

Kebijakan Agraria Di Indonesia Dari Masa Ke Masa

(disampaikan dalam rangka Rapat Pimpinan Asosiasi Petani Indonesia, 11 Desember 2007)

**Oleh: Nursyahbani Katjasungkana, SH
Anggota Komisi II (Agraria, Pemda, Otoda) DPR RI**

Kebijakan Agraria

- Kebijakan Agraria di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari sejarah bangsa Indonesia. Karena itu dalam pemaparan mengenai Kebijakan Agraria ini digunakan pendekatan kronologis dengan merunut dari masa kolonial Belanda di Indonesia. Untuk memudahkan pemahaman maka pemaparan akan dibagi menurut periodisasi waktu mengikuti perubahan politik yang terjadi dalam sejarah bangsa kita, mengingat bahwa kebijakan adalah produk politik.

Jaman Kolonial

- Pada masa pemerintah kolonial Belanda mengintrodusir kebijakan agraria yang dikenal dengan Agrarische Wet 1870 di Hindia Belanda. UU Agraria 1870 inilah yang kemudian membuka pintu bagi masuknya modal besar swasta asing, khususnya Belanda ke Indonesia, dan lahirlah sejumlah banyak perkebunan besar di Jawa dan Sumatera. Ternyata kemudian, sistem ekonomi perkebunan besar ini menyengsarakan rakyat.

Jaman Kolonial

- Berbagai kritik dari sejumlah intelektual Belanda sendiri terhadap Agrische Wet 1870, antara lain Prof van Gelderen dan lain-lain.
- Kata-kata Prof van Gelderen sangat terkenal, yang sampai sekarang ini juga banyak dikutip orang, yaitu: *“Bangsa Indonesia (karena kebijakan Agrarishce Wet) akan menjadi bangsa koelie”,* dan menjadi *“koelie di antara bangsa-bangsa!”*. Hal ini terbukti, tidak saja dengan catatan sejarah kita tentang kuli kontrak di perkebunan-perkebunan dengan kisah yang memilukan, tetapi menjadi suatu keadaan yang sampai hari ini terus terjadi. Kita menyaksikan hari ini fenomena migrasi dari pedesaan-pedesaan kita ke kota-kota besar dan bahkan ke luar negeri, dimana 70% lebih yang terusir dari kampung halaman itu adalah para perempuan.

Jaman Kolonial

- Karena banyak kritik, maka pemerintah kolonial Belanda lalu melakukan penelitian mengenai “menurunnya kesejahteraan rakyat” (*mindere welvaarts onderzoek-MWO*). Kesengsaraan rakyat menjadi terbukti!
- Pemerintah kolonial lalu mengambil langkah kebijakan yang dikenal sebagai “Ethical Policy” (Ethische Politiek): enam program perbaikan, yaitu irigasi, reboisasi, kolonisasi (transmigrasi), pendidikan, kesehatan dan perkreditan.
- Politik Etis (kecuali kesehatan), langsung atau tidak langsung, berkaitan dengan masalah agraria. Tapi ternyata tidak banyak mengubah keadaan. Bahkan sengketa-sengketa agraria juga merebak di mana-mana, dan pada tahun 1929—1933, Hindia Belanda mengalami krisis ekonomi yang sangat berat.

Jaman Kolonial

Catatan Terhadap Politik Etis:

- **Pendidikan.** Karena kolonialisme Belanda itu sifatnya ekstraktif, mengeduk sumber alam. Pendidikan baru dibangun pada awal abad ke-20, dan itupun bukan tingkat universitas. Saat Indonesia merdeka tahun 1945, di sini belum ada universitas. Yang ada hanya beberapa “sekolah tinggi” (teknik, kedokteran, hukum). Apa relevansi semua ini bagi masalah agraria? Berbeda dari berbagai negara bekas jajahan Inggris atau Spanyol, di Indonesia jumlah “pakar agraria” menjadi sangat terbatas, akibat keterbelakangan pendidikan tersebut. Sebelum Indonesia merdeka, hampir tidak ada pejuang (baik sipil maupun militer) yang mengangkat isu agraria sebagai platform perjuangan (kecuali dua orang, Soekarno dan Iwa Kusuma Sumantri).
- **Perkreditan** Program perkreditan dalam Politik etis tersebut dalam pelaksanaannya di pedesaan mengalami hambatan karena terjadinya pertentangan paham antara Kementerian Keuangan dan kementerian Tanah Jajahan. Di Keuangan, pos-pos penting diduduki oleh pejabat-pejabat Belanda yang didominasi oleh pemikiran ekonomi neo-klasik (aliran Prof. Gongrijp), sedangkan para Pamong praja Belanda umumnya adalah penganut pemikiran neo-populis (murid-murid Prof. J.H. Boeke).

Masa Pendudukan Jepang

(1942—1945 / Perang Dunia II)

- Petani dibebani pajak bumi sebesar 40% dari hasil produksinya. Hal ini tentu semakin memperparah kemiskinan.
- Perkebunan-perkebunan besar menjadi terlantar karena ditinggalkan oleh pemiliknya (Belanda maupun modal asing lainnya). Dengan adanya lahan-lahan perkebunan yang terlantar dan kemiskinan yang parah di masyarakat, maka berbondong-bondonglah rakyat menduduki tanah-tanah bekas perkebunan yang terlantar tersebut. Pemerintah pendudukan Jepang ternyata memberi toleransi bahkan mendorong tindakan rakyat tersebut. Secara sosiologis, kenyataan ini telah menciptakan suatu *collective perception* di antara rakyat, bahwa seolah-olah mereka telah memperoleh kembali haknya atas tanah yang dulu dicaplok oleh Belanda (dan modal asing lainnya melalui UU Agraria kolonial 1870).

Awal Indonesia Merdeka (1945—1960)

- Belajar dari pengalaman masa kolonial, ditarik pelajaran bahwa sistem ekonomi perkebunan besar ternyata menyengsarakan rakyat, terutama karena telah menggusur tanah-tanah luas yang semula menjadi garapan rakyat.
- Setelah Jepang menyerah kepada pasukan Sekutu, Jendral Mc Arthur memerintahkan Kaisar Hirohito untuk melaksanakan Landreform.
- Begitu merdeka, para pendiri Republik menjadikan pusat perhatian utama di bidang sosial-ekonomi haruslah diletakkan pada perencanaan untuk “menata-ulang” masalah pemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah. Sekitar setengah tahun Indonesia merdeka, Wakil Presiden, Bung Hatta (sebagai seorang ekonom) telah menguraikan masalah “ekonomi Indonesia di masa depan”. Di antara berbagai uraian beliau yang penting di masa lalu itu, ada dua butir yang perlu disebut dan dikemudian turut menjiwai isi dan semangat UUPA 1960), yaitu: (a) tanah-tanah perkebunan besar itu dahulunya adalah tanah rakyat; (b) bagi bangsa Indonesia, tanah jangan dijadikan barang dagangan yang semata-mata digunakan untuk mencari keuntungan (komoditi komersial).

Awal Indonesia Merdeka (1945—1960)

- Period 1945—1950: Uji coba landreform
UU No. 13/1946 Landreform di daerah Banyumas.
UU Darurat No. 13/1948 Landreform di daerah Istimewa Yogyakarta dan Surakarta.
- 1948 itu pula dibentuklah sebuah Panitia Negara yang bertugas mengembangkan pemikiran dalam rangka mempersiapkan Undang-Undang Agraria yang baru, Undang-Undang Nasional, untuk menggantikan UU Agraria kolonial 1870.
- Namun, karena adanya agresi Belanda (Clash ke-2, Desember 1948—Agustus 1949) maka panitia dibubarkan.

Awal Indonesia Merdeka (1945—1960)

- Setelah berbagai gejolak sepanjang masa RIS dan Setelah Indonesia kembali menjadi NKRI, Panitia Agraria Yogya (1948) kemudian dihidupkan kembali pada tahun 1951 dengan Panitia Agraria Yogya (1948) kemudian dihidupkan kembali pada tahun 1951 dan dikenal sebagai Panitia Agraria Jakarta.
- Sistem parlementer membuat kabinet jatuh-bangun dalam waktu singkat, kepanitiaan Agraria pun dua kali mengalami perubahan komposisi dan pengurus (Panitia Suwahyo, 1956; dan Panitia Soenaryo 1958).

Awal Indonesia Merdeka (1945—1960)

- Dengan berbagai masukan dari panitia-panitia sebelumnya, Panitia ini akhirnya berhasil menyiapkan RUU yang siap untuk diajukan ke DPR. Namun, atas saran Presiden Soekarno, RUU tersebut digodog kembali oleh kerjasama DPR dengan Universitas Gajah Mada (UGM).
- Hasil kerjasama DPR-UGM itu kemudian diajukan ke DPR. Tanggal 24 September 1960 RUU ini disahkan oleh DPR dan ditetapkan sebagai UU No. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (dikenal sebagai UUPA 1960). Demikianlah proses panjang kelahiran UUPA 1960.

Awal Indonesia Merdeka (1945—1960)

- Periode 1950—1960: Situasi yang dilematis
Di satu pihak, gagasan awalnya bahwa proyek utama reform itu adalah tanah-tanah perkebunan dengan hak *erfpacht*, tanah-tanah absentee, bekas tanah-tanah partikelir, dan tanah-tanah terlantar. Tapi, di lain pihak, pemerintah -sekalipun sudah kembali menjadi NKRI, dan bukan lagi RIS sebagaimana tuntutan KMB- tetap terikat oleh perjanjian KMB yang mengandung ketentuan bahwa rakyat harus dikeluarkan dari tanah-tanah perkebunan milik modal swasta Belanda itu. Barangkali, dilemma inilah salah satu sebab yang turut mempengaruhi mengapa proses perumusan UUPA menjadi begitu panjang (12 tahun).
- Tahun 1957 akhirnya Indonesia membatalkan perjanjian KMB, dan tahun 1958 menasionalisasi perkebunan-perkebunan besar milik asing, serta melalui UU No. 1/1958 menghapuskan tanah-tanah partikelir.

Periode 1960—1965:demokrasi terpimpin

- Semula periode ini direncanakan sebagai target masa pelaksanaan reforma agraria. Tetapi karena berbagai pergolakan, konsentrasi pikiran pemerintah menjadi terpecah. Berbagai masalah yang dihadapi waktu itu, antara lain karena pemerintah masih harus menghadapi masalah penyelesaian sisa-sisa pemberontakan PRRI/Permesta; tindak lanjut nasionalisasi perkebunan; perjuangan untuk kembalinya Irian Barat; dan konfrontasi dengan Malaysia. Semua masalah ini menjadi hambatan tersendiri untuk segera terlaksananya reforma agraria.
- Pada sisi lain, karena UUPA 1960 itu baru berisi peraturan dasar, maka masih banyak pasal-pasal yang sedianya akan dijabarkan lebih lanjut ke dalam peraturan ataupun undang-undang yang lebih operasional. Namun, karena kondisi seperti tersebut di atas, maka hal itu sebagian besar belum sempat tergarap. Penjabaran terpenting yang sudah dilakukan adalah ditetapkannya UU No. 56/1960 (yang semula dalam bentuk Peraturan Pemerintah Pengganti UU), yang kemudian secara populer dikenal sebagai UU Landreform, yaitu tentang “Penetapan Luas Tanah Pertanian”.

Periode 1960—1965/Demokrasi Terpimpin

- Karena kekurangan pakar agraria yang berpengalaman dalam hal landrefom, maka Menteri Agraria (alamarhum Sadjarwo) melakukan konsultasi dengan seorang pakar dari Amerika Serikat, yaitu Dr. Wolf Ladejinsky (mantan Atase Pertanian Amerika di Jepang, yang membantu Jenderal Mac Arthur sewaktu melaksanakan landrefom di Jepang).
- **Hasil Penelitian Ladejinsky:**

Pertama, antara gagasan dan tindakan pelaksanaan tidak konsisten, tidak nyambung (*disjointed*). Gagasannya revolusioner tapi pelembagaan pelaksanaannya rumit. Birokrasi di Indonesia berbelit-belit. Data tidak akurat, sehingga pelaksanaan redistribusi menjadi sulit dan mengalami hambatan di lapangan. (Barangkali, inilah juga yang secara politis mendorong PKI melakukan aksi sepihak, yang menimbulkan trauma dan melahirkan stigma bahwa landrefom sama dengan PKI).

Periode 1960—1965/Demokrasi Terpimpin

Kedua, model redistribusi tidak sesuai dengan kondisi obyektif yang ada. Batas minimum 2 hektar diberlakukan secara menyeluruh dianggap tidak realistis. Beberapa konsepnya, definisinya tidak jelas. Misalnya, siapa, dan berapa jumlahnya orang yang berhak menerima redistribusi tanah (*potential beneficiaries*), dan berapa yang diperkirakan akan menjadi penerima riil (*real beneficiaries*)? Tanah-tanah apa saja yang akan menjadi obyek reform? PP. 224/1961 yang diterbitkan sebagai pedoman pelaksanaan UUPA dianggap tidak konsisten dengan gagasan ideal UUPA.

Periode 1960—1965/Demokrasi Terpimpin

Pendapat Ahli yang Lain Pendapat Ahli yang Lain: Mc Auslan

- Sisi positif UUPA adalah: (1) UUPA 1960 merupakan produk hukum terbaik selama sejarah RI; (2) kerangka, format dan rumusannya “modern”; (3) jauh-jauh hari para perumusannya sudah memiliki kepekaan “gender”; dan (4) mempunyai idealisme menghapuskan *l’exploitation de l’homme par l’homme*. Sisi negatifnya adalah: (1) dalam hal hukum adat, kaitan dan penempatannya dalam UUPA 1960 belum terlalu jelas; (2) program landreform-nya juga dianggap belum terlalu jelas (mirip kritik Ladejinsky); dan (3) belum diantisipasi kemungkinan akan terjadinya berbagai hambatan.
- Di samping adanya berbagai hambatan lainnya, menurutnya, ada dua hambatan pokok dalam masalah agraria di Indonesia, yaitu:
Hambatan hukum. Baik di pusat maupun di daerah, aparat hukum belum menguasai benar persoalan agraria. Hal ini berkaitan erat dengan hambatan pokok yang kedua.
Keterbatasan ketersediaan tenaga ahli / Hambatan ilmiah (istilah Mc Auslan). Berbeda dari negara berkembang lainnya, di Indonesia yang justru merupakan negara besar yang pada dasarnya agraris, jumlah ilmuwan agrariannya sangat terbatas. Menurut Mac Auslan, ini suatu ironi. Akibatnya, setiap kali membahas agraria, yang dibahas selalu “hukum agraria”. Padahal, agraria itu mencakup hampir semua aspek kehidupan (sosial, ekonomi, budaya, lingkungan, dan politik, bahkan juga hankam).

Periode 1965—1998 (Orde Baru)

- Slogan lama: “Berdaulat dalam politik, berdikari di bidang ekonomi, dan berkepribadian dalam kebudayaan”, dilindas oleh slogan baru : “Politik no, ekonomi yes!” Masyarakat terhanyut, dan tidak sadar bahwa slogan itu sendiri adalah politik!
- Kebijakan umum Orde Baru ditandai oleh sejumlah ciri, yaitu: (a) stabilitas merupakan prioritas utama; (b) di bidang sosial ekonomi, pembangunan menggantungkan diri pada hutang luar negeri, modal asing, dan *betting on the strong*; dan (c) di bidang agraria mengambil kebijakan jalan pintas, yaitu Revolusi Hijau tanpa Reforma Agraria. Dengan kebijakan demikian, maka UUA 1960 ibarat masuk “peti-es”. Artinya, sekalipun tidak dicabut, keberadaannya tidak dihiraukan.

Periode 1965—1998 (Orde Baru)

- Tahun 1967 tiga undang-undang yang mengabaikan ketentuan-ketentuan yang ada dalam UUPA 1960 (UU PMA; UU Pokok Kehutanan; UU Pokok Pertambangan).
- Untuk sekitar 11 tahun lamanya UUPA 1960 dipersepsikan secara keliru, sebagai produk PKI. Stigma ini bahkan masih melekat di benak sebagian masyarakat kita sampai sekarang.
- Baru pada tahun 1978 keberadaan UUPA 1960 dikukuhkan kembali sebagai “produk nasional” (bukan produk PKI), setelah adanya laporan hasil penelitian dari Panitia Soemitro Djojohadikoesoemo (almarhum) yang pada saat itu adalah Menristek. Kembalinya perhatian atas keberadaan UUPA 1960 ini —barangkali— juga karena adanya undangan dari FAO untuk menghadiri Konferensi Sedunia tentang Reforma Agraria dan Pembangunan Pedesaan di Roma tahun 1979.

Periode 1965—1998 (Orde Baru)

- Dalam Konferensi Roma tahun 1979, Indonesia mengirim delegasi besar. Hasil konferensi ini adalah sebuah dokumen yang di tahun 1981 diterbitkan oleh FAO dengan judul Peasant's Charter (Piagam Petani). Disepakati bahwa setiap dua tahun sekali tiap negara akan melaporkan pelaksanaan Reforma Agraria dan Pembangunan Pedesaan. Tidak ada berita, apakah Indonesia memenuhi kesepakatan tersebut.
- Di tahun 1981 di Selabintana Sukabumi (Jawa Barat) berlangsung lokakarya internasional dengan tema yang sama, sebagai tindak lanjut Konferensi Roma, yang hasilnya disertai sebuah rekomendasi kepada pemerintah Indonesia.
- Keberadaan Piagam Petani hasil pertemuan Roma, dan rekomendasi Selabintana ternyata tidak mampu mendorong pemerintah Orde Baru melakukan “re-orientasi kebijakan”. Bahkan, kebanggaan yang berlebihan dari berhasilnya swasembada pangan di tahun 1984 telah membuat Orde Baru terlalu percaya diri bahwa tanpa Reforma Agraria (melalui “jalan pintas”) kita akan mampu memakmurkan rakyat.

Periode 1965—1998 (Orde Baru)

- Terbukti kemudian bahwa swasembada pangan tidak berumur lama. Namun hal ini tetap tidak membuat Orde Baru menyadari apa yang sesungguhnya terjadi. Bahkan semakin terdapat kecenderungan untuk jauh menyimpang dari semangat UUD 1945 dan UUPA 1960. Penyimpangan ini dimulai dengan adanya berbagai paket deregulasi di akhir dekade 1980-an untuk memuluskan praktek kebijakan liberal.
- Meskipun di pertengahan dekade 1980-an Indonesia mencapai swasembada pangan, berbagai konflik sosial yang hakikatnya berlatar belakang masalah agraria telah merebak di mana-mana dan tidak ada yang dapat diselesaikan sampai saat ini. Data KPA 2001 menunjukkan angka jumlah kasus mencapai angka 2834 kasus yang pernah dilaporkan kepada berbagai LSM oleh masyarakat sejak jaman Orde Baru dalam upaya mencari dukungan untuk mempertahankan hak mereka. Inventarisasi BPN yang dilaporkan ke Komisi II (18 September 2007) menyebut angka 7468 kasus. Sayangnya rincian lokasi dan pihak yang berkonflik belum pernah disampaikan.
- Namun, agaknya kenyataan ini tidak cukup membuka mata hati para pemimpin bahwa masalah agraria adalah masalah mendasar. Bahkan cenderung menyimpang dari semangat UUPA 1960 semakin nyata ketika di pertengahan dekade 1990-an terlontar pernyataan dari seorang pejabat yang berwenang bahwa “tanah sebagai komoditi strategis” (bertentangan dengan fatwa Bung Hatta sebagaimana sudah disebutkan di atas)

Periode 1965—1998 (Orde Baru)

- Berbagai krisis agraria yang terjadi itu tak lepas dari kecarut-marutan dalam sistem perundang-undangan di bidang agraria (secara luas).
- Meskipun UUPA dikukuhkan kembali, hal itu tidak membantu mengatasi, sebab beberapa UU sektoral – yang berbeda semangatnya dengan UUPA 1960 sudah terlanjur berlaku demikian lama, maka ketika UUPA 1960 dikukuhkan kembali, yang terjadi bukannya penjernihan, melainkan ketumpang-tindihan. Terdapat kesan kuat bahwa di sana-sini terjadi rekayasa hukum dan manipulasi agar seolah-oleh suatu kebijakan itu merujuk kepada UUPA 1960, sedangkan pada hakikatnya adalah demi memfasilitasi investasi asing, berlawanan total dengan cita-cita dasar UUPA 1960.

Pasca Orde Baru

- Masa kepresidenan B.J. Habibie sebenarnya ada niat meninjau kembali kebijakan landreform. Pernah dibentuk Panitia di bawah pimpinan Prof. Dr. Muladi, S.H. Tapi belum sempat panitia ini bekerja, sudah terjadi pergantian presiden. Panitia ini kemudian tidak jelas kabarnya.

Pasca Orde Baru

- Di jaman Presiden Abdurahman Wahid (Gus Dur), terlontar pernyataannya yang menggemparkan, yaitu bahwa 40% dari tanah-tanah perkebunan itu seharusnya didistribusikan kepada rakyat. Euforia kebebasan sebagai akibat lengsernya Orde Baru telah melahirkan berbagai organisasi rakyat (serikat tani dan nelayan, serikat buruh, ormas perempuan dan lain-lain, termasuk munculnya puluhan partai politik), selain juga berbondong-bondongnya rakyat menduduki tanah-tanah yang dibiarkan terbengkalai oleh pemilik/yang menguasainya. Isu agraria pun terangkat kembali ke permukaan oleh desakan berbagai organisasi tani/nelayan serta berbagai LSM.

Pasca Orde Baru

Masa kepresidenan Megawati:

- Di awal kekuasaannya Pemerintah Megawati belum menunjukkan kepastian sikap mengenai masalah agraria.
- Sementara itu di kalangan masyarakat sipil berlangsung Konferensi Nasional Petani (April 2001) yang dihadiri oleh berbagai organisasi tani, berbagai LSM, dan juga Komnas HAM, sebagai salah satu pemrakarsanya. Konferensi ini melahirkan "Deklarasi tentang Hak-Hak Asasi Petani".
- Menyadari kerasnya desakan rakyat saat itu, maka sebagian anggota MPR hasil pemilu 1999 cukup tanggap. Maka BP MPR bidang agraria kemudian melakukan berbagai dialog dengan berbagai organisasi tani dan LSM, yang dilanjutkan dengan penyelenggaraan dua kali lokakarya besar di Bandung pada bulan September/Oktober 2001. Hasilnya adalah lahirnya TAP MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam.

Pasca Orde Baru

- Dilihat dari semangat UUPA 1960, isi TAP ini memang ambigu. Namun, bagaimanapun juga, harus diterima kenyataan bahwa itulah hasil maksimal yang bisa dicapai sebagai hasil kompromi dari pertarungan berbagai kepentingan. Bahkan TAP seperti yang ada sekarang itupun mungkin tidak akan lahir seandainya saja tidak ada dukungan *pressure group* berupa demo sekitar 12.000 orang anggota berbagai Serikat Petani. Isi TAP MPR No. IX/2001 itu pada dasarnya semacam "perintah", baik kepada Presiden maupun kepada DPR, agar mengambil langkah tindak lanjut. Ketika sampai dengan tahun 2003 ternyata tidak ada tanda-tanda tanggapan baik dari DPR maupun dari presiden, maka Komnas HAM bersama sejumlah LSM dan organisasi tani mengambil prakarsa lain, yaitu menyusun usulan kepada Presiden Megawati agar membentuk KNUPKA (Komite Nasional untuk Penanggulangan Konflik Agraria). Tanggapan presiden positif, tetapi, sekali lagi, belum sempat konsep ini direalisasikan keburu terjadi pergantian presiden.
- Sementara itu, pada masa akhir jabatannya Presiden Megawati mengeluarkan Keppres No. 34/2003 yang isinya memberi mandat kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk melakukan penyusunan RUU mengenai "penyempurnaan" UUPA 1960. Dengan adanya pergantian presiden, masalah inipun mengalami perkembangan yang tidak mulus.

Pasca Orde Baru

Masa kepresidenan SBY:

- Mandat kepada BPN untuk melakukan "penyempurnaan" UUPA 1960 masih tetap berlaku, dan proses penyempurnaan itu masih tetap berlangsung. Namun hasilnya bukan penyempurnaan, melainkan perubahan total terhadap UUPA.
- Perpres No. 36/2005 (tentang infrastruktur) yang mengundang berbagai reaksi masyarakat. Perpres ini, telah menimbulkan kegelisahan luas di masyarakat.

Pasca Orde Baru

- Perpres No. 10/2006 mengenai penataan ulang secara internal kelembagaan BPN. Salah satu yang positif, mungkin adalah dibentuknya Deputy Bidang Pengkajian Dan Penanganan Sengketa Dan Konflik Agraria. Namun bagaimana hasil kerjanya kita belum mendengar lebih jauh. Yang mengejutkan adalah, dalam rangka mendukung penyelesaian konflik agraria telah ditanda-tangani sebuah keputusan bersama antara Ketua BPN dan KAPOLRI tentang Penanganan Konflik Agraria yang pendekatannya dikhawatirkan akan menjadikan semakin meluasnya kekerasan oleh aparat negara kepada pihak-pihak yang terlibat konflik, dalam hal ini khususnya massa petani atau rakyat yang lain yang menduduki tanah-tanah sengketa yang berhadapan dengan kaum bermodal, terutama karena sampai saat ini kita belum sepenuhnya berhasil memisahkan POLRI dari karakter militernya dan kita belum melihat perubahan sikap birokrat kita secara mendasar yang selama sekian tahun terbiasa dengan cara kerja berkarakter *betting on the strong*.

Pasca Orde Baru

- *Keempat*, di samping ketiga hal tersebut, perlu dicatat juga bahwa pada bulan Maret 2006 yang baru lalu, Indonesia telah mengirim delegasi untuk menghadiri ICARRD (International Conference on Agrarian Reform and Rural Development) di Porto Alegre, Brazil, tanggal 7—10 Maret 2006. Namun ternyata tidak ada arahan yang jelas dari pimpinan nasional, misi apa yang harus diemban oleh delegasi ini sehingga ini sekedar menjadi kesempatan jalan-jalan anggota delegasi pemerintah RI. Tidak ada hasil yang dapat dilihat masyarakat dari kunjungan ini.

Pasca Orde Baru

- Redistribusi lahan untuk petani yang dikampanyekan oleh SBY. Tanah mana yang akan didistribusi. Mari kita lihat data!!!

Kesimpulan:

Kira-kira, jika program distribusi lahan itu dilaksanakan, yang akan didistribusi adalah tanah-tanah bekas perkebunan yang sdh tandus itu!! Jadi. Para petani hendaknya tidak terhanyut mimpi indah yang berlebihan dengan kampanye ini.

Namun demikian program ini tetap harus didesak untuk segera dilaksanakan, dengan mengutamakan petani di wilayah konflik terdekat dengan lokasi distribusi.

Perdebatan Seputar Revisi UUPA

Noer Fauzi (1999), terdapat 4 (empat) golongan alasan dalam merevisi UUPA:

- *Golongan Pertama*, adalah mereka yang beranggapan bahwa UUPA dan semua perundang-undangan lainnya pasti dibuat dengan niat baik untuk menjamin hak dan kewajiban masyarakat, sehingga tentunya UUPA dan peraturan-peraturan pelaksanaannya sangat dapat diandalkan sebagai sarana perlindungan hak-hak masyarakat yang dirugikan. Soal perampasan tanah dinilai terjadi karena penyimpangan dari pejabat berperilaku menyimpang dalam mempergunakan kewenangannya. Versi ini menganggap tidak perlu ada revisi UUPA, yang diperlukan adalah pembaruan pelaksanaannya saja.

Perdebatan Seputar Revisi UUPA

- *Golongan kedua*, adalah mereka yang percaya bahwa UUPA adalah produk hukum yang memuat jaminan-jaminan hak-hak masyarakat, namun ia dilingkupi oleh berbagai UU dan peraturan pelaksanaannya yang menyimpangkan mandat UUPA tersebut. UUPA adalah hukum yang berkarakter responsif yang diproduksi di masa Orde Lama, namun ia dilingkupi oleh berbagai UU dan peraturan pelaksanaan yang diproduksi Orde Baru yang pada umumnya berkarakter represif. Dalam rumusan lain, dinyatakan bahwa UUPA bersifat populis namun dikelilingi oleh peraturan yang kapitalistik. Golongan ini mempersepsi perampasan tanah disebabkan oleh orientasi pembangunan rejim Orde Baru yang mendahulukan pertumbuhan modal industri dan proyek-proyek pemerintah dari pada kepentingan penguasaan agraria rakyat banyak. Hukum agraria yang diproduksi adalah sub-sistem dari pertumbuhan ekonomi, sehingga orientasinya adalah memberi dukungan legalitas pada pemodal besar maupun proyek pemerintah.

Perdebatan Seputar Revisi UUPA

- *Golongan ketiga*, adalah mereka yang menganut ideologi pasar bebas dan melihat bahwa birokrasi yang rente dan kolusif membuat ‘pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan’ merupakan satu bagian dari pencipta biaya ekonomi tinggi (high cost economic), dan karenanya peran birokrasi harus dikurangi seminimal mungkin. Hukum agraria harus direformasi agar tercipta ‘kenyamanan’ berusaha bagi para pelaku bisnis. UUPA merupakan rintangan besar, karena dengan UUPA intervensi negara terhadap pengadaan tanah terlampau besar. Soal-soal perlawanan rakyat terhadap perampasan tanah, tumpang tindih alokasi tanah dan kegagalan penyelesaian sengketa merupakan hambatan bagi investasi dalam negeri maupun investasi asing.

Perdebatan Seputar Revisi UUPA

High cost economic ini harus dipangkas melalui pelucutan kekuasaan intervensi negara dalam perekonomian, khususnya di pasar. Golongan ini mempromosikan, apa yang mereka sebut *efficient land market*, dimana pasar tanah merupakan jalan utama bagi bisnis memperoleh tanah-tanah sebagai alas dari usaha mereka. Jawaban utama bagi sengketa tanah adalah pemantapan status hukum dari semua persil tanah melalui program pendaftaran tanah. Tapi, sekaligus dengan hal ini, sektor bisnis bisa memperoleh tanah tanpa perlu menimbulkan kesulitan yang berarti.

- *Golongan keempat*, adalah yang mendudukan UUPA sebagai produk hukum yang perlu dipandang secara kritis. Diargumentasikan bahwa tidak dipungkiri adanya gejala penyimpangan penggunaan wewenang dari pejabat sehubungan dengan maraknya sengketa agraria -- sebagaimana disinyalir oleh golongan pertama. Juga tidak dipungkiri pula adanya sejumlah peraturan pemerintah yang melingkupi UUPA berorientasi kapitalistik, dan ada pula sejumlah peraturan yang menyimpang dari UUPA. Namun, kegagalan UUPA dipersepsi pula sebagai pemberi andil bagi terciptanya sengketa agraria yang marak lebih dalam lima belas tahun belakangan.

Perdebatan Seputar Revisi UUPA

- DPR telah menetapkan agenda perubahan UUPA sebagai salah satu prioritas kerja legislasi pada tahun 2005. 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, salah satu agenda adalah penyusunan "RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria". Selain itu, Baleg juga telah menerima usulan RUU Lahan Abadi Pertanian dan berbagai RUU yang bersifat sektoral yang terus didesakkan untuk diselesaikan, salah satunya yang tak dapat dibendung adalah RUU Penanaman Modal yang mencantumkan pemberian izin kepada pemilik modal untuk menguasai tanah di Indonesia hingga 95 tahun.
- Terkait dengan gagasan mengenai revisi UUPA 1960 ini, saya pribadi berpendapat sebagai berikut:
- *Pertama*, penyempurnaan UUPA harus memberi makna penguatan bagi semangat kerakyatan yang terkandung di dalamnya. Penyempurnaan mestilah menambah baik isi UUPA, bukannya menghapus atau menggantikannya dengan undang-undang yang semangat dan isinya sama sekali baru.

Perdebatan Seputar Revisi UUPA

- *Kedua*, menyempurnakan UUPA 1960 mestilah dilakukan secara hati-hati agar tidak terseret kepentingan globalisasi kapitalisme yang hendak mengukuhkan kepentingan ekonomi-politiknya di lapangan agraria.
- *Ketiga*, penyempurnaan UUPA hendaknya meneguhkan posisinya sebagai payung bagi peraturan perundang-undangan agraria. Pengaturan atas sektor kehutanan, perkebunan, pertambangan, perairan, pertanian, pesisir dan laut, dan sebagainya mestilah mengacu pada UUPA.
- *Keempat*, proses penyempurnaan UUPA hendaknya dilakukan secara demokratis dan partisipatif. Selain melibatkan departemen dan lembaga negara, juga pakar dan organisasi non-pemerintah (LSM) yang integritasnya teruji. Dan yang terpenting diajak bicara adalah rakyat yang paling berkepentingan atas agraria, yakni serikat petani, nelaan, masyarakat adat dan rakyat kecil pada umumnya, dengan memperhatikan perimbangan partisipasi laki-laki dan perempuan.

Penutup

- Kesalahan pengembangan kebijakan agraria di jaman kolonial dan ketidak konsistenan melaksanakan UUPA No.5/1960 selama ini telah berakibat terus berlanjutnya dan semakin parah serta meluasnya kemiskinan, pada akhirnya mendorong terjadinya migrasi dan menempatkan masyarakat desa dalam kondisi rentan menjadi korban perdagangan orang. Diatas telah disinggung tentang migrasi yang 70% diantaranya perempuan. Para laki-laki dalam perempuan yang terusir dari desa-desa itu (karena juga tidak adanya niat baik negara membangun pendidikan bagi rakyat) mereka kemudian terjerembab dalam kerja-kerja kasar dan tidak memiliki perlindungan hukum, seperti kuli bangunan, pekerja rumah tangga bahkan dalam pekerjaan yang dianggap tidak memiliki harkat kemanusiaan/dilacurkan dan menjadi komoditi dagangan.

Penutup

- Ketidakjelasan kebijakan agraria tidak bisa lagi bisa dibiarkan, langkah yang paling urgent dalam hal ini adalah penataan kebijakan agar semua kebijakan terkait agraria agar semuanya memiliki semangat yang sama, yaitu menghormati kedaulatan rakyat atas bumi Indonesia dengan tidak menjadikan tanah sebagai komoditas atau insentif masuknya modal. Untuk tujuan ini, legislatif dan eksekutif harus duduk bersama dan secara serius membuat prioritas yang jelas dengan memperhatikan kepentingan para petani kecil, para nelayan kecil, rakyat miskin perkotaan. Merekalah elemen bangsa yang paling terikat dengan tanah untuk penghidupannya.

Penutup

- Di sisi lain, elemen masyarakat sipil juga harus meningkatkan kapasitas dalam melakukan lobby kebijakan. Organisasi-organisasi petani, nelayan dan lain-lainnya tidak bisa hanya menggunakan metode unjuk rasa untuk melakukan perubahan. Dukungan informasi dan pengalaman mereka menghadapi konflik dan persoalan-persoalan kehidupan terkait dengan tanah sangat diperlukan dalam menyusun kebijakan yang benar-benar dapat memberi kesejahteraan bagi rakyat banyak. Kemampuan memformulasikan pengalaman itu menjadi paparan yang runut dan usulan kebijakan yang logis sangat penting untuk mulai dikembangkan. Demikian juga berbagai cara membangun dukungan atas usulan-usulan itu dari berbagai pihak penentu kebijakan.