamza Alavi (dalam Fauzi 2003), penyimpangan tersebut adalah: *Pertama*, sektor pertanian dan industri tidak terintegrasi sehingga proses produksi secara umum tidak tertuntaskan secara internal, melainkan harus melalui kapitalisme pusat. Kapitalisme pinggiran hanya menjadi produksi komoditas ekspor, yang nilainya sangat fluktuatif, dan sebaliknya menjadi pasar barang impor dari pusat dengan nilai yang cenderung meningkat. *Kedua*, kapitalisme pinggiran tidak memiliki kekuatan-kekuatan produktif yang mandiri sehingga tidak terjadi proses pengembangbiakan modal secara luas.

Melalui cara pandang ini, maka dapat dikatakan bahwa kinerja sektor pertanian tidak secara intensif diserap oleh sektor industri dalam negeri untuk kepentingan industrialisasi. Alih-alih, Indonesia hanya menjadi negara pengekspor bahan mentah pertanian yang dijual ke pasar Eropa dan Amerika, untuk dihisap oleh industri di sana, sehingga keuntungan-keuntungannya ditanam kembali di sana.

Pelukisan di atas hanyalah untuk menegaskan kembali kesekian kali bahwa tanpa *land reform*, perekonomian Indonesia akan terus mengalami kontradiksi yang permanen sehingga niscaya akan mengalami keterbelakangan pada masa selanjutnya (Setiawan 2001). Terbukti bahwa meskipun Indonesia sudah menjalankan proses

industrialisasi yang cukup lama, namun ternyata "struktur ekonomi ganda" (*dual economy*) masih terus bertahan.

Hal ini karena reforma agraria belum berhasil dilakukan secara tuntas, padahal seharusnya ia merupakan tahapan yang pelaksanaannya mendahului proses industrialisasi sebagai prakondisi yang menentukan keberlanjutan proses ini. Pada tahapan ini Indonesia, seperti dikemukakan Wiradi (2000), sebetulnya dapat dikatakan belum memasuki transisi agraris yang sebenarnya yang dibuktikan oleh masih bertahannya kontradiksi-kontradiksi struktural. Hayami dan Kikuchi (1981), dalam bukunya tentang ekonomi pedesaan di Indonesia, menyebut situasi semacam ini sebagai "kondisi di simpang jalan".

Justru dalam kondisi yang semacam inilah keharusan agenda reforma agraria menjadi suatu hal yang tidak bisa ditawar-tawar lagi agar transformasi agraris yang sempurna dapat terwujud. Melalui reforma ini kehidupan dan kegiatan pedesaan akan ditransformasikan dalam semua aspeknya, yaitu aspek ekonomi, sosial, budaya, kelembagaan, lingkungan dan kemanusiaan. Dengan transformasi ini maka reforma agraria diharapkan akan menghapus kesenjangan antara sektor pertanian dengan sektor ekonomi lainnya dan antara penduduk desa dengan kota dalam hal kesempatan dan tingkat kehidupan.

Secara demikian, maka reforma akan melenyapkan dualisme antara sektor pertanian dan non-pertanian, antara sektor yang teknologinya maju dengan yang teknologinya rendah, dan dengan demikian akan meningkatkan mobilitas tenaga kerja dalam menanggapi tuntutan ekonomi dan pembangunan. Atau dengan kata lain, ia akan mengantarkan pada transisi dari struktur "agraris tradisional" menjadi suatu struktur hubungan di mana sektor pertanian tidak lagi eksklusif, namun terintegrasi ke dalam pilar-pilar ekonomi lainnya, lebih produktif, dan kesejahteraan rakyat meningkat.

Reforma agraria ini juga merupakan alternatif struktural atas masalah produktivitas pertanian. Seperti diketahui, perspektif dominan dalam

merespon masalah ini adalah melalui peningkatan produktivitas per satuan lahan dengan input teknologi dan manajemen usahatani modern (panca usahatani). Namun, meskipun perlu, tanpa disertai penataan struktur penguasaan lahan yang timpang upaya di atas justru akan berdampak sebaliknya. Sebagai misal, kelembagaan kredit dan pemasaran input dan output seringkali hanya dapat diakses dan dimanfaatkan oleh petani bertahan luas. Sementara penggunaan teknologi modern dalam proses produksi telah menghemat banyak tenaga kerja sehingga nasib buruh tani semakin terpinggirkan.

Dalam kaitan inilah transformasi struktural yang diupayakan melalui reforma agraria dapat menjadi sarana untuk meningkatkan produktivitas pertanian melalui peningkatan rasio lahan dan tenaga kerja. Manfaat teknologi modern untuk perbaikan produktivitas tidak akan berkelanjutan apabila tidak disertai dengan perluasan penguasaan dan pengusahaan lahan per satuan tenaga kerja. Rasio lahan dan tenaga kerja ini dapat ditingkatkan apabila tidak ada konsentrasi penguasaan tanah di tangan segelintir orang atau kelompok dalam masyarakat.

Melalui distribusi aset tanah yang merata dan berkeadilan ini maka kinerja sektor pertanian dan pedesaan akan semakin baik sehingga pada gilirannya akan berpengaruh pada perkembangan ekonomi secara keseluruhan. Setidaknya ada lima dampak yang menggandakan (*multiplier effect*) dari pelaksanaan *land reform* ini yang pada ujung akhirnya akan mengantarkan pada transisi menuju industrialisasi yang berkelanjutan.[6]

Pertama, program *land reform* akan menciptakan pasar atau daya beli. Melalui pemerataan tanah, maka tercipta kekuatan daya beli yang artinya juga kekuatan pasar. Melalui kekuatan pasar ini maka produksi akan berkembang lebih luas.

Kedua, petani dengan aset tanah yang terjamin dan memadai akan mampu menciptakan kesejahteraan bagi keluarganya dan menghasilkan

surplus untuk ditabung. Seperti diketahui, tabungan pertanian ini sangat diperlukan oleh setiap pemerintahan guna mendanai pembangunan pertanian maupun pengembangan sektor-sektor lain.

Ketiga, dengan berkembangnya kegiatan ekonomi pedesaan berkat kinerja pertanian yang baik maka pajak pertanian juga dapat ditingkatkan.

Keempat, pelaksanaan *land reform* akan memungkinkan terjadinya proses diferensiasi yang meluas dari pembagian kerja di pedesaan yang tumbuh karena kebutuhan pedesaan itu sendiri. Diferensiasi yang terjadi tanpa *land reform* bersifat terbatas, menimbulkan jurang kelas yang tajam, dan berwatak eksploitatif.

Kelima, tanpa *land reform* tidak akan terjadi investasi di dalam pertanian oleh petani sendiri. Malahan akan terjadi disinvestasi karena lama kelamaan banyak petani kehilangan tanah dan kemiskinan pun meluas. Akibatnya, sektor industri kecil dan rumahtangga, perdagangan, jasa, dan sirkulasi uang di pedesaan akan melemah dan hanya bisa bergantung dari intervensi modal dari kota. Sektor pedesaan akhirnya menjadi sumber pemerasaan kota karena desa tunduk pada kepentingan kota. Sebaliknya, melalui pelaksanaan *land reform* maka akan terjadi "urbanisasi" secara luas di pedesaan; dalam arti, tumbuhnya berbagai sektor usaha di pedesaan (termasuk *non-farm activities*) yang berkembang karena kebutuhan dari dalam sehingga desa akan mampu memenuhi berbagai kebutuhannya sendiri.

Keenam, dengan demikian melalui *land reform* tanah akhirnya dapat dimanfaatkan secara produktif oleh petani dan tidak menjadi objek spekulasi. Petani tetap memegang kedaulatan atas alat produksinya dan mampu memanfaatkannya untuk kepentingan-kepentingan produktif.

Alhasil, redistribusi tanah melalui *land reform* merupakan prakondisi untuk memasuki sistem ekonomi modern yang berkeadilan.

Tanpa redistribusi tanah, ekonomi modern yang dihasilkan bersifat cacat dan menimbulkan kontradiksi-kontradiksi yang akan membunuh dirinya sendiri. Konflik kelas sosial akan semakin menajam, tidak ada tingkat konsumsi yang tinggi, demikian pula tidak ada tabungan masyarakat karena mayoritas penduduk desa hidup dalam subsistensi. Ditambah lagi oleh kenyataan bahwa tanpa program *land reform* maka tidak akan tumbuh demokrasi di tingkat desa.

Sebaliknya, terwujudnya demokrasi ekonomi akan menghasilkan demokrasi politik. Tumbuhnya ekonomi rakyat akan menghasilkan kreativitas dan pengorganisasian. *Land reform* dengan sendirinya akan menghasilkan diferensiasi pembagian kerja masyarakat. Berkembangnya diferensiasi ini akan menghasilkan berbagai profesi dan pekerjaan; yang selanjutnya menciptakan asosiasi dan kelembagaan baru. Dengan sendirinya ini menciptakan aspirasi dan penyaluran politik. Politik adalah cermin dari diferensiasi kelas-kelas sosial dan pengelompokan masyarakat yang semakin majemuk. Pada akhirnya hal ini akan menumbuhkan tatanan masyarakat sipil yang sehat dan kuat sebagai partner dari masyarakat politik.

* * *

Catatan Kaki

[5] Menurut Fauzi (1999), gagalnya pelaksanaan program *land reform* disebabkan hambatan yang berasal dari dinamika empat faktor sebagai berikut: (1) kelambanan praktik-praktik pemerintah melaksanakan Hak Menguasai dari Negara, (2) tuntutan (organisasi) massa petani yang ingin meredistribusi tanah secara segera, sehingga menimbulkan apa yang dikenal dengan istilah aksi sepihak, (3) unsur-unsur anti-land reform yang melakukan mobilisasi kekuatan tanding dan siasat mengelak bahkan menggagalkan land reform, yang sebenanya juga dapat dinilai sebagai aksi sepihak, dan (4) terlibatnya kekerasan antara unsur pro-land reform dengan unsur anti-land reform yang beresonansi dengan konflik kekerasan pada tingkat elit negara.

[6] Dikutip dari Bonnie Setiawan (2001)

Penutup

Dari paparan di atas menjadi jelas bahwa distribusi yang adil atas akses lahan akan menciptakan bukan saja keadilan sosial, namun juga pembangunan pertanian dan pedesaan yang berkelanjutan, dan akhirnya perkembangan ekonomi secara keseluruhan. Dalam perspektif kebangsaan, terpenuhinya rasa keadilan sosial ini pada gilirannya akan menjadikan rasa keindonesiaan terjamin kuat karena setiap warganegara dari semua lapisan merasa bahwa tingkat kesejahteraannya sebagai warganegara Indonesia, pada tingkatan yang paling dasar, telah sama. Rasa keindonesiaan yang kuat yang dibangun atas dasar keadilan akan menjamin solidaritas kebangsaan yang merupakan kunci kemajuan suatu bangsa.

* * *

Daftar Pustaka

Anonim. *Tt. The Land Poor. Essential Partners for the Sustainable Management of Land Resources. The Popular Coalition to Eradicate Hunger and Poverty.*

Anonim. *2004. Kebijakan Pertanahan untuk Mengurangi Kemiskinan. Jakarta: PSE-KP UGM, LPEM-FE UI, PSP IPB.*

Anonim. *1995. Agrarian Reform Concepts and Principles. Philippines: Department of Agrarian Reform (DAR).*

Deininger, *Klaus. Tt. "Land Reform." Diakses dari http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/essdext.nsf/25DocByUnid/3A9EB0AC2ABF4AC585256BDF006F18A0/$FILE/Reform.pdf tanggal 11 Agustus 2004.*

Deininger, *Klaus et al. 2000. "How Land Reform Can Contribute to Economic Growth and Poverty Reduction." SARIPS, 26 April 2000. Diakses dari http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/ardextnsf/24ByDocName/HowlandreformcancontributetoeconomicgrowvertyreductionEmpiricalevidencefrominternationalandZimbabweanexperience/$FILE/Zimbabwe.pdf tanggal 8 Agustus 2004.*

Dietz, *Ton. 1998. Pengakuan Hak Atas Sumberdaya Alam. Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerja sama dengan Insist Press dan Remdec.*

Fauzi, *Noer. 1999. Petani dan Penguasa. Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia. Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerja sama Dengan Insist Press dan KPA.*

Fauzi, Noer. 2003. *Bersaksi untuk Pembaruan Agraria: Dari Tuntutan Lokal Hingga Kecenderungan Global*. Yogyakarta: Insist Press bekerja sama dengan KPA dan KARSA.

Hadi, MH. Samsul. 2004. "Menanti Kelahiran Komisi Penengah Konflik Agraria." *Kompas*, 25 Juni 2004.

Hardiyanto, Andik. 1998. "Land Reform by Leverage di Indonesia." Kertas Posisi KPA No. 001/1998.

Jensen, M.C. and William H. Meckling. 1976. "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*. October.

Karumbidza, Blessing J. Tt. "'Redistributionist' versus 'Productionist' Land Reform: Contested Priorities in Donor Funded Land Reform in South Africa with Comparisons to Zimbabwe." Conference Papers from the Donor Funding Project.

Diakses dari http://www.ukzn.ac.za/csds/donor.htm tanggal 17 Agustus 2004.

Quizon, A.B. dan T.L. Debuque. Tt. "Agrarian Reform in Asia." Diakses dari http://www.asiacaucus.net.ph/development/arrd/ar_2000_1209_01.htm tanggal 22 Juli 2004.

Sajogyo. 1982. "Modernization Without Development in Rural Java." *The Journal of Social Studies*, No. 15 dan 16.

Sajogyo. 2002. "Pertanian dan Kemiskinan." *Jurnal Ekonomi Rakyat*, Th. I, No. 1, Maret 2002.

Setiawan, Bonnie. 2001. "Konsep Pembaruan Agraria: Sebuah Tinjauan Umum" dalam Tim Lapera (ed.). *Prinsip-prinsip Reforma*

Agraria: Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat. Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama.

Shohibuddin. 2001. "Pergolakan Agraria di Daerah Kediri Tahun 60-an" dalam M. Shohibuddin dan Rudi Irawan (ed.), *Pergolakan Agraria di Indonesia dari Masa ke Masa*. Bogor: Program Studi Sosiologi Pedesaan IPB.

Siregar, Hermanto. 2000. "Does the Relative Importance of Agriculture Increase After the Asian Financial Crisis?" Working Paper No. 02/04 United Nations Support Facility for Indonesian Recovery (UNSFIR). Jakarta.

Siregar, Hermanto. 2003. "Dynamics of Agricultural Terms of Trade in Indonesia and its Implications." Paper presented at the Regional Methodological Workshop on Policy Analysis for Food Security and Poverty Alleviation. Los Banos, Philippines, 27-28 May 2003.

Sitorus, MT Felix. 2002. "Lingkup Agraria" dalam Endang Suhendar et al (ed.). *Menuju Keadilan Agraria: 70 Tahun Gunawan Wiradi*. Bandung: Akatiga bekerja sama dengan PKA IPB, Bina Desa, KPA, BPN, APPI Bogor, ISI Bogor, PSP IPB, PPLH IPB, Jurusan Sosek Faperta IPB, PSE Deptan, BISKEM Sosek Faperta IPB, YAE, HKTI.

Suhendar, Endang dan Yohana Budi Winarni. 1998. *Petani dan Konflik Agraria*. Bandung: Akatiga.

Thiesenhusen, William C. 1999. "Principles of Successful Agrarian Reforms." Paper presented at Workshop on Farm Profitability, Sustainibility, and Restructuring in Russia. Moscow, 1-2 October 1999.

Tim Peneliti PKA. 2003. *Laporan Akhir Perumusan Kebijakan Reformasi Agraria*. Jakarta: Biro Perencanaan dan Keuangan Departemen Pertanian RI dan Pusat Kajian Agraria Lembaga Penelitian IPB.

Tjondronegoro, Sediono MP. Et al. 2004. "Kerangka Pelaksanaan Reforma Agraria: Rekomendasi untuk Calon Presiden Republik Indonesia." Paper tidak diterbitkan.

Tuma, Elias H. 2003. "Land Reforms." Artikel dalam Britannica 2003 Ultimate Reference Suite CD Rom.

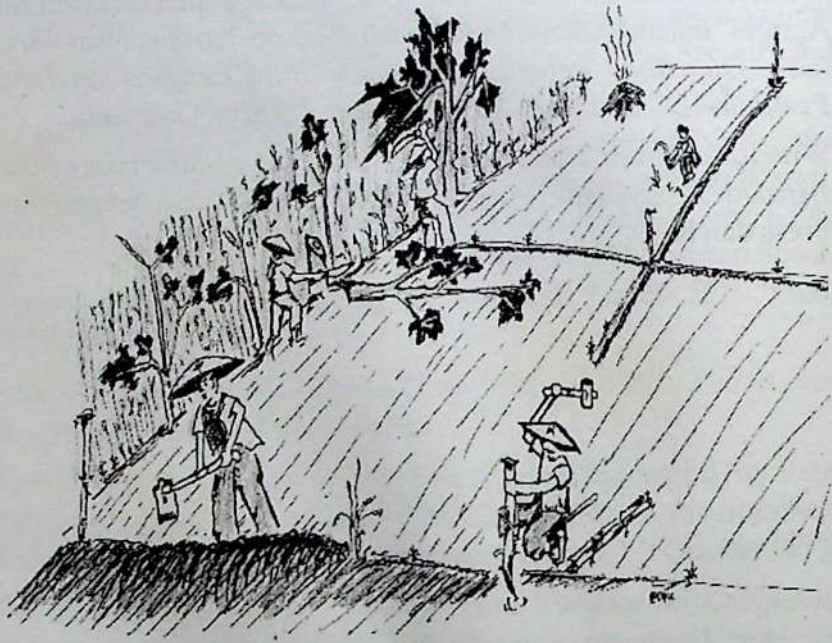
Ulfah, Maria. 2003. "Deptan Menahan Laju Konversi Lahan Pertanian." Tempo Interaktif, 23 Desember 2003.

UNCED. 1992. *Report of the United Nations Conference on Environment and Development.* 26 A/CONF.151/26. 12 August 1992. Chap. 3, 14, 26.

Wiradi, Gunawan. 1984. "Pola Penguasaan Tanah dan Reforma Agraria" dalam Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (ed.). *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*. Jakarta: Gramedia.

Wiradi, Gunawan. 2000. *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerja sama dengan Insist Press dan K

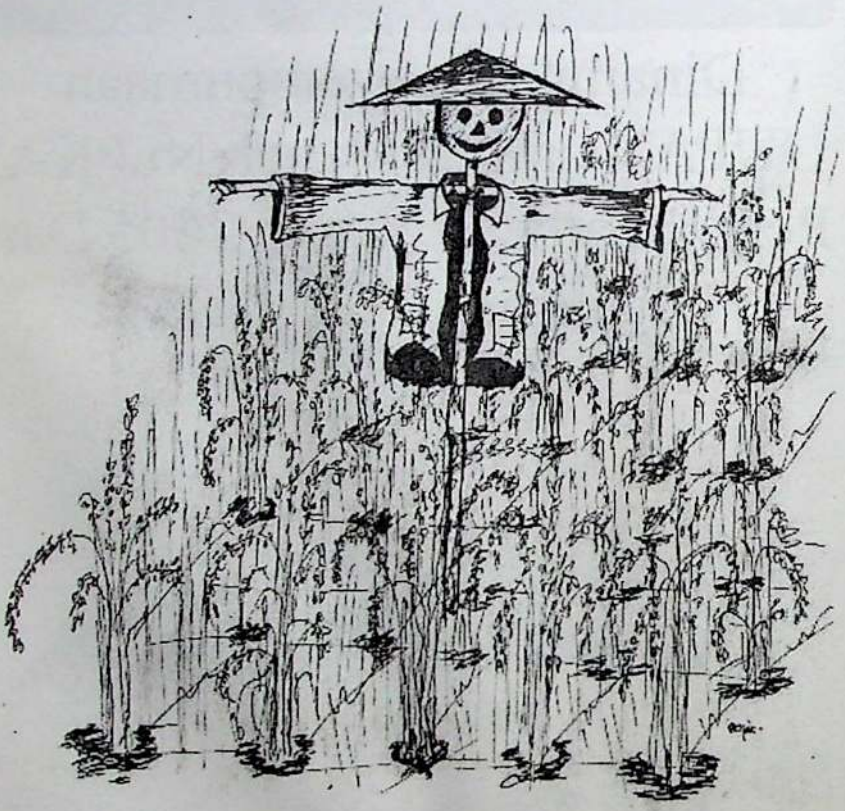
* * *



Politik Agraria Dalam Pusaran Perubahan

Dinamika Penyempurnaan UUPA, Pembentukan KNuPKA, Penolakan Perpres 36/2005 Dan Legalisasi Tanah Rakyat

Usep Setiawan



Pendahuluan

Pengalaman adalah guru terbaik. Kesadaran itulah yang mewarnai keseluruhan tulisan ini. Penulis bermaksud berbagi pengalaman sekaitan dengan peran serta dalam mendorong perubahan kebijakan agraria melalui wadah Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA). KPA adalah lembaga non-pemerintah yang dideklarasikan pada September 1994 oleh sejumlah lembaga dan individu yang menghendaki adanya upaya sistematik untuk merubah kebijakan nasional di bidang agraria.

Berdasarkan Munas III, April 2002, anggota KPA terdiri dari 77 organisasi rakyat, 118 Ornop serta 77 anggota perorangan di seluruh Indonesia. Program pokok KPA (2002-2005) adalah: (1) Penguatan dan pengembangan kapasitas organisasi rakyat, (2) Advokasi kebijakan agraria, baik di tingkat nasional maupun daerah, (3) Kampanye dan sosialisasi gagasan-gagasan pembaruan agraria, dan (4) Penguatan dan pengembangan jaringan gerakan untuk pembaruan agraria.

Mandat utama agenda advokasi kebijakan KPA berdasar pada hasil Munas III KPA adalah: Mendorong implementasi Tap MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam. Melalui Raker Sekretariat KPA (Bandung, Mei 2002) agenda tersebut diturunkan jadi agenda kerja: (1) Mendorong

review kebijakan agraria; (2) Mendorong penyelesaian konflik agraria; (3) Mendorong revisi UUPA 1960, dan (4) Mendorong pembentukan Komite Nasional Pembaruan Agraria (KNPA).

Secara kompilatif, tulisan ini akan mengupas dinamika advokasi penyempurnaan UUPA 1960 dan penyelesaian konflik agraria melalui usulan pembentukan KNuPKA. Bagian berikutnya menyajikan dinamika penolakan terhadap Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dan usulan legalisasi atas tanah-tanah perkebunan yang telah diduduki dan digarap rakyat.

Di bagian ujung tulisan ini akan diuraikan analisis konteks politik yang terus berubah dalam hubungan dengan dinamika politik agraria, serta sodoran mengenai tantangan bagi kerja-kerja advokasi kebijakan agraria di masa depan.

* * *

Dinamika Penyempurnaan UUPA 1960[1]

Pengantar

Seperti diketahui, saat ini pemerintah sedang menyusun RUU tentang Sumberdaya Agraria yang dimaksudkan sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). Di sisi lain, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) juga telah menetapkan agenda perubahan UUPA sebagai salah satu prioritas kerja legislasi pada tahun 2005.[2]

Dalam rangka mengawal penyempurnaan UUPA 1960 pada tanggal 20 Mei 2004 melalui pertemuan di Hotel Cemara Jakarta yang dihadiri perwakilan dari OR, Ornop, akademisi dan pensiunan pejabat agraria. telah dibentuk Kelompok Kerja Penyempurnaan UUPA 1960. Kelompok ini dibentuk. Beberapa orang kunci di dalam kelompok ini adalah Gunawan Wiradi dan Sediono MP Tjondronegoro (IPB), Ahmad Sodiki (Unibraw), Prof. Boedi Harsono (Universitas Trisakti), DR. Ir. Soedjarwo Soeromihardjo (tokoh pensiunan BPN), Sandra Moniaga (HuMA), Dianto Bachriadi dan Noer Fauzi (dewan pakar KPA).

Kelompok ini merupakan upaya mengkonsolidasikan para pihak yang setuju dengan "penyempurnaan UUPA" dan menolak "RUU Sumberdaya Agraria" yang dirancang BPN. Kelompok ini juga bermaksud merumuskan substansi dan proses alternatif



...dalam pembaruan kebijakan agraria, posisi UUPA ini mendapat perhatian khusus mengingat posisi strategisnya sebagai "payung", sebagai legislasi pro-rakyat, dan nilai historis yang dikandungnya...

penyempurnaan UUPA melalui "amandemen UUPA". Kini sudah ada naskah kritis berjudul *"Kritik Terhadap Naskah Rancangan Undang-Undang tentang Sumberdaya Agraria"* terhadap penyempurnaan UUPA yang dilakukan BPN yang berbentuk RUU tentang Sumberdaya Agraria.[3]

Selain ini sudah ada naskah berbentuk matrik pointers pasal per pasal mengenai penyempurnaan melalui format amandemen UUPA. Di kelompok ini, selain mengisi substansi kalangan Ornop memerankan fungsi sebagai simpul yang mengatur operasional pertemuan-pertemuan, mengkoordinasikan penyusunan dokumen serta melancarkan lobby.

Dalam pembaruan kebijakan agraria, posisi UUPA ini mendapat perhatian khusus mengingat posisi strategisnya sebagai "payung", sebagai legislasi pro-rakyat, dan nilai historis yang dikandungnya. Setelah BPN menyusun "RUU tentang Sumberdaya Agraria" sebagai UUPA, kini bola kembali ada di Istana Kepresidenan. Di sisi lain, kehadiran RUU tentang Sumberdaya Agraria potensial meruntuhkan sendi-sendi politik hukum agraria populistik yang dikandung UUPA.

Beberapa Gagasan Pokok

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 gagasan pokok yang bisa menjadi panduan bagi langkah praktis yang semestinya dilakukan, yaitu:

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

Kedua, penyempurnaan UUPA hendaknya dalam format amandemen. Idealnya adalah menjadikan UUPA lebih baik atau lebih jelas dari naskah aslinya. Penyempurnaan itu diarahkan pada ketentuan-ketentuan hukum yang perlu perubahan, penggantian, penambahan atau pengurangan. Makna penyempurnaan yang sejati adalah *selected correction* (Wiradi, 2004). Pasal-pasal yang masih berlaku dicantumkan apa adanya, dengan kemungkinan tata urut pasal yang diubah, sehingga terjadi restrukturisasi pasal (Sodiki, 2004).[4]

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

Secara operasional, setelah memiliki naskah kritik dan sejumlah pemikiran alternatif yang dirumuskan melalui sejumlah lokakarya dan

diskusi terfokus, kerja advokasi dalam mengawal penyempurnaan UUPA telah pula dilakukan dalam berbagai bentuk. Beberapa operasi mengkritisi RUU Sumberdaya Agraria, di antaranya:

1 Selalu menghadiri forum konsultasi publik yang secara resmi diadakan BPN dan dalam forum itu selalu turut menyampaikan pandangan kritis secara langsung,
2 Mengadakan pertemuan khusus secara terbatas dengan para pejabat BPN untuk menyampaikan pandangan secara lengkap dan mendalam,
3 Membangun aliansi dengan organisasi rakyat (serikat tani) dalam bentuk aksi delegasi maupun aksi massa untuk menekan BPN (pemerintah) agar tidak meneruskan pembahasan RUU Sumberdaya Agraria; *dan*
4 Mengkampanyekan gagasan-gagasan alternatif mengenai penyempurnaan UUPA dalam berbagai bentuk tulisan di media massa maupun terbitan untuk kelangan terbatas.

Perkembangan mutakhir

Pada perkembangan mutakhir, penolakan terhadap RUU Sumberdaya Agraria dan gagasan alternatifnya sudah sampai di meja DPR-RI. Pada hari Selasa tanggal 22 Maret 2005 telah berlangsung audiensi antara KPA dan kalangan Ornop lainnya dengan Komisi II DPR, selama kurang lebih 2,5 jam (mulai pukul 15.30 sampai 18.00 WIB), bertempat di Ruang Rapat Komisi II, Gedung Nusantara DPR-RI, Jakarta.[5]

Ada tiga alasan utama kenapa permintaan audiensi ini diajukan kepada Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), yaitu; (1) Sehubungan telah disampaikannya gagasan tentang Rancangan Undang-Undang tentang Sumberdaya Agraria oleh pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN) kepada DPR, (2) Dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang disusun DPR, telah ditetapkan bahwa agenda penyusunan RUU Perubahan UUPA 1960 merupakan

prioritas tahun 2005 (halaman 24 poin 47), dan (3) KPA dan kalangan non-pemerintahan lainnya telah punya pemikiran kritik terhadap RUU yang disusun BPN dan memiliki gagasan alternatif atas proses dan substansi penyempurnaan Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Kebijakan Agraria No.5 tahun 1960 (UUPA).

Bertindak pembicara dalam audiensi, yakni Gunawan Wiradi (IPB), Boedi Harsono (Usakti), Ahmad Sodiki (Unibraw), dan Ibang Lukmanurdin (SPP), dengan Usep Setiawan (Deputi Sekjen KPA Bidang Advokasi) sebagai pimpinan rombongan. Secara umum, semua pembicara menyampikan kritik terhadap RUU Sumberdaya Agraria yang disusun BPN, sekaligus memberikan perspektif alternatif tentang penyempurnaan UUPA.[6]

1 Dalam audiensi ini disampaikan poin-poin pokok sikap dan usulan, sebagai berikut:
2 KPA menyatakan menolak RUU Sumberdaya Agraria yang disusun BPN,
3 Mendesak penghentian pembahasan sejumlah RUU sektoral terakait agraria dan sumberdaya alam sebelum penyempurnaan UUPA selesai,Meminta DPR untuk memperpanjang waktu pembahasan perubahan UUPA, jangan dipaksakan selesai pada tahun 2005,
4 Mendesak dibentuknya "Panitia Negara" yang beranggotakan multi-pihak yang bertugas menyempurnakan UUPA; *dan*
5 Mengusulkan format amandemen sebagai cara terbaik "dalam menyempurnakan UUPA.[7]

Adapun pandangan dan tanggapan dari Komisi II DPR disampikan oleh empat orang, yakni (1) Syaifullah Ma'shum (PKB) sepakat bahwa UUPA merupakan UU yang penting dan mendasar bagi bangsa agraris ini, dan disarankan akan kritik KPA ini disampikan juga kepada pemerintah, (2) A. Chozin Chumaidy (PPP) merasa senang dengan kedatangan KPA karena pengalaman bersama antara KPA dengan

MPR dalam merumuskan Tap MPR tentang pembaruan agraria –yang kemudian berhasil mewujud berupa Ketetapan MPR No.IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam, (3) Sayuti Asyathri (fraksi PAN) yang merasa tersentuh dengan uraian Gunawan Wiradi dan ingin bekerjasama untuk membahsa lebih jauh tentang penyempurnaan UUPA, dan terakhir (4) Ferry Mursidan Baldan (Golkar) menyambut baik masukan KPA dan akan menempatkannya sebagai alternatif dari apa yang disusun BPN maupun DPR, serta dijanjikan keterbukaan dalam prosesnya.

Secara proses dapat dikatakan bahwa audiensi ini berlangsung dengan lancar, tertib, dan sesuai rencana. Adapun secara substansi audiensi ini sukses karena telah berhasil menyampaikan seluruh pokok pikiran KPA atas rencana perubahan UUPA secara lebih baik dan benar, dan diperolehnya respon positif dari kalangan Komisi II DPR.

Beberapa catatan akhir yang disarikan dari padangan pimpinan dan anggota Komisi II DPR serta pandangan tim audiensi adalah; *Pertama,* Komisi II berterima kasih dan merasa senang mendapatkan masukan dari tim audiensi yang dapat dijadikan sebagai alternatif dari apa yang (sedang) disusun oleh pemerintah dan (akan) disusun juga oleh DPR. Komisi II DPR menghargai pemikiran kritis yang disertai usulan alternatif.

Kedua, DPR menyadari bahwa UUPA merupakan sebuah UU yang penting dan menyangkut hal mendasar bagi kehidupan bangsa, dan oleh karena itu pembahasan atas perubahannya ditetapkan sebagai prioritas di tahun 2005, tetapi bukan berarti perubahan UUPA harus selesai pada tahun 2005 juga.

Ketiga, DPR belum secara resmi menerima naskah RUU Sumberdaya Agraria yang disusun pemerintah melalui BPN. DPR baru mendapatkan informasi lisan dari pimpinan BPN dalam beberapa kali audiensi Komisi II dengan BPN bahwa RUU Sumberdaya Agraria

sedang disusun pemerintah (bersama RUU Hak Atas Tanah dan RUU Penyediaan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan) yang konon akan segera diajukan ke DPR. Prosedur standarnya, Presiden harus terlebih dahulu mengirim surat khusus kepada DPR yang disertai naskah RUU-nya untuk meminta pembahasan RUU tersebut.

Keempat, dengan alasan forum ini hanya audiensi, pimpinan Komisi II tidak bersedia membuat kesimpulan mengenai pandangan DPR atas proses maupun substansi perubahan UUPA. Komisi II lebih memposisikan sebagai pendengar dan meminta klarifikasi kepada delegasi. Selain itu, DPR belum mulai merumuskan RUU tentang Perubahan UUPA sebagaimana tercantum dalam Prolegnas DPR. Secara proses, Komisi II berjanji untuk tetap terbuka kepada semua pihak rencana perubahan UUPA.

Kelima, bagi kita, audiensi ini ditempatkan sebagai tahap awal sekaligus pintu masuk bagi intervensi dan penetrasi lebih jauh ke dalam tubuh DPR sebagai lembaga negara yang berwenang menyusun UU. Untuk itu, kesan pertama yang lebih "halus" yang akomodatif lebih ditonjolkan ketimbang sikap yang "keras" yang konfrontatif.

Selain audiensi dengan Komisi II DPR, KPA juga telah melaksanakan audiensi dengan Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F PDIP) DPR pada hari Jum'at tanggal 3 Juni 2005 di Gedung Nusantara I DPR. Pada intinya, F-PDIP meletakkan usulan KPA dan kawan-kawan sebagai input untuk dipertimbangkan sebagai alternatif dalam rangka penyempurnaan UUPA sebagaimana telah diagendakan dalam Prolegnas DPR.[8]

Selain mengenai UUPA, audiensi dengan F-PDIP juga dibahas mengenai Perpres 36/2005. Dalam hal ini, F-PDIP dan KPA memiliki kesamaan pandangan bahwa perpres tersebut harus ditolak dan perlu segera dicabut. Namun F-PDIP terbentur pada mekanisme mengambilan keputusan di Komisi II DPR yang pada akhirnya "hanya"

meminta penundaan pelaksanaan dan desakan kepada pemerintah untuk merevisi perpres tersebut.

Setelah dengan F-PDIP, KPA juga sudah melaksanakan audiensi dengan Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (F-PKS) pada tanggal 24 Juni 2005,[9] Fraksi Kebangkitan Bangsa (FKB) tanggal 1 Juli 2005,[10] lalu Fraksi Partai Amanat Nasional (F-PAN) tanggal 5 Juli 2005.[11]

* * *

Catatan Kaki

[1] Bagian ini dikembangkan dari makalah penulis dalam workshop "Dinamika Advokasi Kebijakan PA-PSDA: Belajar dari Pengalaman dan Agenda Masa Depan", Pokja Ornop PA-PSDA, di Hotel Maharani, Jakarta, 18-20 April 2005.

[2] DPR telah menerbitkan dokumen Program Legislasi Nasional Tahun 2005-2009 yang didalamnya ditetapkan 229 (dua ratus dua puluh sembilan) RUU yang akan dibuat –disusun Badan Legislasi Nasional (BALEG) DPR. Di dalam dokumen ini, agenda penyusunan "RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria", menempati urutan ke 47 dari 55 RUU yang diletakan sebagai prioritas pada tahun 2005 (halaman 24)

[3] Untuk pertama kali naskah ini disusun penulis bersama Gunawan Wiradi, Sediono MP Tjondronegoro, Noer Fauzi, Dianto Bachriadi dan Erpan Faryadi di bawah judul *"Kritik Terhadap Naskah Rancangan Undang-Undang tentang Sumberdaya Agraria"* (27 April 2004).

[4] Dalam kajian KPA dan kalangan organisasi non-pemerintah terhadap UUPA, dengan tidak mengutak-atik bagian "mengingat" dan "menimbang" serta bagian akhir yang mengatur tentang "peralihan", setidaknya terdapat 29 pasal yang layak dipertahankan apa adanya, 22 pasal yang disempurnakan, dan ada dua usulan penambahan bab.

[5] Dalam audiensi ini, peserta yang hadir bersama KPA adalah sejumlah pakar/akademisi seperti Ir. Gunawan Wiradi (IPB), Prof. Ahmad Sodiki (Unibraw), Prof. Boedi Harsono (Usakti), dan DR. Satyawan (IPB), dan aktivis organisasi non-pemerintah atau LSM seperti Ivan V. Ageung (Pokja Ornop PA-PSDA), Restu Achmaliadi (Kemala Jawa), Ita (JKPP), Martua Sirait (WG Tenure), Susilaningtyas (HuMA), M. Hafez Azdam (KPA), Wisnu Timbul (YP2AS), serta aktivis organisasi tani seperti Ibang Lukmanurdin (SPP Garut Jabar), Donny Pradhana (STN Jakarta), dan Ahmad (SPPQT Salatiga Jateng).

[6] Dari pihak Komisi II DPR sendiri yang ikut audiensi dengan KPA sebanyak 26 orang. Audiensi ini dipimpin oleh Ida Fauziyah (Wakil Ketua Komisi II/dari fraksi

PKB) dan Ferry Mursidan Baldan (Ketua Komisi II/dari fraksi Partai Golkar). Turut menyampaikan pandangan dan tanggapan dari Komisi II DPR adalah A. Chozin Chumaidy (fraksi PPP), Syaifullah Ma'shum (faksi PKB), dan Sayuti Asyathri (fraksi PAN).

[7] Dalam audiensi ini, telah disampaikan pula bahan materi tertulis dari KPA kepada Kepada DPR melalui Komisi II DPR, yakni berupa: (1) Naskah berjudul "Menuju penyempurnaan UUPA secara baik dan benar: Masukan dari KPA kepada DPR-RI", yang disampaikan dalam audiensi dengan Komisi II DPR di Gedung DPR, Jakarta, 22 Maret 2005, (2) Naskah berjudul"Kritik Terhadap Proses Penyempurnaan UUPA dan RUU tentang Sumberdaya Agraria", (3) Naskah matrik perbandingan antara UUPA asli dengan pointers usulan amandemen yang disusun oleh Kelompok Kerja Penyempurnaan UUPA, dan (4) Naskah Akademik "Penyelesaian Konflik Agraria dan Usulan Pelembagaannya di Indonesia", yang disusun oleh Tim Kerja Menggagas Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNuPKA) yang dibentuk Komnas HAM.

[8] Dari F-PDIP hadir Yacobus Mayong Padang (Sekretaris Fraksi/pimpinan sidang), Pataniary (tokoh senior PDIP), Tumbu Saraswati, Edy Mihati dan Yosana H Laoly (anggota Komisi II dari PDIP), Trimedya Pandjaitan (anggota FPDIP yang mantan aktivis), dan sekitar lima anggota FPDIP dari beberapa komisi di DPR. Dari KPA hadir Erpan Faryadi (Sekjen), Agustiana (Koordinator MKA/Sekjen SPP), Syaiful Bahari (Bina Desa), Sandra Moniaga (HuMA), Ivan V Ageung (Pokja PA-PSDA), Donny Pradhana (STN), Sudirman (Petani Mandiri), Ali (UPC), Yenny Rosa Damayanti, Mulyandari dan Siti Fikriyah (aktivis perempuan), dan belasan pimpinan nasional dan wilayah AGRA. Tim KPA dikoordinasikan oleh Usep Setiawan (Deputi Sekjen Bidang Advokasi).

[9] Dari F-PKS yang menerima rombongan KPA adalah Mahfudz Siddik (Sekretaris Fraksi), Soeripto, Mutmainul U'la, dan seorang anggota FPKS yang berlatar belakang kyai. Dari KPA hadir Erpan Faryadi (Sekjen), Syaiful Bahari (Bina Desa), Gunawan Wiradi, Prof Sediono MP Tjondronegoro, Sugiyarno, Irwan Nirwana, dan sejumlah aktivis pro-reforma agraria lainnya. Audiensi dilaksanakan di Lantai III, Ruang 0301, Gedung Nusantara I DPR-RI.

[10] Dari FKB yang menerima adalah Syaifullah Maksum (Wakil Sekretaris Fraksi), Nursyahbani Katjasungkana, dan Mufid A Busyairi. Dari KPA hadir Erpan Faryadi (Sekjen), Usep Setiawan (Deputi Sekjen), Syaiful Bahari (Bina Desa), Asep dan Steni (HuMA), Muhammad Nurudin (Aliansi Petani Indonesia), Sudirman (PETANI MANDIRI), Mulyandari dan Siti Fikriyah, dan sejumlah aktivis pro-reforma agraria lainnya. Audiensi dilaksanakan di Lantai 17, Ruang 1725, Gedung Nusantara I DPR-RI.

[11] F-PAN yang menerima rombongan KPA dipimpin oleh Abdillah Toha (Ketua Fraksi). Dari KPA hadir Erpan Faryadi (Sekjen), Usep Setiawan (Deputi Sekjen), Syaiful Bahari (Bina Desa), dan sejumlah aktivis pro-reforma agraria lainnya. Audiensi dilaksanakan di Lantai 20, Gedung Nusantara I DPR-RI.

Dinamika Pembentukan KNuPKA[12]

Pengantar

Sekalipun Pemilu beberapa kali digelar dan Presiden berulangkali berganti, namun cerita mengenai pentingnya penyelesaian konflik agraria dan sumberdaya alam adalah cerita yang senantiasa relevan, tak akan pernah usang. Hausnya para korban akan keadilan senantiasa menagih siapa pun yang berkuasa. Tegaknya keadilan bagi kaum lemah adalah substansi hukum yang ingin dikedepankan dalam penyelesaian konflik agraria.[13]

Dalam rangka mendorong terbentuknya kelembagaan pelaksana reforma agraria, khususnya melalui institusionalisasi penyelesaian konflik, kalangan aktivis terlibat aktif di dalam Tim Kerja Menggagas Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNuPKA) yang dibentuk Komnas HAM. Tim ini bekerja sejak Oktober 2003 sampai September 2004. Kalangan Ornop telah menjalankan peran kunci di tim ini.[14]

Tim telah menerbitkan Buku "Pokok-Pokok Pikiran mengenai Penyelesaian Konflik Agraria", sebagai hasil lokakarya persiapan di Carita Banten (13-14 Januari 2004). Buku ini terbit Maret 2004, oleh Komnas HAM, KPA, HuMA, WALHI dan Bina Desa. Naskah akademik dan draft Keppres KNuPKA sebagai produk akhir dari tim kerja juga diharapkan bisa dibukukan untuk mempermudah

sosialisasi dan konsultasi lebih lanjut. Tim ini telah menyelesaikan tugasnya dan tuntas merumuskan naskah akademis bagi pembentukan KNuPKA dan draft Keppres-nya. Tim juga sudah menyusun laporan pertanggungjawaban yang disampaikan kepada Pleno Komnas HAM (22-23 Des 2004).

Secara keseluruhan, tim kerja telah melaksanakan kegiatan sebagaimana dirancang pada tahap persiapan. Rangkaian kegiatan yang dimaksud meliputi;

1 lokakarya persiapan,
2 konsultasi dan konsolidasi di sejumlah daerah,
3 pengkajian berbagai kebijakan,
4 studi banding ke negara lain,
5 penyusunan rancangan naskah akademik dan keputusan presiden,
6 seminar dan lokakarya nasional, serta
7 audiensi dengan Presiden RI.

Berdasarkan rapat terakhir (16 Des 2004) tim ini dinyatakan bubar, dan Pleno Komnas akan membahas kelanjutan advokasi KNuPKA dengan opsi dibentuknya "desk khusus agraria" atau dibentuk "tim baru" untuk menindak lanjuti tim sebelumnya. Jika memperhatikan alur kegiatan, dapat dikatakan bahwa tim kerja telah berhasil melaksanakan seluruh rencananya dengan baik. Demikian pula dari segi substansi, tim ini telah berhasil merumuskan dokumen kongkrit untuk memberikan argumen-argumen ilmiah dan objektif bagi pembentukan KNuPKA dalam naskah akademis sekaligus draft keppresnya.

Pembentukan KNuPKA Sebagai Jembatan

Sudah banyak diketahui bahwa Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) 1960 adalah suatu produk perundang-undangan yang dibuat untuk mengubah karakter negara kolonial menuju negara nasional yang merdeka, serta untuk menghapuskan segala bentuk sisa-sisa feodalisme

yang menghambat kemajuan rakyat. Konflik agraria yang diwarisi saat ini adalah buah dari politik agraria Orde Baru. Politik agraria itu bukan hanya sudah tidak secara konsekuen menjalankan pembaruan agraria (*agrarian reform*), tetapi justru menampilkan semangat anti-pembaruan agraria dan menggagalkan perwujudan keadilan agraria. Konflik agraria yang kemudian terjadi adalah konflik agraria struktural, dimana dalam konflik tersebut sangat menonjol manipulasi dan kekerasan terhadap rakyat. Pembentukan KNuPKA bukanlah tujuan akhir. Pembentukan KNuPKA adalah jembatan menuju pelaksanaan pembaruan agraria secara menyeluruh. Berikut sekelumit dasar hukum perintah pembentukan KNuPKA.

Beberapa Ketetapan MPR Yang Relevan

Ketetapan MPR No. XI/MPR/2001. Ketetapan MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam telah memberikan mandat yang jelas, baik yang ditujukan kepada DPR maupun Presiden, yakni:

1 menjalankan pembaruan agraria, *dan*;
2 menegakan prinsip-prinsip pengelolaan sumberdaya alam yang berkeadilan dan berkelanjutan.

Sementara sebagai arahan kebijakan, TAP ini menghendaki:

1 dilakukan peninjauan kembali segala perundangan-undangan dan peraturan di bidang agraria yang selama ini sifatnya sektoral, tumpang tindih, dan tidak mengandung semangat untuk mengedepankan kepentingan rakyat banyak dalam hal penguasaan, pemanfaatan, dan pengelolaan tanah dan sumberdaya alam lainnya;
2 dilakukannya penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berkeadilan yang lebih dikenal dengan istilah *land reform*, sekaligus dilakukan pendataan dan inventarisasi tanah untuk kepentingan *land reform* ini;
3 diselesaikannya konflik-konflik agraria dan pengelolaan sumberdaya

alam dengan berpegang pada prinsip menjunjung tinggi hak azasi manusia, termasuk memperkuat kelembagaan yang akan bertugas melaksanakan penyelesaian sengketa-sengketa ini;

4 mengupayakan pembiayaan bagi program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik agraria maupun dalam pengelolaan sumberdaya alam.

Ketetapan MPR No. VI/MPR/2002. Pada Sidang Tahunan MPR RI tahun 2002 ditekankan kembali rekomendasi kepada Presiden, melalui Tap MPR No. VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR-RI oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, MA. Direkomendasikan dengan tegas bahwa Presiden sebaiknya, "menyiapkan penyusunan peraturan perundang-undangan yang mengatur 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 agraria yang timbul selama ini sekaligus mengantisipasi konflik pada masa mendatang guna mencapai keadilan dan kepastian hukum sebagaimana telah ditetapkan dalam Tap MPR IX/MPR/2001".

Ketetapan MPR No. I/MPR/2003. Sementara itu, dalam tahun 2003, Tap MPR No. I/MPR/2003 tentang Hasil Peninjauan Materi dan Status Hukum Ketetapan-ketetapan MPR/S memastikan bahwa: "Ketetapan MPR No.IX/MPR/2001 tentang pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam tetap berlaku sampai terlaksananya semua ketentuan dalam ketetapan tersebut (pasal 4 poin 11)".

Ketetapan MPR No. V/MPR/2003. Pada bagian saran bagi pelaksanaan pembaruan agraria Tap MPR MPR No.V/MPR/2003 tentang Saran kepada Lembaga-lembaga Negara, ditegaskan saran: "menyelesaikan berbagai konflik dan permasalahan di bidang agraria secara proporsional dan adil mulai dari persoalan hukumnya sampai dengan implementasinya di lapangan.....". Dan pada bagian saran di

bidang lingkungan hidup, Tap MPR ini menyarankan: "Membentuk lembaga atau institusi independen lainnya untuk menyusun kelembagaan dan mekanisme penyelesaian konflik agraria dan sumberdaya alam, agar memenuhi rasa keadilan kelompok petani, nelayan, masyarakat adat dan rakyat pada umumnya sehingga berbagai konflik dan kekerasan dapat dicegah dan ditanggulangi; Mempercepat pembahasan RUU pelaksanaan pembaruan agraria,.... RUU penataan struktur agraria serta RUU penyelesaian konflik agraria dan sumberdaya alam".

Kedudukan Hukum Pembentukan KNuPKA

Dari sisi yuridis-normatif, gagasan pembentukan KNuPKA sebenarnya mempunyai referensi legislasi. Dari sisi administrasi pemerintahan, bentuknya sebagai komisi memang dilajimkan seperti yang terjadi pada kasus Komnas HAM. Bila cara peneguhannya melalui Keppres, selain mirip dengan kasus Komnas HAM, juga sama dengan kasus Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. Meskipun dibentuk oleh Keppres, keputusannya tetap mengikat semua pihak. Bahkan, selain mengikat, keputusannya juga final, sekalipun tidak bersifat eksekutorial. Untuk membuat keputusan mengenai kasus-kasus itu bersifat eksekutorial, diperlukan pengesahan dari pengadilan (khusus). Dalam posisi demikian, putusan KNuPKA tidak akan bersifat eksekutorial karena masih harus disahkan oleh pengadilan.[15]

Prinsip dan doktrin-doktrin progresif dalam penyelesaian sengketa telah mulai dikembangkan seperti yang tampak dalam uraian di atas —semisal asas retroaktif, pembuktian terbalik dan defenisi-defenisi tentang barang bukti. Karena hendak menyelesaikan konflik masa lalu, maka KNuPKA harus lebih memajukan prinsip dan doktrin progresif tersebut. Ini penting, karena yang sedang dilawan oleh pikiran KNuPKA adalah sebuah pandangan hukum yang membenci semangat menoleh ke belakang[16].

Penerapan prinsip "pemberlakukan hukum secara surut (*retroaktif*)", seperti yang telah diberlakukan pada UU HAM, terhadap kasus-kasus sengketa agraria merupakan keniscayaan. Batas waktu surutnya adalah awal mula rejim Orde Baru berkuasa, yang secara formal dimulai dari tahun 1967. Pada tahun itulah mulai bermunculan kebijakan/keputusan penguasaan dan pengelolaan tanah dan SDA lain yang menyebabkan berbagai sengketa/konflik. Usulan ini kian menguat ketika jenis konflik yang akan diselesaikan KNuPKA adalah konflik struktural.

Dalam konteks desentralisasi dan kebutuhan efektivitas, KNuPKA dibayangkan tidak hanya ada di Jakarta. Apapun bentuk hubungannya dengan KNuPKA di Jakarta, komisi ini disarankan memiliki perangkat di daerah. Struktur serupa menjadi semakin mutlak bila mengacu pada Keppres No. 34/2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Keppres ini mengatakan bahwa kewenangan penyelesaian tanah garapan dan masalah tanah ulayat dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota (pasal 2 huruf c dan f). Bila komisi ini punya organ di daerah maka pekerjaan pemkab/pemkot untuk dua hal di atas akan makin terbantu. Begitu juga sebaliknya.

Mengenai prosedur beracara, KNuPKA akan menggunakan sistem beracara sendiri yang khusus. Karena mengkritik prosedur beracara di pengadilan yang tidak mungkin bisa menyelesaikan konflik masa lalu, KNuPKA justru harus merumuskan prosedur beracara tersendiri yang memihak pada korban (sederhana, murah, tidak formalistik).

Lingkup Wewenang, Kegiatan, Susunan Organisasi Dan Keanggotaan

Wewenang. Sebagai lembaga yang menangani konflik dan mempersiapkan pembaruan agraria di Indonesia, KNuPKA berwenang untuk:

a Mendaftar, memverifikasi dan memberkas kasus-kasus konflik agraria yang diadukan oleh kelompok masyarakan secara kolektif;
b Membuat dan menyampaikan rekomendasi penyelesaian kasus-kasus konflik agraria tersebut kepada para pihak yang terlibat di dalam konflik;
c Memfasilitasi penyelesaian konflik melalui mediasi, negosiasi dan arbitrasi;
d Menyusun rancangan peraturan perundang-undangan dan kelembagaan untuk penyelesaian konflik agraria dan pelaksanaan pembaruan agraria; *dan*
e Melakukan sosialisasi, koordinasi dan kerjasama dengan badan-badan pemerintah maupun non-pemerintah dalam rangka pencapaian tujuan Komisi.

Jenis-jenis kegiatan. Kegiatan KNuPKA meliputi: (1). Menyebarluaskan gagasan, prinsip-prinsip, dan tatacara penyelesaian konflik agraria yang berkeadilan dan dalam rangka menjalankan pembaruan agraria; (2). Menyusun prosedur pendaftaran tuntutan dan verifikasinya, serta metode-metode penyelesaian konflik yang tepat;(3). Melakukan pendataan terhadap konflik-konflik agraria yang terjadi selama ini; (4). Menerima pendaftaran dan memverifikasi tuntutan-tuntutan kelompok masyarakat untuk penyelesaian konflik agraria yang dialaminya; (5). Mengupayakan penyelesaian sengketa/konflik dengan cara alternatif (*alternative dispute resolution*), mediasi, negosiasi, arbitrase, dan/atau mengeluarkan rekomendasi penyelesaian atas sengketa/konflik tersebut; (6). Melakukan tinjauan ke lapangan untuk proses verifikasi maupun dalam rangka penyelesaian sengketa dengan cara alternatif; (7). Menyusun naskah RUU Penyelesaian Konflik Agraria yang di dalamnya terkandung muatan tentang pembentukan Pengadilan Khusus Agraria dan penguatan kewenangan KNuPKA secara cepat dan berkeadilan, dalam waktu yang sesegera mungkin

setelah pembentukan Komisi; (8). Mempersiapkan RUU Pembaruan Agraria yang di dalamnya terkandung muatan tentang kelembagaan pelaksana pembaruan agraria.

Susunan organisasi. Adapun susunan organisasi disesuaikan dengan tugas pokok dan fungsi-fungsinya, yang untuk permulaan dapat saja sebagai berikut:

1. Pleno, sebagai pengambil keputusan tertinggi;
2. Ketua dan Wk. Ketua sebagai pelaksana harian;
3. Sub komisi-sub komisi yang terdiri dari:
   - 3.a Sub Komisi Pendataan, Registrasi & Verifikasi Klaim;
   - 3.b Sub Komisi Penerangan, Pendidikan dan Perluasan Jaringan;
   - 3.c Sub Komisi Penyelesaian Konflik; dan
   - 3.d Sub Komisi Kajian dan Pengembangan Perundang-undangan; *dan*
4. Sekretaris Jenderal – sebagai pelayan administrasi kegiatan.

Keanggotaan. Komisi ini, anggotanya harus memiliki kapasitas pemahaman terhadap wacana konflik, sehingga mampu melakukan tindakan-tindakan yang cepat dan tepat. Oleh sebab itu, anggota haruslah pihak yang memiliki kapasitas pengalaman tertentu dalam masalah-masalah keagrariaan. Sifat institusi yang hendak mengerjakan jumlah kasus yang banyak dan pemikiran yang lengkap, membutuhkan konsentrasi yang penuh dan waktu yang besar. Oleh sebab itu, anggota haruslah bekerja secara *full*, dan tidak sedang melakukan aktivitas lain yang bisa menimbulkan beban tambahan, apalagi konflik kepentingan. Dengan demikian, sifat keanggotaan KNuPKA adalah: (1). Anggota tidak bisa, atau sebaiknya bukan anggota aktif atau pengurus sebuah partai politik, (2). Jumlah anggota Komisi tidak perlu banyak, dan (3). Sebaiknya anggota diperoleh dari proses terbuka,

dan siapa saja berhak ikut ambil bagian, menawarkan atau mencalonkan diri.

Perkembangan Terkini Dari Gagasan KNuPKA

Senin, 26 Juli 2004, sepuluh orang anggota Tim Kerja Menggagas Pembentukan KNuPKA yang dipimpin oleh Abdul Hakim Garuda Nusantara (Ketua Komnas HAM) telah melaksanakan audiensi dengan Presiden RI di Istana Negara. Audiensi ini merupakan salah satu tahap kegiatan yang memang dirancang oleh Tim Kerja. Beberapa respon Presiden Megawati Soekarnoputri;

1 Gagasan yang disampaikan oleh Tim Kerja dihargai dan oleh karenanya Presiden menyampaikan ucapan terima kasih,
2 Masalah tanah dipandang sebagai masalah yang sangat penting bagi bangsa ini dan Presiden menegaskan bahwa "tanah adalah nafas kehidupan",
3 Masalah tanah memang sangat komplek yang perlu diatasi dan ini terkait dengan kerumitan dalam tata ruang dan pembangunan yang sering mengalih-fungsikan lahan pertanian untuk keperluan lain.

Dapat ditarik beberapa catatan; (1) Gagasan tentang pembentukan KNuPKA akan dipelajari secara mendalam terlebih dahulu sebelum kemudian diambil keputusannya, (2) Substansi gagasan yang diusulkan tidak ditolak oleh Presiden (Megawati) dan hal ini pernyataan ini diulang beberapa kali, dan (3) Mengenai kemungkinan bentuk atau nama kelembagaannya, belum tentu bernama "komisi" seperti yang diusulkan tetapi bisa dengan nama dan bentuk lain tapi dengan maksud sama. Sekalipun gagasan mengenai pembentukan KNuPKA sudah sampai secara langsung ke tangan Presiden RI namun pembentukan Keppres KNuPKA tidaklah berjalan mulus. Hal ini terutama karena adanya pergantian Presiden melalui pemilu 2004, dimana Megawati digantikan oleh Susilo Bambang Yudhoyono. Untuk itu, inisiatif untuk melanjutkan proses lobby kepada presiden baru perlu dilakukan.[17]

Perkembangan mutakhir, menurut informasi dari sumber di Komnas HAM, pada awal. Maret 2005 telah dilakukan audiensi antara Komnas HAM dengan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono di Istana Negara. Salah satu topik yang diajukan Komnas HAM kepada Presiden adalah mengenai gagasan pembentukan KNuPKA. Konon, Presiden menyambut baik, dan memahami bahwa konflik agraria merupakan permasalahan yang perlu mendapat perhatian serius. Dan untuk itu, Presiden menyatakan setuju atas pembentukan KNuPKA.[18]

Beberapa Gagasan Ke Depan

Ketika proses sudah dilalui dan substansi gagasan sudah terumuskan dengan baik, maka tiba gilirannya untuk melanjutkan upaya advokasi kepada pimpinan pemerintahan (dalam hal ini Presiden RI) agar gagasan ini dapat segera diwujudkan dalam bentuk kebijakan yang nyata. Dalam hal ini, terbitnya Keppres tentang KNuPKA menjadi terminal penting yang hendak dituju oleh segala daya dan upaya yang dilakukan oleh tim kerja.

Rapat terakhir tim kerja juga merekomendasikan; *Pertama,* sehubungan dengan telah berakhirnya masa tugas tim kerja untuk mendorong pembentukan KNuPKA maka sebaiknya dibentuk tim baru di dalam Komnas HAM yang diberi tugas dan mandat untuk menindaklanjuti hasil kerja tim sebelumnya.

Kedua, agenda kerja ke depan hendaknya fokus pada usaha mendorong pimpinan pemerintahan untuk mempercepat terbitnya Keppres KNuPKA, dan yang disertai lobby ke kalangan legislatif di DPR untuk menerbitkan RUU penyelesaian konflik agraria.

Ketiga, Komnas HAM hendaknya melakukan berbagai usaha alternatif transisional, misalnya melalui pembentukan "desk khusus agraria" sebelum Keppres tentang KNuPKA terbit. Usaha alternatif ini diperlukan terutama dalam rangka menangani kasus-kasus konflik agraria yang ditangani Komnas HAM dan usaha-usaha konsolidasi

untuk mengadvokasi kebijakan pembaruan agraria dan pemenuhan hak-hak asasi petani di Indonesia.

* * *

Catatan Kaki

[12] Bagian ini juga dikembangkan dari makalah yang disajikan penulis dalam workshop "Dinamika Advokasi Kebijakan PA-PSDA: Belajar dari Pengalaman dan Agenda Masa Depan", diselenggarakan Pokja Ornop PA-PSDA, di Hotel Maharani, Jakarta, 18-20 April 2005.

[13] Lihat makalah penulis berjudul "Penyelesaian Konflik Agraria dan Pengelolaan Sumberadya Alam: Agenda yang Tak Akan Pernah Usang", disampaikan dalam Lokakarya Nasional bertema "Pembaruan Agraria dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Reformasi Pengelolaan Lingkungan Hidup serta Reformasi Sumber-sumber Kehidupan untuk Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah', diselenggarakan Lembaga Pengkajian Sumberdaya Alam dan Lingkungan Hidup (LPSDA-LH), di Hotel Jayakarta – Bali, 16-17 Juni 2005.

[14] Lihat: "Laporan Pertanggungjawaban Tim Kerja Menggagas KNuPKA - Komnas HAM ini disampaikan kepada Sidang Paripurna Komnas HAM", disusun oleh H. Amidhan (Koordinator SC Tim Kerja) dan Usep Setiawan (Koordinator OC Tim Kerja), Jakarta, 20 Desember 2004. Beberapa aktivis yang masuk tim kerja ini adalah Noer Fauzi, Dianto Bachriadi dan Erpan Faryadi (KPA), Sandra Moniaga dan Rikardo Simarmata (HuMA), Ridha Saleh (WALHI), Syaiful Bahari (Bina Desa), dan Rina Kusuma (Pokja). Selain itu, terdapat juga Gunawan Wiradi, Prof. Sediono MP Tjondonegoro, dan DR. Hariadi Kartodihardjo (IPB).

[15] Proses semacam akan mirip dengan format relasi antara *Commission on Land Rights Restitution* dengan *Land Claim Court* di Afrika Selatan.

[16] Semangat membenci menoleh kebelakang dianut dan dikembangkan oleh faham *legal positivism* dengan doktrin legisme dan orientasi mengejar kepastian hukum (*rechtzekerheid*). Sementara itu gagasan pembentukan KNUPKA justru mengembangkan pandangan-pandangan kritis terhadap hukum (*critical legal thought*), dengan mempertanyakan dalil-dalil legal *positivism*.

[17] Lihat Risalah Ringkas Audiensi Tim Kerja Menggagas KNuPKA Komnas HAM dengan Presiden RI, 26 Juli 2004.

[18] Yang belum diketahui secara persis adalah kapan KNuPKA akan dibentuk dan bagaimana proses menuju perwujudan komitmen Presiden itu. Menurut informasi yang dihimpun dari pimpinan Komnas HAM (per Juli 2005), komitmen Presiden untuk pembentukan KNuPKA kini sedang diproses secara khusus oleh Menteri Sekretaris Negara. Namun belum diketahui kapan KNuPKA akan disahkan dan bagaimana bentuk serta isi kelembagaannya.

Dinamika Penolakan Perpres 36/2005[19]

Kontroversi sedang terus berlangsung menyertai Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang terbit 3 Mei 2005. Pada bagian ini, penulis akan menguraikan analisis ekonomi-politik terhadap Perpres 36/2005, dikaitkan dengan berbagai kecenderungan respon publik, respon balik pemerintah dan pertarungan wacana yang berkembang seputar terbitnya perpres ini.

Pengantar

Dengan begitu sigapnya pemerintah mengabulkan permintaan investor untuk menciptakan "suasana" kondusif bagi investasi. Hanya butuh waktu kurang dari empat bulan setelah *infrastructure summit* (Januari 2005) Presiden SBY telah membeli hati investor dengan menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum (3 Mei 2005). Perpres 36/2005 ini mengejutkan banyak pihak karena salah satu klausulnya memberi kewenangan kepada Presiden untuk mencabut hak rakyat atas tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum (*Kompas,* 7/5). Presiden telah memberi kewenangan sangat besar kepada dirinya sendiri untuk mencabut hak milik atas tanah (lihat: Pasal 3 dan 10).

Apabila kita telusuri asal muasalnya, Perpres ini memang tidak terlepas dari *infrastructure summit* yang diselenggarakan pemerintah Indonesia dengan mengundang para investor asing maupun domestik. Dipenghujung pertemuan tingkat tinggi mengenai infrastruktur ini, pemerintah telah menjanjikan untuk mengeluarkan sekitar empat belas peraturan dan ketentuan pendukung investasi. Janji ini ditebar guna meyakinkan mitra bisnis dari luar negeri yang akan berinvestasi di Indonesia. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Perpres 36/2005 menjadi semacam pembuka jalan bagi proyek-proyek pembangunan yang akan memberi keuntungan (terutama) bagi investor dan pemerintah.

Aroma pragmatisme politik agraria sebagai motif pokok di balik Perpres ini, telah dengan telanjang "dibuka" juru bicara Presiden Andi Mallarangeng (*Kompas,* 7/5). Pragmatisme yang dimaksud adalah cara pandang dan praktek yang mendahulukan kepentingan para pemodal besar dalam pembentukan kebijakan pertanahan/agraria. Lantas, apa makna "pembangunan bagi kepentingan umum" yang ditujukan untuk "sebagian besar lapisan masyarakat" sebagaimana bertengger dalam Perpres 36/2005 ini?

Beragam Respon

Berbagai respon dan sikap muncul mengiringi terbitnya Perpres 36/2005 ini. Kalangan pengusaha dan pemerintah menyambutnya sebagai angin segar karena diasumsikan akan mempermudah pembebasan tanah untuk kepentingan yang mereka rancang (*Indo Pos,* 8/5). Di lain pihak, kalangan Ornop bahkan sampai pada sikap menolak dan bersiap melancarkan serangkaian gugatan hukum serta aksi-aksi politik (*Indo Pos/Jawa Pos, 8/5; Kompas, 10/5; Sinar Harapan, 10/5 dan 14/6; Suara Pembaruan,* 13/5; *Kompas, 18/5*).

Kalangan DPR pun menolak Perpres ini dengan argumentasi yang sebangun dengan kalangan Ornop (*Suara Pembaruan,* 16/5).

Menurut Yosana H Laoly —anggota Komisi II DPR, sebagian besar anggota komisi yang membidangi pertanahan itu menghendaki Perpres tersebut dicabut dan tidak dilaksanakan. Demikian halnya dengan Himpunan Kerukuan Tani Indonesia (HKTI) telah secara eksplisit meminta pencabutan Perpres tersebut karena dinilai bertentangan dengan HAM dan represif (*Kompas,* 20 Mei).

Nasir Jamil Ketua Kelompok Kerja Pertanahan Komisi II DPR —berdasarkan hasil rapat internal Komisi II (20/5), meminta Presiden merevisi dan menunda pelaksanaan Perpres yang dinilai sebagai kemuduran dibanding Orba. DPP PDI Perjuangan –partai terbesar yang bersikap oposisi terhadap pemerintah, telah membuat pernyataan yang sangat keras dalam meminta Presiden mencabut dan menarik kembali Perpres ini (*Kompas,* 21/5).

Setelah alot berdebat, Komisi II DPR akhirnya merekomendasikan penundaan pelaksanaan dan revisi Perpres 36/2005 dalam dua bulan (sejak 7 Juni 2005) –ada 10 dari 24 pasal isi perpres yang diminta direvisi. Rekomendasi DPR diawali kesimpulan, intinya: (1) Diskriminasi kepentingan umum hanya kepentingan sebagian besar masyarakat, (2) Pengadaan tanah memberi peluang kesewenang-wenangan, (3) Ketidakjelasan yang mengabaikan hak asasi pemegang hak atas tanah; (4) Membuka ruang kolusi antara pemerintah dengan pembeli tanah bermodal besar, (5) Memperkecil harapan rakyat memperoleh keadilan karena pemerintah memonopoli panitia pengadaan tanah, dan (6) Represivitas pada pembatasan waktu musyawarah 90 hari dan konsinyasi dalam ganti kerugian.

Lewat layanan pesan singkat (sms) kepada penulis, H Amidhan Ketua Sub-Komisi Ekonomi Sosial dan Budaya - Komnas HAM menyatakan; "Kami di Komnas HAM risau mengenai Perpres 36/2005 itu. Dan dalam waktu dekat akan ketemu Mensesneg." (20/5). Melalui rekomendasi seminar nasional bertema "Hak Atas Kepemilikan" di Universitas Hasanuddin Makasar (6/6), Komnas

HAM pun sudah meminta pencabutan Perpres ini. Pada perkembangan selanjutnya, Ketua Komnas HAM telah melayangkan surat bernomor 168/TUA/VI/05 kepada Presiden (21 Juni 2005). Jika DPR "hanya" minta penundaan dan revisi, Komnas HAM lebih tegas: mendesak pencabutan Perpres 36/2005 karena potensial melanggar HAM (*Media Indonesia,* 23/6). Melalui seminar bertema "Perlindungan Hak atas Papan/Tempat Tinggal dalam Perspektif HAM" di Jakarta (28-29 Juni 2005), kembali Komnas HAM menegaskan bahwa Perpres 36/2005 harus dicabut karena dinilai melanggar HAM (*Kompas,* 29/6)

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) juga mengkhawatirkan perpres ini. Misalnya, Laode Ida (anggota DPD dari Sulawesi Tenggara) menemukan kasus penggusuran di Korumba Kendari yang memakai Perpres 36/2005. Ida bersaksi; "Saya saksikan langsung di Korumba Kendari. Ada rakyat yang digusur tanahnya untuk pembangunan monumen senilai Rp.45 milyar. Harga pasaran tanah disana Rp.500.000 per meter persegi, tapi dipaksa oleh pemerintah provinsi dengan harga Rp.30.000. Kini mereka juga mendasarkan pada pemberlakukan Perpres 36". Ida mengharapkan pemerintah meninjau kembali perpres tersebut. DPD berencana segera mempertanyakannya kepada presiden (*Kompas,* 24/6).

Tak lama kemudian, Hidayat Nur Wahid (Ketua MPR) mengharapkan pemerintah untuk menunda pelaksanaan Perpres 36/2005 karena; "Seringkali orang berduit menyusahkan pemerintah dalam penyediaan lahan tanah". Nur Wahid juga menekankan bahwa; "Yang perlu diutamakan pemerintah adalah memaksimalkan upaya penyelesaian beragam problem masyarakat, baik yang terkait dengan kesehatan publik, seperti polio, busung lapar, masalah BBM, TKI, TKW maupun masalah kualitas pendidikan" (*Kompas,* 4/7).

Lima hari sebelum diterbitkan, Prof Maria SW Soemardjono — pakar hukum agraria UGM yang mantan Wakil Kepala BPN, sudah

mendaftar catatan penting yang sifatnya substansi yuridis terhadap rancangan Perpres ini (*Kompas*, 29/4). Setelah terbit, Prof Maria juga segera melayangkan kritik atas Perpres 36/2005 yang dinilainya sebagai langkah mundur atau maju-mundur. Menurut Prof Maria, wadah yang tepat untuk mengatur pengadaan tanah adalah undang-undang. Perpres bukanlah wadah yang tepat dan tidak memenuhi syarat karena materi muatannya menyangkut HAM (*Kompas*, 10/5).

Analisis segi ekonomi-politik-hukum atas Perpres ini telah ditulis Syaiful Bahari –aktivis Sekretariat Bina Desa. Bung Syaiful mensinyalir, bahwa Perpres ini salah satu bagian alat kekuasaan yang akan turut menciptakan proses pemiskinan massal di pedesaan maupun perkotaan (*Kompas*, 13/5). Pandangan Prof Maria dan Bung Sayiful membimbing kita pada suatu kesimpulan umum bahwa Perpres 36/2005 memang bermasalah.

Penulis sendiri menilai Perpres ini sebagai kebijakan yang kontroversial karena berpotensi kuat menjadi sarana penunjang penggusuran bagi tanah-tanah rakyat atas nama "pembangunan bagi kepentingan umum" (*Sinar Harapan,* 11/5). Perpres ini diduga kuat akan digunakan secara efektif untuk menggusur. (*Suara Pembaruan,* 15/6). Penulis menyarankan pembatalan perpres oleh Presiden SBY sendiri merupakan pilihan yang paling kecil resikonya daripada dibatalkan oleh Mahkamah Agung (*Sinar Harapan,* 2/6),

Pemerintah Tutup Mata Dan Telinga

Menarik mencermati respon balik pemerintah terhadap kritik dan usulan berbagai pihak terhadap perpres ini. Andi Malarangeng (Jubir presiden) beberapa kali berusaha meyakinkan publik bahwa perpres ini tak seburuk yang disangka. Bukannya menjernihkan, klarifikasi Malarangeng malah kerap makin membingungkan publik.

Aburizal Bakrie (Menko perekonomian —yang pengusaha itu) juga tampil membela perpres, malah disisipi pernyataan sinis bahwa penolak perpres pastilah spekulan tanah. Tak ketinggalan Jusuf Kalla (Wapres

—yang juga saudagar) pernah berujar bahwa yang menolak Perpres 36/2005 hanyalah segelitir orang saja.

Gubernur DKI Jakarta Sutiyoso —yang jenderal itu bersikukuh akan menjalankan Perpres 36/2005 untuk melancarkan proyek infrastruktur, seperti banjir kanal timur (BKT) sepanjang 23,6 kilometer dan jalan tol lingkar luar Jakarta yang tertunda karena tidak lancarnya pembebasan tanah. Sutiyoso menegaskan; "Kendala pembangunan BKT memang pembebasan lahan karena sudah dikuasai para spekulan, padahal ini untuk kepentingan umum. Kalau Jakarta mau bebas banjir tahunan, BKT harus dibangun. Makanya jangan dihambat. Apalagi kini ada perpres, kami akan terapkan perpres itu (*Kompas,* 15/6). Sikap Sutiyoso ini kontan menuai kecaman banyak pihak karena dianggap arogan dan otoriter (*Kompas,* 16/6).

Sofyan Djalil (Menteri Informasi dan Komunikasi) datang menghentak —setelah rapat khusus dengan Muhammad Jusuf Kalla (Wakil Presiden), Menteri Pekerjaan Umum, Kepala Badan Pertanahan Nasional, Menteri Perumahan Rakyat, dan Gubernur DKI Jakarta— bahwa pemerintah tidak punya rencana menunda, merevisi, apalagi mencabut Perpres 36/2005. Rapat ini "menantang" penolak untuk menguji materi perpres ke MA.

Setelah lama ditunggu, dari Kalimantan Presiden SBY angkat bicara. Intinya, presiden menganggap penolakan terhadap Perpres 36/2005 karena kurangnya sosialisasi. Presiden minta menteri dan pemerintah daerah untuk mensosialisasikan dan menjabarkan lebih lanjut. Perpres 36/2005 bukan untuk SBY-JK atau investor, tapi benar-benar untuk kepentingan umum. Begitu tandas presiden pilihan rakyat ini (*Kompas,* 23/6).

Sikap tutup mata dan telinga sebagaimana tergambar di atas, sudah barang tentu memancing penguatan perlawanan publik secara lebih luas. Salah satu puncaknya, pada tanggal 29 Juni 2005 yang lalu, ribuan petani dari berbagai wilayah di Jawa Barat bersama kaum miskin kota,

pemuda, mahasiswa dan aktivis Ornop mendatangi Istana Presiden mendesak pencabutan Perpres 36/2005. Selain ke istana, pada hari yang sama massa juga menggelar aksinya di Mahkamah Agung dan DPR Senayan Jakarta. Selain mendesak pencabutan perpres, massa juga menagih janji SBY-MJK untuk menjalankan reforma agraria sebagaimana dijanjikan mereka saat kampanye Pemilu 2004 lalu. Liputan media massa sangat gencar mengabarkan aksi ini —aksi sejenis juga digelar di berbagai daerah seperti Yogyakarta, Kendari, Palembang dan Palu.[20]

Perpres 36/2005 kian terkepung. Setelah Onop, Petani, Kaum Miskin Kota, pemuda, mahasiswa, akademisi, seniman, budayawan, politisi, Komnas HAM, parlemen (DPR), belakangan suara kritis muncul dari agamawan Majelis Ulama Indonesia. Hasil Munas Ke-7 MUI merekomendasikan revisi perpres. Dari persepektif fatwa tentang tanah sangatlah jelas pandangan agama dan berdasarkan itu, Perpres 36/2005 perlu ditinjau dan direvisi, tidak boleh mengabaikan kepentingan rakyat (*Kompas, 30/7*)

Forum Silaturrahmi Pesantren dan Petani (10 Juli 2005) juga merekomendasikan pembatalan perpres ini. Forum Ponpes Sunan Pandanaran Yogyakarta yang diikuti 150 kyai dari Jawa dan luar Jawa itu memutuskan bahwa pencabutan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Perpres 36/2005 itu tidak sah, karena kepentingan umum di dalamnya tidak mengakomodasi kepentingan pemilik tanah dan kepentingan rakyat. Karenanya, hukum penggusuran secara paksa, intimidasi, ganti rugi tak adil, dan tak kontan adalah haram.

Pertarungan Wacana

Mencermati substansi dan memprediksi dampak ekonomi-politik dari Perpres 36/2005 diperlukan agar kita sampai pada pemahaman yang utuh atas problem ekonomi-politik agraria dan kemungkinan solusinya di masa depan. Oleh karena itu, sebaiknya kita memanfaatkan betul segi positif yang bisa dipetik dari Perpres ini. Hal

positif yang dimaksud, Perpres ini jadi pintu masuk bagi; (1) bangkitnya wacana seputar kebijakan penyediaan tanah untuk pembangunan, (2) mempertanyakan pilihan politik agraria pemerintah, sekaligus (3) menagih janji SBY-Kalla untuk menjalankan reforma agraria.

Wacana seputar pengadaan "tanah untuk pembangunan" memang mestilah dikaitkan dengan kecenderungan politik agraria yang dianut rezim sekarang. Segi ini penting mengingat soal agraria (khususnya tanah) merupakan arena pertarungan kepentingan banyak aktor yang tak akan pernah ada habis-habisnya. Di era Orba wacana "tanah untuk pembangunan" menjadi pilihan strategi pemerintah. Tanah untuk pembangunan, selama tiga dekade telah secara dramatis menggeser paradigma populer di era Soekarno; "tanah untuk rakyat".

Dalam prakteknya, pembangunan model apapun mutlak butuh tanah sebagai fondasi bagi agenda pembangunan berikutnya. Di zaman Orba, aspek pertanahan harus tunduk pada kemauan pemegang hajat pembangunan. UUPA No. 5/1960 sebagai payung hukum agraria, meminjam Wiradi dan Tjondonegoro, dimasukkan ke dalam peti es. Institusi pemerintah di bidang agraria pun sangat rentan —pernah ada Kompartemen, lalu Kementerian Negara, lantas sebuah direktorat di bawah Depdagri, terakhir jadi Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Sementara itu, di lapangan begitu banyak pemilik tanah digusur demi "pembangunan". Misalnya, ketika pembangunan jalan digelar, waduk dibendung, jaringan listrik dibentangkan, pabrik didirikan, kita kerap mendengar rakyat menjerit dan tak sedikit meregang nyawa. Segudang argumentasi hukum dan instrumen represif negara telah secara efektif digunakan Orba dalam menggusur tanah rakyat demi "pembangunan kepentingan umum". Dari 1.753 kasus yang dicatat KPA, 431 kasus (24,6%) diantaranya terkait proyek ini. Drama kekerasan pun selalu tampil dalam nyaris setiap konflik agraria.

Di era Orba, barang siapa tak mau menyerahkan tanahnya untuk "pembangunan", distempel anti-pembangunan. Siapa berani menolak

proyek pembangunan akan dituding sebagai perongrong pemerintahan, subversif, makar, dan tuduhan seram lainnya. Bagi rakyat yang tanahnya dipakai untuk pembangunan, maka terimalah ganti rugi yang sungguh-sungguh bermakna kerugian bagi rakyat, materi maupun non-material. Dan pendekatan represif bin ototiter semacam ini tampaknya masih belum beranjak membaik sekalipun pemilu posta-Orba sudah dua kali digelar, dan Presiden pun sudah empat kali berganti.

Perkawinan militer dengan kapitalisme di pucuk pimpinan negara terasa sungguh mengerikan. Terngiang petuah seorang guru; "agar keadilan sosial bisa terwujud melalui reforma agraria sejati, maka elite politik haruslah terpisah dari elite bisnis". Siapa "udang" di balik Perpres 36/2005? Kolompok bisnis yang berintegrasi dalam pemerintah layak diduga sebagai aktor peneguk keuntungan utama dari Perpres ini. Simaklah berita di media massa yang mencengangkan. Misalnya, perusahaan Bakrie & Brothers —milik Aburizal Bakri yang Menko Perekonomian KIB itu, kini tengah menyiapkan pembentukan perusahaan induk yang akan "mengatur" proyek-proyek pembangunan infrastruktur di Indonesia (*Kompas,* 19/5).

Senja-Kala Pembangunanisme

Politik "tanah untuk pembangunan" berakar pada paradigma "tanah sebagai komoditas" alias barang dagangan. Dalam konteks ini, Perpres 36/2005 merupakan aspek legalisasi komoditisasi tanah dalam skenario politik pembangunan kapitalistik. Telah dimaklumi, ekspansi kapitalisme global senantiasa butuh infrastruktur yang memudahkan pemilik modal dalam menyedot sumberdaya dari berbagai penjuru dunia sekaligus untuk lebih mempergampang pemasaran produk mereka. Jika infrastruktur Indonesia mantap, maka bersiaplah kita menyaksikan penyedotan sumberdaya alam yang kian kuat, dan mohon maklum jika kita tenggelam akibat kebanjiran produk negeri lain.

Menko Perekonomian mengungkap kebutuhan dana untuk pembangunan infrastruktur mencapai Rp. 1.305 trilyun. Sejumlah Rp.

810 trilyun akan dicari dari pengusaha swasta domestik dan luar negeri, dengan rincian; pendanaan berasal dari negara-negara dan lembaga-lembaga keuangan internasional Rp. 90 trilyun dan investasi swasta asing dan domestik Rp. 750 trilyun. Untuk tahap pertama pemerintah menawarkan 91 proyek senilai Rp. 202,5 trilyun kepada investor (lihat: YLBHI, WALHI, ELSAM, SBD, POKJA PA-PSDA, dan KPA; 9/5).

Secara kasat mata, pembangunan yang mengandalkan modal besar memang menjanjikan pembukaan lapangan kerja, menyerap tenaga kerja, memangkas pengangguran, mengurangi kemiskinan, sekaligus menumbuhkan ekonomi Indonesia. Namun pembangunan dalam bingkai kapitalisme agraria yang kawin dengan otoritarianisme selazimnya berwatak mencerabut hak rakyat, termasuk atas tanah, lewat mekanisme pasar atau campur-tangan pemerintah. Dalam jangka panjang, pembangunanisme semacam ini dapat menciptakan ketergantungan dan ketimpangan sosial di tengah massa rakyat.

Prof Mubyarto dkk, dalam "Tanah dan Tenaga Kerja Perkebunan: Kajian Sosial-Ekonomi" (1992) telah memberi makna terhadap "negara menguasai tanah", yang berarti dalam hal pendayagunaan tanah, negaralah yang akan mengaturnya agar terjamin ketertiban dan ketenangan hidup bersama masyarakat, agar kelestarian tanah dapat dipertahankan dan agar tercegah segala bentuk pemerasan dan pemerkosaan terhadap tanah (hlm 61). Sementara itu, masyarakat yang penuh ketimpangan dan konflik sosial akibat sengketa tanah serta merajalelanya eksploitasi terhadap kekayaan alam sudah jadi kesimpulan umum dikatakan sebagai implikasi resmi dari politik agraria yang kapitalistik.

Diprediksi, menguatnya kapitalisme agraria lewat jembatan Perpres 36/2005 akan kian mendorong pemusatan penguasaan tanah, menjadikan rakyat banyak kehilangan aksesnya atas tanah,

mengukuhkan ekstraksi dan eksploitasi yang memperparah kerusakan lingkungan.

Di sisi lain, mempraktekkan pembangunan berbasis modal besar pasti akan berdampak sosial luas. Endang Suhendar dan Ifdhal Kasim, dalam "Tanah Sebagai Komoditi" (1996), menganalisis fenomena pertumbuhan kapitalisme Orde Baru. Darinya diketahui, fenomena tergesernya petani dari pemilikan dan penguasaan tanah dan meningkatnya konflik pertanahan terjadi karena watak kapitalisme yang cenderung terus melakukan eksploitasi, akumulasi, dan ekspansi kapital di atas kesenjangan struktur pemilikan faktor-faktor produksi, termasuk tanah dan distribusi pendapatan (hlm x-xi).

Idealnya pembangunan itu untuk kepentingan bersama, sebagaimana *Tajuk Rencana Kompas* (11/5) dan infrastruktur juga tidak cukup hanya dibangun (13/5). Tapi penyelenggara negara mestilah menentukan pemihakan dan prioritas yang adil. Pembangunan hendaknya memihak mereka yang lemah, dan infrastruktur yang dibangun pun untuk kepentingan mereka hidupnya serba susah.

Setelah membongkar motif di balik Perpres 36/2005, tampaknya "pembangunan" yang kini digiatkan merupakan lanjutan dari pembangunan kapitalistik Orba yang terinterupsi "krisis" maupun "reformasi" (1997-2004). Pembangunanisme yang eksploitatif, akumulatif, dan ekspansif yang dimotori pemodal besar masih jadi sandaran utama rezim sekarang. Boleh dikata "pembangunan infrastruktur" maupun "kepentingan umum" sejatinya jembatan menuju penguatan gurita kapitalisme global di Tanah Air.

Jika ketimpangan dan konflik agraria akibat globalisasi kapitalisme ini dibiarkan, dapat dipastikan ketimpangan sosial makin melebar hingga mencabik harmoni sosial bangsa. Banyak dikatakan bahwa "pembangunanisme" gaya Orba telah bangkrut karena gagal menjawab rasa keadilan dan tidak juga memberikan kemakmuran yang merata bagi rakyat. "Pembangunanisme" telah memasuki senja-kala.

Menuju alternatif "pembangunanisme" ala Orba, hendaknya kita mengingat pesan Prof Sediono MP Tjondronegoro –guru besar sosiologi pedesaan IPB, dalam sebuah seminar KPA di Jakarta (1999). Prof Tjondro, mengingatkan bahwa untuk menghindari revolusi sosial yang anarkis diperlukan pembaruan agraria. Lantas, ketika kita semua bertanya; Quo vadis Perpres 36/2005? Hendaknya kita juga sama-sama bertanya; Quo vadis reforma agraria?

Mencari Jalan Lain

Pembangunan mungkin meningkatkan pertumbuhan ekonomi secara makro. Namun, sukses ini menyisakan ketimpangan sosial-ekonomi, terkurasnya sumberdaya, kerusakan lingkungan, diskriminasi gender, ketidakadilan pemicu krisis, dan pemantik konflik sosial. Sekarang saatnya menemukan model pembangunan yang bertumpu pada kekuatan bangsa sendiri. Industrialisasi nasional yang berpangkal tolak pada sumberdaya sendiri.

Sebagai jalan lain, Presiden dan DPR hendaknya menindaklanjuti amanat Ketetapan MPR No. V/2003 untuk: "menyelesaikan berbagai konflik dan permasalahan di bidang agraria secara proporsional dan adil....", sekaligus "mempercepat pembahasan RUU pelaksanaan pembaruan agraria, RUU penataan struktur agraria, serta RUU penyelesaian konflik agraria dan sumberdaya alam". Presiden perlu menghindari pragmatisme politik agraria yang membuka "rumah" terlalu lebar bagi investor (asing) yang belakangan akan menjerat bangsa.

Pemerintahan hendaknya menyediakan beragam infrastruktur penunjang produktivitas dan kesejahteraan mayoritas rakyat yang memperkuat golongan ekonomi lemah dan membela kaum yang paling memerlukan pertolongan. Kebijakan pertanahan (agraria) pun idealnya diabdikan bagi kepentingan mereka, yang *nota bene* pemberi amanat terbanyak dalam pemilu demokratis lalu.

Sekarang saatnya kita membangun, bukan menggusur. Realisasi janji SBY untuk menerbitkan kebijakan pro-rakyat, seperti reforma

agraia, revitalisasi pertanian dan pedesaan sedang dinanti. SBY hendaknya jangan tergiur rayuan kaum berkantong tebal yang gemar menggusur tanah rakyat dengan berlindung di bawah selimut "kepentingan umum".

Bukan mustahil delegitimasi politik pun kini tengah mengintai. Lebih lanjut, jika Perpres 36/2005 serepresif ini tidak segera dicabut, bukan tak mungkin akan menjadi pelumas bagi instabilitas politik nasional yang lebih luas.

* * *

Catatan Kaki

[19] Diolah dari makalah penulis berjudul *"Pragmatisme Politik Agraria: Analisis Ekonomi Politik Perpres 36/2005"*, yang disampaikan dalam Diskusi Panel bertema "Quo Vadis Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005?", yang diselenggarakan Program Magister Hukum Bisnis dan Kenegaraan - Universitas Gadjah Mada, di Yogyakarta, 21 Mei 2005. Untuk mengetahui lebih lanjut pandangan penulis dapat dilihat dalam "Heboh Perpres Penunjang Penggusuran" (*Sinar Harapan*, 11 Mei 2005); "Perpres 36/2005: Membagun atau Menggusur?" (*Suara Pembaruan*, 15 Juni 2005); "Perpres 36/2005: Dijalankan atau Dibatalkan?" (*Sinar Harapan*, 2 Juli 2005). Disarankan juga untuk membaca artikel opini Prof Maria SW Sumardjono (*Kompas*, 11 Mei 2005), Syaiful Bahari (*Kompas*, 13 Mei 2005), dan Bernadinus Steni (*Kompas*, 11 Juni 2005).

[20] Lihat Pernyataan Bersama Koalisi Rakyat Tolak Perpres 36/2005 yang berjudul "Cabut Segera Perpres 36/2005". Koalisi ini adalah gerakan rakyat yang bersepakat mendesak pencabutan Perpres 36/2005, terdiri dari organisasi petani, kaum miskin kota, nelayan, masyarakat adat, organisasi non pemerintah, aktivis perempuan, akademisi, intelektual, seniman, budayawan, pemuda dan mahasiswa. Nama-nama organisasi yang tergabung dalam koalisi ini adalah: SPP, API, AGRA, UPC, KPA, WALHI, BINA DESA, YLBHI, PBHI, ELSAM, POKJA PA-PSDA, PERGERAKAN, AMAN, JATAM, FKMPL BOJONG, STN, PETANI MANDIRI, FSPI, RACA, HUMA, TAPAL, FMN, FPPI,
PMII, PEMUDA KATOLIK, GMNK, KAM LAKSI, FAM IPB, SPDT, KAU, KAMPI, KASBI, PRP, KGM, KAB, GMJ, FMNR, SPED, LMND, FPPMG, FARMACI, FPMR, GASPERMINDO, LAPERA, APKP, REPDEM, UP-LINK, SRMK, KOMPI, PIJAR.

Usulan Legalisasi Hak Rakyat Atas Tanah

Kontroversi seputar Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum (3 Mei 2005) merangsang kita untuk mendiskusikan kembali urgensi reforma agraria di Indonesia. Hemat penulis, yang diperlukan kini adalah pengakuan dan perlindungan tanah rakyat. Pengakuan hak rakyat atas tanah adalah usaha serius pemerintah untuk mengakui hak rakyat atas kepemilikan, penguasaan dan pemanfaatan tanah serta kekayaan alam lainnya, yang kemudian disebut legalisasi hak rakyat atas tanah.

Bagian ini akan membedah dan mengusulkan legalisasi atas tanah yang sudah diduduki, digarap dan jadi penghidupan rakyat melalui penguasaan langsung (*reclaiming* atau *ocupation*) tanah-tanah yang sebelumnya dikuasai perusahaan perkebunan besar.

Pengantar

Setelah Presiden Soeharto jatuh (1998) gerakan reforma agraria di Indonesia memasuki fase transisi. Pada fase ini, kapitalisme, otoritarianisme dan sentralisme politik agraria Orde Baru dihadapkan pada persimpangan untuk dicarikan alternatif solusinya. Ketimpangan, konflik dan kehancuran atas sumber-sumber agraria telah disimpulkan

sebagai anak kandung dari kapitalisme, otoritarianisme dan sentralisme ekonomi politik agraria ala Orde Baru bin Soeharto.

Terdapat dua peluang sekaligus tantangan bagi perjuangan reforma agraria posta Orde Baru-nya Soeharto, yakni; (1) Terbukanya peluang untuk melancarkan ralat total terhadap politik agraria dan segenap peraturan perundang-undangan turunannya, dan (2) Lahirnya kesempatan bagi masyarakat untuk mengorganisir diri dalam berbagai wadah sehingga lebih leluasa dalam memperjuangkan kepentingannya.

Kedua peluang dan tantangan di atas perlu diletakkan dalam konteks perlunya pengakuan hak rakyat atas tanah. Pengakuan hak rakyat atas tanah ini kemudian disebut sebagai pengabsahan atau legalisasi hak rakyat sebagai usaha serius dari pemegang kuasa negara (baca: pemerintah) untuk mengakui kepemilikan, penguasaan dan pemanfaatan tanah serta kekayaan alam lainnya bagi rakyat.

Di sisi lain, Presiden dan Wakil Presiden yang memerintah sekarang telah menjanjikan pelaksanaan reforma agraria, revitalisasi pertanian dan pembangunan pedesaan sebagai agenda kerja pemerintah, sebagaimana tertuang dalam dokumen *Membangun Indonesia yang Aman, Adil, dan Sejahtera: Visi, Misi, dan Program Susilo Bambang Yudhoyono dan M. Jusuf Kalla* (2004; 55-69). Dengan demikian, perlu kreativitas dan konsistensi bersama untuk menghubungkan peluang dan tantangan yang tersedia dengan bibit komitmen politik yang dimiliki oleh pemerintahan saat ini.

Tulisan ini akan memfokuskan diri pada uraian mengenai pentingnya usaha melegalisasi tanah-tanah yang sudah diduduki, digarap dan menjadi sumber penghidupan penduduk yang sebelumnya telah melakukan penguasaan langsung (*reclaiming* atau *ocupation*) terhadap tanah-tanah perkebunan yang didasari legalitas berupa hak guna usaha (HGU) yang dikeluarkan pejabat pemerintah di masa lampau.

Adalah disengaja tulisan ini tidak mengacu langsung kepada literatur lain yang relevan yang sudah tersedia. Hal ini mengandung maksud agar pembaca berkenan menempatkan tulisan ini lebih dari sekedar wacana akademik semata. Penulis memimpikan substansi tulisan ini dapat sesegera mungkin menjadi agenda kongkrit yang realistis untuk dikerjakan bersama-sama.

Inspirasi tulisan pada bagian ini diperoleh penulis (dan KPA) dari pengalaman bekerja memberi pembenaran bagi aksi-aksi reklaiming dan okupasi yang dilakukan rakyat selama ini. Literatur yang menjadi rujukan adalah "literatur hidup" berupa endapan pengetahuan dari perbincangan dengan para sahabat seperjuangan, yang sama-sama menghendaki adanya pengakuan hak atas tanah rakyat tanpa terlalu "mengindahkan" aturan hukum yang memang masih sangat jauh dari rasa keadilan sebagai substansi hukum yang pokok.

Secara khusus, tulisan ini disusun untuk disertakan di belakang naskah karya Endriatmo Soetarto dan Moh. Shohibuddin (keduanya dari IPB) yang berjudul *"Reforma Agraria: Prasyarat Utama Bagi Revitalisasi Pertanian dan Pedesaan"*. Tulisan ini, juga diharapkan bisa diapresiasi DR. Joyo Winoto, seorang intelektual populis yang punya kedekatan ideologis-politis dengan SBY, sang Presiden RI pilihan langsung rakyat itu.

Tulisan ini dibuka Pengantar yang menjelaskan konteks, dilanjutkan paparan yang mengurai; Dinamika gerakan reklaiming dan okupasi; Argumen-argumen pokok pentingnya legalisasi; Prinsip-prinsip dan format legalisasi; Pembagian peran dalam agenda legalisasi diantara organisasi rakyat, Ornop pendamping dan akademisi, serta pemerintah. Bagian Penutup mengaitkan legalisasi dalam kerangka reforma agraria.

Reklaiming Dan Okupasi

Berbagai sumber telah melaporkan maraknya aksi reklaiming dan okupasi yang mengiringi kejatuhan Soeharto. Pada awalnya, aksi ini merupakan gerakan sporadik yang bersifat lokalistik dan tidak

sistematis. Aksi ini terjadi secara spontan di wilayah-wilayah dimana perampasan tanah rakyat secara dramatis terjadi di era Soeharto.

Sekedar contoh, reklaiming rakyat Tapos-Bogor Jawa Barat terjadi sesaat setelah Soeharto lengser. Aksi rakyat Tapos ini mendapat perhatian publik, selain karena geografis dekat Ibu Kota, juga karena merupakan salah satu 'monumen' perampasan tanah milik rakyat yang secara langsung dilakukan oleh Soeharto. Kasus Tapos bermula dari perampasan tanah rakyat pada tahun 1980-an untuk kebutuhan peternakan sapi, perkebunan serta sarana pendukung lainnya oleh Soeharto dan Keluarga Cendana.

Banyak kisah aksi spontan semacam di Tapos ini terjadi di berbagai wilayah. Aksi reklaiming ini sebagian berhasil mengembalikan tanah rakyat yang sebelumnya dirampas oleh pihak lain. Sementara pihak menyebut aksi ini sebagai penjarahan, namun rakyat yang bergerak dan para pendukungnya membaca ini sebagai usaha pengembalian hak yang pernah dirampas. Seorang sahabat mengajukan pertanyaan: Apa hukumnya mengambil kembali harta milik sendiri yang sebelumnya dicuri oleh orang lain?

Terlepas dari perdebatan tentang kadar keabsahan pendudukan kembali tanah atau reklaiming oleh rakyat ini, sebagian dari mereka berhasil menduduki kembali tanahnya, kemudian menggarap dan memanfaatkannya sehingga menjadi sumber pendapatan dan penghasilan keluarga. Peningkatan pendapatan dan penghasilan yang diperoleh dari pengelolaan tanah inilah yang perlahan tapi pasti menjadikan mereka dapat menikmati kesejahteraan dan terbebas dari belenggu kemiskinan yang selama ini melilitnya.

Sebagian aksi reklaiming berjalan mulus, namun kebanyakan mesti berhadapan dengan aparatus kekerasan negara, bahkan preman/milisi sipil bayaran, dan bertempur untuk mendapatkan tanahnya kembali. Buahnya; banyak petani yang ditangkap, ditahan bahkan dimasukan

ke jeruji besi sebagai ganjaran dari aksi 'penjarahan' yang dituduhkan kepadanya. Tidak sedikit korban kekerasan jatuh akibat konflik yang ditimbulkan dalam aksi reklaiming dan okupasi. Yang tambah memilukan, telah melayang sejumlah nyawa pejuang rakyat yang tengah mempertahankan, mengembalikan dan memperjuangkan haknya atas tanah —ingat kasus Bulukumba di Sulsel dan Manggarai di NTT.

Pada fase berikutnya, aksi reklaiming dan okupasi ini menjadi semakin me-massal dan terjadi hampir secara bergelombang dan sistematis di nyaris seluruh penjuru tanah air. Metamorfosis dari aksi-aksi sporadik menjadi gerakan massal yang sistematis ini menjadi kecenderungan yang mengindikasikan kian menguatnya tuntutan dan desakan untuk pelaksanaan reforma agraria.

Tanah-tanah perkebunan atau bekas perkebunan menjadi sasaran utama dari aksi pendudukan dan penguasaan tanah secara mandiri (okupasi). Tanah perkebunan yang diterlantarkan oleh pengusaha pemegang HGU, atau (hampir) habisnya masa berlakunya HGU suatu badan usaha perkebunan –milik swasta maupun milik negara, menjadi dalil pokok yang memicu aksi-aksi reklaiming dan okupasi yang dilakukan rakyat di sekitar perkebunan. Tentu saja, secara sosial-ekonomi, aksi ini juga didorong oleh kebutuhan rakyat yang hidup di sekitar suatu pekebunan atas lahan untuk usaha pertanian mereka.

Pendek kata, aksi reklaiming dan okupasi lebih tepat untuk dibaca sebagai tindakan yang dilakukan secara mandiri oleh rakyat untuk mendapatkan keadilan agraria sehingga terbuka jalan untuk meningkatkan kesejahteraan hidupnya. Tindakan mandiri ini disebut para ahli sebagai *agrarian reform by leverage,* suatu pembaruan yang didorong oleh kekuatan sejati rakyat. Walaupun secara legal formal tindakan mandiri rakyat ini dianggap 'melawan' atau 'melanggar' ketentuan hukum yang berlaku. Tapi secara politik, tindakan ini menjadi keniscayaan karena negara (baca: pemerintah yang berkuasa) belum kunjung menjalankan reforma agraria.

Kenapa Perlu Legalisasi

Legalisasi memang bukanlah tujuan akhir dari reforma agraria yang sedang kita perjuangkan. Legalisasi lebih tepat untuk diletakkan sebagai jembatan antara penguasaan tanah secara langsung *(de facto)* menuju penguatan dan pengembangan sistem produksi pertanian di pedesaan. Jembatan ini diperlukan agar tindakan mandiri rakyat dalam penguasaan tanah secara langsung mendapat perlindungan dan pengakuan secara sah sebagai bagian dari pertanggungjawaban negara dalam memenuhi hak serta kepentingan rakyatnya.

Kenapa kebijakan untuk melegalisasi tanah-tanah yang sudah diduduki, digarap dan menjadi sumber penghidupan rakyat menjadi penting dilakukan? Terdapat beberapa nilai positif dari kebijakan legalisasi ini, diantaranya:

1 Untuk memastikan status hak kepemilikan, penguasaan dan pemanfaatan tanah rakyat yang memang sungguh-sungguh membutuhkannya,
2 Untuk memastikan adanya jaminan keamanan dalam penguasaan tanah *(security of land tenure)* posta reklaiming dan okupasi, dan
3 Sebagai modal sosial untuk pengembangan ekonomi rakyat, revitalisasi pertanian dan pembangunan pedesaan yang bertumpu pada kekuatan dan kepentingan petani.

Prinsip Dan Format Legalisasi

Legalisasi atas tanah yang sudah diduduki, digarap dan menjadi sumber penghidupan rakyat hendaknya memegang prinsip-prinsip pokok yang dapat menjamin tercapainya keadilan agraria sebagaimana dituju oleh reforma agraria. Untuk itu, prinsip-prinsip dan format berikut ini kiranya perlu dipertimbangkan menjadi pegangan bersama.

Pertama, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yang mengutamakan kepentingan rakyat yang menduduki dan menggarap tanah yang akan dilegalisasi. Dalam hal ini, pendekatan *transitional*

justice yang dikenal dalam wacana hak asasi manusia sangat layak untuk diterapkan.

Kedua, legalisasi tanah rakyat ini hendaknya diletakkan dalam kerangka gerakan reforma agraria yang lebih luas. Untuk itu, keterlibatan dan kepeloporan organisasi-organisasi rakyat tani kecil, buruh tani dan petani penggarap mutlak diperlukan untuk memastikan agenda legalisasi ini menjadi agenda rakyat yang sesungguhnya.

Ketiga, legalisasi hendaknya tepat sasaran. Harus dipastikan bahwa legalisasi ini betul-betul sampai ke tangan kaum yang paling berhak, yakni rakyat tani kecil, buruh tani dan petani penggarap. Perlu dicegah sedini mungkin ikutnya para 'penumpang gelap' yang turut memanfaatkan momentum ini untuk kepentingan pribadinya sendiri.

Keempat, tanah-tanah yang sudah dilegalisasi harus dipastikan tidak menjadi objek atau komoditi komersial yang diperjualbelikan. Kelompok atau organisasi tani mesti menyiapkan perangkat dan aturan main yang jelas dan tegas untuk menghidari praktek jual beli tanah yang dihasilkan dari kebijakan legalisasi ini.

Kelima, diperlukan kelengkapan dan akurasi data tanah yang akan menjadi objek legalisasi serta orang sebagai subjek yang akan menerima manfaat legalisasi. Harus bisa dipastikan secara tepat, bagaimana riwayat, dimana posisinya, dan berapa luasnya tanah yang akan dilegalisasi. Demikian juga sangat penting dipastikan secara akurat, siapa saja dan berapa jumlah penduduk yang akan menerima manfaat dari legalisasi ini.

Pembagian Peran

A. Peran organisasi rakyat

Sekarang sedang dinantikan organisasi rakyat (tani) yang kuat dan mandiri, dipandu cita-cita luhur-jelas, diarahkan oleh program nyata-terukur, ditopang oleh kader terdidik-militan, didukung massa sadar-luas. Organisasi rakyat sejati inilah anergi pendorong perubahan sosial

yang maha dahsyat. Oleh karena itu, organisasi rakyat, terutama yang menghimpun petani kecil, buruh tani dan petani penggarap yang sudah menduduki dan menggarap tanah-tanah (bekas) perkebunan, hendaknya berperan dalam:

1 Melakukan pendataan (ulang) tanah-tanah yang sudah diduduki, digarap dan dijadikan sumber penghidupan penduduk setempat,
2 Mendaftar nama-nama dan jumlah penduduk yang menduduki, menggarap dan menjadikan tanah tersebut sebagai sumber penghidupan,
3 Menyiapkan aturan main internal organisasi untuk memastikan terhindarnya konflik horizontal dan untuk memastikan legalisasi ini tepat sasaran kepada mereka yang paling membutuhkan,
4 Memastikan adanya komunikasi dan koordinasi yang baik dengan kalangan Ornop 'pendamping' untuk mendapatkan masukan-masukan dalam memperkuat organisasi maupun kelancaran proses legalisasi, dan
5 Menyiapkan diri untuk siap bernegosiasi dan lobby dalam rangka meyakinkan pejabat dan aparat yang terkait dengan pelaksanaan legalisasi hak atas tanah maupun proses produksi, distribusi dan penyediaan berbagai sarana pendukungnya.

B. Ornop pendamping dan akademisi

Adapun elemen pro-reforma agraria yang lain hendaknya senantiasa setia mengingatkan pemegang kuasa negara untuk menjalankan amanahnya bagi kepentingan rakyat banyak, sambil setia pula meneguhkan semangat rakyat dan mengembangkan kapasitas rakyat untuk merebut, membela serta mempertahankan hak-haknya. Secara khusus, kalangan Ornop yang mendampingi organisasi rakyat dan akademisi yang pro-reforma agraria mestilah mengambil peran aktif dalam mendorong pelaksanaan agenda legalisasi ini. Peran yang bisa diambil Ornop dan akademisi adalah:

1 Membantu membukakan pintu dialog dan memfasilitasi kerja bersama yang kondusif antara organisasi rakyat dengan pejabat, aparat dan pembentuk kebijakan yang terkait dengan agenda legalisasi ini,
2 Membantu menyediakan materi substansial baik dari segi argumen politik-hukum maupun sosial-politik serta membantu menyediakan format-format panduan operasional bagi pendaftaran objek maupun subjek legalisasi, dan
3 Mengupayakan adanya komunikasi dan koordinasi yang sistematis dengan organisasi rakyat dan antar organisasi rakyat yang terlibat dalam pelaksanaan legalisasi ini.

C. Pemerintahan

Pihak pemerintah, sebagai pemegang kuasa negara, memiliki peran sentral dalam legalisasi. Kini, sedang dinantikan pejabat dan aparat pemerintah yang memahami problem agraria, yang pro-reforma agraria untuk rakyat, dan yang bersedia terbuka serta dekat dengan rakyat. Untuk itu, para pejabat dan aparat pemerintah terkait hendaknya mengambil peran untuk:

1 Membuka ruang dialog selebar-lebarnya dengan kalangan organisasi rakyat, Ornop pendamping, akademisi dan pihak yang berkepentingan atas legalisasi ini,
2 Membentuk kebijakan, baik legislasi maupun kelembagaan serta keuangan untuk memastikan berjalannya legalisasi atas tanah-tanah yang sudah diduduki dan digarap rakyat melalui reklaiming maupun okupasi,
3 Membentuk kebijakan yang memungkinkan tersedianya berbagai sarana dan prasarana penunjang proses legalisasi, termasuk untuk pengembangan sistem produksi rakyat dan distribusi hasil-hasil produksinya posta legalisasi, dan
4 Menyiapkan desain besar, skenario, tahapan, rute, agenda, program dan kegiatan yang utuh dan menyeluruh untuk persiapan

pelaksanaan reforma agraria, revitalisasi pertanian dan pedesaan yang sungguh-sungguh memihak rakyat banyak.

Legalisasi untuk reforma agraria

Agenda legalisasi ini hendaknya tak lepas dari konteks persiapan pelaksanaan reforma agraria. Sebagaimana sering dikatakan, reforma agraria memerlukan komitmen yang kuat dari pemerintah dan perlu kerja bersama antara pemerintah yang memihak rakyat dengan organisasi tani yang solid dan mendiri. Ornop dan akademisi yang pro-reforma agraria menjadi pihak pendukung yang tak bisa diabaikan keberadaanya.

Legalisasi tanah-tanah rakyat ini hendaknya dipandang sebagai salah satu agenda kongkrit dan terukur yang akan memberi makna langsung bagi pemenuhan harapan rakyat, khususnya bagi kaum tani yang secara *de facto* telah menguasai dan menggarap 'tanah-tanah negara' namun penguasaannya itu belum mendapat pengakuan dari negara.

Agar legalisasi ini dapat segera dilakukan maka pejabat dan aparatur pemerintahan terkait perlu keluar dari jebakan-jebakan yang terkandung dalam berbagai pori-pori peraturan perundang-undangan agraria. Telah disadari bahwa selama ini dasar-dasar legal formal dan teknis administratif pertanahan justru menjadi salah satu sumber persoalan yang menyebabkan lahirnya ketidakadilan agraria.

Untuk itu, bangsa ini perlu meneguhkan kembali konsensus nasional untuk melaksanakan reforma agraria berupa penataan ulang struktur agraria sehingga menjadi lebih adil, sebagaimana dicita-citakan pendiri bangsa. Keadilan agraria inilah yang dituju oleh legalisasi tanah-tanah yang sudah dikuasai rakyat melalui gerakan reklaiming dan okupasi. Keadilan agraria ini jadi dasar kokoh revitalisasi pertanian dan pembangunan pedesaan secara lebih luas. Lebih jauhnya, keadilan agraria melalui legalisasi ini akan membuka jalan bagi pemeliharaan keamanan nasional, pemantapan stabilitas sosial-politik, serta

terpenuhinya rasa dahaga rakyat akan keadilan dan kesejahteraan hidup.

Nilai positif dari legalisasi ialah untuk memastikan status hak kepemilikan, penguasaan dan pemanfaatan tanah rakyat, lebih menjamin keamanan penguasaan tanah *(security of land tenure)* rakyat, dan gerbang bagi pengembangan ekonomi rakyat serta revitalisasi pertanian. Pemerintah berperan sentral dalam legalisasi. Pejabat dan aparat pemerintah perlu memahami problem nyata agraria, pro-reforma agraria untuk rakyat, terbuka dan dekat dengan rakyat. Pejabat dan aparat pemerintah terkait hendaknya berperan sebagai pelayan rakyat, bukan penguasa yang hobby-nya dilayani.

Mengenai format dan detail teknis legalisasi adalah urusan kemudian setelah komitmen politiknya tersedia. Komitmen melegalisasi tanah rakyat ini bermakna pemenuhan langsung harapan rakyat yang *de facto* menguasai 'tanah negara' namun belum memperoleh pengakuan. Legalisasi dijalankan sembari menyiapkan berbagai prasyarat reforma agraria menyeluruh.

Tunggu apa lagi. Sekaranglah saatnya pemerintah, organisasi rakyat, dan para pendukung reforma agraria di Tanah Air bersatu padu dan berbenah diri menyiapkan berbagai prasyarat menuju pelaksanaan reforma agraria sejati, demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan setegak-tegaknya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

* * *

Konteks Politik Yang Terus Berubah

Konteks Legal

Lahirnya Tap MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam pada tahun 2001 telah membuka jalan legal bagi upaya meninjau ulang serta memperbarui peraturan perundang-undangan agraria yang selama ini menimbulkan ketimpangan, konflik, dan kerusakan lingkungan.

Peninjauan ulang dan memperbarui kebijakan agraria perlu dilakukan untuk memberikan dasar legal bagi pelaksanaan pembaruan agraria menuju keadilan agraria. Berdasarkan pengalaman di Negara-negara lain yang menjalankan pembaruan agraria, untuk itu disyaratkan komitmen kuat dari penyelenggara negara. Pada gilirannya, 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 mengganti 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 2002 ditekankan kembali Rekomendasi kepada Presiden untuk menjalankan Tap IX/MPR/2001. Bahkan Tap MPR No.I/2003 tentang hasil peninjauan materi dan status hukum ketetapan-ketetapan MPR/MPRS, diketahui bahwa Tap IX/MPR/2001 termasuk kategori ketetapan yang masih berlaku sampai adanya undang-undang. Ketetapan-ketetapan tersebut dikuatkan lagi oleh Tap No. V/MPR/2003 tentang saran kepada lembaga-lembaga negara (c.q. Presiden dan DPR), dalam poin saran bagi pelaksanaan Reforma Agraria.

> Peninjauan ulang dan memperbarui kebijakan agraria perlu dilakukan untuk memberikan dasar legal bagi pelaksanaan pembaruan agraria menuju keadilan agraria.

Masa Akhir Megawati

Di masa pemerintahan Megawati Soekarnoputri, kita bisa mencatat kecenderungan gampangannya pemerintah dan DPR meloloskan berbagai peraturan perundang-undangan pada menjelang akhir masa tugasnya. Hal ini dapat diartikan sebagai pragmatisme politik. Pragmatisme politik ini merupakan *syndrome* dari rezim yang segera akan tutup buku. Semangat sebagian besar pemegang kuasa negara adalah mengejar setoran dengan cara mengesahkan berbagai RUU menjadi undang-undang tanpa menghitung matang implikasinya dikemudian hari. Tiga UU kontroversial yang terbit di zaman Megawati adalah UU Sumberdaya Air, UU Perkebunan, dan Perpu Pertambangan di Hutan Lindung.

Kerumitan bahkan kekacauan yang mungkin terjadi akibat penetapan produk hukum tidak menjadi kepedulian dari elite politik

di era Megawati. Inilah pragmatisme yang sebenarnya sangat membahayakan kelangsungan bangsa secara keseluruhan di masa depan, khususnya dalam hal kesehatan dunia hukum dan ketatanegaraan kita.

Sinyal Reforma Agraria Dinyalakan SBY

Setelah melalui dua putaran Pemilu Presiden 2004 secara langsung, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tanggal 20 Oktober 2004 akhirnya melantik Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Muhammad Jusuf Kalla (MJK) menggantikan Megawati Soekarnoputri-Hamzah Haz sebagai Presiden dan Wakil Presiden Periode 2004-2009.

Tampilnya duet SBY-MJK dikhawatirkan akan membangkitkan otoritarianisme *bin* militerisme –mengingat latar belakang SBY sebagai mantan jenderal tentara, plus kapitalisme –menimbang MJK yang juga pengusaha kaliber raksasa. Potensi penggunaan dan penyalahgunaan kekuasaan untuk kepentingan elite politik dan bisnis menjadi kekhawatiran mengingat pengalaman buruk di masa Orde Baru. Puncak kekhawatiran publik adalah perkawinan militerisme dan kapitalisme di lapangan agraria. Kekerasan bernuansa militeristik dan peng-anakemas-an pemodal besar selama ini telah mewarnai kenyataan sehari-hari. Kekerasan yang dipertontonkan aparatus Negara telah menjadi menu 'biasa' yang dirasakan rakyat yang dirampas haknya, dibabat kebunnya, digusur rumahnya, diusir dari kampungnya, bahkan tak sedikit yang meregang nyawa akibat konflik agraria.

Dalam konteks mewujudkan keadilan agraria, bangsa ini tengah menanti langkah-langkah nyata dari pemimpin barunya. Sekalipun masih samar tapi cukup menjanjikan, dalam naskah visi, misi dan program SBY-MJK yang bertajuk *"Membangun Indonesia yang Aman, Adil dan Sejahtera"*, menyebut agenda reforma agraria

sebanyak dua kali. Reforma agraria masuk bagian agenda dan program ekonomi dan kesejahteraan (Jakarta, 10 Mei 2004).

Terkait kebijakan perbaikan dan penciptaan kesempatan kerja, SBY-MJK berketetapan untuk mendorong pelaksanaan reforma agraria (hlm. 56). Pelaksanaan reforma agraria juga diletakkan sebagai perwujudan dari agenda revitalisasi pertanian dan pedesaan (hlm 69). Walau tanpa uraian bagaimana reforma agraria, revitalisasi pertanian dan pedesaan akan dilakukan, tapi titik terang sudah dinyalakan SBY-MJK.

Pada acara dialog penajaman visi, misi dan program yang digelar KPU, September 2004, merespon pertanyaan Prof. Mangara (IPB), secara lisan SBY menegaskan kurang lebih, bahwa: "Pengertian reforma agraria lebih luas dari landreform. Reforma agraria akan menyangkut banyak hal, termasuk tata ruang. Reforma agraria diperlukan sebagai solusi jangka menengah dan jangka panjang untuk menjawab persoalan ketidakadilan atas lahan dan sumberdaya".

Setelah Masa 100 Hari Pertama Berlalu: Sinyal Mulai Meredup?

Dalam program 100 hari pertama pemerintahan SBY-MJK yang disusun Kabinet Indonesia Bersatu, program "peningkatan akses pemilikan atas tanah bagi golongan ekonomi lemah" telah menjadi bagian dari upaya mengatasi "kemiskinan" dan meningkatkan "kesejahteraan" (*Koran Tempo*, 29 Oktober 2004). Bahkan, untuk mewujudkan program ini, menurut sumber-sumber di Istana Kepresidenan dan di BPN, pemerintah sedang mempercepat revisi Peraturan Pemerintah No. 224/1961 yang dikenal sebagai PP Landreform, sebagai agenda kongkrit dalam masa 100 hari itu. Sampai di sini, SBY-MJK tercatat telah berjanji melaksanakan reforma agraria, termasuk memperkuat sektor pertanian dan pedesaan.

Setelah masa 100 hari SBY dan MJK menahkodai pemerintahan RI, dalam konteks pelaksanaan reforma agraria, tampaknya ada

kecenderungan meredupnya sinyal yang pernah dinyalakan. Entah karena ketidaktuntasan pemikiran SBY sendiri atau karena tarik menarik kepentingan di dalam "lingkaran dalam" kekuasaan yang kini ada di bawah kendalinya. Sejak dilantik hingga hari ini belum satu kali pun SBY-MJK menyinggung bagaimana agenda reforma agraria akan dijalankan. Padahal saat Pemilu SBY-MJK telah menjanjikannya jika mereka terpilih. Faktanya, sekali lagi, agenda ini belum diungkapkan secara benderang ke hadapan publik pemilih. Apa lagi sampai dirumuskannya strategi reforma agraria secara sistematis, komplit dan tuntas sehingga publik dapat mengukur kecenderungannya sejak dini.

Alih-alih memastikan strategi pelaksanaan reforma agraria, SBY-MJK malah menerapkan berbagai kebijakan yang diindikasi dapat menjadi sandungan bagi pelaksanaan reforma agraria sejati. Sekedar contoh: penandatanganan puluhan kontrak di bidang energi dan pertambangan, pemberian perpanjangan hak guna usaha bagi perkebunan berskala luas, serta pengukuhan berbagai ijin pengusahaan hutan berbasis modal besar menjadi fakta yang meredupkan gairah dan harapan akan adanya reforma agraria.

Tidak adanya perlakuan signifikan terhadap sektor pertanian telah menambah kecederungan skeptisisme itu. Padahal kita mafhum bahwa sektor pertanian di pedesaanlah yang menghidupi mayoritas anak negeri, bahkan telah menjadi identitas bangsa. Belum ditemukannya rumusan paradigma dan strategi baru pembangunan pertanian di luar model lama menjadi indikasi adanya stagnasi pemikiran untuk memajukan di sektor pertanian kita.

Setelah seratus hari pemerintahan SBY berlalu, agenda reforma agraria yang dijanjikan seperti karam ke dasar lautan. Tak ada skenario luar biasa dalam peningkatan kesejahteraan rakyat. Tak ditemukan program kongkrit untuk menyediakan lapangan kerja, pengurangan kemiskinan, revitalisasi pertanian dan pedesaan lewat jalan reforma agraria.[21] Alih-alih menjalankan reforma agraria, rezim SBY-MJK

ditengarai mulai mengarahkan kiblatkan kepada kepentingan anti-reforma agraria, yakni kekuatan kapitalisme agraria sebagaimana tercermin dalam Perpres 36/2005.

Akankah SBY membuat langkah-langkah drastis di tengah jalan untuk berusaha menepati janjinya dalam menjalankan reforma agraria yang berpihak kepada rakyat kecil, seperti kaum tani, nelayan, masyarakat adat dan kaum miskin di perkotaan ?

* * *

Catatan Kaki

[21] Lihat: *Velasco, Soekarno dan Yudhoyono,* oleh Usep Setiawan, artikel opini koran sore *Sinar Harapan,* 19 Maret 2005.

Tantangan Advokasi Kebijakan Agraria

Setelah memahami berbagai dinamika sebagaimana di uraikan pada bagian terdahulu, terdapat sejumlah tantangan bagi advokasi kebijakan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam ke depan.

Pertama, adanya perubahan peta politik di pemerintah dan DPR menjadi tantangan tersendiri bagi para pelaku advokasi kebijakan. Kelompok fraksi pendukung pemerintah dan kekuatan potensial oposisi memiliki kekuatan yang cukup seimbang di parlemen. Para pelaku advokasi hendaknya memainkan setiap kekuatan politik yang kritis terhadap pemerintah agar efektif menyuarakan agenda-agenda kerakyatan reforma agraria dan pembaruan sistem pengelolaan sumberdaya alam.

Kedua, semakin terkonsolidasinya lingkar-lingkar gerakan rakyat yang menyuarakan agenda reforma agraria menjadi peluang yang signifikan. Setiap pelaku advokasi kebijakan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam hendaknya berkoordinasi dan sejauh mungkin membangun front bersama dengan kalangan organisasi berbasis massa rakyat. Di kalangan gerakan tani, kini telah terkristal sejumlah organisasi yang layak diperhitungkan, seperti Aliansi Petani Indonesia (API), Serikat Tani Nasional (STN), Aliansi Gerakan Reforma Agraria (AGRA), Federasi Serikat Petani Indonesia (FSPI), dan PETANI

MANDIRI. Di kalangan organisasi nelayan, kaum miskin di perkotaan, dan masyarakat adat, koordinasi dan front yang sejenis juga perlu dikembangkan.

Ketiga, di lingkaran Ornop atau LSM pelaku advokasi kebijakan sendiri telah banyak terumuskan berbagai substansi kritik dan usulan alternatif yang layak ditandingkan dengan apa yang disusun kalangan pemerintahan. Kekayaan gagasan ini hendaknya diikuti dengan usaha terus menerus untuk mengkampanyekannya secara luas ke publik sekaligus mendesakkannya dengan lantang ke kalangan pemerintahan.

Keempat, agar kampanye dan advokasi ke depan dapat lebih kuat, maka tak terhindarkan utuk diadakannya penyegaran kembali komitmen bersama untuk mengawal implementasi amanat kerakyatan yang terkandung dalam Tap MPR No.IX/2001. Keberadaan lingkar-lingkar gerakan perlu terus dipelihara, diperkuat dan dioptimalkan. Memantapkan strategi advokasi sembari terus mengkonsolidasikan kekuatan pendorong reforma agraria dan pembaruan sistem pengelolaan sumberdaya alam menjadi agenda tak terelakkan.

* * *

Daftar Pustaka

Badan Pertanahan Nasional: *Rancangan Undang-undang tentang Sumberdaya Agraria,* versi April - Juni 2004.

Bahari, Syaiful: *"Negara dan hak Rakyat atas Tanah"* Dalam opini di HU *Kompas*; 13 Mei 2005.

Dewan Perwakilan Rakyat: Program Legislasi Nasional Tahun 2005-2009; 2005

Kelompok Kerja Penyempurnaan UUPA: *Kritik Terhadap Proses Penyempurnaan UUPA dan Naskah Rancangan Undang-Undang tentang Sumberdaya Agraria*; 20 Mei 2004.

———————; *Pernyataan Sikap tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria*, Draft - 1; 15 Juni 2004.

Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) dan KPA; *Usulan Revisi Undang-undang Pokok Agraria: Menuju Penegakan Hak-hak Rakyat atas Sumber-sumber Agraria,* Jakarta KRHN dan KPA; 1998.

Majelis Permusyawaratan Rakyat: Ketetapan MPR No.V/2003 tentang Saran Kepada Lembaga-lembaga Tinggi Negara; 2003

Mubyarto, Prof, dkk: *Tanah dan Tenaga Kerja Perkebunan: Kajian Sosial-Ekonomi,* UGM; 1992.

Presiden Republik Indonesia: *Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum*; 3 Mei 2005.

Safitri, Hilma dan Usep Setiawan: *Penyempurnaan UUPA 1960 dan Pelembagaan Penyelesaian Konflik Agraria di Indonesia,* Jurnal Pembaruan Desa dan Agraria, Volume 01/Tahun I/2004, hlm 39-58, Program Studi Sosiologi Pedesaan IPB, Pusat Kajian Agraria IPB dan Lapera Indonesia; 2004.

Sodiki, Prof. Ahmad: *Pandangan Kritis Terhadap RUU Sumberdaya Agraria Konsep Badan Pertahanan Nasiona*; 2004.

Setiawan, Usep: *Menimbang Penyempurnaan UUPA,* Dalam opini di HU Sinar Harapan; 29 September 2003.

———————: (a) *Belasan Pasal UUPA Masih Relevan dan Perlu,* Dalam opini di HU Sinar Harapan; 15 Juni 2004.

———————: 2004 (b) *Agenda Agraria untuk Pemerintah Baru,* Dalam opini di HU Sinar Harapan; 25 September 2004.

———————: 2005 (c) *Velasco, Soekarno dan Yudhoyono,* Dalam opini di HU Sinar Harapan; 19 Maret 2005.

———————: 2005 (d) *Heboh Perpres Penunjang Penggusuran,* Dalam opini di HU Sinar Harapan; 11 Mei 2005.

———————: 2005 (e) *Pragmatisme Politik Agraria: Analisis Ekonomi Politik Perpres 36/2005,* makalah disampaikan dalam Diskusi Panel bertema "Quo Vadis Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005?", yang diselenggarakan Program Magister Hukum Bisnis dan Kenegaraan - UGM, di Yogyakarta, 21 Mei 2005.

———————: 2005 (f) Proses dan Dinamika Advokasi Penyempurnaan UUPA dan Penyelesaian Konflik Agraria dalam Konteks Politik yang Terus Berubah: Berbagi Pengalaman dalam Advokasi Kebijakan Agraria, makalah dalam workshop "Dinamika

Advokasi Kebijakan PA-PSDA: Belajar dari Pengalaman dan Agenda Masa Depan", Pokja Ornop PA-PSDA, di Hotel Maharani, Jakarta; 18-20 April 2005.

————————: 2005 (g) *Pembangunan Infrastruktur untuk Siapa?,* Dalam opini di HU *Kompas,* 26 Mei 2005.

————————: 2005 (h) Perpres 36/2005: Membangun atau Menggusur?, Dalam opini di HU Suara Pembaruan; 15 Juni 2005

————————: 2005 (i) *Penyelesaian Konflik Agraria dan Pengelolaan Sumberadya Alam: Agenda yang Tak Akan Pernah Usang,* disampaikan dalam Lokakarya Nasional bertema "Pembaruan Agraria dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Reformasi Pengelolaan Lingkungan Hidup serta Reformasi Sumber-sumber Kehidupan untuk Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah', diselenggarakan Lembaga Pengkajian Sumberdaya Alam dan Lingkungan Hidup (LPSDA-LH), di Hotel Jayakarta – Bali; 16-17 Juni 2005.

————————: 2005 (j) Perpres 36/2005: Dijalankan atau Dibatalkan?, Sinar Harapan, 2 Juli 2005.

Soemardjono, Prof Maria SW (2005a) *Pembangunan Infrastruktur,* Dalam opini di HU *Kompas*; 29 April 2005.

————————: (2005b) *Perpres No 36/2005, Langkah Maju atau Mundur?* Dalam opini di HU *Kompas*, 11 Mei 2005.

————————: (2005c) *Perpres 36/200: Dampaknya Bagi Kepentingan Umum,* Dalam opini di HU *Kompas*

Suhendar, Endang dan Ifdhal Kasim: *Tanah Sebagai Komoditi: Kajian Kebijakan Pertanahan Orde Baru,* ELSAM; 1996.

Steni, Bernadinus, 2005 *Perpres No. 36 Tahun 2005: Meneruskan Penderitaan Rakyat, Kompas*; 11 Juni 2005

Tjondronegoro, Prof Sediono MP.:*Pembaruan Agraria Guna Menghindari Revolusi Sosial yang Anarkis*, makalah seminar bertema "Mendesakkan TAP MPR tentang Pembaruan Agraria dalam Sidang Umum MPR 1999", KPA, Jakarta; Agustus 1999.

YLBHI, WALHI, ELSAM, SBD, Pokja Ornop PA-PSDA, dan KPA: *"Pemerintahan SBY-Kalla Menunjukkan Watak Aslinya: Mendahulukan Kepentingan Pemilik Modal daripada Kepentingan Masyarakat"*, Siaran Pers Bersama Mengenai Penetapan Perpres No. 36/2005, Jakarta, 9 Mei 2005

Undang-undang No. 5 Tahun 1960

Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA)

* * *

Tentang Para Penulis

Endriatmo Soetarto



Endriatmo Soetarto lahir di Jakarta 25 Desember 1952. Lulus sarjana antropologi dari Universitas Padjajaran (1979), Magister Ilmu Sosial-Ilmu Politik dari Universitas Indonesia (1987) dan Doktor Sosiologi Pedesaan dari Institut Pertanian Bogor (1999), kesemuanya dengan judisium cum laude. Staf pengajar pada Departemen Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat dan Program Pascasarjana IPB. Pernah menjabat Sekretaris Eksekutif Pusat Studi Pembangunan LP-IPB dan sejak 1999-2005 menjabat Kepala Pusat Kajian Agraria, LPPM-IPB. Kini diserahi tugas sebagai Direktur Kajian Sosial-Politik pada Brighten Institut, Bogor (2003-sekarang). Pernah menjadi dosen tamu pada Sesko-TNI Bandung (1999), dan mengajar di Sesko TNI AD, juga di Bandung (2000-sekarang). Tulisannya dimuat dalam beberapa terbitan buku, Jurnal Politik Lokal dan Sosial-Humaniora RENAI, Jurnal Sosial-Ekonomi Pertanian MIMBAR SOSEK, Majalah Eksekutif, Jurnal Pembaruan Desa dan Agraria, serta publikasi lainnya.

* * *

Moh. Shohibuddin



Moh. Shohibuddin, lahir di Tuban Jawa Timur 30 tahun lalu, adalah alumni IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta (1999) dan Program Studi Sosiologi Pedesaan, Sekolah Pascasarjana IPB (2003). Sejak tahun 2003 menjadi staf peneliti pada Brighten Institut, Bogor. Turut menjadi pendiri dan sekaligus dipercaya menjadi Dewan Pengurus Yayasan Sajogyo Inti Utama (Yayasan Sains) untuk periode 2005-2010. Beberapa tulisannya membahas topik mengenai reforma agraria, pengelolaan SDA berbasis komunitas, ekologi politik, demokrasi lokal, pembaruan desa, dsb. Tulisan-tulisan itu dimuat dalam berbagai jurnal dan seri working paper, seperti Jurnal Pembaruan Desa dan Agraria, Jurnal Sosial-Ekonomi Pertanian MIMBAR SOSEK, Working Paper Brighten Institute, Jurnal Ikhtiar, dsb. Selain itu juga disampaikan di beberapa forum internasional seperti The Second Asia Pacific Agricultural Policy di Jeju Island Korea Selatan (Oktober 2003) dan Seminar Dinamika Politik Lokal (Percik Salatiga) tahun 2004 dan 2005.

* * *

Usep Setiawan



Adalah aktivis gerakan pembaruan agraria. Bergabung di Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) sejak 1995. Saat ini Usep menjabat sebagai Deputi Sekjen Bidang Advokasi Kebijakan. Dilahirkan di Ciamis - Jawa Barat, 11 September 1972. Lantas meraih Gelar S1 di tahun 1998 dari Universitas Padjadjaran, pada Jurusan Antropologi FISIP, dengan skripsi berjudul "Resistensi Petani".

Semasa kuliah aktif sebagai Ketua Umum Huria Mahasiswa Antropologi Unpad (HUMAN Unpad) pada 1993-1994; Ketua Divisi Pendidikan Keluarga Aktivis Universitas Padjadjaran (KA-Unpad) pada 1993-1994; Ketua Yayasan Pengkajian dan Pengembangan Aktivitas Sosial (YP2AS) Bandung pada 1999-sekarang; Anggota Dewan Pengarah Perkumpulan Gerakan Advokasi Kerakyatan (PERGERAKAN) periode 2003-2004; Koordinator Kelompok Kerja Ornop untuk Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam (Pokja Ornop PA-PSDA) pada 2002-2003; dan, Koordinator Organizing Committe Tim Kerja Menggagas Pembentukan KNuPKA bentukan Komnas HAM (2003-2004). Karangan ilmiah populer penulis dimuat *Republika, Suara Pembaruan, Sinar Harapan, Pikiran Rakyat, Bandung Pos,* dan *Kompas,* serta di sejumlah terbitan organisasi non-pemerintah. Usep, bersama seorang istri dan dua anak, kini tinggal di Desa Bambuapus, Kecamatan Pamulang, Kabupaten Tangerang, Banten.

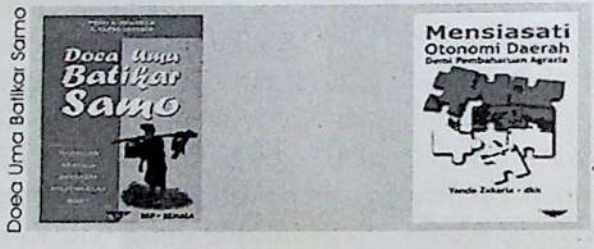
Telefax (022) 7214706, Handphone: 0818-613667,
E-mail: usepsetia@yahoo.com

* * *

Dapatkan Buku - Buku Terbitan KPA Lainnya...



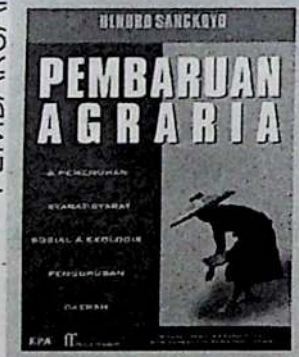
MEN-SIASAT-I OTONOMI DAERAH



Doea Uma Batikar Samo

Mensiasati Otonomi Daerah
Demi Pembaharuan Agraria

PEMBARUAN AGRARIA



Dicetak oleh "Sinar Abadi"
Jl. Titiran No. 22-24, Bandung
Isi Di luar tanggung jawab percetakan.