

Reforma Agraria : Ruang Baru Politik dan Kebijakan Pertanahan*

Oleh : Angga Rieskiyanto**

“Land is the most crucial asset for the rural poor - the fundamental source of income, wealth, security and status. Providing poor rural household with plots of land furnished recipient families with many benefits that persisted and even increased over time.” (Peter F. Drucker, *Management Cases*, 2009)

“Melaksanakan land reform berarti melaksanakan satu bagian yang mutlak dari Revolusi Indonesia.” (Soekarno, *Djalannja Revolusi Kita*, 1960)

Mandat Soekarno dalam buku *Djalannja Revolusi Kita* mengingatkan kita bahwa persoalan *landreform* telah berjalan lebih dari setengah abad, namun program ini pada masanya dianggap telah gagal dalam proses *implementation policy*. Akhirnya pada awal 2007 pemerintah mulai menyinggung kembali untuk menjalankan program pembaharuan agraria (*Reforma Agraria*) yang pada intinya adalah melakukan redistribusi Tanah Negara kepada sejumlah rumah tangga yang dikategorikan sebagai petani termiskin.

Dalam buku *Land Reform and Democracy*, *Reforma Agraria* dapat diartikan sebagai suatu upaya sistematis, terencana, dan dilakukan secara relatif cepat, dalam jangka waktu tertentu dan terbatas, untuk menciptakan kesejahteraan dan keadilan sosial serta menjadi pembuka jalan bagi pembentukan masyarakat ‘baru’ yang demokratis dan berkeadilan; yang dimulai dengan langkah menata ulang penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam lainnya, kemudian disusul dengan sejumlah program pendukung lain untuk meningkatkan produktivitas petani khususnya dan perekonomian rakyat pada umumnya (Dorner, Peter, 1972).

Menanggapi pandangan pemerintah untuk menajalankan *Reforma Agraria*, maka sejumlah kalangan akademisi, aktivis Organisasi Non Pemerintah dan Organisasi Tani kemudian menyusun satu dokumen yang berjudul “*Petisi Cisarua*”. Seruan ini menguatkan dan semakin utuh dengan dibentuknya Konsorsium Pembaruan Agraria pada tahun 1995 untuk menjalankan *Reforma Agraria* yang akhirnya dikeluarkanlah Ketetapan MPR RI No. IX/2001 *tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan sumberdaya Alam*.

Persoalan Ekonomi Politik Agraria

Dalam dokumen “*Petisi Cisarua*” disampaikan bahwa menjalankan *Reforma Agraria* di Indonesia harus menjadi dasar bagi pembangunan ekonomi nasional. Pernyataan ini bukan tanpa dasar, namun fakta empiris bahwa *Reforma Agraria* pernah berhasil di beberapa Negara seperti Jepang, Taiwan, Cina, Korea Selatan, Mesir dan sebagainya karena menempatkan *Reforma Agraria* menjadi dasar bagi pembangunan ekonomi secara nasional yang kemudian menjadi basis pertumbuhan industri nasional yang kuat.

Harus menjadi catatan, meski *reforma agraria* merupakan usaha untuk melakukan *landreform* yaitu redistribusi kepemilikan dan penguasaan tanah, namun hal ini tidak akan pernah berhasil tanpa ditunjang dengan program-program pendukung yang tertera pada Ketetapan MPR RI *tentang pembaruan Agraria sebagai Komitment Negara Menggerakkan Perubahan menuju Indonesia yang lebih Baik* seperti pengairan, perkreditan, penyuluhan, pendidikan, pemasaran dan sebagainya.

Pengalaman Landreform di Indonesia dan Permasalahannya

Landreform Indonesia yang dimulai pada tahun 1961 hingga 1974 dianggap kurang berhasil, hal ini dikarenakan persoalan politik pada tahun 1960-an dianggap cukup pelik dimana perangkat Negara belum siap secara prosedural hingga tataran pemerintah daerah, kelembagaan *Landreform* tidak disiapkan dengan baik yang berujung pada mekanisme pengelolaan kurang memadai yaitu terbukti dengan data dan informasi baik subyek, obyek, mekanisme dan kelembagaan yang tidak terurus dengan rapi. Kelembagaan yang buruk mengakibatkan pengelolaan pasca redistribusi tidak tertangani, tanah pasca redistribusi dibiarkan tanpa pengawalan dan pengawasan. Hal ini berkorelasi dengan kesiapan masyarakat yang belum memadai. Pada saat itu, subyek *landreform* terbatas pada buruh tani dan penggarap sedangkan penggolongan penerima *landreform* belum jelas. Obyek *landreform* terbatas dan menjadi sumber konflik dengan tanah milik perorangan.

Melihat keterlibatan pemerintah dalam menjalankan *Reforma Agraria* era Soekarno, penulis menyadari bahwa ada banyak persoalan ekonomi politik Agraria yang mengakibatkan Pembaruan Agraria tidak berjalan lancar. Hal ini didasari oleh beberapa poin penting diantaranya (1) Sengketa pertanahan dan keagrariaan, (2) Ketimpangan

penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tana, (3) Tanah terlantar dan penguasaan skala besar, (4) Kesenjangan, kemiskinan dan pengangguran, (4) Struktur Ekonomi, Sosial dan Politik Negara, dan (5) Kompleksitas politik dan hukum keagrariaan.

Memperbaiki poin di atas maka penataan ulang struktur penguasaan tanah bukan saja akan memberikan kesempatan kepada sebagian besar penduduk yang masih bergantung hidup pada kegiatan pertanian untuk meningkatkan taraf hidupnya, akan tetapi landreform dapat menjadi dasar pembangunan masyarakat yang lebih demokratis dimana masyarakat dapat membentuk proses industrialisasi yang kokoh. Hal ini dapat memberikan sejumlah kekuasaan bagi petani miskin di pedesaan untuk membentuk ikatan sosial masyarakat yang lebih baik.

Pengalaman Landreform Beberapa Negara

Pengalaman pelaksanaan *Reforma Agraria* di beberapa Negara Asia (seperti : Taiwan, Jepang, Korea Selatan dan Cina), Afrika dan Amerika Latin untuk meningkatkan produktivitas dan kesejahteraan rakyat maka harus memperhatikan 10 aspek utama seperti yang diungkapkan oleh Lin (1974) yakni : (1) Mandat Konstitusional, (2) Hukum Agraria dan Penegakkannya, (3) Organisasi Pelaksana, (4) Sistem Administrasi Agraria, (5) Pengadilan, (6) Desain Rencana dan Evaluasi, (7) Pendidikan dan Latihan, (8) Pembiayaan, (9) Pemerintahan Lokal, dan (10) Partisipasi Organisasi Petani.

Dalam pengamatannya terhadap pelaksanaan *landreform* di beberapa Negara Amerika Latin, Lindquist (1979) menyimpulkan bahwa suatu *landreform* harus:

- (1) Bermakna sebagai suatu transfer kekuasaan;
- (2) Pengembalian tanah-tanah (*property*) rakyat yang dirampas;
- (3) Pembagian tanah secara merata;
- (4) Mengarah kepada pengelolaan tanah yang lebih baik;
- (5) Meningkatkan standar kehidupan dari petani-petani yang menerima manfaat dari reform;
- (6) Meningkatkan produksi pertanian;
- (7) Menciptakan lapangan kerja;
- (8) Mempercepat pembentukan modal (*capital formation*), investasi dan teknologi (inovasi di bidang pertanian);
- (9) Menciptakan dukungan politik untuk partai atau kelompok-kelompok politik yang pro reform;
- (10) Memungkinkan untuk dilakukan/diterapkan dalam kondisi yang ada di tengah masyarakat, khususnya dalam hal kapasitas personal/orang-orang yang ada/tersedia; dan
- (11) Menjungkirbalikan (mengubah) masyarakat kapitalis.

Memperbaiki *Reforma Agraria* maka sekaligus dapat merevitalisasi sektor pertanian yang salah satunya akan mengkokohkan penghidupan dan kesempatan kerja petani. *Reforma Agraria* akan ditandai dengan kepastian penguasaan tanah, tataguna tanah yang mampu memperbaiki pengelolaan dan sumberdaya alam dan kelestarian lingkungan hidup, kedaulatan pangan, kemampuan produktivitas untuk melakukan re-investasi keluarga petani. Dengan hal tersebut maka pertanian tidak hanya menjadi salah satu sektor ekonomi saja namun dapat menjadi penyokong industrialisasi nasional yang akan mewujudkan keadilan, kesejahteraan dan keamanan.

Empat Prinsip Kebijakan Pertanian

Tujuan dari *reforma agraria* sejatinya adalah penciptaan keadilan sosial yang ditandai dengan adanya keadilan agraria (*agrarian justice*), peningkatan produktivitas dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Keadilan agraria itu sendiri dapat dimaknai sebagai suatu kondisi dimana struktur penguasaan tanah secara relatif tidak memperlihatkan ketimpangan, yang memberikan peluang bagi terciptanya penyebaran dan penguatan aktivitas perekonomian rakyat yang berbasis di pedesaan, dan kemudian menjadi basis bagi partisipasi aktif bagi sebagian besar penduduk yang

nyatanya bergantung pada aktivitas pertanian untuk terlibat dalam kegiatan pembangunan nasional baik secara sosial, ekonomi, maupun politik. Itu sebabnya pula, sejak lama banyak ahli meyakini bahwa *reforma agraria* yang sejati akan memberikan kontribusi penting bagi proses demokratisasi pedesaan yang dalam konteks Indonesia adalah salah satu pangkalan penting bagi kehidupan sosial sebagai besar penduduknya.

Pemerintah hendaknya tidak sekedar menempatkan *reforma agraria* sebagai program penyerta atau *complementary program* bagi revitalisasi pertanian. Apalagi sejatinya gagasan tentang revitalisasi pertanian itu masih disandarkan pada cara-cara lama, yakni mengandalkan kekuatan modal besar yang diundang dari luar pedesaan untuk mengeksploitasi potensi lokal. Jika *reforma agraria* hanya ditempatkan sebagai *complementary program*, apalagi lebih diorientasikan untuk memberikan kepastian hukum bagi penguasaan tanah oleh petani semata untuk kemudian dilibatkan dalam program-program pengembangan ekonomi yang eksploitatif yang dikendalikan oleh korporat-korporat bisnis. Jika demikian, maka itu lah yang disebut dengan *reforma agraria* “pura-pura” yang kemudian akan lebih mencuatkan kepentingan-kepentingan ekonomi dan politik yang berbeda ketimbang untuk mencapai tujuan-tujuan pokoknya yang berujung pada penciptaan keadilan agraria (*agrarian justice*).

Empat prinsip yang harus menjadi acuan kebijakan pertanahan yaitu bagaimana kebijakan ini berfokus pada kesejahteraan bersama, mengutamakan keadilan, memiliki nilai keberlanjutan melalui mekanisme yang terencana baik mulai identifikasi, inventarisasi, validasi, penetapan penerima, pemberian akses penanganan risiko, monitoring, evaluasi hingga verifikasi serta Reforma Agraria harus mengutamakan harmoni social dimana kebijakan ini tidak berat sebelah terkait kebermanfaatannya.

Implementasi Reforma Agraria di Indonesia

Hal lain yang sangat penting disorot dari rencana program redistribusi tanah adalah komitmen pemerintah untuk membatasi penguasaan tanah secara berlebihan. Padahal, *reforma agraria* yang sejati dalam kerangka mewujudkan keadilan agraria bukan hanya mengandung program redistribusi tanah, tetapi secara bersamaan harus disertai dengan mengurangi dan mencegah terjadinya konsentrasi penguasaan tanah. Maka pemerintah dalam kerangka *reforma agraria* harus melakukan upaya-upaya pencabutan hak atas tanah-tanah yang dikuasai melebihi batas-batas yang ditentukan untuk kemudian didistribusi kepada pihak-pihak yang secara hukum telah ditetapkan sebagai penerima manfaat redistribusi. Dalam menjalankan strategi *reforma agraria* maka pemerintah harus menjalankan *Landreform* dan *Access Reform* secara bersama yaitu bagaimana alokasi tanah untuk rakyat dilakukan secara bertahap dan berkelanjutan serta memberikan akses yang memadai atas penggunaan lahan.

Sejumlah peraturan hukum yang masih berlaku hingga saat ini sangat jelas mengatakan hal tersebut, seperti: (1) UUPA 1960 pasal 728 dan pasal 1729; UU No.56/Prp/1960 tentang *Penetapan Luas Tanah Pertanian*; dan PP No. 6/1999 tentang *Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan pada Hutan Produksi*, serta Permeneq Agraria/Kepala BPN No. 2/1999 tentang *Izin Lokasi*. Selebihnya, pemerintah kemudian harus melindungi para penerima manfaat (penerima tanah dan bagi hasil yang relatif setara) ini dari aksi-aksi perlawanan yang biasanya digerakan oleh pihak-pihak yang merasa “dirugikan” oleh kebijakan afirmatif tersebut.

Harus diperhatikan bahwa, *Reforma Agraria* ke depan tidak mengulang kesalahan dan kelemahan *landreform* masa lalu. Oleh karena itu maka pemerintah harus memperhatikan setidaknya poin penting kesalahan *Reforma Agraria* masa lalu yaitu memperbaiki politik pertanahan dan keagrariaan yang tergaris dengan baik, menyiapkan perangkat Negara dan pemerintahan, data, informasi dan kelembagaan *Reforma Agraria* harus memadai, mekanisme pengelolaan *Reforma Agraria* disiapkan secara baik, pengelolaan *Reforma Agraria* pasca redistribusi disiapkan melalui *Access Reform*, Subyek (penerima manfaat) *Reforma Agraria* terfokus pada orang miskin dengan cakupan lebih luas (petani - bukan petani, desa - kota), obyek *Reforma Agraria* (tanah redistribusi) merupakan tanah negara yang secara hukum dapat diperuntukan sebagai Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA) dan tidak berasal dari pengambilan tanah milik perorangan, skema redistribusi tanah memiliki cakupan yang luas (Hak kepemilikan) dan yang lebih penting adalah penyiapan masyarakat terhadap *Reforma Agraria* dengan pembelajaran dilapangan hingga advokasi penggunaan *Reforma Agraria*.

Tuntutan Social Movement : Arah Gerak Reforma Agraria

Jika *reforma agraria* yang sesungguhnya hendak dijalankan di Indonesia, jelas ada banyak kepentingan ekonomi dan politik para tuan tanah dan pengusaha yang akan terancam. Padahal penerapan *reforma agraria* oleh pemerintah (*agrarian reform by grace*) memerlukan suatu rezim negara yang kuat dan memiliki komitmen penuh untuk membela kepentingan ekonomi dan politik kaum tani dan rakyat miskin lainnya. Rezim yang lemah akan membuat program *reforma agraria* dapat terombang-ambing, besar kemungkinan dimotori oleh kepentingan lain, dan potensial untuk menyimpang.

Paradigma tersebut harusnya disikapi dengan sebuah pemikiran kritis di bidang keagrariaan yaitu dengan membuat sebuah *social movement* sebagai arah gerak *reforma agraria*. Dengan kata lain setiap elemen yang terlibat dalam *Reforma Agraria* harus kemudian berani mengambil sikap pengawalan, pengawasan, penangganan resiko, evaluasi hingga verifikasi yang ditandai dengan mengisi tuntutan sejarah keagrariaan dalam sistem kehidupan yang terus berubah (inklusif, demokratis, terbuka, interkoneksi dan multikultural). Salah satu hal yang terpenting dari proses pembaruan agraria adalah menggugat paradigma dominan kepenguasaan tanah sebagai upaya pembangunan nasional yang akan merubah dan memperkecil sekat golongan elitis dengan masyarakat miskin.

Sebagai golongan intelektual, mahasiswa dan civitas akademika lainnya memiliki peran cukup besar sebagai *social control* yaitu dengan mereposisi intelektual dan pemikiran dalam ruang-ruang publik politik dan kebijakan, membangun kesadaran baru pertanahan/keagrariaan melalui penelitian dan pendidikan serta melakukan gerakan intelektual dalam sistem keadilan dan kesejahteraan secara taat azas.

“Kekeliruan pembangunan yang mendasar adalah tidak ditematkannya pembaruan agraria yang berupa penataan kembali penguasaan, penggunaan, pemanfaatan, peruntukan dan pemeliharaan sumber-sumber agraria sebagai pr-kondisi dari pembangunan... Pembaruan agrarian dipercayai pula sebagai proses perombakan dan pembangunan kembali struktur sosial masyarakat, khususnya masyarakat pedesaan, sehingga tercipta dasar pertanian yang sehat, terjaminnya kepastian penguasaan atas tanah bagi rakyat sebagai sumberdaya kehidupan mereka, sistem kesejahteraan sosial dan jaminan sosial bagi rakyat pedesaan, serta penggunaan sumberdaya alam sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.” (Deklarasi Pembaruan Agraria, Jogjakarta 1998)

**Disajikan dalam lomba “Seruan Untukmu, Pejuang” DEMA Pertanian UGM*

***Mahasiswa Jurusan Tanah UGM Angkatan 2009 - Kepala Departemen Hubungan Masyarakat KMIT UGM 2011, Koordinator Wilayah III FOKUSHIMITI (Forum Komunikasi Himpunan Mahasiswa Ilmu Tanah Indonesia) Periode 2010 - 2012*