AKATIGA Pusat Analisis Sosial adalah lembaga penelitian nirlaba yang melakukan berbagai kegiatan penelitian, pelatihan, penerbitan, pengembangan jaringan kerja sama yang saling menguntungkan, dan advokasi kebijakan pembangunan.

Dalam menjalankan aktivitasnya, AKATIGA mengembangkan prinsip independen, multidisiplin, partisipatif, dan berorientasi pada upaya penguatan posisi masyarakat sipil, khususnya mereka yang lemah dan tertinggal dalam proses pembangunan. Upaya penguatan tersebut dilakukan melalui kajian kritis terhadap proses dan kebijakan pembangunan yang berdampak pada rakyat kecil. Ada empat topik besar yang menjadi fokus analisis kritis AKATIGA. Pertama, masalah perburuhan dan hubungan kerja/hubungan industrial dengan isu sentral seputar kebijakan pengupahan, pengorganisasian buruh, dan pola-pola sengketa perburuhan. Kedua, masalah dinamika usaha kecil dalam konteks pengembangan ekonomi rakyat dengan fokus kepada persoalan struktural yang dihadapi usaha kecil dalam rangka meningkatkan kemampuan mereka untuk mengakumulasi modal. Ketiga, masalah ketimpangan distribusi sumber daya utama rakyat yang difokuskan kepada isu struktur relasi agraria. Keempat, isu governance yang bertujuan untuk memberikan pandangan kritis terhadap berbagai inisiatif dikalangan 'civil society' maupun pemerintah. Keempat topik kajian AKATIGA tersebut dilakukan dalam upaya membuka peluang kelompok miskin untuk membangkitkan kemandiriannya dan dapat berpartisipasi dalam proses pembangunan.

YAYASAN AKATIGA

Pusat Analisis Sosial

Jl. Cilamaya 7, Bandung 40115 Indonesia
Telp. 022 4235526, Fax. 022 4260875
E-mail : akatiga@indosat.net.id
Homepage : www.akatiga.or.id

ISSN : 1411-0024

PEMBARUAN AGRARIA: ANTARA NEGARA DAN PASAR

Vol. 9, No. 1 April 2004

JURNAL ANALISIS SOSIAL

Vol. 9, No. 1 April 2004

AKATIGA

PEMBARUAN AGRARIA: ANTARA NEGARA DAN PASAR

ISSN 1411-0024

Kata Pengantar
Sediono M.P. Tjondronegoro **85**

Pembaruan Agraria: Antara Negara dan Pasar
Agrarian Reform: Torn Between State and Market **97**

BAHASAN AWAL

Menelusuri Pengertian Istilah "Agraria" **111**
Sediono M.P. Tjondronegoro & Gunawan Wiradi

BAHASAN UTAMA

Konsistensi dan Korelasi antara UUD 1945 dan UUPA 1960 **125**
Arie Sukanti Hutagalung

Peluang bagi Penyelesaian Konflik Agraria di Sub Sektor Pertambangan Umum **139**
Ir. Soenarto, M.Sc

Konflik Agraria di Wilayah Perkebunan: Rantai Sejarah yang tak Kunjung Akhir **149**

KATA PENGANTAR

Sejak multikrisis melanda masyarakat kita dipertengahan 1997, yang disusul dengan era Reformasi 1998, sejumlah cendekiawan, akademisi dan LSM yang menyadari pentingnya pengaturan agraria demi keadilan dan kemakmuran bangsa, mulai memperjuangkan reforma agraria.

Karangan-karangan yang dihimpun dalam Jurnal Analisis Sosial Vol. 9 tahun 2004, dan merupakan sumbangan dari penulis-penulis, walaupun menganalisa dari berbagai sudut pandang, mencerminkan keprihatinan mereka atas kurangnya perhatian pemerintah terhadap permasalahan agraria, termasuk aneka sumberdaya alam.

Tukar-pendapat dan *lobbying* sampai ke tingkat MPR-RI akhirnya dapat melahirkan Tap MPR-RI No. IX/2001, yang disusul dengan Keppres No. 34/2003 sehingga cukup kuat landasan hukumnya untuk mengadakan penyempurnaan atas UUPA No. 5/1960. Pekerjaan merumuskan RUU Sumberdaya agraria sebagai payung yang menaungi UU Sektoral lainnya yang memanfaatkan sumberdaya Pertanian, Kehutanan, Pertambangan, Perikanan dan Perkebunan direncanakan selesai sebelum pergantian kabinet setelah Pemilu tahun 2004.

Konsensus nasional bangsa Indonesia sungguh diperlukan bila akan memantapkan landasan agraria untuk pembangunan nasional yang pada gilirannya akan mendorong proses industrialisasi. Besar harapan kami nomor Jurnal Analisis ini akan disebarluaskan agar dapat dibaca bukan saja oleh peminat, tetapi yang mungkin lebih

penting oleh anggota-anggota perwakilan rakyat di pusat dan daerah serta penentu kebijaksanaan politik-ekonomi.

Kemiskinan struktural dan pengangguran yang diderita bangsa kita tidak akan dapat

Bandung, 26 April 2004

Sediono M.P. Tjondronegoro
Badan Pengurus Yayasan Akatiga

Pembaruan Agraria: Antara Negara dan Pasar

Pembaruan agraria pada dasarnya masih berada ditengah pertarungan kepentingan antara negara dan pasar, sehingga terbukanya celah-celah bagi upaya pembaruan kemudian dimanfaatkan kembali oleh kepentingan negara dan pasar. Kekuatan pasar yang sekarang ini memperlihatkan kecenderungan ingin merebut kekuasaan negara dengan turut mendorong terjadinya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebagai dasar kedaulatan negara dan lahirnya beberapa Rancangan Undang-Undang (RUU) sektoral lainnya.

Kecenderungan tersebut membuat upaya reformasi struktur sosial politik yang tujuan utamanya untuk mengatur atau mengatasi pemasalahan agraria dengan segala bentuk perbaikan dan pengaturan baru menjadi semakin rumit, karena pemasalahan agraria tidak dilihat sebagai suatu kesatuan yang utuh dan (masih) terpisah-pisah menjadi secara sektoral.

Ketimpangan dan konflik dalam struktur agraria di Indonesia karena diberlakukannya kebijakan pembangunan yang cenderung berpihak kepada kelompok kapitalis internasionaldengan mengubah strategi orientasi pembaruan agraria dengan model pembangunantampaknya masih akan menjadi persoalan besar dan memburuk. Hal ini terjadi karena strategi tersebut pada dasarnya adalah perlindungan terhadap kepentingan petani dari intervensi pasar.

Dalam konteks situasi inilah, kajian terhadap Amandemen UUD 1945sebagai dasar kedaulatan negara dan acuan bagi UUPA 1960dan upaya untuk merevisi UUPA 1960 melalui Keppres No. 34/2003 perlu ditelaah lebih jauh lagi. Hal ini disebabkan karena ketika

Sejak multikrisis melanda masyarakat kita dipertengahan 1997, yang disusul dengan era Reformasi 1998, sejumlah cendekiawan, akademisi dan LSM yang menyadari pentingnya

Bandung, 26 April 2004

Sediono M.P. Tjondronegoro
Badan Pengurus Yayasan Akatiga

Pembaruan Agraria: Antara Negara dan Pasar

Pembaruan agraria pada dasarnya masih berada ditengah pertarungan kepentingan antara negara dan pasar, sehingga terbukanya celah-celah bagi upaya pembaruan kemudian dimanfaatkan kembali oleh kepentingan negara dan pasar. Kekuatan pasar yang sekarang ini memperlihatkan kecenderungan ingin merebut kekuasaan negara dengan turut mendorong terjadinya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebagai dasar kedaulatan negara dan lahirnya beberapa Rancangan Undang-Undang (RUU) sektoral lainnya.

Kecenderungan tersebut membuat upaya reformasi struktur sosial politik yang tujuan utamanya untuk mengatur atau mengatasi pemasalahan agraria dengan segala bentuk perbaikan dan pengaturan baru menjadi semakin rumit, karena pemasalahan agraria tidak dilihat sebagai suatu kesatuan yang utuh dan (masih) terpisah-pisah menjadi secara sektoral.

Ketimpangan dan konflik dalam struktur agraria di Indonesia karena diberlakukannya kebijakan pembangunan yang cenderung berpihak kepada kelompok kapitalis internasionaldengan mengubah strategi orientasi pembaruan agraria dengan model pembangunantampaknya masih akan menjadi persoalan besar dan memburuk. Hal ini terjadi karena strategi tersebut pada dasarnya adalah perlindungan terhadap kepentingan petani dari intervensi pasar.

Dalam konteks situasi inilah, kajian terhadap Amandemen UUD 1945sebagai dasar kedaulatan negara dan acuan bagi UUPA 1960dan upaya untuk merevisi UUPA 1960 melalui Keppres No. 34/2003 perlu ditelaah lebih jauh lagi. Hal ini disebabkan karena ketika

pengelolaan sumber agraria ini tidak dijadikan agenda penting untuk diselesaikan, maka sengketa atau konflik agraria ini bisa dipastikan akan terus terjadi dengan intensitas dan luasan yang luar biasa.

Jurnal Analisis Sosial kali ini merupakan bunga rampai beberapa tulisan yang memuat pandangan dari pihak-pihak yang berkepentingan terhadap sumber agraria maupun pemerhati persoalan agraria. Tulisan-tulisan secara khusus memusatkan perhatian pada kebijakan pengelolaan sumberdaya agraria. Hal itu disebabkan karena pembahasan mengenai kebijakanyang merupakan produk hukumdalam konteks pengelolaan sumber agraria menjadi penting untuk ditelaah secara lebih komprehensif untuk melihat atau memprediksi kondisi permasalahan agraria yang ada saat ini dan masa yang akan datang. Secara lebih spesifik, pandangan para penulis berpusat disekitar kajian-kajian tentang UUD 1945 sebagai dasar konstitusi negara yang telah diamandemen dan implikasinya terhadap UUPA 1960 sebagai produk hukum UUD 1945 murni. Kajian itu juga dilaksanakan dalam rangka mengantisipasi penyempurnaan UUPA 1960, kebijakan Pembaruan Agraria, kemungkinan berubahnya perundangan karena banyaknya konflik agraria yang terjadi, perkembangan yang terjadi dengan kebijakan agraria setelah Tap MPR No. IX/2001, dan pemberdayaan organisasi petani dalam konteks pembaruan agraria.

Sebagai pengantar keseluruhan isi Jurnal Analisis Sosial ini, uraian tentang istilah "agraria" menjadi penting sebagai "batu pijakan" dalam memahami persoalan agraria. Hal itu menjadi penting karena pengertian istilah agraria sampai saat ini masih sering diartikan semata-mata sebagai tanah atau tanah pertanian. Kekhilafan dalam memahami istilah inilah yang dilihat oleh Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi sebagai penyebab dari salah tafsir yang

berkepanjangan mengenai berbagai persoalan agraria. Uraian dari kedua penulis tersebut menjelaskan bahwa konsep agraria sejak beribu-ribu tahun dipahami dalam arti yang lebih luas dari sekedar tanah atau tanah pertanian.

Pemahaman itulah yang oleh para pendiri Republik Indonesia (RI) dan para perumus UUPA 1960 dijadikan landasan atau dasar untuk mengatur masalah keagrariaan, sekaligus mengganti *Agrarische Wet* penjajah pada tahun 1870. Implikasi dari adanya UUPA 1960 adalah bahwa semua undang-undang sektoral yang mengatur penguasaan dan pengelolaan sumber agraria (bumi, air, dan ruang angkasa) seharusnya tunduk kepada (dibawah payung) UUPA tersebut.

Demi penyesuaian dengan jiwa UUPA 1960 serta memperkuat sektor agraria dan pertanian yang mendasari masyarakat industri kita di masa depan, perlu penyesuaian UU sektoral lain yang hingga kini belum mengarah kepada suatu keterpaduan. Karena itu, penyempurnaan UUPA 1960 seharusnya bersifat "*selected correction*", dan bukan membuang prinsip-prinsip dasar seperti yang telah terjadi dengan adanya "amandemen" UUD 1945.

Sebagaimana dinyatakan oleh Arie S. Hutagalung pula, UUPA 1960 merupakan turunan langsung dari Pancasila sebagai dasar UUD 1945 negara Republik Indonesia dan selanjutnya sebagai landasan hukum negara. Dukungan yang diberikan kepada usaha penyempurnaan UUPA 1960 dalam rangka menghadapi era Globalisasi dan Otonomi Daerah tentu perlu mengantisipasi perubahan dan penyesuaian dengan tuntutan masa kini. Tetapi disamping itu juga seyogyanya tanpa mengingkari prinsip-prinsip dasar yang termaktub dalam pasal-pasal awal UUPA 1960.

Salah satu hal yang penting untuk dipertanyakan adalah prinsip-prinsip yang melindungi hak warga negara dari berbagai efek negatif intervensi kekuatan pasar

bebas yang tampaknya terasa semakin merasuk kedalam sendi-sendi kehidupan bangsa.

TAP MPR Nomor IX Tahun 2001 tentang "Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam" dilihat sebagai peluang oleh Ir. Soenarto. M.Sc dalam penyelesaian konflik di subsektor pertambangan. Konflik yang banyak terjadi adalah benturan kepentingan (klaim kewilayahan) di atas alas yang sama yaitu tanah yang juga dibutuhkan sektor-sektor lain selain pertambangan, serta permasalahan hak atas tanah yang banyak berhubungan dengan hak ulayat.

Dalam mengamati persoalan konflik pertambangan ini Ir. Soenarto. M.Sc berpendapat bahwa sumber persoalan mendasar adalah salah tafsir terhadap monopoli pengaturan, penyelenggaraan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan sumberdaya alam yang menurut hukumnya hanya ada pada negara. Penafsiran dari kalimat "dikuasai oleh negara" seperti termaktub dalam ayat (2) dan (3) dari Pasal 33 UUD 1945 mengandung arti bahwa Negara mempunyai kemampuan untuk melakukan pengawasan agar perusahaan tetap menaati azas-azas kepentingan dan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berbeda dengan sektor pertambangan, Saiful Bahari berpendapat bahwa konflik agraria di sektor perkebunan merupakan warisan masa kolonial. Perkebunan yang menghasilkan bahan mentah dalam hal ini adalah alas bagi pertumbuhan kapitalisme industri yang mulai tumbuh dan berkembang di daratan Eropa pada awal Abad 18. Dalam konteks perkebunan, konflik yang ada harus dipahami tidak cukup hanya dengan melihat dari sudut pandang hukum atau undang-undang semata, tetapi harus dilihat dari perspektif ekonomi politik. Tujuannya agar kita dapat memahami mengapa sistem perkebunan besar masih tetap bertahan sampai sekarang dan mengapa sistem tersebut selalu menciptakan kekerasan

dan menyingkirkan masyarakat tani dari sumber penghidupannya. Oleh karena itu penyempurnaan UUPA 1960 yang tidak disertai pilihan yang jelas tentang sistem ekonomi-politik kerakyatan tidak akan mengurangi efek negatif dominasi dan monopoli perkebunan besar.

Macetnya pelaksanaan pembaruan agraria bukanlah terletak pada UUPA yang dianggap tidak jelas, tetapi yang terjadi sesungguhnya adalah arah pembangunan sistem ekonomi-politik Indonesia yang bertentangan dengan semangat UUPA 1960. Sampai saat ini, dalam suasana menguatnya neoliberalisme, banyak orang yang menaruh harapan dengan lahirnya TAP MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (PA/PSDA) dan mereka bersikukuh untuk menjalankannya padahal mestinya isi TAP tersebut ditolak dan dihapuskan. Mengapa demikian? Pertanyaan itulah yang diutarakan oleh Achmad Ya'kub dalam mengkaji menyusupnya agenda neo-liberalisme melalui kebijakan agraria di Indonesia. Secara tegas Achmad Ya'kub ingin menyampaikan kembali bahwa substansi dari pasal-pasal yang terkandung dalam Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 tahun 1960 telah jelas menjabarkan prinsip-prinsip tentang pembaruan agraria.

Secara umum, tugas yang mendesak untuk membongkar ketidakadilan struktur penguasaan agraria adalah dilaksanakannya pembaruan agraria yang berlandaskan pada UUPA 1960 sebagai satu-satunya payung hukum nasional agraria serta mencabut seluruh kebijakan perundang-undangan lain yang bertentangan dengan semangat dan jiwa UUPA 1960 dan UUD 1945 pasal 33 ayat 3.

Berbeda dengan Achmad Ya'kub, Usep Setiawan masih melihat adanya peluang untuk membongkar ketidakadilan struktur melalui adanya TAP MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan

Pengelolaan Sumber Daya Alam (PA/PSDA) sebagai dasar legal bagi dilaksanakannya pembaruan agraria. Tetapi memang terdapat beberapa hal yang harus diwaspadai, terutama adanya kecenderungan kepentingan globalisasi kapitalisme yang hendak mengukuhkan kepentingan ekonomi-politiknya di lapangan agraria. Dalam konteks penyempurnaan UUPA 1960, kandungan esensial penyempurnaan tersebut harus memastikan kebijakan politik agraria tetap berada dijalur populistik sebagaimana watak asli dari UUPA 1960, dan paling penting tentu saja melibatkan gerakan rakyat -sebagai pemilik kepentingan dan pelaksana sejati pembaruan agraria- untuk memastikan agenda pembaruan agraria menjadi agenda bersama bangsa.

Uraian mengenai konflik dan pandangan kecenderungan menyusupnya agenda neo-liberalisme melalui kebijakan agraria di Indonesia disikapi secara tegas oleh Idham Samudra Bey yang menentang adanya upaya untuk merubah atau merombak UUPA 1960. Perubahan atau penyempurnaan tersebut menurutnya adalah jelas bagian dari kekuatan neoliberalisme dalam politik keagrariaan Indonesia mengingat penerapan murni kebijaksanaan neoliberalisme saat ini pada dasarnya hanya sekedar merestorasi 'wajah buruk' pembangunan kapitalistik itu supaya kelihatan lebih halus dan manusiawi.

Dalam konteks perubahan politik kebijakan agraria, terutama setelah lahirnya TAP MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Keppres RI Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, yang patut menjadi pertanyaan adalah apa yang dimaksud dengan "menyempurnakan" UUPA 1960. Apakah UUPA 1960 yang diyakini telah baik agar menjadi lebih baik lagi ataukah "menyempurnakan" dalam pengertian ingin menyesuaikan UUPA 1960 dalam pengertian menyongsong

kepentingan globalisasi neoliberalisme? Pertanyaan-pertanyaan seperti inilah yang harus dijawab terlebih dahulu dengan melakukan kajian secara komprehensif terhadap seluruh produk perundang-undangan agraria yang tumpang-tindih, sebelum sampai pada kesimpulan untuk merevisi UUPA 1960.

Kondisi agraria yang ada saat ini pada dasarnya masih sama dengan ketika Soeharto berkuasa, terlihat dari masih terjadinya konflik-konflik agraria dengan intensitas dan kekerasan yang cenderung sama. Isu pembaruan agraria yang kembali bergema setelah jatuhnya Soeharto kembali belum menemukan muaranya karena tidak didukung situasi dan kondisi sosial-politik yang kondusif bagi pelaksanaan pembaruan agraria sejati.

Rumitnya persoalan agraria yang berakar dalam adanya ketimpangan penguasaan sumber agraria menjadi semakin bertambah. Disamping persoalan agraria masih belum mendapatkan perhatian yang semestinya dari pemerintah yang berkuasa, pihak-pihak yang dalam hal ini seharusnya turut mengkampanyekan isu pembaruan agraria nampaknya juga mulai terseret arus kecenderungan untuk mengakomodasi kepentingan neo-liberal. Dalam pandangan Sadikin, kondisi-kondisi inilah yang membuat gerakan pembaruan agraria menghadapi tantangan yang lebih besar.

Bekerjanya "tangan-tangan" kapitalis pada akhirnya tidak hanya mengkooptasi penentu kebijakan dalam pemerintahan, tetapi juga merasuk kedalam semua aspek kehidupan. NGO dalam hal ini tampaknya telah juga menjadi pihak yang terkooptasi, karena secara sadar maupun tidak membuat program-program yang akhirnya mengakomodasi kepentingan neo-liberalis. Oleh karena itu, rezim global tidak akan pernah mendukung agenda pembaruan agraria sejati, padahal agenda pembaruan agraria sejati merupakan suatu keniscayaan

atau keharusan.

Ruang metodologi pada edisi ini menghadirkan M.T. Felix Sitorus, peneliti senior pada Pusat Kajian Agraria IPB dan menjabat sebagai Ketua Pusat Studi Sosiologi Pedesaan Program Pascasarjana IPB. Dua hal yang disampaikan yaitu, *pertama,* kerangka analisis bagi kajian agraria, dan *kedua,* pilihan metode untuk kajian agraria di Indonesia. Tawaran ini sekaligus juga ditujukan untuk membangkitkan debat dan kajian agraria di Indonesia, khususnya di lingkungan peneliti sosial, sebagai respon atas "lenyapnya" tema agraria dari khasanah penelitian sosial di Indonesia selama rezim Soeharto.

Dalam membangun sebuah kerangka analisis kajian agraria, ditegaskan perlunya pemahaman konsep dasar agraria yang mencakup dua unsur, yaitu keragaman obyek agraria (unsur kekayaan alami) serta unsur "kehidupan sosial" yang secara implisit menunjuk pada keragaman subyek agraria dan interaksi agraria.

Sementara itu, dalam memilih metode kajian, penulis menggaris-bawahi pentingnya pemihakan dalam rangka persoalan keagrariaan di Indonesia serta dalam meniadakan ketimpangan dalam struktur agraria, karena hal ini sering menjadi penyebab eskalasi konflik agraria. Pemihakan diletakkan dalam koridor gerakan *reforma agraria* yaitu penataan ulang struktur agraria secara berkeadilan dalam suatu kerangka "transformasi agraria" (*agrarian transformation*).

Oleh karena itu, pilihan metode kajian agraria terkait terutama pada dua prasyarat terlaksananya pembaruan agraria, yaitu partisipasi semua kelompok subyek agraria dan data dasar masalah agraria. Salah satu pilihan metode yang dapat memenuhi kedua syarat tersebut, yang ditawarkan di sini, adalah Metode Pemetaan Partisipatif yang dikembangkan dari pendekatan Pemetaan Partisipatif dalam penguatan

hak-hak komunitas asli atas sumberdaya alami. Metode penelitian tersebut secara tegas berorientasi pada penggagasan dan penggerakan reforma agraria yang bersifat kolaboratif di aras lokal.

Resensi buku dalam Jurnal Analisis Sosial kali ini menampilkan ulasan Dadang Juliantara tentang buku karya Noer Fauzi berjudul: "Bersaksi untuk Pembaruan Agraria: Dari Tuntutan Lokal Hingga Kecenderungan Global". Menurut Dadang Juliantara, persoalan inti yang diangkat dalam buku tersebut adalah bahwa perjalanan panjang perjuangan gerakan pembaruan agraria nampaknya telah berubah mengikuti arus dominan yang ada. Artinya, yang ingin disampaikan oleh pengulas adalah, bahwa buku Noer Fauzi ini lebih mencerminkan adanya kompleksitas persoalan agraria sehingga penulis terlihat meloncat-loncat dari satu isu ke isu lainnya. Sebagai bahan refleksi dan bahan untuk otokritik, kandungan buku ini akan lebih lengkap apabila setelah buku ini muncul buku lain dengan rute penjelasan yang lebih sederhana.

Tanggapan dari Noer Fauzi terhadap Dadang Juliantara dalam hal ini memang lebih pada penjelasan bahwa gerakan pembaruan agraria memang harus melewatiatau memanfaatkanpeluang-peluang politik yang ada, dengan merujuk pada ungkapan Hung-chao Tai yang menyatakan bahwa harus ada peran yang besar keterlibatan pemerintah dalam urusan mengubah struktur agraria dengan cepat.

Ungkapan yang penting dari tanggapan ini ditengah banyaknya kondisi-kondisiyang seolah-olahmenyulitkan gerakan pembaruan agraria, harus dilihat sebagai keniscayaan bagi pembaruan agraria itu sendiri dengan melibatkan sebanyak-banyaknya pihak untuk mendorongnya bersama dengan cara "masuk dari pintu yang disediakan dan keluar dari pintu yang dibuat bersama".

Setelah sejumlah penulis

mengulas persoalan agraria, dalam hubungannya dengan hal ini, kita sering mendengar bagaimana nasionalisme kita telah tererosi. Dalam rangka menanggapi hal tersebut, ajakan untuk merenungkan kembali secara ringkas terhadap apa yang sudah terjadi selama ini kembali diajukan oleh Gunawan Wiradi, yang didalamnya harus diakui bahwa rasa nasionalisme kita sebagai bangsa yang merdeka telah menjadi rapuh dengan "membiarkan" terkurasnya sumber agraria.

Tim Redaksi

Agrarian Reform: Torn Between State and Market

Basically agrarian reform is still in the midst of interest battle between the state and market. Therefore, the cracks as an opportunity for reform is then utilised again for the purposes of the state and market. Currently, the market strength shows a tendency to take over the state power by enforcing an amendment towards the 1945 Constitution (UUD 1945) as the basis of sovereignity and birth of several other Legislation Bills (RUU).

This tendency has lead the effort to reform social political structure, which aimed to organize or overcome agrarian problem along with its new improvement and arrangement, becomes even more complex since agrarian problem is seen not as a unified entity but (still) divided into mere sectors.

Imbalance and conflict within the agrarian structure in Indonesia which is caused by a development policy that tends to favor international capitalists groups only by changing the orientation strategy of agrarian reform into development model seems will remain a big and worsening problem. Thus, the strategy only protects the interest of market intervention.

It is within this context that the study on 1945 Constitution Amendment as a basis of state sovereignity and guidance for Basic Agrarian Law 1960 (UUPA 1960) and an effort to revise UUPA 1960 through Presidental Decree (Keputusan Presiden/Keppres) No. 34/2003 requires further research. Because, when organizing agrarian resource does not become an important agenda to be resolved, this conflict or dispute will definitely continue to errupt with great intensity and scope.

This edition of Journal of Social

Pembaruan agraria pada dasarnya masih berada ditengah pertarungan kepentingan antara negara dan pasar, sehingga terbukanya celah-celah bagi upaya pembaruan kemudian dimanfaatkan kembali oleh kepentingan negara dan pasar. Kekuatan pasar yang sekarang ini memperlihatkan kecenderungan ingin merebut kekuasaan negara dengan turut mendorong terjadinya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebagai dasar kedaulatan negara dan lahirnya beberapa Rancangan Undang-Undang (RUU) sektoral lainnya.

Kecenderungan tersebut membuat upaya reformasi struktur sosial politik yang tujuan utamanya untuk mengatur atau mengatasi

Agrarian Reform: Torn Between State and Market

Basically agrarian reform is still in the midst of interest battle between the state and market. Therefore, the cracks as an opportunity for reform is then utilised again for the purposes of the state and market. Currently, the market strength shows a tendency to take over the state power by enforcing an amendment towards the 1945 Constitution (UUD 1945) as the basis of sovereignity and birth of several other Legislation Bills (RUU).

This tendency has lead the effort to reform social political structure, which aimed to organize or overcome agrarian problem along with its new improvement and arrangement, becomes even more complex since agrarian problem is seen not as a unified entity but (still) divided into mere sectors.

Imbalance and conflict within the agrarian structure in Indonesia which is caused by a development policy that tends to favor international capitalists groups only by changing the orientation strategy of agrarian reform into development model seems will remain a big and worsening problem. Thus, the strategy only protects the interest of market intervention.

It is within this context that the study on 1945 Constitution Amendment as a basis of state sovereignity and guidance for Basic Agrarian Law 1960 (UUPA 1960) and an effort to revise UUPA 1960 through Presidental Decree (Keputusan Presiden/Keppres) No. 34/2003 requires further research. Because, when organizing agrarian resource does not become an important agenda to be resolved, this conflict or dispute will definitely continue to errupt with great intensity and scope.

This edition of Journal of Social

thology of several
overs views from
es related to
rce as well as
es on this edition
s on the policy of
ces management.
on policy as a
in a context of
rce management
portant to be
comprehensively
w or predict the
ture condition of
problem. More
e writers' views
5 Constitution
basis of state
which has been
its implications
1960 as a pure law
45 Constitution.
also to anticipate
evision, Agrarian
possible change of
e to enormous
ts, agrarian policy
nt Decree (TAP
X/2001 and
t of peasants'
agrarian reform

As an introduction to the entire content of this journal, a description on "agrarian" term is given as a basis in understanding agrarian problem. It becomes important because until this day the term agrarian is still often interpreted merely as land or farmland. This misconception is seen by Sediono M.P. Tjondronegoro and Gunawan Wiradi as the cause of long overdue misinterpretation on various agrarian problems. Description from both writers explains that, actually, the agrarian concept has been regarded in a larger scope than merely a land or farmland for thousands of years.

That same interpretation was used as a basis or foundation by the founding fathers of Republic of Indonesia and UUPA 1960 formulator to organize agrarian problem. UUPA 1960 replaces the 1870 colonial Agrarische Wet. The implication of UUPA 1960 was that all sectoral legislations that covers and manages agrarian resources (soil, water and space)

supposed to be governed under the UUPA.

In order to adjust to the spirit of UUPA 1960 and also to strengthen the agrarian and agricultural sectors which founded our industrial society in the future, it requires adjustments from other legislations which currently have not lead towards integration. Therefore, this revision should be "selected correction" and do not discard basic principles, like what happened with 1945 Constitution "Amendment".

As also mentioned by Arie S. Hutagalung, UUPA 1960 was a direct descended from Pancasila as 1945 Constitution of Republic of Indonesia and also as state law foundation. Support given in perfecting UUPA 1960 in order to face Globalization and Regional Autonomy should definitely anticipate change and adjustments with current demands without, however, ignoring basic principles embodied in previous articles of UUPA 1960.

One of the important aspects to be questioned is the principles that protect civil rights from various negative effects of free trade intervention that seems to penetrate deeper into human society.

TAP MPR No. IX/2001 on "Agrarian Reform and Natural Resources Management" is seen as an opportunity by Ir. Soenarto. M.Sc for resolving conflict in the mining subsector. Many conflicts in this subsector is originated from conflict of interests (territorial claims) over the same land that was also needed by other sectors besides mining, and custody dispute over land that relates closely with communal rights.

While observing this mining dispute, Ir. Soenarto, M.Sc thinks that the root problem is mis-interpretation of monopoly rights, organizing, utilizing, exploiting, maintaining and preserving natural resources whereas, according to the law, it belongs to the country. The term "controlled by the state" as

se (2) and (3) of
945 Constitution
ntry's capability to
illance towards
der to ensure the
to obey the
and provide
e people.

the mining sector,
inks that agrarian
tation sector is a
The plantation
s raw material
sis for capitalists
w and prosper in
ack in early 18th
tation context, it
to examine the
om the legal or
side of it, but
tical economic
well. Therefore,
nd why major
em is still valid
d why it always
nce and evicts
heir land. That is
UPA 1960 without
lear options on
olitic-economic
decrease negative
ajor plantation

domination and monopoly.

The implementation of agrarian reform was stuck not because unclearness of UUPA 1960 but because of conflicting development system of Indonesia's economic-politic aspect with the spirit of UUPA 1960. Until now, while the neo-liberalism is growing stronger, many people are putting their hopes on the birth of TAP MPR No. IX/2001 on Agrarian Reform and Natural Resources Management (PA/PSDA). In fact, they persist on carrying on despite its content which should be rejected and eliminated. Why does this happen? The question was forwarded by Achmad Ya'kub who observing the infiltration of neo-liberalism agenda into agrarian policy in Indonesia. Achmad Ya'kub firmly wish to re-address that the articles in UUPA 1960 has already clearly defined the principles on agrarian reform.

Generally, an urgent task to uncover injustice structure of agrarian control is to implement agrarian reform based on UUPA 1960 as the sole legal formation

for national agrarian and remove all other policies conflicting with the spirit and soul of UUPA 1960 and 1945 Constitution article 33 clause 3.

Different from Achmad Ya'kub, Usep Setiawan still sees opportunity to uncover the injustice structure through TAP MPR No. IX/2001 on Agrarian Reform and Natural Resources Management (PA/PSDA) as a legal basis for implementing agrarian reform. However, we still need to stay alert, especially on the tendency for globalization capitalism interest to grab hold of its economic-politic interest in agrarian area. In the context of revising UUPA 1960, the essential thing to do is to to ensure agrarian political policy remains in the populistic track as originated from UUPA 1960. However, the most important thing is to include people movement -as the true owner and implementer of agrarian reform- in ensuring agrarian reform agenda becomes the country's agenda as well.

Description on conflict and tendency for neo-liberalism agenda to infiltrate agrarian policy in Indonesia was firmly reacted by Idham Samudra Bey who strongly opposes any effort to change or amend UUPA 1960. According to him, any changes or alteration is obviously a part of neo-liberalism forces in Indonesia political agrarian, considering to the fact that, currently, pure implementation of neo-liberalism is basically just 'face-lift' capitalist development in order to look more sophisticated and humane.

In the context of political change in agrarian policy, especially after the released of TAP MPR No.IX/MPR/2001 on Agrarian Reform and Natural Resources Management and Keppres RI No.34/2003 on National Land Policy, one question to ask is, what does it mean by "revising" UUPA 1960. Is it the already considered 'well' UUPA 1960 needs to be better? Or "revising" in terms of adjusting UUPA 1960 to be ready for neo-liberalism globalization? These questions needs to be answered first by conducting comprehensive study on all overlapping agrarian

legislations, before reach to a conclusion to revise UUPA 1960.

The current agrarian condition basically remains the same as in Soeharto's regime. This can be seen from occurring agrarian conflicts with relatively similar intensity and violence. Agrarian reform issue resound after Soeharto's fall still has not found its focus due to lack of conducive social-political situation and condition in implementing true agrarian reform.

This complicated agrarian problem, deeply rooted to the mismanagement of agrarian resources, becomes even worse. Other than have not received adequate attention from the government towards agrarian problem, the parties that are supposed to campaign agrarian reform issue seems started to accommodate neo-liberalism interest. According to Sadikin's views, these exact conditions bring greater challenge for agrarian reform movement.

At the end, the capitalists "followers" did not only control the policy maker within the government but has also penetrated deep down into every aspects of life. Even NGO has apparently been victimize as well since, whether they realize it or not, they have made programs that ultimately accommodate neo-liberalism interest. Therefore, global regime will never support true agrarian reform agenda, while this agenda is a must.

The methodological section in this edition featured M.T. Felix Sitorus, a senior researcher at the Agrarian Study Center IPB and Head of Rural Sociology Study Center IPB Postgraduate Program. He mentioned two main aspects. *First*, an analysis framework for an agrarian study, and *second*, a choice of method for agrarian study in Indonesia. This offer also aimed to trigger agrarian debate and study in Indonesia, especially among social researchers, in response to the "vanishing" agrarian theme from social study in Indonesia during the Soeharto regime.

In developing an analysis framework for agrarian study, we definitely need to understand the basic agrarian concept which covers two things, agrarian objects diversity (natural richness) and "social livelihood" which implicitly leads to various agrarian subjects and interactions.

Meanwhile, in choosing the study method, Sitorus points out the importance of taking sides in agrarian matter in Indonesia and also in eliminating imbalance in agrarian structure, since it often causes the conflict to escalates. Taking sides is placed within the corridor of agrarian reform movement restructuring agrarian judicially in an agrarian transformation framework.

Therefore, the choice of agrarian study method relates mainly to two pre-requirement that an agrarian reform must fulfill, i.e. participation of all agrarian subject groups and basic data of agrarian problem. One of the options of method that can fulfill the two pre-requirement which was then offered is Participatory Mapping Method, which is developed from participatory mapping approach in strengthening indigenous community rights over natural resources. This method strictly oriented on local collaboration of agrarian ideas and reformation movement.

Book review section in this edition of Journal of Social Analysis is "Testimony to Agrarian Reform: From Local Demands to Global Tendency" by Noer Fauzi and reviewed by Dadang Juliantara. According to Juliantara, the main topic of the

MENELUSURI PENGERTIAN ISTILAH "AGRARIA"

Sediono MP. Tjondronegoro
Gunawan Wiradi[1]

ABSTRACT

Up until now, the understanding of the term "agrarian" is often limited to land or farm land. In fact, the term encompasses a wider spectrum, which includes the human society involved in it.

The stressing on the unlimited understanding of the term "agrarian" is what was then used by this country's forefathers to describe "agrarian". This was mainly because the urgency and main concern at the time was focused on farming and land reform. The creation of UUPA 1960 clearly reflected the foresight of this country's forefathers had been wider than the interpretation of the term "agrarian" as merely land or farm land.

I. PENDAHULUAN

Kita semua menyadari bahwa masalah terminologi merupakan salah satu dari enam pilar dunia keilmuan. Karena itu, pemahaman makna sesuatu istilah menjadi sangat penting untuk diperhatikan agar di dalam melakukan wacana (mengenai apapun), tidak terjadi keimpang-siuran. Memang, ada yang berpendapat bahwa berdebat soal istilah itu tak terlalu berguna karena hanya membuang waktu, dan tidak produktif. Bahkan ada orang yang memberi alasan dengan mengatakan: 'Apalah artinya sebuah nama?!'. Konotasinya, 'nama' itu

[1] Dengan sedikit ditambah dan diubah, tulisan ini berasal dari naskah (draft) versi 1 Oktober 2001 yang belum pernah diterbitkan secara khusus (Hampir secara utuh naskah asli tersebut pernah dicuplik sebagai bagian dari tulisan Dr. Felix Sitorus: 'Lingkup Agraria' dalam buku suntingan Endang Suhendar, dkk (2002): *Menuju Keadilan Agraria: 70 Tahun Gunawan Wiradi*, Penerbit AKATIGA, Bandung).

tidak penting, yang penting isinya. Orang ini sebenarnya hanya mengutip dari orang lain (yang juga mengutip dari orang lain lagi), yang sengaja atau tidak, mengutip secara koruptif salah satu bait dari sajak William Shakespeare yang berbunyi:

> "What is in a name?
> That, which we call a rose
> By any other names would smell as sweet"
> (W. ShakespeareRomeo and Juliet: Act II Scene 1).

Bunga mawar itu, biar diberi nama lain apapun, toh tetap, harum baunya sama.

Disebut 'koruptif', karena orang hanya mengutip sepotong, dan mungkin memang tidak pernah membaca karya-karya Shakespeare secara utuh dan lengkap. Padahal dalam salah satu bait dalam sajaknya yang lain, Shakespeare juga menyatakan:

> 'My words fly up, my thoughts remain below,
> Words without thoughts, never to heaven go!'
> (W. Shakespeare Hamlet: Act III Scene 3).

Artinya, kata-kata itu pasti mengandung makna. Nama juga mengandung makna. Apalagi 'istilah'. Karena, 'istilah' itu mengacu kepada konsep. Jadi, untuk frase 'What is in a name?', terjemahan yang benar adalah: 'Makna apa yang terkandung dalam sebuah nama?'. Mengadopsi secara 'latah' begitu saja sesuatu kata atau istilah tanpa lebih dulu memahami benar maknanya, yang dikemudian hari melahirkan kesimpang-siuran (dan perdebatan yang seharusnya tidak perlu), inilah yang oleh Francis Bacon (abad-16) disebut sebagai '*the idol of the market place*'.

Demikianlah, sekarang ini masih banyak orang yang mengasosiasikan pengertian istilah 'agraria' dengan 'pertanian' saja, bahkan lebih sempit lagi hanya sebatas 'tanah pertanian'. Ini merupakan salah tafsir (*fallacy*) jika kita telusuri pengertiannya sejak zaman Romawi Kuno. Dalam usaha mencari kejemihan makna istilah tersebut, ada baiknya kita menelusuri melalui berbagai sumber, baik secara etimologis (melalui kamus-kamus istilah dan ensiklopedi), maupun penggunaannya secara historis (melalui literatur karya pakar-pakar dunia).

II. ASAL-USUL (ETIMOLOGI)

Istilah 'agraria' berasal dari kata bahasa Latin '*ager*', artinya: a) lapangan; b) pedusunan (lawan dari perkotaan); c) wilayah; tanah negara (Lihat, Kamus Bahasa Latin-Indonesia karangan Prent, dkk., 1969; juga World Book Dictionary, 1982). Saudara kembar dari istilah itu adalah '*agger*' artinya: a) tanggul penahan / pelindung; b) pematang; c) tanggul sungai; d) jalan tambak; e) reruntuhan tanah; f) bukit.

Dari pengertian-pengertian tersebut di atas, tampak bahwa yang dicakup oleh istilah 'agraria' bukanlah sekadar 'tanah' atau 'pertanian' saja. Kata-kata 'pedusunan', 'bukit', dan 'wilayah', jelas menunjukkan arti yang lebih luas karena di dalamnya tercakup segala sesuatu yang terwadahi olehnya. Kata 'pedusunan' jelas menunjukkan bahwa itu suatu wilayah yang didalamnya terdapat berbagai macam tumbuhan, air, sungai, mungkin juga tambang, perumahan, dan masyarakat manusia!.

Memang, semua arti tersebut di atas memberikan kesan konotasi tekanan pada 'tanah', justru karena tanah itu mewadahi semuanya. Di zaman Romawi Kuno, tentu saja konsep-konsep tentang 'lingkungan', 'sumber daya alam', dan 'pertambangan' belum dikenal sebab kegiatan manusia yang masih dominan saat itu adalah berburu di hutan atau bertani untuk menghasilkan pangan.

III. KAJIAN HISTORIS[2]

Untuk tidak sekadar berhenti pada penjelasan etimologis, ada baiknya juga kita telusuri penggunaan dan pengertian kata "agraria" secara historis dalam konteks "pembaruan agraria" (*agrarian reform*) melalui apa yang ditulis pakar-pakar dunia. Untuk itu, kita perlu melacak sejarah (ringkas) zaman Romawi Kuno. Penelusuran ke zaman Romawi Kuno penting justru karena asal-usul istilah 'agraria' itu bersumber dari zaman Romawi Kuno, walaupun sebagai gagasan, bisa dilacak lebih jauh lagi ke belakang.

Gagasan mengenai penataan pembagian wilayah, diperkirakan sudah terjadi ribuan tahun sebelum

[2] Selain dari rujukan yang dicantumkan langsung dalam teks, bahan dari bagian ini juga diambil dari Encyclopedia Americana, 1980, Vol-1, hal. 340, dan Encyclopaedie van Nederlandsch Indie, 1903, hal.4478.

Masehi. Bahkan buku Leviticus dalam Kitab Perjanjian Lama menggambarkan adanya redistribusi penguasaan tanah setiap 50 tahun sekali (Lihat, R. King 1977: 28; J. Powelson, 1988: 5-52; R. Prosterman, et.al, 1990: 3). Tetapi yang kemudian diterima dan disepakati sebagai fakta sejarah oleh para sejarahwan adalah bahwa apa yang sekarang kita sebut dengan istilah "*land reform*" itu pertama kali terjadi di Yunani Kuno, sewaktu pemerintahan Solon, 594 tahun Sebelum Masehi.

Undang-undang Solon tentu saja tidak memakai istilah "agraria", karena bahasa Yunani bukanlah bahasa Latin. Undang-undang tersebut dinamai "Seisachtheia", yang artinya "mengocok beban". Beban itu mencakup berbagai hubungan yang tidak serasi (tidak adil), antara penguasa wilayah dengan pengguna bagian-bagian wilayah, antara pengguna tanah dengan penggarap, antara pemilik ternak dengan penggembala ternak, dan lain sebagainya, termasuk masalah bagi-hasil, masalah pajak, masalah hubungan antara penguasa tanah dengan budak, dan lain sebagainya.

Demikianlah, walaupun upaya pembaruan agraria itu sudah ada sejak jaman Yunani Kuno, bahkan mungkin sejak jaman Mesopotamia lebih dari 3000 tahun sebelum Masehi, namun hukum dan undang-undangnya belum ada yang semaju dan secanggih hukum Romawi (Lihat, John Powelson, 1988:29).

Di masa Romawi Kuno, telah terjadi beberapa kali penetapan undang-undang agraria pada waktu yang berbeda. Ketika Roma belum berkembang, seluruh wilayahnya dianggap sebagai milik umum *(public property)*. Setiap warga negara memperoleh hak untuk memanfaatkan. Akan tetapi, lama-lama para bangsawan keturunan para pendiri Roma memperoleh hak turun-temurun, atas sebagian tanah yang memang telah mereka manfaatkan (mereka disebut '*patricia*').

Ketika, Romawi berkembang - melalui penaklukan-penaklukan- maka wilayah negara bertambah luas dan menimbulkan kelas baru *('plebian')* yaitu warga baru yang bukan keturunan warga asli. Kelompok kelas baru ini juga membutuhkan tanah. Oleh karena itu, lahirlah undang-undang agraria yang pertama pada 486 tahun sebelum Masehi. UU ini lahir di prakarsai oleh *Spurius Cassius,*

seorang *patrician* yang menjadi anggota Konsul. Dalam UU ini ditetapkan bahwa sebagian dari tanah-tanah para bangsawan harus diserahkan kepada negara dan selanjutnya dibagikan kepada mereka yang membutuhkannya. Ternyata UU ini tidak efektif karena mendapat tentangan keras dari para *patrician*. Mereka tidak hanya menolak tetapi juga merampas dengan kekerasan tanah-tanah yang sudah digarap para *plebian* (Lihat, Encyclopedia Americana-EA-1980:340). Bukan itu saja, ternak-ternak dalam jumlah besar, milik para *patrician* lama-lama merusak padang-padang pengembalaan milik umum dan menggusur lahan petani-petani kecil.

Kondisi ini kemudian mendorong lahimya UU agraria baru yang dicetuskan oleh seorang anggota Tribuun bernama *Licinius Stolo*. RUU dari Licinius ini mengalami perdebatan dan perjuangan selama *5* tahun, sebelum akhirnya diterima dan ditetapkan pada tahun 367 sebelum Masehi (E.A., 1980: 340; Cf. ENI, 1903: 4478). UU Licinius menetapkan bahwa setiap warga negara Romawi berhak memanfaatkan sebagian Wilayah Negara *(burger gerechtigd zou zijn gebruik te maken van een deel van de nog niet toegewezen staatsdomeinen)* dan setiap bagian itu dibatasi sampai "500 *iugera*". Pemanfaatan yang melebihi maksimum, kelebihannya diberikan kepada warga miskin (ENI: 1903, *ibid)*. Luas *500 iugera* itu sama dengan ± 130 hektar (Russell King, 1977: 31). Istilah *iugera* berasal dari kata: *"iugerum",* sesuatu ukuran luas: 1 iugerum = 1/4 hektar. (Lihat, Prent, et.al., 1969). Istilah ini mungkin ada hubungannya dengan istilah lain, yaitu "*iugum*", yang arti harfiahnya adalah "sepasang ternak". Dalam masa-masa akhir Kekaisaran Roma, terutama dalam konteks *"Diocletian Reforms",* satuan standar untuk luas tanah adalah "*iugum*", yang diberi: arti: 1 iugium = satuan luas yang secara teoretis bisa dikerjakan oleh satu orang (Prent, et.al., ibid; John Powelson, 1988: 40).

Setelah periode Licinius timbul banyak peperangan, dengan Italia, Perancis, dan Yunani, sehingga terjadi perluasan wilayah. Ternyata peperangan justru melahirkan proses akumulasi penguasaan tanah. Akumulasi tanah tidak hanya dilakukan tentara, tetapi juga orang-orang Romawi yang berkuasa dan kaya, memanfaatkan tanah lebih dari *500 iugera*. Kembali situasi ini mendorong lahirnya UU baru yang diprakarsai oleh Tiberius Gracchus

pada 133 tahun sebelum Masehi. Batas maksimum *500 iugera* diefektifkan lagi. Akan tetapi, setiap anak laki-laki dalam satu keluarga boleh menguasai tanah seluas *250 iugera,* dengan batasan penguasaan tanah dalam satu keluarga tidak boleh melebihi *1000 iugera* (Russell King, 1977, op.cit).

IV. MEMBANGUN TEORI REFORMA AGRARIA

Pada umumnya tidak banyak pakar yang meneliti dan menganalisis reforma agraria selama abad ke-20 yang baru silam. Peristiwa-peristiwa sejarah yang dapat direkam dalam ensiklopedi maupun literatur lain lebih banyak mengenai *land reform* yang mengutamakan redistribusi tanah. Di antaranya, kita bisa menelusuri dan membaca *land reform* di Rusia sebelum revolusi, dibawah Stolypin (1906), disusul reforma Soviet (1917), reforma Mexico reforma di Jepang dibawah Jenderal Mac Arthur (1945), dan di Mesir (1952).

Kasus-kasus di negara-negara tersebut di atas dijadikan bahan studi oleh Elias. H. Tuma (1965) yang semula dituangkan dalam tesis Ph.D. di Berkeley Califomia dan kemudian diterbitkan dalam buku berjudul: *Twenty-Six Centuries Of Agrarian Reform; A Comparative Analysis.* Kutipan di bawah ini menyatakan dengan jelas sekali bahwa Reforma Agraria jauh lebih luas dari pengertian *land reform,* karena mencakup beberapa sektor dalam Struktur Agraria:

> *"On the basis of this scheme AGRARIAN REFORM maybe defined as a rapid improvement in one or more of the sectors of the Agrarian Structure. This definition subsumes both the historical conception of land reform and the modern one of agrarian reform. Thus Agrarian reform will consist of two general areas of reform: land tenure reform and land operation reform. (Tuma, 1965: 14)* '

Perombakan cepat dari Struktur Agraria mencakup (a) reforma penyakapan tanah, yang jelas adalah hubungan antara pemilik dan penyakap tentang tanah, serta (b) perubahan tentang luas pemilikan, pola pembudidayaan, dan persyaratan menguasai (Tuma, 1965: 221). Struktur Agraria terdiri atas unsur-unsur (sektor) yang digunakan oleh Tumasebagai "*common denominator*"untuk menganalisa kasus-kasus dalam studinya.

Tanpa mengacu kepada definisi-definisi yang dirumuskan secara terperinci dalam buku Tuma (hal. 17-18) kami hanya menyebut intinya adalah: a) *Land ownership;* b) *Land and income concentration; c) Class differentiation;* d) *LargeVsSmall-scale Operation;* d) *Land/labor ratio;* e) *Underemployment; f) Surplus Labor.* Karena penemuan unsur-unsur tersebut, Tuma juga sepenuhnya menggarisbawahi keputusan PBB (sebelum 1965) untuk menerima program *land reform* sebagai langkah tak terpisahkan dari proses menuju industrialisasi suatu negara ("*…is closely associated with attempts to industrialise")*.

Kecuali sudut pandang ini mencakup *(comprehend)* teori pembangunan ekonomi, contoh-contoh yang sudah berhasil di Asia mudah disebut: Jepang, Taiwan dan tampaknya juga R.R.C. dan Vietnam. Mengacu pada kasus kasus Asia, tampak bahwa sektor pertanian lebih kuat memperlancar proses industrialisasi walaupun dalam keadaan krisis.

Bila kita -dalam rangka pembangunan nasional- ingin melihat hubungan antara agraria dan industri, kita dapat membaca kembali pertumbuhan teori ekonomi yang mengandalkan agraria dan tanah sebagai aset utama. Kaum Physiocrat dengan eksponen F. Quesnay (1694-1774) mengutamakan tanah dan pertanian sebagai pangkal tolak keberadaan masyarakat. Pertambangan dan kekayaan alam lain yang kemudian menunjang industri waktu itu belum terbayangkan, apalagi dianggap sebagai faktor ekonomi, dan barulah kemudian mazhab Ekonomi Klasik dengan tokoh Adam Smith (1723-1790) memunculkan konsep "*industrial society*". Namun Smith menulis *The Wealth of Nation* mengacu lebih dulu ke pertanian, baru kemudian Smith juga menulis "*industrial system*". Bahkan seorang pemikir Ekonomi Klasik lain, E. West masih menulis *"Essay On The Application Of Capital On Land"* (bukan ke industri, 1815). Baru setelah J.H. van Thuenen (1826) menulis teori "perbedaan pajak tanah" dalam *Landwirtschaft und National Oekonomie,* maka Alfred Weber (1909) kemudian menulis teori "premi lokasi" berhubungan dengan perusahaan industri *(Uber der Standort der Industrien)*.

Bapak pendiri Republik kita (termasuk alm. Dr. Moh. Hatta) tampaknya lebih tahu tentang perkembangan tersebut sehingga menyetujui rumusan UU No. 5/1960 Pasal 1: "bumi, air dan ruang

angkasa.....dan seterusnya". Masalah utama dan mendesak waktu itu -guna memperbaiki nasib penduduk negara agraris kita-memang berfokus pada pertanian dan *land reform*. Perumusan UUPA 1960 jelas mencerminkan bahwa *foresight* beliau-beliau sudah lebih jauh dari pengertian agraria dalam arti pertanian semata-mata.

"Bumi, air, dan ruang angkasa" mencakup segala kekayaan yang ada di bawah dan di atasnya (baca Pasal 1 ayat 1 s/d 5), sehingga kehutanan, pertambangan, kekayaan di bawah sungai dan laut serta lingkungan sudah tercakup. Artinya istilah-istilah sumber daya alam, lingkungan, dan tata ruang hanyalah istilah baru untuk unsur-unsur lama yang belum dipilah-pilah dan sudah termasuk dalam UUPA 1960.

V. PENUTUP

Demikianlah, uraian historis secara ringkas tersebut di atas sekedar untuk menunjukkan beberapa hal sebagai berikut:

1) **Makna "agraria" bukanlah sebatas "tanah" (kulit bumi), juga bukan sebatas "pertanian", melainkan "wilayah" yang mewadahi semuanya.**

2) **Para pendiri Republik Indonesia (RI) dan para perumus UUPA 1960 sudah mempunyai "*foresight*" yang jauh (karena beliau-beliau itu pada umumnya belajar sejarah), sehingga yang hendak diatur oleh UUPA itu bukan sebatas "tanah", tapi "agraria".**

3) **Ayat 1 s/d ayat 5 dari Pasal 1 UUPA 1960 jelas sekali rumusannya: "Bumi,**

KONSISTENSI DAN KORELASI ANTARA UUD 1945 DAN UUPA 1960

Prof. Ny. Arie S. Hutagalung, SH., MLI.

ABSTRACT

UUPA 1960, as the first constitution created to unite the national agrarian law, was designed to manage agrarian matters. The constitution was made in accordance to Pancasila as its philosophical foundation and the 1945 Constitution as its constitutional base. In the current political agrarian dynamics, as a consequence of changes in facing globalisation era, UUPA 1960 is expected to be able to anticipate these changes and adjust to the ever developing aspirations.

I. PENDAHULUAN

Undang Undang Dasar 1945 telah berlaku di Indonesia dalam tiga kurun waktu. Yang pertama, antara 18 Agustus 1945 sampai tanggal 27 Desember 1949, yaitu sejak disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945 sampai dengan mulai berlakunya Konstitusi RIS pada saat pengakuan kedaulatan dalam bulan Desember 1949. Kurun waktu kedua adalah mulai sejak tahun 1959 sampai masa Reformasi, yaitu sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai adanya perubahan terhadap UUD 1945 melalui jalur Amandemen UUD 1945. Sedangkan kurun waktu ketiga adalah saat Amandemen I, II, III, dan IV UUD 1945 sampai sekarang ini.

Untuk pelaksanaan UUD 1945 selama kurun waktu pertama tidak memerlukan uraian panjang lebar karena memang pada masa itu UUD 1945 belum sepenuhnya dilaksanakan dengan baik. Saat itu Indonesia sedang dalam masa pancaroba, yaitu dalam usaha membela dan mempertahankan kemerdekaan yang baru saja kita proklamasikan sementara pihak imperialis Belanda ingin menjajah kembali bekas jajahannya yang telah

merdeka itu, sehingga segala perhatian bangsa dan negara dicurahkan untuk memenangkan perang kemerdekaan. Sehubungan dengan hal tersebut, pelaksanaan UUD 1945 kurun waktu kedua dan ketiga sudah sepatutnya mendapat tempat dalam uraian lebih lanjut karena Undang Undang Pokok Agraria 1960 (UUPA) sebagai penjabaran dari Pasal 33 (3) UUD 1945 dibentuk pada kurun waktu kedua dan masih tetap berlaku hingga kini memasuki kurun waktu ketiga.

Oleh karena itu sangat logis jika muncul pertanyaan tentang bagaimana korelasi UUD 1945 dengan UUPA dan apakah UUPA sebagai undang-undang organik pelaksanaan Pasal 33 UUD 1945 mempunyai hubungan yang konsisten secara vertikal. Dalam bahasa hukum, pertanyaan itu berkisar tentang, *pertama*, apakah UUPA mempunyai keberlakuan yuridis dalam arti pembentukannya didasarkan pada kaedah hukum yang lebih tinggi tingkatannya; *kedua*, apakah UUPA itu mengikat secara yuridis karena menunjukkan hubungan khusus antara kondisi dengan akibatnya; Dan *ketiga*, apakah UUPA itu mempunyai kekuatan yuridis dalam arti terbentuk menurut cara yang telah ditetapkan sesuai hukum yang berlaku.

Secara empiris-sosiologis, UUPA sudah berlaku efektif sejak tanggal 24 September 1960 sampai sekarang. Hal itu berarti setelah lima belas tahun merdeka dan sesudah berusaha selama kurang lebih dua belas tahun, Bangsa Indonesia untuk pertama kalinya mempunyai dasar perundang-undangan untuk menyusun lebih lanjut Hukum Agraria/Hukum Tanah Nasional sebagai perwujudan Pancasila serta berdasarkan Undang Undang Dasar Proklamasi, UUD 1945.[1]

Fakta ini telah diakui oleh Prof. R. Subekti, SH. dalam pesannya kepada para ahli hukum Indonesia ketika akan menghadiri pertemuan hukum ASEAN LAW ASSOCIATION (ALA) di Singapura. Beliau menyatakan bahwa dalam pembaharuan dan pembinaan hukum nasional, kita perlu belajar dari perkembangan hukum negara-negara lain. Namun beliau juga mengingatkan bahwa dalam pembaharuan hukum nasional kita harus sebanyak-banyaknya

[1] Lihatlah Prof. Boedi Harsono, "Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya" Jilid I, Jakarta, Djambatan, 1999. hal 132.

berpedoman kepada falsafah bangsa kita, yaitu Pancasila dan UUD 1945. Beliau menegaskan pula bahwa para ahli hukum kita tidak kalah dari ahli hukum negara-negara ASEAN yang lain. Prof. R. Subekti menunjuk kepada produk Undang Undang Pokok Agraria yang dinilainya sebagai produk hukum yang hebat. Undang-undang itu merupakan sistem hukum kita sendiri yang dengan tegas membuang jauh-jauh hukum tanah Belanda yang bercerai berai. "Sekarang ini kita punya hukum tanah yang seragam", tegasnya.[2]

Pancasila sebagai Landasan Filosofis UUPA

A. Rumusan Pancasila

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 merupakan sumber dari motivasi dan aspirasi perjuangan serta tekad bangsa Indonesia, yang juga merupakan sumber cita-cita hukum dan cita-cita moral yang ingin ditegakkan, baik dalam lingkungan nasional maupun dalam hubungan pergaulan bangsa-bangsa di dunia. Pembukaan UUD 1945 telah dirumuskan secara padat dan khidmat dalam empat alinea yang setiap alinea dan kata-katanya mengandung arti dan makna yang sangat dalam serta mempunyai nilai-nilai yang universal dan lestari. Dikatakan universal, karena mengandung nilai-nilai yang dijunjung tinggi oleh bangsa-bangsa beradab di seluruh muka bumi. Sedangkan dikatakan lestari karena ia mampu menampung dinamika masyarakat dan akan tetap menjadi landasan perjuangan bangsa dan Negara selama bangsa Indonesia tetap setia kepada Negara Proklamasi 17 Agustus 1945.

Pancasila dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dengan kata-kata:

1. *Ketuhanan Yang Maha Esa*
2. *Kemanusiaan yang adil dan beradab*
3. *Persatuan Indonesia*
4. *Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan*
5. *Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia*

B. Penjabaran Sila-sila Pancasila dalam UUPA

1. Dasar Ketuhanan Yang Maha Esa[3]

[2] Lihat Sinar Harapan 25 Oktober 1984 dan dikutip dalam buku Prof. Boedi Harsono, "Hukum Agraria Indonesia. Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya" Jilid I, Jakarta, Djambatan, 1999, hal. 132.

[3] Prof. Boedi Harsono, op.cit. hal. 218, 219

Dasar Ketuhanan Yang Maha Esa jelas dirumuskan dalam pasal 1 ayat 2, yang bunyinya sebagai berikut:

"Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional."

Pernyataan tersebut --yang seringkali kurang diperhatikan oleh umum yang membaca UUPA-- sesungguhnya bersama-sama dengan apa yang tercantum dalam ayat 1 dan 3, mengandung makna yang sangat mendalam. Ia serta merta mengantarkan kita ke dalam suasana keagamaan Hukum Tanah Nasional kita, yang juga merupakan kekhasan Hukum Adat. Konsepsi komunalistik-religius, yang mendasari Hukum Tanah Nasional, Wawasan Kebangsaan, Wawasan Nusantara, serta semangat persatuan dan kesatuan, tampak jelas tersurat dan tersirat di dalamnya, yang semuanya mempengaruhi serta terwujud dalam isi rumusan pasal-pasal UUPA selanjutnya.

Suasana keagamaan ini terwujud dalam pasal 14 dan 49. Pasal 14 ayat 1 menugaskan pemerintah untuk membuat rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah, yang antara lain meliputi tanah untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa.

Sementara itu, dalam pasal 49 yang terdapat dalam Bab II Bagian XI tentang Hak-hak atas tanah untuk keperluan suci dan sosial, hak milik tanah badan-badan keagamaan diakui dan dilindungi. Badan-badan keagamaan dijamin pula akan memperoleh tanah yang cukup untuk bangunan dan usahanya dalam bidang keagamaan. Pasal 49 ayat 2 juga menyebutkan bahwa untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya akan diberikan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dengan Hak Pakai.

Dalam ayat 3 pasal yang sama juga dinyatakan bahwa perwakafan tanah milik dilindungi dan akan diatur oleh Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah yang dimaksudkan adalah Peraturan Pemerintah nomor 28/1977 tentang Perwakafan Tanah Milik.

[4] Prof. Boedi Harsono, ibid, hal. 222, 223

2. Dasar Kemanusiaan yang adil dan beradab[4]

Pasal-pasal UUPA yang merupakan perwujudan dari dasar kemanusiaan yang adil dan beradab adalah antara lain pasal 10 yang menyatakan, bahwa kewajiban untuk mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif tanah pertanian yang dipunyai seseorang atau badan hukum harus dilakukan dengan mencegah cara-cara pemerasan.

Dalam hubungan ini Penjelasan Umum II angka 7 menyatakan bahwa: *mengingat akan susunan masyarakat pertanian kita sebagai sekarang ini, kiranya untuk sementara waktu yang akan datang, masih perlu dibuka kemungkinan adanya penggunaan tanah pertanian oleh orang-orang yang bukan pemiliknya, misalnya secara sewa, bagi-hasil, gadai, dan sebagainya. Tetapi segala sesuatu harus diselenggarakan menurut ketentuan-ketentuan undang-undang dan peraturan-peraturan lainnya, yaitu untuk mencegah hubungan-hubungan hukum yang bersifat penindasan si lemah oleh si kuat (pasal 24, 41, 53). Begitulah misalnya pemakaian atas dasar sewa, perjanjian bagi-hasil, gadai dan sebagainya tidak boleh diserahkan pada persetujuan pihak-pihak yang berkepentingan sendiri atas dasar "freefight", akan tetapi penguasa akan memberikan ketentuan-ketentuan tentang cara dan syarat-syaratnya, agar dapat memenuhi pertimbangan keadilan dan dicegah cara-cara pemerasan ("exploitation de l'homme par l'homme"). Sebagai misalnya dapat dikemukakan ketentuan-ketentuan di dalam Undang-Undang nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil.*

Demikian juga pasal 11 ayat 1 yang merupakan perwujudan dari dasar perikemanusiaan. Pasal ini mewajibkan penguasa untuk mengatur hubungan hukum dengan tanah, agar dapat dicapai tujuan yang disebut dalam pasal 1 ayat 2 dan dicegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas.

[5] Prof. Boedi Harsono, ibid, hal. 219, 220

3. Dasar Persatuan Indonesia[5]

Dasar Persatuan Indonesia atau wawasan kebangsaan, yang dalam Penjelasan Umum disebut dasar kenasionalan, tampak selain dari ketentuan ayat 2, terutama dari apa yang dinyatakan dalam ayat 1, yaitu bahwa: *Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia*.

Pernyataan tersebut hakikatnya sudah mengandung semangat apa yang kemudian dikenal sebagai "Wawasan Nusantara". Pernyataan tersebut jelas menunjukkan bahwa pembentukan UUPA diliputi oleh semangat persatuan bangsa dan kesatuan tanah air, sesuai dengan salah satu tujuan utama perjuangan bangsa, yaitu: "*Pembentukan Negara Republik Indonesia, yang berbentuk Negara Kesatuan dan Negara Kebangsaan, dengan wilayah kekuasaan dari Sabang sampai Marauke.*"

Sesuai dengan dasar kebangsaan pasal 1 tersebut, maka dalam pasal 9 ayat 1 dinyatakan bahwa *Hanya warganegara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan pasal 1 dan 2*. Pernyataan dasar tersebut mendapat penerapan dalam pasal-pasal yang mengatur Hak Milik atas tanah sebagai hak yang memberikan hubungan yang terpenuh dengan tanah. Menurut pasal 11 ayat 1, *hanya warganegara Indonesia dapat mempunyai hak milik*. Sedangkan orang asing dan badan-badan hukum pada dasarnya tidak dapat menguasai tanah dengan hak milik. Namun demikian, dalam hal-hal tertentu orang asing dimungkinkan memperoleh tanah Hak Milik, meskipun dibatasi hanya selama 1 tahun (pasal 21 ayat 3). Juga sebagai perkecualian hanya suatu badan hukum tertentu diperbolehkan mempunyai tanah dengan Hak Milik (pasal 21 ayat 2).

Ketentuan yang mengadakan perbedaan antara warganegara Indonesia dengan orang asing dalam pemilikan tanah adalah sesuai dengan apa yang kita ketahui dari Hukum Adat.

[6] Prof. Boedi Harsono, ibid. hal. 220. Lihat juga Roth Andreas, H. "The Minimum Standard of International Law Applied to Aliens" dalam buku Prof. Dr. Sudargo Gautama, SH., "Tafsiran Undang Undang Pokok Agraria", Bandung, Alumni, 1986.

Dilihat dari segi Hukum Perdata Internasional, pembatasan hak-hak orang asing atas tanah dapat dipertanggungjawabkan. Menurut Andreas H. Roth[6], sebagaimana dikutip oleh Sudargo Gautama, tampaknya ada kesepakatan universal yang menyebutkan bahwa suatu negara diperbolehkan tidak mengizinkan orang-orang lain selain warganegaranya sendiri untuk memperoleh benda-benda tetap di wilayah kekuasaannya. Berdasarkan penelitian Roth tersebut dapat dirumuskan suatu hukum yang disebut "*Rule number 6*". Roth berpendapat bahwa berdasarkan azas umum Hukum Internasional, keistimewaan yang diberikan kepada orang-orang asing untuk berpartisipasi dalam kehidupan ekonomi negara di mana ia bertempat tinggal, tidak sampai meliputi pemilikan semua atau benda-benda tertentu, baik benda-benda bergerak maupun benda-benda tetap.

Demikian juga ditinjau dari segi Hukum Internasional Publik, Republik Indonesia sebagai negara yang merdeka dan berdaulat berhak untuk mengadakan ketentuan yang membatasi kemungkinan bagi orang-orang asing untuk menguasai tanah dengan hak-hak tertentu. Dalam hal ini bukan hanya Hak Milik yang tidak dapat dipunyai oleh orang-orang asing, melainkan juga Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan (pasal 30 dan 36). Sementara itu, sesuai dengan ketentuan Hukum Adat, orang asing hanya dapat menguasai tanah dengan Hak Pakai, jika ia benar-benar berkedudukan di (dalam arti menjadi penduduk) Indonesia (pasal 42), atas dasar pertimbangan bahwa hak ini hanya memberi wewenang yang terbatas (Penjelasan pasal 42). Untuk keterangan lebih lanjut lihat PP 41/1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN 7/1996 jo 8/1996 tentang Persyaratan Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing.

4. Dasar Demokrasi atau Kerakyatan[7]

Dasar Demokrasi atau Kerakyatan ditunjukkan oleh pernyataan dalam pasal 9 ayat 2, bahwa: *Tiap-tiap warganegara, baik laki-laki*

[7] Prof. Boedi Harsono. op.cit. hal. 221, 222

maupun wanita, mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

Penjelasan pasal 9 ayat 2 menghubungkan pernyataan tersebut dengan ketentuan dalam pasal 1 ayat 1 dan 2, yang mendasari konsepsi komunalistik Hukum Tanah Nasional. Sebagaimana telah diketahui pasal 1 tersebut menyatakan antara lain, bahwa semua tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia adalah tanah-bersama rakyat Indonesia, yang telah bersatu menjadi Bangsa Indonesia. Maka sebagai pihak yang turut mempunyai tanah-bersama tersebut, para warganegara Indonesia masing-masing mempunyai hak yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas sebagian dari tanah-bersama itu.

Dasar demokrasi Hukum Tanah Nasional tampak juga dari ketentuan, bahwa dalam penguasaan tanah tidak diadakan perbedaan lagi antara warganegara pribumi dan non-pribumi dan antara warganegara laki-laki dan perempuan. Ditiadakannya perbedaan antara warganegara pribumi dan non-pribumi ini sesuai dengan saran Panitia-Panitia Agraria, sejak Panitia Agraria Jakarta dulu. Selanjutnya perbedaan diadakan antara warganegara Indonesia dan orang asing. Di antara para warganegara perbedaan diadakan antara golongan ekonomi lemah dan ekonomi kuat (Pasal 11, 15 dan 26 ayat 1).

Dicantumkannya pernyataan mengenai kesempatan yang sama bagi laki-laki dan wanita untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah, merupakan hasil perjuangan para anggota wanita dalam Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong pada waktu membahas Rancangan UUPA. Dalam naskah yang diajukan oleh Presiden kepada Dewan, belum ada pernyataan demikian. Ini juga sesuai dengan sikap Pengadilan Umum dalam mengadili perkara-perkara warisan antara anak-anak laki-laki dan perempuan serta pembagian harta gono-gini antara suami-isteri yang bercerai: Anak perempuan dan anak laki-laki serta isteri dan suami masing-masing mendapat bagian yang sama, sebagai akibat perkembangan dan

kenyataan fungsi dan andil wanita Indonesia dalam perjuangan mencapai dan mengisi kemerdekaan.

Asas Musyawarah sebagai ciri khas Bangsa Indonesia dalam menyelesaikan persoalan-persoalan yang dihadapinya, tampak antara lain dalam pengaturan tatacara memperoleh tanah kepunyaan rakyat yang diperlukan bagi kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum. Contoh yang terakhir adalah ketentuan dalam Keputusan Presiden nomor 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pelaksanaan pengadaan tanah untuk keperluan pembangunan tersebut dilakukan dengan memperhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia dan prinsip-prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah. Prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah tersebut diwujudkan melalui ketentuan sebagai berikut: *Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan melalui musyawarah* (Konsiderans pasal 3 dan 9). Mengenai musyawarah itu sendiri dirumuskan dalam pasal 1 angka 5 sebagai: *proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah, untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian*. Jika cara musyawarah ini tidak membawa hasil, dan jika syarat-syaratnya dipenuhi, maka boleh dilakukan pengambilan tanah secara paksa melalui acara pencabutan hak yang diatur dalam Undang Undang nomor 20 Tahun 1961 (LN 1961-288; TLN nomor 2324). Namun demikian, melalui cara ini pun, bagi mereka yang tanahnya diperlukan untuk pembangunan tetap dijamin untuk menerima ganti kerugian yang layak.

Dalam pelaksanaannya, ketentuan Keppres 55/1993 tersebut diatur dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN nomor 1 Tahun 1994.

Selain itu, penyelesaian okupasi

[8] Prof. Boedi Harsono, ibid, hal. 223, 224,225

ilegal pun harus dimulai dengan musyawarah untuk mencapai kesepakatan mengenai pelaksanaannya. Juga dalam pelaksanaan pendaftaran tanah keberatan-keberatan dan sengketa-sengketa yang timbul diusahakan untuk diselesaikan secara damai melalui musyawarah.

5. Dasar Keadilan Sosial[8]

a. *Perlindungan bagi Golongan Ekonomi Lemah*

Perwujudan dasar Keadilan Sosial dapat kita temukan dalam pasal 11 ayat 2, 13, 15 dan pasal-pasal yang mengatur *landreform*, yaitu pasal 10, 7, 17, dan 53.

Dalam pasal 11 ayat 2 dinyatakan bahwa dalam mengadakan kesatuan dan persatuan dibidang hukum yang mengatur pertanahan, dimana perlu dan tidaknya bertentangan dengan kepentingan nasional, harus memperhatikan perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan golongan rakyat, tetapi dengan menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan ekonomi lemah. Golongan ekonomi lemah tersebut bisa merupakan warganegara asli maupun keturunan asing. Demikian pula sebaliknya.

Dalam penjelasan pasal 13 ayat 4 disebutkan bahwa ketentuan ini merupakan pelaksanaan asas keadilan sosial yang berperikemanusiaan dalam bidang agraria. Pasal tersebut menyatakan bahwa *Pemerintah berusaha untuk memajukan kepastian dan jaminan sosial, termasuk bidang perburuhan, dalam usaha-usaha di lapangan agraria.*

Sementara itu, pasal 15 menyebutkan penerapan asas tersebut. Dalam melaksanakan kewajiban memelihara tanah, akan diperhatikan kepentingan pihak ekonomi lemah. Ini terdapat dalam Penjelasan Umum angka II 4.

b. *Pasal-pasal* Landreform

Pada dasarnya *Landreform* bertujuan untuk meningkatkan dan meratakan kemakmuran--khususnya di kalangan petani--dengan meratakan pemilikan dan penguasaan tanah serta memperbaiki persyaratan-persyaratan dalam pengusahaan tanah oleh para penggarap tanah kepunyaan pihak lain. Pasal 10, 7, 17, dan 53 merupakan ketentuan-ketentuan dasar dalam melaksanakan *landreform* di Indonesia. Semuanya dalam rangka mewujudkan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam Penjelasan Umum II/7 dinyatakan bahwa *Dalam pasal 10 ayat 1 dan 2 dirumuskan suatu asas yang pada dewasa ini (artinya tahun 1960-an), sedang menjadi dasar daripada perubahan-perubahan dalam struktur pertanahan hampir di seluruh dunia, yaitu negara-negara yang telah/sedang menyelenggarakan apa yang disebut "landreform" atau "agraria reform", yaitu, bahwa "Tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri". Agar supaya semboyan ini dapat diwujudkan perlu diadakan ketentuan-ketentuan lainnya. Misalnya perlu ada ketentuan tentang batas minimum luas tanah yang harus dimiliki oleh tani, supaya ia mendapat penghasilan yang cukup untuk hidup layak bagi diri sendiri dan keluarganya (pasal 13 jo pasal 17). Perlu pula ada ketentuan mengenai batas maksimum luas tanah yang boleh dipunyai dengan hak milik pasal 17, agar dicegah tertumpuknya tanah di tangan golongan-golongan yang tertentu saja. Dalam hubungan ini pasal 7 memuat suatu asas yang penting, yaitu bahwa pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan, karena hal yang demikian itu adalah merugikan kepentingan umum.*

II. UUD 1945 - LANDASAN KONSTITUSIONAL UUPA

A. Landasan Konstitusional

Istilah konstitusi mengandung makna dan pengertian yang lebih luas daripada Undang-Undang Dasar, karena konstitusi mencakup hukum dasar yang tertulis (Undang-Undang Dasar) dan hukum dasar yang tidak tertulis ("konvensi"). UUD 1945 adalah hukum dasar yang tertulis. Dari pengertian "sebagai hukum" ini, UUD 1945 adalah bersifat mengikat bagi pemerintah, setiap lembaga negara dan lembaga masyarakat, setiap warga negara Indonesia di mana saja berada, serta setiap penduduk yang ada di wilayah negara Republik Indonesia.

Undang-Undang Dasar 1945

bukanlah hukum biasa, melainkan hukum dasar. Sebagai hukum dasar, UUD 1945 merupakan sumber hukum. Pelaksana setiap produk hukum seperti UUPA, Peraturan Pemerintah, dan Keputusan Pemerintah harus berdasarkan dan bersumber kepada aturan yang lebih tinggi yang pada akhirnya dapat dipertanggungjawabkan pada ketentuan UUD 1945.

Dalam kedudukan UUD 1945 sebagai norma hukum yang menempati kedudukan tertinggi, ia juga mempunyai fungsi kontrol, yaitu apakah setiap undang-undang, termasuk UUPA, sebagai produk hukum yang lebih rendah sesuai atau tidak dengan ketentuan UUD 1945.

Ditinjau dari perspektif Hukum Tata Negara, baik dari sudut tata cara pembentukannya, maupun dari sudut materi yang diaturnya yang melaksanakan lebih lanjut ketentuan hukum yang lebih tinggi, maka tidak ada alasan untuk meragukan keabsahannya sebagai undang-undang organik (pasal 5 jo pasal 20 jo pasal 33 UUD 1945).

Dari segi filosofis, terbukti bahwa setelah Bangsa Indonesia kembali kepada UUD 1945 pada tahun 1959, maka UUPA adalah undang-undang pokok pertama yang dibentuk, dan di dalam konsiderannya dengan tegas disebutkan bahwa Hukum Agraria Nasional harus mewujudkan sila-sila dari Pancasila. Dari uraian di muka telah tampak pengejawantahan dari Pancasila tersebut yang dituangkan dalam pasal-pasalnya, yaitu pasal 1, 6, 7, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 17, dan 49 UUPA.

B. Landasan Politik Hukum Pertanahan

Adapun UUPA sebagai pelaksanaan dari pasal 33 UUD 1945 adalah suatu hal yang sudah semestinya, karena pasal 33 ini terutama ayat (3) nya merupakan dasar hukum yang utama dari Hukum Tanah (Hukum Agraria). Ketentuan yang sama juga termuat dalam pasal 38 UUD 1950 yang berbunyi:

"Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat."

Penjelasan pasal 33 UUD 1945 tersebut menyebutkan sebagai berikut:

"Dalam pasal 33 tercantum dasar demokrasi ekonomi. Produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakat yang diutamakan, bukan kemakmuran orang-seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi. Perekonomian berdasar atas demokrasi, kemakmuran bagi segala orang. Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak harus dikuasai oleh Negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang-seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh di tangan orang-seorang.

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat." (LN 1959-75)

Teranglah dari Penjelasan itu bahwa kekuasaan yang diberikan kepada Negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu meletakkan kewajiban kepada Negara untuk sebagai yang dikatakan UUPA "mengatur pemilikan dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan Bangsa dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". (Konsiderans: "Berpendapat" huruf d).

Ketentuan lebih lanjut dari pasal 33 (3) UUD 1945 dirumuskan dalam pasal 2 UUPA, di mana dalam pasal 2 (1) UUPA dinyatakan bahwa:

> *"Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat."*

Dalam Memori Penjelasan, ketentuan ini digolongkan pada ketentuan dasar nasional hukum agraria yang baru. Hak menguasai dari Negara itu tidak saja didasarkan atas ketentuan pasal 1 dimana Negara dianggap sebagai organisasi kekuasaan rakyat, sebagai alat

[9] Prof. Boedi Harsono, "Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional", Jakarta, Universitas Trisakti 2002. hal. 8, 9

bangsa, tetapi dicarikan juga dasar hukumnya pada ketentuan pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar. Isi pasal tersebut telah kita ketahui di atas.

Dengan demikian maka pasal 2 UUPA memberikan sekaligus suatu tafsiran resmi interprestasi otentik mengenai arti perkataan "dikuasai" yang dipergunakan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-undang Dasar itu. Sebelum UUPA, ada sementara orang yang menafsirkan perkataan "dikuasai" itu sebagai "dimiliki", tetapi UUPA dengan tegas menyatakan bahwa perkataan tersebut bukan berarti dimiliki. Bahkan pengertian domein Negara dihapuskan oleh UUPA. "Asas domein" ... tidak dikenal dalam hukum agraria yang baru, demikian disebutkan dalam Memori Penjelasan angka II/2.

Memori Penjelasan angka II/2 menegaskan, bahwa perkataan "dikuasai" dalam pasal ini bukanlah berarti "dimiliki", akan tetapi pengertian yang memberi wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia, yang sebelumnya disebut sebagai Badan Penguasa pada tingkatan tertinggi untuk:

a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;

b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi dan lain-lainnya itu (dengan kata lain, menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas bumi dan lain-lainnya itu);

c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa (Segala sesuatu itu tentunya termasuk juga kekayaan alam yang terkandung di dalamnya). Penegasan mengenai arti perkataan "dikuasai" dinyatakan dalam pasal 2 ayat 2.

Akan tetapi dalam praktek pelaksanaan UUPA selama masa Orde Baru telah dijumpai kelemahan-kelemahan dan mungkin penyimpangan yang tidak sesuai dengan cita-cita luhur UUPA untuk mewujudkan demokrasi ekonomi seperti yang diamanatkan pasal 33 (3) UUD 1945. Lebih spesifik dalam kaitan dengan pelaksanaan Hukum

Tanah Nasional (HTN), Prof. Boedi Harsono, SH. mengakui ada kelemahan-kelemahan tersebut dengan menyatakan sebagai berikut[9]:

a. Tetapi karena adanya kelemahan dalam kelengkapan isi dan rumusan sebagai peraturannya, HTN selama masa orde baru, yang menyelenggarakan pembangunan berdasarkan kebijakan yang mengutamakan pertumbuhan, dalam pelaksanaannya memungkinkan penafsiran yang menyimpang dari semangat dan tujuan diadakannya peraturan yang bersangkutan.

b. Sehubungan dengan itu, pelaksanaan HTN selama masa orde baru seringkali dirasakan sebagai tidak menjamin perlindungan, bahkan menimbulkan rasa diperlakukan tidak adil bagi rakyat yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan. Padahal HTN jelas memuat rumusan asas dan ketentuan-ketentuan hukum yang memberikan perlindungan bagi siapapun yang menguasai tanah secara sah terhadap gangguan dari pihak manapun, termasuk gangguan dari pihak penguasa sekalipun, bilamana gangguan itu tidak ada dasar hukumnya.

III. UUPA DALAM ERA AMANDEMEN UUD 1945

A. TAP MPR No. XVI/MPR/1998

Pada masa mulainya era reformasi, MPR telah menetapkan sebuah ketetapan berupa TAP MPR No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam rangka Demokrasi Ekonomi. TAP MPR ini merupakan titik tolak tonggak baru Reformasi Ekonomi. Hal ini menunjukkan bahwa saat itu sudah terdapat kebijakan baru yang artinya kita tidak akan kembali kepada kebijakan pembangunan ekonomi Orde Baru yang lalu yang hanya berorientasi pada pertumbuhan ekonomi.

TAP MPR No. XVI/MPR/1998 ini antara lain menyatakan bahwa *Kebijakan ekonomi baru mencakup kebijaksanaan, strategi, dan pelaksanaan pembangunan yang mengutamakan kepentingan rakyat banyak sebagai wujud keberpihakan pada kelompok usaha kecil,*

[10] Lihat Arie Sukanti Sumantri, "Konsepsi yang Mendasari Hukum Tanah Nasional" Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap dalam mata kuilah Hukum Agraria pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok 17 September 2003, hal. 4.

menengah, dan koperasi, serta berfungsi sebagai pilar utama pembangunan ekonomi nasional tanpa mengabaikan peranan perusahaan-perusahaan besar. Pengelolaan dan pemanfaatan tanah serta sumber daya alam lainnya dilaksanakan secara adil dengan menghilangkan segala bentuk pemusatan pengusahaan dan kepemilikan dalam rangka pengembangan kemampuan ekonomi usaha kecil, menengah, koperasi serta masyarakat luas. Tanah sebagai basis usaha pertanian diutamakan penggunaannya bagi pertumbuhan pertanian rakyat.

B. TAP MPR No. IX/MPR/2001

Dengan terbitnya TAP MPR No. IX/MPR/2001 tanggal 9 November 2001 ini, maka semakin jelas arah kebijakan pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Sebagaimana diketahui bahwa pengaturan UUPA bukan hanya terbatas pada sumber daya tanah semata-mata, tetapi juga meliputi sumber daya alam yang lebih luas, yaitu air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Bahkan dalam batas-batas tertentu meliputi unsur-unsur dalam ruang angkasa.

Dalam perkembangan perundang-undangan nasional selama lebih 40 tahun yang lalu, sumber-sumber daya alam itu sudah mendapat pengaturan, yaitu:

1. Perairan :
   a. UU No. 4/1960 tentang Perairan Wilayah Indonesia
   b. UU No. 1/1973 tentang Landas Kontinen Indonesia
   c. UU No. 11/1974 tentang Pengairan
2. Perikanan : UU No. 9/1985 tentang Perikanan
3. Pertambangan :
   a. UU No. 44/1960 jo UU No. 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi
   b. UU No. 11/1967 tentang Ketentuan Pokok Pertambangan
4. Kehutanan :UU No. 5/1967 jo UU No. 41/1999 tentang Ketentuan Pokok Kehutanan
5. Sumber Daya Alam : UU No. 5/1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya
6. Penataan Ruang : UU No. 24/1992 tentang Penataan Ruang

Dengan terbitnya TAP MPR No. IX/MPR/2001 ini terdapat beberapa permasalahan yang belum terjawab pada saat itu, yaitu[10]:

Pertama, perdebatan mengenai cakupan wilayah implementasi dari pembaharuan yang hendak didorong. Apakah pembaharuan agaria hanya akan menyangkut aspek pertanahan *an-sich* atau juga meliputi seluruh aspek dari pengelolaan sumber daya alam?

Kedua, undang-undang yang mana yang hendak dilahirkan untuk menjadi dasar hukum operasional pelaksanaan TAP MPR No. IX/MPR/2001 ini nantinya? Apakah mengembalikan posisi Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) kepada posisi idealnya semula sebagai peraturan dasar bagi pengaturan masalah-masalah yang berhubungan dengan bumi, air, angkasa, dan segala kekayaan alam yang terkandung di atas maupun dalam perut bumi, atau justru proses marjinalisasi dan sterilisasi (pemandulan) UUPA 1960?

Permasalahan ini termasuk bidang politik hukum Pemerintah yang baru terjawab kemudian dalam Keppres No. 34 Tahun 2003.

C. Keppres No. 34 Tahun 2003

Dengan diterbitkannya Keppres 34 Tahun 2003 tanggal 31 Mei 2003, permasalahan tersebut sudah terjawab bahwa sesuai dengan ketentuan pasal 1 butir a Keppres tersebut. Pemerintah tidak berniat memarjinalkan UUPA 1960, akan tetapi hanya dilakukan penyempurnaan. Untuk itu Badan Pertanahan Nasional ditugaskan untuk melakukan langkah-langkah percepatan, antara lain:

1. Mengajukan Rancangan Undang-undang Penyempurnaan UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria;
2. Mengajukan Rancangan Undang-undang tentang Hak Atas Tanah; dan
3. Menyusun peraturan perundang-undangan lainnya di bidang pertanahan.

D. Amandemen ke-4 UUD 1945

Pada bulan Agustus 2002 yang lalu, MPR telah melakukan amandemen ke-4 UUD 1945. Akan tetapi, sasaran amandemen tidak tertuju kepada perubahan Politik Hukum Agraria Nasional, karena ketentuan pasal 33 (3) UUD 1945 yang menjadi landasannya masih tetap dipertahankan, kecuali penambahan pasal 33 ayat (4) dan (5). Dengan demikian kondisi ini berarti tolak pangkal perubahan agraria atau

penyempurnaan dalam bidang Hukum Tanah Nasional didasarkan pada TAP MPR No. XVI/MPR/1998 jo TAP MPR No. IX/MPR/2001.

E. Penyempurnaan UUPA

Di sini tidak digunakan istilah "revisi" atau "pembaruan" seperti yang digunakan oleh TAP MPR No. IX/MPR/2001, karena istilah-istilah ini mengandung konotasi yang dinilai kurang baik sehingga perlu diadakan "penggantian" atau perubahan". Dalam hal ini yang digunakan adalah istilah "penyempurnaan" dalam pengertian apa yang sudah baik ditingkatkan menjadi lebih baik lagi atau lebih sempurna.

Dalam rangka penyempurnaan UUPA ini terdapat beberapa faktor yang perlu diperhatikan, yakni:

1. Faktor Hukum

Disamping Pancasila sebagai landasan filosofis dan UUD 1945 sebagai landasan yuridis konstitusionalnya, maka landasan operasional penyempurnaan UUPA harus tetap merujuk kepada TAP MPR No. XVI/MPR/1998 jo TAP MPR No. IX/MPR/2001.

2. Faktor Kebijakan Desentralisasi (Otonomi Daerah)

Penyempurnaan UUPA harus mendukung kebijakan nasional dalam penyelenggaraan pemerintahan di bidang pertanahan yang disepakati untuk lebih dilimpahkan kepada Kabupaten dan Kota dalam rangka desentralisasi.

Kebijakan baru ini harus diartikan sebagai perkembangan kebijakan yang dinyatakan dalam pasal 2 UUPA, bahwa "*hak menguasai Negara itu pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat.*"

Dalam bagian Penjelasan dinyatakan, bahwa "*ketentuan tersebut adalah bersangkutan dengan asas otonomi dan medebewind dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Soal agraria menurut sifatnya dan pada asasnya merupakan tugas Pemerintah Pusat (pasal 33 ayat (3) UUD 1945). Dengan demikian pelimpahan wewenang untuk melaksanakan Hak Penguasaan Negara atas tanah itu adalah merupakan* medebewind."

Desentralisasi kewenangan tersebut harus tetap dalam lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia dan karenanya terbatas pada pelaksanaan Hukum Tanah Nasional dan tidak menyangkut kebijakan nasional.

3. Faktor Globalisasi

Dalam hal ini yang perlu mendapat upaya penyempurnaan antara lain:

a. Dunia usaha menuntut proses yang lebih mudah dalam tata cara memperoleh tanah dan kini sudah dilakukan dengan antara lain Keputusan Menteri Agraria No. 21 Tahun 1994.
b. Diarahkan untuk peningkatan masuknya modal dan investasi dari luar negeri.
c. Peningkatan jaminan kepastian hukum dalam penguasaan tanah, terutama dengan sistem publikasi pendaftaran tanah yang negatif sekarang ini diarahkan menuju sistem publikasi positip.

4. Faktor Sasaran Penyempurnaan

PELUANG BAGI PENYELESAIAN KONFLIK AGRARIA DI SUB SEKTOR PERTAMBANGAN UMUM[1]

Soenarto MSc[2]

ABSTRACT

Some of the decrees that manage agrarian sources overlap between one sector with the rest causes disruptions which in turn cause conflicts and the declining quality of the environment. The birth of Tap IX/MPR/2001 to regulate agrarian resources is said to be the way to resolve these conflicts.

PENDAHULUAN

UUD 1945 pasal 33 ayat 3 mengamanatkan bahwa "Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Dari pasal tersebut digariskan bahwa monopoli pengaturan, penyelenggaraan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan sumber daya alam serta pengaturan hubungan hukumnya ada pada negara. Penafsiran dari kalimat "dikuasai oleh negara" dalam ayat (2) dan (3) tidak selalu dalam bentuk kepemilikan tetapi utamanya dalam bentuk kemampuan untuk melakukan kontrol dan pengaturan serta memberikan pengaruh agar perusahaan tetap berpegang pada azas kepentingan mayoritas masyarakat dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dalam implementasinya, pengelolan sumberdaya alam yang berlangsung selama ini sering mengalami/ menimbulkan ketimpangan struktur pemilikan, penguasaan, penggunaan,

---

[1] Disampaikan dalam Konsultasi/Seminar Nasional yang diselenggarakan oleh Komnas HAM pada Tanggal 14-15 Januari 2004 di Carita.

[2] Direktorat Teknik Mineral dan Batubara, Departemen Pertambangan dan Energi Republik Indonesia

pemanfaatannya, serta berbagai konflik dan penurunan kualitas lingkungan. Disamping itu, peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya agraria dan sumberdaya alam saling tumpang tindih dan bertentangan.

Menyadari akan hal tersebut, maka dikeluarkanlah **KETETAPAN MPR Nomor IX Tahun 2001 tentang "PEMBARUAN AGRARIA DAN PENGELOLAAN SUMBERDAYA ALAM". TAP MPR** ini antara lain mengamanatkan bahwa pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam harus dilaksanakan dengan prinsip-prinsip:

a. Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
b. Menghormati dan menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia;
c. Menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum;
d. Rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumberdaya manusia Indonesia;
e. Mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat;
f. Mewujudkan keadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfataan dan pemeliharaan sumberdaya dan sumberdaya alam;
g. Memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan dukung lingkungan;
h. Melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
i. Meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antarsektor pembangunan dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam;
j. Mengakui dan menghormati hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumberdaya agraria dan sumberdaya alam;
k. Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah propinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu;
l. Melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah propinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan manajemen sumberdaya agraria dan sumberdaya alam.

Konflik Agraria di Subsektor Pertambangan Umum

Pengelolaan usaha pertambangan umum juga tidak luput dari permasalahan keagrariaan/pertanahan. Konflik masalah pertanahan/kewilayahan yang sering terjadi di sub sektor pertambangan antara lain:

- Tumpang tindih pemanfataan lahan dengan sektor lain seperti kehutanan, perkebunan, kelautan, pertanian dll;
- Permasalahan ganti rugi lahan dengan pemegang hak atas tanah;
- Hak ulayat.

Peraturan Perundangan Sub Sektor Pertambangan Umum Yang Berkaitan Dengan Penguasaan Dan Kewilayahan

Landasan hukum pengelolaan sumberdaya alam adalah UUD 1945 pasal 33, yang kemudian, khusus untuk pengelolaan sumberdaya mineral, dijabarkan lebih konkrit didalam UU No.11 Tahun 1967 dan PP No. 75 Tahun 2001.

Beberapa pasal didalam Undang-undang Nomor 11 tahun 1967 yang berkaitan dengan masalah penguasaan dan kewilayahan/agraria adalah:

Pasal 1

Semua bahan galian yang terdapat dalam wilayah hukum Pertambangan Indonesia yang merupakan endapan-endapan alam sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah kekayaan Nasional bangsa Indonesia dan oleh karenanya dikuasai dan dipergunakan oleh Negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran Rakyat.

Pasal 2, huruf k:

Wilayah hukum pertambangan Indonesia: seluruh kepulauan Indonesia, tanah di bawah perairan Indonesia dan paparan benua (*continental shelf*) kepulauan Indonesia;

Wilayah hukum pertambangan Indonesia sebagaimana pasal 2 huruf k di atas dirasa perlu mengingat sifat keberadaan sumberdaya mineral yang berada di dalam tanah dan tidak dapat dilihat langsung dengan mata.

Untuk dapat membedakan berbagai jenis tahapan kegiatan pertambangan, maka dalam pasal 14 UU No. 11 Tahun 1967 ditetapkan bahwa usaha pertambangan bahan-bahan galian dapat meliputi: penyelidikan umum, eksplorasi, eksploitasi, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan, serta penjualan.

Sesuai namanya, Usaha Pertambangan Penyelidikan Umum dan Eksplorasi merupakan kegiatan survey yang selalu berpindah-pindah, tidak memanfaatkan lahan untuk jangka lama, dan sangat sedikit merusak dan merubah kondisi alam, sehingga seharusnya masalah pertanahan berkaitan dengan tahapan usaha pertambangan tersebut tidak ada atau sangat sedikit. Usaha pertambangan yang menggunakan lahan cukup lama yaitu tahap eksploitasi dan pengolahan/ pemurnian.

UU No. 11/1967 juga telah menggariskan daerah-daerah mana yang tidak diperbolehkan ada kegiatan pertambangan, sebagaimana tercantum dalam pasal-pasal berikut ini:

Pasal 16, ayat:

(2) Pekerjaan usaha pertambangan berdasarkan suatu kuasa pertambangan tidak boleh dilakukan di wilayah yang tertutup untuk kepentingan umum dan pada lapangan sekitar lapangan-lapangan dan bangunan-bangunan pertanahan.

(3) Wilayah pekerjaan usaha pertambangan berdasarkan suatu kuasa pertambangan tidak meliputi:
- Tempat-tempat kuburan, tempat-tempat yang dianggap suci, pekerjaan-pekerjaan umum, misalnya jalan-jalan umum, jalan kereta api, saluran air, listrik, gas dan sebagainya;
- Tempat-tempat pekerjaan usaha pertambangan lain;
- Bangunan-bangunan, rumah tempat tinggal atau pabrik-pabrik beserta tanah-tanah pekarangan sekitarnya, kecuali dengan izin yang berkepentingan.

(4) Dalam hal dianggap sangat perlu untuk kepentingan pekerjaan usaha pertambangan berdasarkan suatu kuasa pertambangan, pemindahan sebagaimana termaksud dalam ayat (3) pasal ini dapat dilakukan atas beban pemegang kuasa pertambangan dan setelah diperoleh izin dari yang berwajib.

Hubungan antara pemegang hak/kuasa pertambangan dengan hak-hak atas tanah baik menyangkut prosedur sebelum memulai kegiatan, kewajiban kedua belah pihak, hingga masalah penyelesaian sengketa, diatur sebagaimana pasal 25, 26, dan 27 yaitu:

Pasal 25, ayat:

(1) Pemegang kuasa pertambangan diwajibkan mengganti kerugian akibat dari usahanya pada segala sesuatu yang berada di atas tanah kepada yang berhak atas tanah di dalam lingkungan daerah kuasa pertambangan maupun di luarnya, dengan tidak memandang apakah perbuatan itu dilakukan dengan atau tidak dengan sengaja, maupun yang dapat atau tidak dapat diketahui terlebih dahulu.

Pasal 26

Apabila telah didapat izin pertambangan atas sesuatu daerah, atau wilayah menurut hukum yang berlaku, maka kepada mereka yang berhak atas tanah diwajibkan memperbolehkan pekerjaan pemegang kuasa pertambangan atas tanah bersangkutan atas dasar mufakat kepadanya:

a. Sebelum pekerjaan dimulai, dengan diperlihatkannya surat kuasa pertambangan atau salinanya yang sah, diberitahukan tentang maksud dan tempat pekerjaan-pekerjaan itu akan dilakukan;

b. Diberi ganti kerugian atau jaminan ganti kerugian itu terlebih dahulu.

Pasal 27, ayat:

(1) Apakah telah ada hak tanah atas sebidang tanah yang bersangkutan dengan wilayah kuasa pertambangan, maka kepada yang berhak diberikan ganti rugi yang jumlahnya ditentukan bersama antara pemegang kuasa pertambangan dan yang mempunyai hak atas tanah tersebut atas dasar musyawarah dan mufakat, untuk penggantian sekali atau selama

hak itu tidak dapat dipergunakan.

(2) Jika yang bersangkutan tidak dapat mencapai kata mufakat tentang ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pasal ini, maka penentuannya diserahkan kepada Menteri.

(3) Jika yang bersangkutan tidak dapat menerima penentuan Menteri tentang ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) pasal ini, maka penentuannya diserahkan kepada Pengadilan Negeri yang daerah hukumnya meliputi daerah/wilayah yang bersangkutan.

(4) Ganti rugi yang dimaksud pada ayat (1), (2) dan (3) pasal ini beserta segala biaya yang berhubungan dengan itu dibebankan kepada pemegang kuasa pertambangan yang bersangkutan.

(5) Apabila telah diberikan kuasa pertambangan pada sebidang tanah yang diatasnya tidak terdapat hak tanah, maka atas sebidang tanah tersebut atau bagian-bagiannya tidak dapat diberi hak tanah kecuali dengan persetujuan Menteri.

Lebih lanjut, dalam PP No. 75 Tahun 2001 Tentang "PERUBAHAN KEDUA ATAS PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 32 TAHUN 1969", mekanisme persetujuan permohonan Kuasa Pertambangan, yang antara lain mengharuskan dilakukannya pengumuman setempat atau pemberitahuan dan persetujuan dari daerah/masyarakat yang berada pada wilayah yang dimohon, diatur dalam pasal 17:

Pasal 17

(1) Sebelum Menteri atau Gubernur sesuai kewenangannya menyetujui permohonan Kuasa Pertambangan Eksplorasi dan atau Kuasa Pertambangan Eksploitasi, terlebih dahulu:

a. Menteri sesuai kewenangannya meminta pendapat dari Gubernur dan Bupati/Walikota dimana usaha pertambangan itu berada;

b. Gubernur sesuai kewenangannya meminta pendapat dari Bupati/Walikota dimana usaha pertambangan itu berada.

(2) Mereka yang mempunyai hak atas tanah dan/atau mereka yang berkepentingan yang akan mendapat kerugian karena adanya pemberian Kuasa Pertambangan dapat mengajukan keberatan kepada Bupati/Walikota dimana usaha pertambangan itu berada paling lambat dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan sesudah dikeluarkannya surat permintaan pendapat mengenai Kuasa Pertambangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).

(3) Bupati/Walikota dimana usaha pertambangan itu berada menyampaikan keberatan kepada Menteri atau Gubernur sesuai kewenangannya dalam waktu sesingkat-singkatnya dengan disertai berita acara yang memuat alasan-alasan dari keberatan tersebut.

(4) Keberatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) dapat diterima oleh Menteri atau Gubernur sesuai kewenangannya, apabila usaha pertambangan tersebut nyata-nyata akan merugikan rakyat/penduduk setempat.

(5) Jika dalam waktu paling lambat 4 (empat) bulan setelah tanggal dikirimnya permintaan pendapat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Menteri atau Gubernur tidak menerima pernyataan keberatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), maka Bupati/Walikota yang bersangkutan dianggap telah menyatakan tidak adanya keberatan atas permintaan Kuasa

KONFLIK AGRARIA DI WILAYAH PERKEBUNAN: RANTAI SEJARAH YANG TAK BERUJUNG

Syaiful Bahari[1]

ABSTRACT

Agrarian conflicts that have been going on at plantation areas is a picture of conflict that was the legacy of colonialism in Indonesia. These conflicts seemed untouchable in the context of the current policies. For the implementing the agrarian reforms as the overall solution to existing conflicts at the plantations, then the plantation itself has to become the main object for land reform.

PETA KONFLIK DI PERKEBUNAN

Dilihat dari sebarannya, konflik agraria yang kini terjadi di seluruh pelosok tanah air sebagian besar berada di sekitar wilayah perkebunan baik perkebunan swasta maupun negara. Dibandingkan dengan konflik agraria yang terjadi di wilayah atau sektor lainnya, perkebunan menempati urutan kedua setelah konflik agraria yang berkaitan dengan sarana umum, kemudian disusul dengan perumahan mewah/kota baru, industri, bendungan/pengairan, pariwisata dan kehutanan, sarana militer, pertambangan dan sarana pemerintahan, dan terakhir pertambakan. Di bawah ini adalah sebagian data yang tercatat mengenai peta dan urutan konflik

[1] Penulis adalah Wakil Direktur Eksekutif Sekretariat Bina Desa.

Peta Konflik Agraria di Berbagai Sektor Tahun 1985 - 2001

No	Sektor	Jumlah
1	Sarana umum	259
2	Perkebunan	254
3	Perumahan/Kota baru	200
4	Industri	90
5	Bendungan/Pengairan	75
6	Pariwisata	70
7	Kehutanan	70
8	Sarana militer	37
9	Pertambangan	36
10	Sarana pemerintahan	36
11	Pertambakan	25

agraria yang terjadi sampai tahun 2001.

Menurut data yang dikeluarkan Dirjen Bina Produksi Perkebunan, sampai dengan Agustus 2003 terdapat 575 kasus di wilayah perkebunan. Sejumlah 225 kasus terjadi pada perkebunan swasta dan 350 kasus pada PTPN. Kasus-kasus tersebut terjadi di 20 provinsi, terbanyak di Provinsi Sumatera Utara dengan 298 kasus atau 52% dari total kasus yang ada. Dari semua kasus yang disebutkan di atas, sebagian besar terkait dengan sengketa lahan yaitu 544 kasus (95%), hanya sebagian kecil saja yang menyangkut penjarahan produksi dan perusakan tanaman yakni sebanyak 31 kasus (5%)[2]. Artinya, mayoritas konflik yang terjadi antara petani dan perkebunan lebih didasari masalah-masalah hak atas penguasaan tanah, bukan kriminal sebagaimana yang sering kali dinyatakan pemerintah.

Tidak terbatas pada banyaknya jumlah kasus dan luasnya areal yang disengketakan, konflik antara petani dan perkebunan pun sering kali berakhir dengan kekerasan yang mengakibatkan jatuhnya korban jiwa dan harta benda di pihak petani. Bina Desa mencatat sejumlah peristiwa kekerasan yang terjadi di wilayah perkebunan (Sulawesi Selatan, Jawa Barat, dan Jawa Timur) yang berkaitan dengan konflik agraria selama tahun 2003, yaitu sebagai berikut:

- Jumlah petani yang meninggal akibat penembakan aparat kepolisian 4 orang.
- Jumlah petani yang ditangkap/ditahan 51 orang.
- Jumlah petani yang kena luka tembak 22 orang.
- Jumlah petani yang rumah dan harta bendanya dirusak/dibakar 7030 orang.

Jumlah ini belum mencakup kasus-kasus yang terjadi pada tahun 2004 yang menewaskan 4 petani Manggarai, NTT, yang ditembak aparat kepolisian karena menuntut pembebasan teman-temannya sesama petani sebagai ekses dari pembabatan kebun kopi rakyat oleh pemerintah daerah.

Konflik agraria di perkebunan tidak saja menghadapkan pihak perkebunan dengan petani penggarap, tapi juga berhadapan dengan masyarakat adat. Pembukaan lahan perkebunan baru di Sumatera, Sulawesi, Kalimantan, dan Papua semakin menambah deretan panjang kasus-kasus konflik agraria di Indonesia. Setelah menghadapi keterbatasan lahan di Jawa dan Bali, ekspansi mereka diarahkan ke wilayah kehutanan. Areal konversi lahan hutan yang kemudian dijadikan lahan perkebunan semakin meningkat setiap tahunnya. Pada tahun 1996, pemerintah telah mengalokasikan 9,13 juta ha kawasan hutan di Kalimantan, Sulawesi, dan Papua Barat untuk pengembangan perkebunan besar kelapa sawit. Pada tahun 1999, total areal hutan yang secara prinsip telah disetujui untuk dikonversi menjadi areal perkebunan kelapa sawit dan karet seluas 8,55 juta ha. Dari luasan tersebut 4,60 juta ha telah dikonversi[3].

Dalam proses konversi, baik pemerintah maupun perusahaan perkebunan pada umumnya tidak memperhatikan keberadaan masyarakat adat yang secara turun-temurun telah menggantungkan hidupnya dari ekosistem hutan. Mereka kehilangan sumber penghidupannya setelah hutan dialihfungsikan menjadi perkebunan besar. Hal ini memicu perlawanan masyarakat adat sejak tahun 1980-an. Masih segar dalam ingatan kita ketika ratusan masyarakat Dayak menyerbu dan membakar kantor-kantor perkebunan karena hutan yang menjadi tempat penghidupan mereka dibabat dan diubah menjadi perkebunan sawit. Masih banyak lagi kasus-kasus yang serupa antara pihak perkebunan dengan masyarakat adat.

NEGARA DAN PERKEBUNAN

Konflik agraria di wilayah perkebunan bukanlah fenomena

[2] Dirjen Bina Produksi Perkebunan-Deptan, "Konflik Dalam Lingkungan Usaha Perkebunan Besar: Dampak dan Penanganannya." Makalah dalam Diskusi Panel Harian Kompas, Jakarta, September 2003.

[3] Boedhi Wijardjo dan Dadang Trisasongko. *RUU Perkebunan : Melestarikan Eksploitasi dan Ketergantungan.* RACA Institute, 2001.

yang sama sekali baru. Konflik ini merupakan warisan masa lalu dan telah berakar sejak masa kolonial. Pada pertengahan abad ke-19 kehadiran perkebunan besar yang diperkenalkan oleh pemerintah kolonial Belanda pada akhirnya menuai serangkaian perlawanan petani di Jawa, seperti Gerakan Haji Rifangi di Pekalongan (1860), Gerakan Mangkuwijoyo di Desa Merbung, Klaten (1865), Gerakan Tirtowiat di Desa Bakalan, Kartosuro (1886), Peristiwa Srikaton di Desa Girilayu, Karanganyar (1888), Pemberontakan Petani Banten (1888), Pemberontakan Petani Candi Udik (1892), dan Peristiwa Gedangan (1904).

Perkebunan besar adalah produk dari sistem ekonomi politik dunia yang masih bertahan hingga sekarang. Ia lahir dari rahim ekonomi kapitalis global yang eksploitatif dan penuh dengan kekerasan. Perkebunan merupakan alas bagi pertumbuhan kapitalisme industri yang mulai tumbuh dan berkembang di daratan Eropa pada awal abad ke-18. Karena itu, untuk memahami konflik agraria dengan tingkat eksploitasi dan kekerasan yang tinggi di wilayah perkebunan, tidak cukup hanya dengan melihat dari sudut pandang hukum atau undang-undang semata, tapi harus dilihat dari perspektif ekonomi politik yang akan mengungkap bahwa dimensi kekerasan struktural dalam setiap konflik selalu melibatkan aparatus negara karena pada dasarnya hukum adalah produk dari sistem politik dan sistem politik merupakan produk dari corak produksi (*mode of production*) dan formasi sosial (*social formation*) suatu masyarakat. Di sini penting untuk melihat bagaimana peran negara dan kelas pemodal dalam menciptakan dan mempertahankan perkebunan besar. Dengan demikian, kita bisa memahami mengapa sistem perkebunan besar masih tetap bertahan sampai sekarang dan mengapa sistem tersebut selalu menciptakan kekerasan dan menyingkirkan masyarakat dari sumber penghidupannya.

Watak eksploitatif dan kekerasan yang ada dalam sistem ekonomi perkebunan besar (*plantation estate economy*) pada dasarnya merupakan bagian inheren dari sistem ekonomi perkebunan itu sendiri yang digerakkan oleh modal besar, teknologi modern, dan pasar ekspor. Sebagaimana yang dicatat oleh Gunawan Wiradi yang merujuk pada Becford (1979), Mandle (1983), dan Breman (1997)[4], bahwa perkebunan besar memiliki ciri-ciri umum, yaitu :

- Sistem ekonomi perkebunan besar ditopang oleh dominasi pemikiran bahwa ekspor komoditas pertanian harus diprioritaskan demi pertumbuhan ekonomi nasional.
- Perkebunan besar menguasai tanah yang luasnya tak terbatas atau tidak dibatasi.
- Kebutuhan tenaga kerja sangat besar, jauh melebihi suplai tenaga kerja yang ada di pasar. Karena itu, diciptakanlah mekanisme *ekstra-pasar* atau *non-pasar* (budak belian, kuli kontrak, transmigrasi, dan sejenisnya).
- Pengelolaan perkebunan besar sangat ketat dan cenderung bengis. Birokrasi yang ketat dan bengis ini oleh Breman disebut plantokrasi.
- Birokrasi perkebunan besar tidak terjangkau oleh kontrol sosial, karena perkebunan besar merupakan *enclave* yang terisolasi dari masyarakat (kecuali tebu di Jawa).

Perkebunan besar dan negara merupakan dua institusi yang saling terkait erat dan berdampingan. Di satu pihak, negara menggunakan perkebunan besar sebagai alat penghasil devisa dan pertumbuhan ekonomi nasional, di pihak lain perkebunan besar juga menggunakan negara sebagai alat kekuasaan mereka untuk memperbesar kekuasaan ekonominya. Hal yang menarik untuk diamati adalah, setiap kali terjadi pergantian rezim, sistem perkebunan besar tetap bisa bertahan, bahkan hampir tidak bisa disentuh oleh rezim yang baru.

Di Indonesia, hubungan antara negara dan perkebunan besar bisa dilihat sejak abad ke-19. Perkebunan telah dipercaya menjadi instrumen negara untuk menghasilkan surplus ekonomi dan devisa negara. Diterapkannya sistem Tanam Paksa (*cultuurstelsel*) oleh pemerintah kolonial Belanda pada tahun 1830-an dengan perkebunan komoditas ekspor menjadi lokomotif pertumbuhan ekonomi di tanah jajahan, telah menyelamatkan negeri Belanda dari krisis ekonomi dan

[4] Gunawan Wiradi. "Perkebunan dalam Wacana Semangat Pembaruan." Makalah dalam Lokakarya yang diselenggarakan oleh Pusat Kajian Agraria, IPB, 4 Maret 2000.

[5] Mochammad Tauchid. *Masalah Agraria: Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia.* Jakarta: Penerbit Tjakrawala, 1952.

hutang yang ditinggalkan VOC. Selama periode 1832-1867, perkebunan telah mendatangkan saldo keuntungan sebesar 823 juta gulden dan 287 juta gulden selama periode 1867-1877. Sekitar 15% penghasilan nasional Negeri Belanda diperoleh dari Indonesia. Kekayaan nasional Belanda 25% ditanamkan di Indonesia terutama di sektor perkebunan yang merupakan 75% dari modal seluruhnya yang ada, di samping modal Inggris, Perancis, dan Belgia 19% serta Amerika 3%[5].

Ketika undang-undang agraria yang baru dikeluarkan pada tanggal 9 April 1870 oleh Menteri Jajahan De Waal atau dikenal dengan *Agrarische Wet*, sebagai pengganti undang-undang dan peraturan agraria yang lama, maka eksistensi perkebunan makin menguat dan kekuasaannya makin meluas. Undang-undang tersebut memberikan legalitas dan jaminan yang lebih luas kepada kepentingan modal besar swasta untuk menanamkan modalnya di sektor pertanian dan perkebunan dengan memberikan kesempatan kepada mereka untuk mendapatkan tanah dengan jaminan dan perlindungan akan perkembangannya. Inilah awal terjadinya liberalisasi sistem agraria di Indonesia yang membuat perkebunan besar menjadi penguasa tunggal atas sebagian besar tanah di Indonesia.

Ekspansi perkebunan besar swasta di pulau Jawa dan Sumatera telah berdampak pada ketimpangan dalam penguasaan tanah. Sebagai contoh, setelah pemberlakuan Agrarische Wet 1870, luas tanah konsensi yang dikuasai perkebunan besar di Sumatera Timur mencapai 30% dari seluruh luas tanah yang ada, sedang tanah pertanian rakyat hanya kurang lebih 8% saja, di antaranya 6% untuk pertanian pangan. Tanah konsensi seluas itu dimiliki oleh 257 pemegang konsensi bangsa Belanda dan 197 oleh bangsa asing lainnya (Amerika, Belgia, dan Inggris). Letak tanah konsensi pada umumnya berada di lokasi yang baik dengan tingkat kesuburan yang produktif. Tanah yang mereka kuasai dalam jumlah besar ternyata tidak semuanya mereka tanami, seperti tanah konsensi yang luasnya 627.000 ha untuk perkebunan tembakau, ternyata hanya ditanami seluas 394.000 ha. Sisanya dijadikan tanah cadangan dan ditelantarkan selama berpuluh-puluh tahun.

Sangat kontras bila dibandingkan dengan luas lahan untuk pertanian rakyat. Tanah pertanian rakyat

hanya seluas 192.000 ha atau hanya 6% saja dari luas tanah di Sumatera Timur, bandingkan dengan tanah konsesi yang luasnya mencapai 888.000 ha (30%). Tanah seluas itu dimaksudkan untuk menghidupi sekitar 1.500.000 orang atau kurang lebih 300.000 keluarga. Ketimpangan penguasaan tanah ini menciptakan kesengsaraan dan kemelaratan rakyat karena tidak cukupnya tanah untuk memenuhi kebutuhan pangan sehingga terpaksa setiap tahun pemerintah setempat mengimpor beras dari luar negeri sebanyak 150.000 ton.

Setelah Indonesia meraih kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945, banyak perkebunan Belanda, Inggris, dan pengusaha asing lainnya diambilalih oleh rakyat dan diubah menjadi pemukiman dan lahan pertanian pangan. Namun, dua tahun setelah itu, pada bulan Juli 1947 bersamaan dengan Agresi Militer Belanda I, perkebunan besar bangkit kembali dan merampas kembali tanah-tanah yang telah digarap rakyat. Mereka mengusir ratusan keluarga petani dari tanah-tanah yang mereka klaim sebagai milik mereka sebelum perang. Akibatnya, di beberapa daerah terjadi kerusuhan sosial yang kemudian pada puncaknya memicu revolusi sosial di Jawa dan Sumatera pada tahun 1948. Dan semua gejolak ini kemudian berakhir dengan disepakatinya KMB yang salah satunya adalah pemerintah Republik diwajibkan mengembalikan tanah-tanah perkebunan Belanda, Inggris, dan Amerika.

Pada saat pemerintahan Sukarno digulingkan dan diambil alih oleh Orde Baru, langkah pertama yang dilakukan pemerintahan Suharto adalah mengeluarkan UU No. 1 tahun 1960 tentang Penanaman Modal Asing, termasuk di dalamnya mengembalikan kekuasaan perkebunan besar dalam menjalankan roda perekonomian nasional. Pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid, meskipun beliau telah menginstruksikan agar 40% tanah perkebunan didistribusikan kepada petani, tetap saja tidak pernah ada realisasinya. Bahkan sebaliknya, pihak perkebunan mendemo Gus Dur dengan mengerahkan buruh perkebunan ke DPR untuk menentang kebijakan tersebut.

Tidak hanya sampai di situ, perkebunan dengan kekuasaannya mempengaruhi Pemda, Pangdam, dan juga institusi-institusi keagamaan seperti MUI untuk mendukung eksistensinya, meminta

aparat keamanan dan tokoh-tokoh agama turut mengecam petani dalam konflik agraria, dengan tuduhan penjarahan. Contoh kasus, MUI Jawa Timur mengeluarkan fatwa bahwa mengambil tanah milik orang lain adalah haram. Fatwa ini kemudian menimbulkan reaksi dari petani dan aktivis gerakan Reforma Agraria. Di sini, sekali lagi terbukti bahwa perkebunan besar mempunyai posisi tawar yang kuat atau bahkan mempunyai kekuasaan yang cukup besar dalam mengendalikan arah politik suatu negara, terutama negara-negara yang masih bercorak agraris seperti Indonesia.

PERKEBUNAN DAN AGENDA REFORMA AGRARIA

Sudah dua abad lamanya, potret struktur dan permasalahan agraria di Indonesia hampir sama sekali tidak berubah. Bahkan sudah lima kali pergantian kekuasaan setelah kemerdekaan pun tidak memberikan tanda-tanda terjadinya perombakan dan penataan struktur penguasaan agraria yang adil dan merata. Pangkal persoalannya satu dan sama dalamnya sepanjang sejarah, yakni negara masih berkepentingan mempertahankan perkebunan besar sebagai salah satu pilar pembangunan ekonomi nasional. Perkebunan besar masih dianggap sebagai sektor primadona dalam pengumpul devisa negara yang rata-rata mencapai 4-5 milyar dollar AS pada tahun-tahun terakhir.

Tak ada perubahan yang signifikan atas posisi perkebunan besar dalam peta ekonomi-politik nasional dari dulu sampai sekarang. Sampai tahun 1993, perkebunan besar menguasai sekitar 3,80 juta ha tanah. Tanah seluas itu dikuasai oleh 1206 perusahaan patungan (388 perusahaan negara/BUMN, 709 perusahaan swasta, 48 perusahaan asing, 21 perusahaan patungan, dan 40 BUMD). Data yang lain menunjukkan bahwa 470 perusahaan perkebunan menguasai 56,3 juta ha lahan hutan dalam bentuk konsesi kehutanan atau rata-rata setiap perusahaan memiliki konsesi seluas 120.000 ha. Hampir sama polanya dengan perkebunan di masa kolonial, yakni tidak semua tanah yang dikuasai perkebunan digarap dan ditanami atau dengan kata lain ada tanah yang ditelantarkan. Pada tahun 1997/1998, jumlah kebun perkebunan besar adalah 1338 kebun. Dari jumlah tersebut sebanyak 252 kebun merupakan kebun terlantar.

Sementara pada periode yang sama, hampir 50% rumah tangga petani hanya menguasai lahan kurang dari 0,5 Ha. Ada 22.856.254 jiwa (84%) memiliki tanah kurang dari 1 Ha, dengan proporsi luas tanah yang dikuasai sekitar 31% dari total luas tanah pertanian yang ada. Sedangkan yang memiliki tanah lebih dari 1 hektar berjumlah 4.421.746 jiwa (16%) dengan proporsi penguasaan tanah seluas 69%.

Jadi, bila dilihat secara makro, konflik agraria yang terjadi di Indonesia merupakan konflik berdimensi historis-struktural yang penyelesaiannya harus dilakukan dengan mengubah paradigma pembangunan ekonomi-politik nasional. Perombakan dan perubahan hukum atau undang-undang agraria yang mengarah pada pelaksanaan Reforma Agraria, termasuk upaya memperbaiki UUPA 1960, tanpa ada upaya perubahan pilihan sistem ekonomi-politik kerakyatan, semua itu tidak akan pernah berhasil.

Salah satu agenda dalam paradigma ekonomi-politik kerakyatan adalah dihapuskannya dominasi dan monopoli perkebunan besar atas penguasaan sumber-sumber agraria, atau dengan kata lain diakhirinya sistem *plantation estate economy* di tanah air. Di sini secara tegas dinyatakan bahwa Reforma Agraria tidak akan pernah bisa dijalankan

AGENDA NEOLIBERAL
MENYUSUP MELALUI KEBIJAKAN AGRARIA DI INDONESIA[1]

Achmad Ya'kub[2]

ABSTRACT

Ever since the effectiveness of TAP MPR No. IX/2001, the apprehension that a group of people would push their "capitalist" agendas to ensure their legality in controlling and exploiting the natural resources becomes more of a reality. This becomes obvious with various agrarian rulings that "follow" TAP such as drafts of law, decrees, and presidential orders that clearly go against and kill the spirit of UUPA No. 5/1960 and 1945 Constitution Article 33 clause 3.

PENDAHULUAN

Menarik pernyataan yang dilontarkan oleh Gubernur DKI Jakarta Sutiyoso atas kebijakan penggusuran yang dilakukan pada akhir tahun 2003 lalu, "sebagai Gubernur, saya malu pada orang asing yang datang ke Jakarta. Setelah keluar dari bandara (Soekarno-Hatta Cengkareng), mereka langsung disuguhi pemandangan pemukiman kumuh di wilayah banjir kanal." Simak juga, "Pemerintah tidak harus mengganti rugi korban penggusuran. Tidak ada satu pun dari warga korban gusuran itu yang merupakan warga DKI Jakarta. Mereka adalah pendatang yang menyerobot tanah orang lain. Kenapa dipikirkan."[3] Itu adalah

---

[1] Tulisan ini banyak didasarkan pada dokumen-dokumen, pandangan dan sikap dasar, pernyataan sikap serta komunike bersama yang dikeluarkan oleh Federasi Serikat Petani Indonesia (FSPI). Juga diperkaya dengan tulisan penulis yang diterbitkan pada kursus-kursus bahaya neoliberalisme bagi petani yang secara reguler dilakukan oleh Federasi Serikat Petani Indonesia (FSPI).

[2] Penulis adalah mantan Sekretaris Jenderal Serikat Petani Sumatera Salatan (SPSS), Deputi Pengkajian Kebijakan Federasi Serikat Petani Indonesia (FSPI).

[3] Medium edisi 24 Desember-6 Januari 2004

realitas bagaimana pemerintah di ibukota Negara Republik Indonesia ini menyelesaikan persoalan perebutan tanah/lahan terhadap warganya. Hal tersebut dilakukan di hadapan kita semua dengan begitu banyak media massa cetak maupun elektronik yang dalam sekejap dapat menyiarkan apa yang terjadi secara langsung atau berselang beberapa jam saja ke seantero nusantara ini, politik bumi hangus adalah pilihannya.

Terbayang oleh kita, bagaimana tindakan pemerintah jika konflik pertanahan tersebut terjadi di wilayah perdesaan/ hutan yang jauh dari jangkauan publik, jauh dari hiruk pikuk media massa? Mungkin catatan dua konflik ini dapat memberikan sedikit pandangan. *Pertama*, peristiwa penyerbuan, penembakan, dan pembunuhan atas petani dan masyarakat adat Kajang, Kabupaten Bulukumba yang sedang melakukan aksi menuntut hak atas tanah yang telah dirampas/ diserobot oleh PT London Sumatera (PT LONSUM) dan digunakan sejak tahun 1980-an sebagai perkebunan karet. Saat itu sekitar pukul 14.00 WIB tanggal 21 Juli 2003, data sementara mengatakan bahwa peristiwa itu telah mengakibatkan 4 orang tewas, 20 orang luka-luka, serta 24 orang ditangkap.[4] *Kedua,* peristiwa pada tanggal 12 Agustus 2003, terjadi sebuah insiden dalam sebuah operasi bernama Operasi Wana Laga Lodaya yang dilakukan oleh 1 Batalyon DALMAS POLDA JABAR, 190 orang PERHUTANI unit III Jawa Barat , 1 Batalyon BRIMOB, BKSDA dan beberapa intansi yang terkait dengan kehutanan, serta Departemen Kehutanan sebagai penanggung jawab operasi, mendatangi beberapa wilayah lahan pertanian masyarakat dan memasuki kampung-kampung tempat tinggal petani anggota Serikat Petani Pasundan. Operasi ini dilaksanakan dengan bersenjata lengkap, senjata laras panjang, pistol, juga peta lokasi dan daftar orang sebagai target operasi.[5]

Kejadian dalam catatan di atas adalah peristiwa yang terjadi pada saat situasi politik Indonesia semakin terbuka, bagaimanakah kejadian itu jika konflik itu terjadi pada situasi kepemimpinan Orde Baru yang dikenal "berdarah dingin" dalam menanggapi aksi-aksi rakyat dalam menegakkan haknya. Secara permukaan anatomi konflik agraria pada masa Orde Bbaru disebabkan oleh ekspansi perusahaan industri, ekspansi perusahan agro-industri, ekspansi perusahaan industri pariwisata, proyek-proyek pemerintah untuk "kepentingan umum"[6] kesemuanya dalam rangka menguasai, memanfaatkan, mengeksploitasi, dan mengelola kekayaan alam yang terkandung didalamnya maupun di permukaan baik berupa pertambangan, air terjun, atau pun pemandangan seperti pada industri pariwisata.

Munculnya ribuan kasus konflik agraria dalam kurun waktu puluhan tahun terutama sejak Orde Baru berkuasa- telah menyebabkan terjadinya konsentrasi penguasaan terhadap sumber-sumber agraria yang tentunya menyebabkan ketimpangan dan ketidakadilan dalam struktur agraria. Sementara Undang-Undang Pokok Agraria 1960 yang diharapkan sebagai payung hukum untuk membongkar ketidakadilan tersebut menjadi *dead letter*[7], justru makna filosofis dan kesejatiannya di bolak-balik oleh penguasa orde baru yang berpihak kepada modal. Hal inilah yang memicu rakyat untuk mengambil langkah sendiri dalam merebut kembali haknya, yang dalam prosesnya dapat dipastikan selalu terjadi pelanggaran hak asasi manusia.

Dengan demikian, sudah tentu untuk memahami persoalan konflik tanah - sebagai alas dari kekayaan alam - yang paling dominan terjadi dalam konflik agraria itu tidak berhenti pada kekerasan yang digunakan sebagai alat untuk memenangkan konflik. Karena dalam konflik agraria tersebut terkandung soal-soal kedaulatan, sosial, ekonomi-politik, budaya, dan harga diri suatu bangsa.

PEMBELOKAN PEMBARUAN AGRARIA SEJATI

A. Kelahiran UUPA 1960

Kelahiran UUPA 1960 melalui proses

[4] Seperti dilaporkan Solidaritas Nasional untuk Bulukumba (SnuB)
[5] Seperti yang dilaporkan oleh Serikat Petani Pasundan (SPP), konflik-konflik agraria seperti yang dicatat oleh Endang Suhendar dari AKATIGA Bandung selama empat tahun saja (1988-1992) terjadi sekitar 3.200 kasus. Dari jumlah itu yang berdampak sosial luas adalah sebanyak 1.240 kasus. Dari konflik tersebut sekitar 87% adalah konflik rakyat dengan perusahan dan pemerintah.
[6] Pembangunan berbuah sengketa, kumpulan kasus-kasus sengketa pertanahan sepanjang Orde Baru, pengantar Noer Fauzi, penerbit Yayasan SINTESA dan Serikat Petani Sumatra Utara (SPSU), Medan, 1998

[7] Dikenal dalam sosiologi hukum terhadap kebijakan yang tak pernah dilaksanakan (lihat Widodo, 2003)
[8] Idham Samudra Bey, "UUPA, Hari Tani, dan Isra Mi'raj," *Kompas* 20 September 2003

panjang yang memakan waktu 12 tahun. Dimulai dari pembentukan "Panitia Agraria Yogya" (1948), "Panitia Agraria Jakarta" (1951), "Panitia Soewahjo" (1955), "Panitia Negara Urusan Agraria" (1956), "Rancangan Soenarjo" (1958), "Rancangan Sadjarwo" (1960), akhirnya digodok dan diterima secara bulat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR-GR), yang kala itu dipimpin oleh Haji Zainul Arifin[8]. Melalui proses panjang dan serius itulah UUPA lahir dan merupakan manifestasi dari Undang-Undang Dasar 1945 pasal 33 (naskah asli) dan merupakan cerminan dari adanya upaya dari pendiri negara *(founding fathers)* Republik Indonesia saat itu untuk menata kembali ketimpangan struktur agraria yang ada sebagai akibat dari sistem corak produksi kolonialisme dan feodalisme menjadi struktur yang lebih adil. Oleh karena itu, bagi rakyat Indonesia, terutama petani miskin dan buruh tani, lahirnya UUPA 1960 merupakan tonggak penting yang memungkinkan dilaksanakannya pembaruan agraria. Kemudian oleh Presiden Soekarno melalui Keputusan Presiden No. 169 Tahun 1963 menjadikan hari kelahiran UUPA 1960 sebagai Hari Nasional Petani Indonesia. Oleh karena itu, jiwa dan semangat UUPA 1960 sangat tegas ingin menjebol ketidakadilan struktural dalam rangka menyiapkan prakondisi sosial untuk membangun kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani menuju masyarakat Indonesia yang adil dan makmur melalui pembaruan agraria dalam rangka penuntasan Revolusi Nasiona.

Dengan alasan yang sangat pragmatis, yaitu untuk menerapkan dan mecapai pertumbuhan ekonomi, pada awal kekuasaannya Orde Baru mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang mencakup lingkup agraria, antara lain: Undang-Undang Penanaman Modal Asing (UUPMA) tahun 1967 dan Undang-Undang Penanaman Dalam Negeri (UUPMDN) tahun 1967meski seakan-akan kelahiran kedua undang-undang yang berkaitan dengan penanaman modal ini tidak berkaitan langsung, perlu dicatat bahwa orientasi penguasaan dan eksploitasi kekayaan alam Indonesia pada saat itu (hingga sekarang) diperuntukkan bagi modal-modal tersebut --, UU No. 11/1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan (sedang direvisi), Undang-Undang No.5/1967 tentang Ketentuan Pokok Kehutanan (dan UU No. 41/1999 yang menggantikannya), Undang-Undang No. 1/1974 tentang Pengairan sekarang sudah diganti dengan Undang-Undang Sumber Daya Airundang-undang ini sangat kontroversial karena ada indikasi terjadinya privatisasi pada sumber air dan juga terkait langsung dengan program Bank Dunia yang mempromosikan jaul-beli air dengan program yang berama Water Structural Adjustment Loan (WATSAL) , Undang-Undang No. 7/1970 tentang Penghapusaan Pengadilan *Land Reform*, serta Undang-Undang No.8/1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara, yang kesemuanya bukan saja tak mengacu tetapi juga bertentangan dengan UUPA 1960 yang mengakibatkan tumpang tindihnya peraturan tentang Agraria. Dengan demikian, apa yang dialami dari dulu hingga sekarang adalah terancamnya kehidupan petani, menurunnya produktivitas petani, meluasnya jumlah orang miskin, dan memburuknya layanan alam dewasa ini. Jadi, macetnya pelaksanaan pembaruan agraria bukanlah terletak pada UUPA yang dianggap tidak jelas, tetapi yang terjadi sesungguhnya adalah bahwa sistem ekonomi-politik pembangunan Indonesia yang ditetapkan oleh rezim Orde Baru dan masih diteruskan oleh pemerintahan sekaranglah yang bertentangan dengan semangat UUPA No. 5 1960.

B. TAP MPR No IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Menambah kisruh kondisi agraria di Indonesia.

Sampai saat ini banyak orang yang diuntungkan dengan lahirnya TAP MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (PA/PSDA) -- dalam suasana menguatnya neoliberalisme -- bersikukuh untuk menjalankannya padahal mestinya isi TAP tersebut ditolak dan dihapuskan. Mengapa demikian? Untuk itu, sangat penting untuk tidak hanya menyentuh kulitnya namun dapat juga "menguliti" isi TAP tersebut. Secara tegas ingin disampaikan kembali bahwa, isi TAP MPR No. IX tahun 2001 tersebut

[9] Jayadi Damanik, *Kebijakan di Bidang Agraria yang Menjalankan Prinsip-prinsip Neoliberalisme*, Jakarta April 2003

sebenarnya tidak diperlukan karena substansi dari pasal-pasal yang terkandung dalam Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 tahun 1960 telah jelas menjabarkan prinsip-prinsip tentang pembaruan agararia yang merupakan penjabaran dari UUD 1945 pasal 33 (nakah asli).

Beberapa 'temuan' hasil dari pemeriksaan atas TAP ini adalah:
Pertama, TAP ini mengemukakan konsep "sumber daya agraria" yang disamakan begitu saja dengan konsep "sumber daya alam," meski hal ini tidak secara konsisten diikuti dalam bagian-bagian selanjutnya dalam TAP ini. Kedua konsep ini dimaknai sebagai "yang meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya……."[9]. Secara filosofis bangsa kita tidak mengenal istilah sumber daya alam, yang ada adalah kekayaan nasional yang dalam pengertiannya termasuk dalam sumber agraria.

Kedua, konsep Pembaruan Agraria dalam TAP ini diartikan sebagai yang mencakup suatu proses berkesinambungan dengan penataan kembali penggunaan, pemilikan, penguasaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka mencapai kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia (pasal 2). Bagi ahli di bidang agraria, pengertian ini kurang tepat, karena pembaruan agraria bukanlah suatu proses berkesinambungan, melainkan berlangsung dalam jangka waktu terbatas[10] -- laiknya ketika membangun rumah dibongkar habis kemudian ada proses pembangunan kembali dan selesai pada jangka waktu terbatas.

Ketiga, munculnya istilah Pengelolaan Sumber Daya Alam telah membuat hakikat Ketetapan MPR yang seharusnya berupa suatu penetapan (*beschikking*), direduksi menjadi hal yang sifatnya teknis "pengaturan" (*regeling*).

Keempat, locus dari pengelolaan sumber daya alam yang dimaksudkan dalam TAP ini tidak disebutkan secara eksplisit, maknanya "ngawur" dan tak tegas apa yang ingin dimaksud dan ingin dicapai, hanya menambah barisan

[10] *Ibid*
[11] "KOMNAS HAM, TAP MPRS, dan MPR yang Bertentangan dan yang Sesuai dengan Nilai-Nilai Hak Asasi Manusia, Jakarta 17 Juni 2003. " Juga lihat Jayadi Damanik (2003)

istilah yang dituangkan begitu saja dari hasil KTT Bumi. Lihat saja pada pasal 3 hanya disebutkan bahwa pengelolaan sumber daya alam yang terkandung di daratan, laut, dan angkasa dilakukan secara optimal, adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan. *Kelima,* TAP tersebut juga akan membuka peluang terjadinya pelanggaran HAM dan eksploitasi terhadap sumber-sumber agraria yang didukung oleh imperialiasme yaitu liberalisasi dalam segala lini. Pandangan ini sejalan dengan hasil pengkajian yang telah dilakukan oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), yang menyebutkan bahwa TAP MPR No. IX/2001 ini berpotensi untuk memicu pelanggaran HAM, antara lain disebabkan oleh *capital violence* (kekerasan yang dilakukan/disebabkan oleh modal/kapital), hal ini dapat dilihat dari arah kebijakan pengelolaan sumber daya alam (pasal 5 ayat 2), antara lain[11]:

> "Mewujudkan optimalisasi pemanfaatan berbagai sumber daya alam melalui identifikasi dan inventarisasi kualitas dan kuantitas sumber daya alam sebagai potensi pembangunan nasional (butir b);
> Memperhatikan sifat dan karakteristik dari berbagai jenis sumber daya alam dan melakukan upaya-upaya meningkatkan nilai tambah dari produk sumber daya alam tersebut (butir d);

Menyusun strategi pemanfaatan sumber daya alam yang didasarkan pada optimalisasi manfaat dengan memperhatikan potensi, kontribusi, kepentingan masyarakat, dan kondisi daerah maupun nasional (butir g).

Pada butir "b", "d", dan "g" TAP tersebut ringkasnya menyebutkan bahwa yang ingin dicapai adalah optimalisasi pemanfaatan, peningkatan nilai tambah, dan strategi pemanfaatan yang didasarkan pada optimalisasi manfaat, yang tentunya akan membuka peluang kepada modal untuk mengeksploitasi sumber-sumber agraria. Juga telah nyata bahwa konsep "nilai tambah" dan "optimalisasi" adalah istilah-istilah dalam wilayah teori-teori neoliberalisme.[12]

Keenam, saat ini sejak

[12] Lihat Jayadi Damanik dan Sonny Keraf (2003) dalam "Pasar Bebas, Keadilan dan Peran Pemerintah." Yogyakarta: Kanisius, 1996

dikeluarkannya TAP MPR No. IX/2001 tersebut, kekuatiran banyak kalangan tentang TAP MPR ini akan mengundang segelintir orang mendesakkan agenda-agenda 'pemodal' untuk memastikan legalitas dalam menguasai dan mengeksploitasi kekayaan alam menjadi makin nyata. Lihat saja sekarang banyak peraturan di bidang agraria yang "menindaklanjuti" TAP dengan menggunakannya sebagai konsideran/pijakan dikeluarkannya Rancangan Undang-Undang (RUU), Undang-Undang (UU), dan Keputusan Presiden (Keppres) yang nyata-nyata bertentangan dan menghilangkan semangat dari jiwa UUPA No. 5/1960 dan UUD Pasal 33 ayat 3 (naskah asli) . Selain itu kerancuan peraturan di bidang agraria di Indonesia yang makin menyuburkan ketidakadilan struktur penguasaan agraria semakin parah. Oleh karena itu, upaya-upaya tersebut harus segera dihentikan. Adapun kebijakan-kebijakan dan peraturan-peraturan yang telah menggunakan TAP MPR No. IX tahun 2001 sebagai konsiderannya adalah sebagai berikut:

- Keppres No. 34 tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan.
- RUU tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam.
- RUU tentang Pertambangan.
- RUU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.
- RUU tentang Pelestarian dan Pemanfaatan Sumber Daya Genetik.

TAP ini juga digunakan berbagai pihak untuk meredam perjuangan rakyat (terutama petani dan masyarakat adat) dengan membuat semacam kelembagaan tentang penyelesaian konflik atas sumber agraria. Bahkan Sidang Tahunan 2003 memberikan saran agar memasukkan implementasi TAP No. IX/2001 ke dalam TAP No. V/MPR/2003 tentang Saran kepada Lembaga-lembaga Negara. Kepada Presiden dan DPR, dalam butir saran bagi pelaksanaan Pembaruan Agraria, saran MPR adalah: "menyelesaikan berbagai konflik dan permasalahan di bidang agraria secara proporsional dan adil mulai dari persoalan hukumnya sampai implementasinya di lapangan….." serta "Membentuk lembaga atau

[13] Komnas HAM, KPA, HuMA, Pokja PA-PSDA, Merumuskan Pokok-Pokok Pikiran Menuju Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria di Indonesia, Januari 2004.

institusi independen lainnya untuk menyusun kelembagaan dan mekanisme penyelesaian konflik agraria dan sumber daya alam guna menyelesaikan sengketa agraria dan sumber daya alam……."[13]. Kenyataannya, "Lembaga" jenis ini lebih ditujukan untuk meredam konflik belaka, dan bukannya untuk mengimplementasikan pembaruan agraria. Pendekatan yang digunakan dalam mekanisme ini adalah konsep *transitional justice* ala Afrika Selatan yang terbukti gagal sekaligus berhasil. Berhasil meredam perlawanan rakyat tetapi justru menghambat pembaruan agraria sejati.

"Penyempurnaan" UUPA 1960 melalui Keppres No. 34/2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan.

Pemerintah/departemen-departemen menyambut gembira lahirnya TAP MPR No. IX/2001, mereka menjabarkannya secara sendiri-sendiri dengan merancang dan mengusulkan berbagai undang-undang yang sifatnya sektoral yang kemudian menimbulkan inkonsistensi dan tumpang tindih, koordinasi yang lemah di tingkat pusat, antara pusat dan daerah serta antardaerah; kerusakan dan kemunduran kualitas alam; ketidakadilan; serta memicu timbulnya konflik agraria.

Dari kelima rancangan kebijakan tersebut di atas, yang sedang dijalankan pemerintah, dalam hal ini oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN), adalah Keputusan Presiden No. 34/2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Dalam Keputusan Presiden yang ditetapkan pada tanggal 31 Mei 2003 lalu, secara garis besar isinya adalah dalam rangka pelaksanaan dan penjabaran dari TAP MPR No. IX/2001 memandatkan BPN untuk:

Pertama, untuk menyusun RUU penyempurnaan UUPA 1960 dan RUU tentang Hak Atas Tanah serta peraturan perundang-undangan lain*nya* di bidang pertanahan;

Kedua, menyusun pembangunan sistem informasi dan manajemen pertanahan untuk menunjang *land reform* dan pemberian hak atas tanah;

Ketiga, menyusun norma-norma dan/atau standardisasi mekanisme

[14] Menurut Peter Rosatt, Land Research Action Network (LRAN), gejala di Indonesia sudah jelas terlihat pada awal tahnu 1990-an bagaimana banyak lembaga masyarakat terlibat dalam proyek-proyek pemetaan, walau secara langsung tidak terlihat bagaimana keterlibatan Bank Dunia dalam kerja-kerja tersebut.

ketatalaksanaan, kualitas produk, dan sumber daya manusia yang diperlukan dalam rangka pemberian sebagian besar kewenangan pemerintah dibidang pertanahan kepada pemerintah provinsi/ kabupaten/kota.

Beberapa catatan kritis atas keluarnya Keputusan Presiden tersebut adalah: *Pertama,* dalam hal mandat untuk "menyempurnakan" UUPA No. 5/1960, sangat dikhawatirkan bahwa penyempurnaan itu justru akan mengubah hakikat UUPA No. 5/1960 yang merupakan penjabaran semangat dan jiwa yang terkandung dalam UUD 1945 pasal 33 ayat 3 (naskah asli). Kekhawatiran adanya usaha-usaha untuk mengkhianati pelaksanaan *land reform* atas dasar hukum sangat beralasan, karena seperti yang kita tahu BPN pernah mengeluarkan RUU Pertanahan yang isinya sangat "mengerikan" bagi kaum tani, walaupun RUU tersebut ditunda namun tetap ada kemungkinan akan dibahas kembali sesuai dengan mandat Keppres tersebut.

Sebagai undang-undang yang berisikan pokok-pokok pembaruan agraria di Indonesia, UUPA berisi prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Tanah mempunyai fungsi sosial
2. Tanah untuk penggarap/petani/rakyat
3. Pengakuan terhadap hak masyarakat adat
4. Hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik atas tanah di bumi Indonesia, tidak untuk warga negara lain
5. Peran utama usaha keluarga/koperasi mengelola dan mengurus agraria dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya
6. Pelestarian lingkungan hidup
7. Partisipasi dan inisiatif berbasis rakyat
8. Peran negara yang besar dalam melindungi dan memenuhi hak-hak asasi manusia untuk mencapai keadilan dan kemakmuran

Prinsip-prinsip tersebut tentu sangat berbeda sekali dengan prinsip Pembaruan Agraria yang dipromosikan oleh kekuatan-kekekuatan neoliberal (World Bank, IMF, dan ADB). Lazimnya, kebijakan-kebijakan tanah oleh Bank Dunia melalui tahapan-tahapan perubahan: 1) penentuan batas-batas tanah; pendaftaran, penelitaian tanah, dan pemetaan; 2) privatisasi tanah umum dan tanah komunal; 3) pemberian hak atas tanah dengan hak yang dapat dipindahtangankan; 4) fasilitasi pasar tanah; 5) bank tanah-redistribusi berdasarkan pasar; 6) skema-skema produksi kredit bagi pihak penerima[14].

Keenam anak tangga tahapan liberalisasi tanah tersebut menganut prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Tanah dijadikan sebagai milik individual *(private)*
2. Tanah dijadikan sebagai barang atau komoditas yang diperdagangkan *(market assisted land reform policy)*
3. Tanah ditujukan untuk kepentingan perusahaan, terutama kepentingan perusahaan transnasional
4. Peran utama perusahaan berskala besar dalam pengelolaan agraria dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya
5. Peran dan inisiatif partisipasi rakyat dieliminasi
6. Menjadikan negara hanya sebagai alat administrasi belaka

Ketika UUPA dilahirkan pada tahun 1960, suasana saat itu antimodal asing. Berbeda dengan saat ini, kehadiran modal asing sudah menjadi kebutuhan negara. Demikian pula, secara ideologis, tanah untuk petani (*land to the tiller*) yang diamanatkan dalam UUPA tidak lagi menjadi kenyataan, tetapi sudah menjadi objek spekulan dan komoditas. Bahkan, pada fase kapitalisme global, tanah tidak lagi menjadi nilai guna tetapi berubah menjadi nilai tukar dalam bentuk saham --saham yang setiap saat dapat diperjualbelikan melalui mekanisme pasar[15].

Kedua, tentang menyusun pembangunan sistem informasi dan manajemen pertanahan untuk menunjang *land reform* dan pemberian hak atas tanah, yang sangat dikwatirkan adalah jalan pintas yang diambil oleh BPN yaitu dengan menggunakan data-data hanya dari dinas perpajakan dengan alasan teknologi yang digunakan sudah digital[16]. Artinya tanah-tanah yang tidak tercakup dalam Dinas Pajak tersebut dianggap tidak ada

[15] Widodo Dwi Putro, "Kebijakan Agraria di Negeri Para Petani," *Kompas*, 5 September 2003

[16] Data-data dasar dari dinas perpajakan juga tak menjamin bahwa tanah yang membayar pajak itu dilindungi kepastian kepemilikannya secara hukum, kita dapat belajar dari penggusuran yang dilakukan oleh Gubernur DKI Jakarta. Warga tetap saja digusur walau para pemukim sudah membayar pajak dan ada aliran air minum.

yang memiliki, dapat dipastikan ini akan berbenturan dengan masyarakat adat, petani di pedalaman, serta petani/warga yang keterangan atas penguasaan dan milik tanahnya atas dasar batas-batas alam. Juga data-data dasar dari dinas perpajakan tak menjamin bahwa tanah yang membayar pajak itu dilindungi kepastian kepemilikannya secara hukum.

Ketiga, tentang pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah (sembilan kewenangan) di bidang pertanahan kepada pemerintah kabupaten/kota, yang dilaksanakan secara lintas kabupaten/kota dalam satu provinsi oleh pemerintah provinsi. Penyusunan norma-norma dan atau standardisasi mekanisme ketatalaksanaan, kualitas produk, dan kualifikasi sumber daya manusia dalam rangka pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah di bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh pemerintah provinsi dan atau kabupaten/kota harus segera diselesaikan dalam jangka waktu tiga bulan sejak Keppres itu dikeluarkan. Sementara itu, semangat dari rujukan hukum itu belum rampung, yang menurut Keppres tersebut harus sudah selesai pada tanggal 30 Agustus 2003. Hal ini telah membuat kerancuan pada logika tata urutan perundangan yang berlaku karena Keputusan Presiden ini sendiri, di satu sisi, ingin "menyempurnakan" UUPA No. 5/1960 namun, disisi lain, sudah menjalankan kebijakan terlebih dahulu yang seharusnya mengacu pada "UUPA yang disempurnakan" tersebut. Jadi, penyusunan norma-norma tersebut bersandar pada apa? Dengan demikian, seharusnya aturan payung dibuat terlebih dahulu baru kemudian aturan-aturan di bawahnya.

Keempat, bahwa kewenangan pemerintah provinsi di bidang pertanahan yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 yang dalam rangka pelaksanaannya dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2000 tentang kewenangan provinsi sebagai daerah otonom di bidang pertanahan dijelaskan pada pasal 2 ayat 3 butir 14. Sedangkan mengenai kewenangan Provinsi maupun daerah tidak mengatur mengenai kebijakan pertanahan, terdapat pada pasal 3. Namun, dengan Keputusan Presiden No. 34/2003 ini, kewenangan provinsi atas pertanahan itu diperluas, dalam situasi sosial politik dan

kelembagaan negara saat ini sangat riskan memberikan kewenangan yang lebih luas lagi kepada pemerintah daerah/provinsi. Selain itu, faktor kebijakan tentang pertanahan ini belum komprehensif sehingga kebijakan pertanahan dipandang sebagai sesuatu yang berdiri sendiri, terpisah dengan kebijakan agraria lainnya. Pandangan sepotong-sepotong inilah yang membuat kerancuan kepastian hukum pelaksanaan Reforma Agraria. Kebijakan pertanahan tidak dapat bersendiri sendiri, dalam kaitannya dengan Reforma Agraria, berarti harus ada keterpaduan dengan sektor lain sebab selain aspek yuridis, pelaksanaan *land reform* juga sangat dipengaruhi oleh aspek lain seperti politik, ekonomi, sosial, hankamnas, dan pengaruh global. Oleh karena itu, sekali lagi Keputusan Presiden ini akan memperpanjang daftar peraturan yang tidak sesuai dengan UUD 1945 pasal 33 ayat 3 (naskah asli) dan UUPA No. 5/1960.

C. Gambaran singkat pengalaman negara-negara lain

Apa yang terjadi di Indonesia ini sesungguhnya telah terjadi lebih dahulu di negara-negara lain di belahan dunia ini. Atas nama perdagangan bebas semua kebijakan agraria diliberalisasikan, dan diprivatisasikan untuk menjadikan segala-galanya sebagai barang komoditas yang bisa diperdagangkan. Sebagai contoh, Srilanka dalam lima tahun terakhir ini telah mengeluarkan sebanyak 35 UU di bidang agraria, permodalan, dan keuangan. Keadaan serupa telah terjadi juga di Philipina dan Thailand. Afrika Selatan sebagai negara yang selalu di contohkan oleh Bank Dunia dan lembaga dana lainnya -- kaki tangan neoliberal -- sebagai negara yang sukses dalam melakukan *transitional justice*, termasuk *land reform* sesungguhnya adalah negara yang gagal menjalankan agenda-agenda revolusi yang dituntut oleh rakyat. Tidak ada perubahan dalam hal penguasaan tanah di Afrika Selatan walaupun ini telah menjadi mandat dalam konstitusi mereka. Sekitar 85% dari 122 juta hektar tanah pertanian masih hanya dikuasai oleh 60.000 petani besar yang bukan penduduk asli. Bahkan setelah hampir 10 tahun berakhirnya rezim apartheid, jumlah rakyat yang tidak bertanah semakin meningkat -- saat ini mencapai 26 juta orang --, semakin sulitnya akses rakyat terhadap air bersih, pendidikan dan pelayanan kesehatan. Keadaan itu

mendorong lahirnya gerakan Landless People Movement (LPM), dan ketika WSSD dilaksanakan di Johannesburg, mereka memperlihatkan tuntutannya yang sangat radikal " REBUT KEMBALI TANAH - *TAKE BACK THE LAND*" dalam mendesakkan perubahanan kebijakan agraria di Afrika Selatan. Dan saat ini, perjuangan rakyat Afrika Selatan tersebut direspons oleh pemerintah Afrika Selatan dengan menyiapkan undang-undang baru yang akan mengkriminalkan pendudukan lahan.

KOMPARASI ANTARA PEMBARUAN AGRARIA SEJATI DENGAN YANG PALSU[17]

PEMBARUAN AGRARIA SEJATI	PEMBARUAN AGRARIA PALSU
Dirumuskan/direncanakan dengan pelibatan penuh organisasi petani miskin dan bangsa Indonesia sendiri	Dirumuskan bukan melalui pelibatan penuh organisasi petani miskin
Dijalankan berdasarkan kekuatan petani dan kemampuan bangsa Indonesia sendiri	Dijalankan berdasarkan kekuatan pasar/modal dan atau kekuatan asing
Ditujukan bagi kemakmuran petani miskin dan rakyat/bangsa Indonesia	Ditujukan bukan bagi kemakmuran petani miskin dan justru bagi kepentingan bangsa/negara/ perusahaan asing
	Reforma Agraria yang palsu justru semakin memiskinkan petani serta bangsa Indonesia
	Hanya menguntungkan segelintir orang, perusahaan, dan lembaga-lembaga tertentu saja
Mendorong tercapainya kedaulatan petani dan bangsa Indonesia sendiri baik kedaulatan politik, ekonomi, dan budaya	Justru menghancurkan kedaulatan petani dan bangsa sendiri
Diperlukan untuk meniadakan ketergantungan, penindasan, ketimpangan, dan ketidakadilan agraria	Justru untuk mengekalkan penindasan, ketimpangan, dan ketidakadilan, serta mengekalkan ketergantungan bangsa Indonesia dengan kekuatan asing
	Justru dijalankan untuk menyempurkan sifat penindasan itu sendiri demi menghindari protes yang lebih hebat dari kalangan petani miskin dan bangsa terjajah itu (penjinakan saja)
	Reforma agraria adalah kata lain dari "penjualan" kekayaan alam bangsa Indonesia
Merupakan penjabaran langsung dan tepat terhadap asas ekonomi kekeluargaan ("sosialisme Indonesia") yang diamanahkan oleh pasal 33 UUD 1945	Mengkhianati pasal 33 UUD 1945

[17] Henry Sragih, "Pembaruan Agraria Sejati Jalan Rakyat Bangkit dan Berdaulat Menuju Keadilan dan Kemakmuran Indonesia," Jakarta, 25 September 2003

PEMBARUAN AGRARIA SEJATI	PEMBARUAN AGRARIA PALSU
Merupakan strategi utama untuk menghancurkan relasi dan struktur sosial yang menindas (termasuk budaya atau relasi sosial yang feodalistik)	Justru mengukuhkan relasi sosial yang menindas (seperti modifikasi: feodalisme yang "dimodernisir")
Reforma Agraria menjadi strategi utama dalam membangun kekuatan ekonomi petani dan bangsa Indonesia sendiri	Reforma Agraria hanyalah persoalan di tingkat teknis semata atau
	Justru menjadi strategi utama kalangan nonpetani miskin dan kekuatan asing untuk menguasai kekayaan alam (agraria) petani dan bangsa Indonesia
Ditujukan bagi keberlangsungan dan kelestarian serta keserasian ekosistem	Justru menjadi penyebab kehancuran ekosistem
Dijalankan secara konsisten, menyeluruh, dan integratif	Dijalankan dengan setengah hati dan diskriminatif (kasus Philipina)
	Mengatur secara sektoral dan saling bertentangan
Memandang bahwa kekayaan alam (agraria) merupakan kekayaan untuk membangun peradaban petani dan bangsa Indonesia	Memandang bahwa kekayaan alam (agraria) hanya sebagai komoditas ekonomi semata

Sama halnya dengan kejadian di Brazil dan Mexico. Kedua negara besar yang berada di Amerika Selatan itu atas paksaan Bank Dunia, dan atas nama perdagangan bebas telah meliberalisasikan undang-undang agrarianya. Keadaan itu sangat menyulitkan bagi rakyatnya dan bagi pemimpin-peminpin negara yang populis dalam membela rakyatnya. Brazil saat ini, di bawah pemerintahan Presiden Lula, telah menetapkan 1 (satu) di antara 5 (lima) program nasionalnya yaitu menjalankan Pembaruan Agraria sebab Pembaruan Agraria merupakan tuntutan rakyat di Brazil, dan Presiden Lula berasal dari Partai Buruh yang pemilihnya umumnya berasal dari kaum buruh dan petani yang tak bertanah, seperti Movimento Trabalhadoras Siemtierra Landless People Movement (MST). Kenyataannya, Presiden Lula tidak bisa menjalankan kebijaksanaan tersebut akibat semua perangkat perundang-undangan agraria di Brazil telah diliberalisasikan oleh rezim Presiden Brazil terdahulu, Henri Cardoso.

Oleh karena itu, Indonesia sebagai negara yang sampai hari ini belum (masih merancang) melakukan liberalisasi semua perundang-undangan di bidang agrarianya,

[18] Untuk lebih lengkap, baca M. Nurruddin dalam tulisannya yang berjudul "Memahami dari Belakang Neo-liberalisme", 2003

segera harus menghentikan segala upaya pihak kaum neoliberal dan antek-anteknya, seperti upaya yang dilakukan oleh Presiden dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk mengubah UUPA No. 5/1960 menjadi suatu undang-undang agraria baru yang mengakomodasi kepentingan imperialisme di Indonesia.

PEMBARUAN AGRARIA SEJATI

Bagi bangsa Indonesia, melaksanakan pembaruan agraria sejati merupakan jawaban yang paling masuk akal dan jalan terbaik yang mutlak dilaksanakan dalam upaya untuk mencapai keadilan dan kemakmuran bagi rakyat, khususnya bagi masyarakat miskin. Pembaruan agraria sejati yang berakar dari kekuatan rakyat dipercaya akan menata ulang struktur agraria yang timpang, menuju tatanan baru dengan struktur yang bersendi kepada keadilan agraria, tidak adanya konsentrasi dalam penguasaan dan pemanfaatan atas sumber-sumber agraria pada segelintir orang. Keadilan agraria juga merupakan perwujudan kemerdekaan bangsa Indonesia atas tanah airnya secara substansial.

Dengan demikian, dalam perjuangan Pembaruan Agraria sejati, kekuatan rakyat, dalam hal ini petani, sebagai kekuatan pokok harus menjadi kekuatan pelopor yang terorganisasi dalam satuan-satuan organisasi kaum tani. Karena Pembaruan Agraria sejati tidak dapat diharapkan datang begitu saja, namun harus diperjuangkan sampai tercapai dengan hakiki sesuai agenda yang dimaksudkan rakyat. Sejarah telah memberikan pelajaran bahwa Pembaruan Agraria yang berharap banyak pada kekuatan di luar rakyat/petani, gagal dilaksanakan di tengah jalan dan dimanipulasi seperti keadaan sekarang ini. Pembaruan Agraria yang kita maksudkan berasal dari kenyataan kehendak rakyat bukan berdasarkan cara pandang rezim politik yang tak lepas dari pengaruh global seperti World Bank, WTO, IMF, dan negara-negara seperti Amerika, Australia, dan Inggris, dan negara-negara maju lainnya melalui USAID, AUSAID, DFID, dan lembaga internasional lainnya.

Dengan demikian, Pembaruan Agraria yang dicita-citakan harus menganut falsafah kedaulatan rakyat dan bukan kedaulatan pemodal, yang menghargai setinggi-tingginya keragaman kebudayaan, hak-hak asasi manusia, demokrasi, keberlanjutan ekologis, dan keadilan serta kelangsungan dan tingginya kualitas peradaban manusia. Untuk itu, jelas sekali perbedaan antara Pembaruan Agraria sejati dengan Pembaruan Agraria yang diusung oleh paham neoliberalisme, dan hal itu dapat dilihat pada tabel berikut:

PENUTUP

Untuk menutup uraian ini, yang tidak boleh kita lupakan adalah bahwa kebijakan-kebijakan yang ada dan sesuai dengan agenda neoliberal *adalah* hanyalah sebuah bungkus luar atau gejala-gejala yang belum tentu memperlihatkan hakikatnya secara utuh. Salah satu di antaranya adalah penghisapan atas manusia dan alam yang dilakukan oleh manusia lainnya yang percaya bahwa dunia ini hanya dapat dibangun melalui kekuatan modal, *capital finance* yang licik; dengan kekuatan keuangannya negara-negara besar merekayasa sedemikian rupa agar kendali kehidupan ekonomi-politik dunia berada di tangan mereka sehingga negara-negara dunia ketiga yang mempunyai kekayaan alam dan atau yang berproduksi tak mampu berbuat banyak dan tetap bergantung.

Sejarah gelap penindasan yang terjadi sekarang ini pada prinsipnya merupakan bagian dari sejarah dominasi dan eksploitasi manusia atas manusia lainnya yang makin menjadi dan lebih halus sejak berakhirnya periode merkantilisme (kapitalisme awal) yang diperkirakan berusia lebih dari lima ratus tahun[18]. Dominasi Kapitalisme itu secara sederhana kita lihat melalui tiga periode formasi sosial yaitu tahap kolonialisme dengan ekspansi yang dilakukan secara fisik dan dimulai di Eropa, tahap neo-kolonialisme yaitu modusnya melalui dominasi ilmu pengetahuan dan ideologi pembangunanisme, kemudian tahap yang baru dikenal menjelang abad dua puluh satu, yaitu globalisasi (perdagangan), yang sebenarnya adalah wajah baru dari kapitalisme itu sendiri yang kemudian ditandai dengan liberalisasi dalam semua sektor kehidupan. Neoliberalisme merupakan suatu proses pengintegrasian sistem nasional (terutama ekonomi) ke dalam sistem

(ekonomi) dunia, yang diperankan oleh aktor-aktor utama yang dalam proses tersebut selain negara maju adalah TNCs, organisasi perdagangan dunia (WTO), dan lembaga keuangan dunia yang paling dominan yaitu IMF dan Bank Dunia, serta lembaga-lembaga riset dunia bahkan universitas-universitas.

Untuk itu dalam pembangunan di Indonesia, tugas mendesak untuk membongkar ketidakadilan struktur penguasaan agraria, secara umum yang perlu dilakukan saat ini adalah melaksanakan Pembaruan Agraria dengan:

***Pertama,* melaksanakan dengan segera program Pembaruan Agraria yang berlandaskan pada UUPA No. 5/1960.**

***Kedua,* menegaskan kembali UUPA sebagai satu-satunya payung hukum nasional agraria serta mencabut semua kebijakan perundang-undangan**

MENEMUKAN PINTU MASUK UNTUK KELUAR

(Relevansi Tap MPR No. IX/MPR/2001, UUPA No. 5 Tahun 1960, dan Keppres No. 34/2003 bagi Pelaksanaan Pembaruan Agraria di Indonesia)[1]

Usep Setiawan[2]

ABSTRACT

The current dynamics regarding agrarian policies should give wider opportunities for the preparation of implementing the agrarian reforms. Parliament decrees and other laws or regulations are merely doorways in for the implementation of agrarian reform. However, that door must be entered so that the opportunity will be wider for the preparation of various new drafts of policy, which will then be followed by extensive political commitment and development of government tools capacity to execute the agrarian reform which favors the people. Surely, strengthening the people's basis also has to be launched in a systematic manner as this will be the main doorway out.

PINTU MASUK

1. Ketetapan MPR

Berangkat dari refleksi terkini, gerakan pembaruan agraria (Reforma Agraria) yang menyeluruh di Indonesia belum juga dapat dijalankan. Politik agraria Orde Baru telah melahirkan tatanan masyarakat penuh ketimpangan dan ketidakadilan. Kondisi agraria di Indonesia saat ini menunjukkan ketimpangan dalam penguasaan tanah, kekerasan yang menyertai konflik agraria, serta ketidakadilan dalam proses produksi dan distribusi pertanian. Semua kondisi ini menjadi cermin dari langgengnya sisa-sisa feodalisme dan dominasi

---

[1] Tulisan ini disiapkan khusus untuk *Jurnal Analisis Sosial*, Yayasan AKATIGA, Vo. 9, No.1, Maret 2004, Edisi Agraria.

[2] **Usep Setiawan** adalah Deputi Sekretaris Jenderal Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA).

[3] Diserap dari materi Konferensi Gerakan Tani Nasional, yang diselenggarakan Aliansi Gerakan Reforma Agraria (AGRA), Februari 2004 di Wonosobo Jawa Tengah. Konferensi ini diikuti seratus lebih aktivis gerakan tani dari berbagai serikat dan kelompok tani yang tersebar di sekitar 40 kabupaten di tanah air, khususnya Jawa, Nusa Tenggara, Sumatera, dan Sulawesi.

imperialisme di lapangan agraria Indonesia.[3]

Pembaruan agraria telah menjadi agenda negara sejak MPR menetapkannya menjadi Tap MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam Sidang Tahunan MPR 2001. Kalau dulu orang yang menganjurkan Pembaruan Agraria dapat dengan mudah dituduh "komunis" dan "anti-pemerintah," maka sekarang para penyokong pelaksanaan Pembaruan Agraria dapat dikatakan sebagai warga negara yang "baik" karena "konsisten" menjalankan salah satu kebijakan penting yang sudah diambil negara.

Tap MPR No. IX/2001 merupakan dasar politis bagi agenda Pembaruan Agraria. Namun kenyataannya, Presiden yang mendapat mandat untuk melaksanakan ketetapan itu belum cukup membuat langkah-langkah nyata. Bahkan dalam pidato laporan kemajuan *(progress report)* Presiden pada Sidang Tahunan MPR 2002 maupun Sidang Tahunan MPR 2003, implementasi Tap ini tidak dilaporkan sama sekali. Hal ini diperburuk lagi dengan kenyataan bahwa kalangan MPR juga tidak mempertanyakan apalagi menggugat kelalaian Presiden ini.

Setelah diingatkan oleh berbagai kalangan, termasuk organisasi tani dan Ornop, barulah dalam Tap. No. VI/MPR-RI/2002 tentang Rekomendasi atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR-RI oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, MA pada Sidang Tahunan MPR-RI tahun 2002 ditekankan kembali rekomendasi kepada Presiden untuk: "Menyiapkan penyusunan peraturan perundang-undangan yang mengatur redistribusi dan pemanfaatan sumber daya alam, termasuk bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta menyelesaikan berbagai konflik pemanfaatan sumber daya alam dan agraria yang timbul selama ini sekaligus mengantisipasi konflik pada masa mendatang guna mencapai keadilan dan kepastian hukum sebagaimana telah ditetapkan dalam Tap IX/MPR/2001."

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

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

Masih menurut Tap No. V/MPR/2003, pada bidang Lingkungan Hidup, MPR menyarankan pula untuk "Membentuk lembaga atau institusi independen lainnya untuk menyusun kelembagaan dan mekanisme penyelesaian konflik agraria dan sumber daya alam guna menyelesaikan sengketa agraria dan sumber daya alam, agar memenuhi rasa keadilan kelompok petani, nelayan, masyarakat adat, dan rakyat pada umumnya, sehingga berbagai konflik dan kekerasan dapat dicegah dan ditanggulangi; Mempercepat pembahasan RUU Pelaksanaan Pembaruan Agraria, RUU Pertambangan dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, RUU Penataan Struktur Agraria serta RUU Penyelesaian Konflik Agraria dan Sumber Daya Alam."

Selain beberapa TAP MPR di atas, dasar legal untuk menyiapkan pelaksanaan Pembaruan Agraria sebenarnya telah tersedia. Pada batas tertentu, Presiden telah mengeluarkan kebijakan untuk menjalankan ketetapan tersebut. Kebijakan yang dimaksud adalah Keputusan Presiden Nomor 34 tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan (Keppres 34/2003), tertanggal 31 Mei 2003.

Pada intinya, Keppres tersebut

mengandung mandat utama untuk: (1) Menyempurnakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang dikenal sebagai UUPA 1960; (2) Menyiapkan data dan informasi yang dibutuhkan untuk menunjang pelaksanaan *land reform*, dan (3) Penyerahan sebagian besar kewenangan pemerintahan di bidang pertanahan dari Pemerintah Pusat ke Daerah (Provinsi/ Kabupaten/ Kota). Secara substansial, terlepas dari kelemahannya, Keppres ini dapat menjadi dasar baru bagi persiapan pelaksanaan Pembaruan Agraria dan pengelolaan SDA di tingkat daerah sebagai bagian dari pelaksanaan mandat TAP MPR No. IX/2001.

2. Kecenderungan di masa reformasi

Berdasarkan kajian terdahulu atas sejumlah peraturan perundangan mengenai pengurusan sumber-sumber agraria/SDA ini, ditemukan sejumlah karakteristik, yakni: peraturan perundangan tersebut berorientasi pengerukan *(use-oriented)*; lebih berpihak pada pemodal besar; bercorak sentralistik yang ditandai dengan pemberian kewenangan yang besar kepada negara; tidak memberikan pengaturan yang proporsional terhadap pengakuan dan perlindungan HAM; dan bercorak sektoral dengan tidak melihat sumber daya alam sebagai sistem ekologi yang terintegrasi.[4]

Sementara di pihak lain, karena proses pembekuan dan pemandulan, UUPA 1960 dengan sendirinya menjadi terpinggirkan. Bahkan pada akhirnya seolah-olah UUPA 1960 hanya mengatur soal hak-hak atas tanah yang jumlahnya tidak lebih dari 30% luas seluruh daratan di Indonesia. Selebihnya, yaitu seluas lebih kurang 70% sudah diatur lewat UU Pokok Kehutanan 1967 yang belakangan diperbaharui menjadi UU No. 41/1999.[5]

Dalam pada itu, politik sentralisme hukum dan sektoralisme hukum beserta kelembagaannya yang menghasilkan pengambilalihan hak rakyat dan terkonsentrasinyapenguasaan sumber-sumber agraria telah disadari mengorbankan kemakmuran kehidupan rakyat pedesaan terutama buruh tani, petani kecil dan masyarakat adat, serta mendudukkan pertanian sebagai sektor yang diterbelakangkan.[6]

Perkembangan perubahan kebijakan agraria terkini terpusat pada penyempurnaan Undang-Undang tentang Dasar-dasar Pokok Kebijakan Agraria (UUPA) 1960. Sekarang ini pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN) berdasarkan Keppres 34/2003 sedang memproses penyempurnaan UUPA yang dijadwalkan selesai 1 Agustus 2004. Terkait dengan penyempurnaan UUPA ini, sejumlah pandangan perlu dikedepankan, di antaranya: penyempurnaan UUPA haruslah bermakna menguatkan semangat kerakyatan yang terkandung di dalamnya. Penyempurnaan idealnya menambah baik isi UUPA, bukannya menggantikannya dengan undang-undang yang semangat dan isinya sama sekali berbeda dengan UUPA "lama."

Dalam hal proses dan substansi dari penyempurnaan UUPA, kini tengah terjadi pertarungan gagasan antara kekuatan pro-pasar dengan kekuatan pro-rakyat. Kekuatan pro-pasar yang dimotori oleh Bank Dunia sedang melancarkan pengaruhnya melalui berbagai skema proyek yang diiming-imingi segala kemudahan untuk mendapatkan bantuan (baca: utang) bagi pemerintah Indonesia. Sementara kekuatan pro-rakyat juga terus mendesak agar penyempurnaan UUPA tidak tunduk pada kehendak dan agenda-agenda kapitalisme global, melainkan harus mengabdi pada usaha perlindungan, pemenuhan, dan penguatan hak-hak rakyat atas sumber-sumber agraria.

Penyempurnaan UUPA mesti mewaspadai jebakan yang bisa melanggengkan sisa-sisa feodalisme dan kapitalisme global (imperialisme) yang hendak mengukuhkan kepentingan ekonomi-politiknya di lapangan agraria. Oleh sebab itu, kandungan esensial penyempurnaan UUPA mestilah memastikan kebijakan politik agraria tetap berada di jalur populistik sebagaimana watak aslinya.

Yang juga patut diwaspadai adalah tantangan yang datang dari kolaborasi modal dengan negara yang semakin mengental yang ditandai dengan penyusunan berbagai RUU sektoral yang

[4] Lihat: Pertahankan dan Jalankan Mandat-mandat yang Terkandung di dalam Tap MPR No IX/2001, Kertas Posisi Pokja Ornop PA-PSDA, hal 3, 2003.
[5] Lihat: Argumen-argumen pokok untuk pembentukan KNPA, KPA, 2002
[6] Deklarasi Pembaruan Agraria, Poin 9, KPA, 1998.

memayungi kepentingan kaum imperialis yang menghendaki privatisasi dan liberalisasi tanah dan kekayaan alam Indonesia. Sejumlah RUU yang kini tengah dibahas, selain secara substansi banyak mengandung kelemahan, tidak memprioritaskan kepentingan rakyat, dan dari sisi proses penyusunan tidak partisipatif dan demokratis.

Menyertai itu, privatisasi berbagai sumber agraria telah berlangsung. Privatisasi kini telah menjadi idiom yang begitu populer dalam wacana kebijakan agraria mutakhir. Fungsi sosial atas tanah, air, dan sumber-sumber agraria yang tegak di atas dan terkandung di perut bumi ibu pertiwi telah mengalami pengaburan. Berbagai kebijakan yang mengobral kekayaan alam kita untuk memuluskan gerak akumulasi kapital kini tengah dirancang (dan dijalankan) oleh rezim yang tengah berkuasa. Setelah gonjang-ganjing wacana privatisasi air yang dialasi UU Sumber Daya Air, kini pemerintah tengah berusaha untuk mengintegrasikan tanah ke dalam kepentingan kapital. Sektor pertanahan akan diabdikan ke haribaan pasar bebas melalui Proyek Administrasi Pertanahan *(land administration project)* disingkat LAP.

LAP dapat dinilai sebagai tipu muslihat dari kekuatan kapitalisme global untuk menguasai tanah di negeri ini. LAP adalah instrumen kapitalisme yang menghendaki adanya pasar tanah *(land market)* guna memudahkan jula-beli tanah dan memuluskan penetrasi kapital di lapangan agraria. LAP mengandalkan percepatan sertifikasi tanah dengan dalih untuk memberikan kepastian hukum atas pemilikan tanah masyarakat, padahal semua itu kedok belaka untuk mengangkangi hak-hak rakyat atas tanah. LAP hanya akan mengukuhkan ketimpangan, yang berarti melanggengkan kemiskinan struktural yang sudah berurat-berakar di tengah masyarakat kita.

Mencermati perkembangan demikian, dapat dikatakan bahwa rezim yang berkuasa tengah mempraktikkan kebijakan yang disetir oleh kepentingan kapitalisme global tak beda dengan zaman Soeharto. Kepentingan ini jelas menghendaki adanya penguasaan dan pengelolaan sumber-sumber agraria di tangan segelintir pemilik modal untuk kepentingan perluasan dan akumulasi modal. Dalam konteks pembangunan yang kapitalistik, mestilah tidak akan pernah ada keutamaan bagi rasa keadilan sosial, dan pastilah nihil untuk usaha mengedepankan hak-hak rakyat atas sumber-sumber agraria.

3. Potret konflik agraria

Satu permasalahan bangsa yang terus menghantui dan belum juga terselesaikan adalah konflik agraria. Di lapangan, konflik agraria telah menjatuhkan banyak korban. Pada umumnya disebabkan kebijakan yang memanjakan satu kelompok sambil menyingkirkan yang lainnya. Kebanyakan kasus konflik agraria diwarnai pelanggaran hak asasi manusia, baik karena penggunaan maupun penyalahgunaan kekuasaan penyelenggara negara.[7]

Mari tengok kenyataan, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mencatat tidak kurang 1.753 kasus dengan 1.189.482 KK korban konflik agraria sepanjang tahun 1970-2001. Kasus tersebar di 2.834 desa/kelurahan pada 1.355 kecamatan di 286 kabupaten/ kota. Tanah yang dipersengketakan seluas 10.892.203 hektar. Sejumlah 1.753 kasus itu terjadi karena berbagai sebab, yakni: perkebunan, sarana umum, perumahan, kehutanan, kawasan industri, bendungan, pariwisata, pertambangan, sarana militer, konservasi, pertambakan, sarana pemerintahan, perairan, transmigrasi, dan lain-lain.

Setelah lima tahun lebih reformasi bergulir, konflik agraria terus berlanjut bahkan makin bertambah dan mengeras. Munculnya ribuan kasus sengketa dan konflik agraria kerap disertai tindak kekerasan yang bernuansa pelanggaran HAM yang dilakukan aparatus negara. Keterlibatan kalangan militer, polisi, dan milisi dalam penanganan konflik agraria masih menonjol. Konflik agraria ini dipicu oleh adanya peng-anak-emasan penyediaan tanah untuk keperluan usaha skala besar yang mendorong ketimpangan struktur agraria. Kapitalisme agraria

[7] Kasus terhangat adalah konflik agraria yang terjadi di Manggarai, Nusa Tenggara Timur (NTT). Puncak konflik agraria di Manggarai terjadi pada tanggal 10 Maret 2004 berupa demostrasi ratusan petani yang dihadang dan dibantai oleh kepolisian setempat yang mengakibatkan jatuhnya 5 korban jiwa dan 28 luka-luka (Lihat: Siaran Pers Tim Advokasi untuk Rakyat Manggarai, 18 Maret 2004).

[8] Kronologi kasus Bulukumba dapat diperoleh pada *statement* Solidaritas Nasional untuk Bulukumba (SNUB) dan Solidaritas Ornop Sulawesi Selatan (SOS) pada bulan Juli 2003.

[9] Kronologi kasus Wanalaga Lodaya dapat diperoleh pada *statement* Serikat Petani Pasundan (SPP).

[10] Kronologi kasus Manggarai dapat diperoleh pada Siaran Pers Tim Advokasi untuk Rakyat Manggarai, 18 Maret 2004.

telah mendorong eksploitasi kekayaan alam yang berlebihan, yang bermuara pada meningkatnya kerusakan lingkungan. Ini membuktikan bahwa penguasaan dan pengelolaan sumber-sumber agraria belum memenuhi prinsip-prinsip keadilan dan keberlanjutan. Konflik di tingkat lapangan telah mendorong rakyat untuk mengambil langkah sendiri dalam mengambil kembali haknya, di antaranya berupa pendudukan kembali tanah-tanah oleh rakyat secara langsung *(reclaiming)*.

Untuk itu diperlukan usaha serius dalam menyelesaikan koflik agraria yang diletakkan dalam konteks pelaksanaan Pembaruan Agraria secara komprehensif. Arah dan semangat penyelesaian konflik yang dikedepankan hendaknya bukan saja untuk memenuhi rasa keadilan bagi masyarakat korban, melainkan juga untuk mendorong terjadinya perombakan sosial ke arah susunan masyarakat yang lebih berkeadilan sosial dalam pemilikan, penguasaan, dan pemanfaatan tanah, air, serta sumber-sumber agraria lainnya.

Sepanjang Orde Baru dan terus hingga hari ini, kita kerap menyaksikan maraknya konflik agraria. Konflik yang menghadapkan rakyat kecil dengan penguasa modal dan/atau politik menjadi realitas sehari-hari. Perampasan tanah kaum tani dan masyarakat adat yang meruyak di berbagai pelosok, kampung, dusun, dan desa masih terus meradang. Sekadar contoh terbaru: kasus petani versus PT Lonsum di Bulukumba (Sulsel) yang menjatuhkan korban jiwa di pihak rakyat,[8] kasus operasi Wanalaga Lodaya di Garut (Jabar) yang menghanguskan puluhan gubuk petani dan ditahannya sejumlah tokoh petani,[9] dan Kasus Manggarai di NTT yang menewaskan sekurangnya 6 (enam) petani yang memperjuangkan tanah adat yang selama ini menjadi gantungan hidupnya.[10]

Penggusuran kaum miskin di perkotaan juga terus melaju tak terbendung. Kasus penggusuran ini kebanyakan terjadi di kota-kota besar dengan dalih demi ketertiban dan keindahan kota. Pemerintah DKI Jakarta, di bawah pimpinan Gubernur Sutiyoso merupakan pihak yang paling getol melakukan

[11] Lihat: Dery Irmantara Kurniawan (berantaS). *Masalah Tanah di Perkotaan, Studi Kasus Penggusuran di Wilayah Jembatan Besi, Kecamatan Tambora Jakarta Barat.* Makalah sumbangan pada lokakarya Carita-Banten, 13-14 Januari 2004, diselenggarakan Komnas HAM, KPA, HuMA, WALHI, dan Bina Desa.

penggusuran terhadap kaum miskin. Sepanjang 2003 saja telah terjadi setidaknya 14 kasus penggusuran di wilayah Jakarta dengan jumlah korban sekitar 6.000 kepala keluarga yang kehilangan tempat tinggal.[11] Ekspresi tuntutan dari korban penggusuran dapat kita baca dalam dua spanduk besar yang dibuat para korban penggusuran dan ditempel di dinding kantor Komnas HAM, yang berbunyi "Landreform Jakarta" dan "Rumah Untuk Rakyat" -- hingga tulisan ini disusun, ratusan korban penggusuran terpaksa masih "menginap" di emperan kantor Komnas HAM dan Komnas Perempuan.

Di sektor yang lainnya, kaum nelayan belum beranjak dari penderitaan. Persaingan tak seimbang antara nelayan kecil dengan pukat-pukat harimau milik pemodal besar terus berlangsung. Tidak ada perlindungan dan perbaikan kehidupan sosial ekonomi bagi kaum nelayan kecil yang biasa berlayar di lautan demi dapur keluarganya, sekaligus menyumbang pada penyediaan lauk-pauk berprotein tinggi bagi warga yang lainnya. Sejumlah kasus konflik area tangkapan antara nelayan kecil dengan pukat harimau (pemilik modal) tidak jarang menimbulkan 'peperangan' di antara mereka, dan tidak sedikit nelayan kecil jatuh sebagai korban.

4. Ketimpangan dan bencana

Di lain pihak, potret struktur penguasaan tanah dan kekayaan alam lainnya belum beranjak membaik. Khudori (2003) menerangkan bahwa dibandingkan dengan SP 1993, SP 2003 menunjukkan keruntuhan ekonomi petani pangan. Jumlah rumah tangga petani gurem dengan penguasaan lahan kurang dari 0,5 hektar (baik milik sendiri maupun menyewa) meningkat 2,6 persen per tahun, dari 10,8 juta rumah tangga tahun 1993 menjadi 13,7 juta rumah tangga tahun 2003. Persentase rumah tangga petani gurem terhadap rumah tangga pertanian pengguna

[12] Khudori, *Prosentase Petani Gurem Terus Meningkat: Pemiskinan Sistematis Petani,* dalam *Pikiran Rakyat,* 15 Januari 2004.

[13] Pada perkembangan terkini, pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) No. 1 tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang No.41 tahun 1999 tentang Kehutanan. Pada intinya, dengan Perpu ini, pembukaan kawasan lindung untuk usaha tambang menjadi boleh dan jalan bagi operasi belasan perusahaan pertambangan besar pun terlicinkan. Padahal oleh UU Kehutanan tersebut (dan UU Konservasi serta UU Lingkungan Hidup) membuka usaha tambang di kawasan lindung sama sekali tidak diperbolehkan. Baik dari segi proses maupun isi, Perpu ini harus ditolak keberadaannya lihat: artikel opini Longgena Ginting, berjudul *Perpu Semar,* 17 Maret 2004.

lahan juga meningkat dari 52,7 persen (1993) menjadi 56,5 persen (2003). Jumlah rumah tangga pertanian sendiri tercatat bertambah 2,2 persen per tahun dari 20,8 juta (1993) menjadi 25,4 juta (2003). Kenaikan persentase rumah tangga petani gurem terhadap rumah tangga pertanian pengguna lahan mengindikasikan semakin miskinnya petani.[12]

Jika kita periksa, semangat dan orientasi pemerintahan sekarang ini masihlah mengejar pertumbuhan ekonomi dengan cara mengundang investor ke lapangan agraria. Penguasaan tanah-tanah pertanian masih dipegang kalangan petani berdasi, penguasaan hutan masih ditangan konglomerasi, demikian juga halnya dengan usaha tambang dan perkebunan.

Pelanggengan ketimpangan penguasaan tanah dan kekayaan alam lainnya merupakan buah dari tidak dijalankannya *land reform*. Selama l*and reform* dipetieskan maka selama itu pula ketimpangan itu akan berlangsung, dan bahkan akan cenderung terus meruncing. Ketimpangan penguasaan tanah dan kekayaan alam lainnya ini sejatinya merupakan akar dari kemiskinan struktural bangsa. Jika tidak diselesaikan, kemiskinan struktural ini akan membuahkan ketidakadilan sosial yang absolut.

Bencana alam berupa kekeringan di musim kemarau dan banjir di kala musim hujan tiba telah menjadi fenomena yang mencengangkan dewasa ini. Dari banyak hasil investigasi dan analisis independen, disimpulkan bahwa bencana alam sebenarnya merupakan akibat dari keserakahan manusia yang tercermin dari perilaku eksploitatif dan ekstraktif terhadap kekayaan alam yang terakumulasi dalam bentuk kerusakan, bahkan kehancuran lingkungan hidup kita.

Hutan-hutan terus dibabati dan digunduli tanpa ampun. Bahkan kawasan lindung yang seharusnya dilestarikan pun tak luput dari sasaran eksploitasi para cukong kayu dan pemodal besar di bidang pertambangan.[13] Barang tambang digali dan dihisap tanpa pengendalian dampak lingkungan yang ditimbulkannya menjadi penyumbang penting bagi kerusakan lingkungan hidup.

Ketika hutan makin menyempit, tambang terkuras dan lingkungan rusak parah, maka bencana alam segera merangsek di depan mata. Hasilnya adalah, kita menyaksikan saudara-saudara kita kehilangan sanak keluarga akibat kemarahan alam kerena diperlakukan tidak senonoh oleh manusia serakah. Belum terhapus dalam ingatan kita tragedi Bohorok di Sumatra Utara, Pacet di Jawa Timur, dan Cikalong di Jawa Barat.

Tanpa kesungguhan dalam usaha memulihkan kehancuran lingkungan hidup maka bencana alam dipastikan akan berkelanjutan. Tanpa penanganan hingga ke akar persoalan, pengendalaian bencana alam tak ubahnya pemadam kebakaran, yang hanya bekerja ketika bencana terjadi, setelah itu menanti bencana berikutnya.

PINTU KELUAR

1. Penyempurnaan UUPA[14]

Tanggal 24 September 1960, Presiden Soekarno mengesahkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). Selama masa berlakunya, pelaksanaan UUPA mengalami pasang naik dan pasang surut seiring pilihan orientasi politik agraria yang dianut penguasa. Di akhir era kepemimpinan Soekarno, UUPA telah dicoba dijalankan dengan orientasi penyediaan tanah untuk penggarap *(land to the tiller)*. Jiwa kerakyatan yang begitu kental dalam UUPA telah ditangkap sebagai angin segar oleh jutaan petani di pedesaan yang telah lama hidup dalam kubangan kemelaratan.

Keberadaan UUPA telah menjadi dasar bagi penyediaan tanah untuk petani miskin di pedesaan saat itu. Dalam catatan sejarah, diketahui bahwa ketika UUPA dan PP tersebut dijalankan (1962-1964), terjadi banyak sekali aksi petani di berbagai penjuru tanah air yang melakukan pendudukan terhadap tanah-tanah yang diidentifikasi sebagai objek *land reform*. Aksi pendudukan tanah ini dipicu oleh keengganan pihak penguasa tanah luas, baik guntai *(absentee)* maupun tanah-tanah yang penguasaannya melebihi batas maksimum menurut peraturan, untuk menyerahkan tanahnya kepada negara sebagai objek redistribusi.

Ujung dari peristiwa ini adalah gejolak sosial politik di tanah air. Benturan kepentingan atas tanah di tingkat akar rumput *(grass root)* telah menjadikan kondisi sosial politik saat itu menjadi goyah dan

[14] Sebagian isi bagian ini bersumber dari artikel opini penulis berjudul *Menimbang Penyempurnaan UUPA*, pada koran sore *Sinar Harapan*, tanggal 29 September 2003, halaman 7.

mencekam. Ketegangan sosial di pedesaan itu telah menaikkan ketegangan politik secara nasional.

Puncak ketegangan itu adalah tergulingnya Soekarno (1965). Sejak itu program *land reform* otomatis terhenti total. UUPA praktis dibekukan. Yang lebih miris, jutaan kaum tani yang sempat menikmati hasil *land reform* diburu, ditangkapi, dan dipenjarakan tanpa proses pengadilan. Bahkan ribuan lainnya dikabarkan terbunuh akibat konflik sosial yang dipicu oleh gagalnya pelaksanaan *land reform* sebagai wujud dari implementasi UUPA ini.

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

Karena proses pengkhianatan yang berkepanjangan, posisi UUPA 1960 dengan sendirinya terpinggirkan secara berkelanjutan. Bahkan UUPA 1060 seakan-akan hanya mengatur soal administrasi pertanahan saja, yang kewenangannya hanya mencakup 30% saja dari luas seluruh daratan Indonesia. Selebihnya diatur lewat UU Kehutanan (1967) yang diperbaharui menjadi UU No. 41/1999, dan undang-undang sektoral lainnya.

Sementara itu, politik sentralisme dan sektoralisme hukum serta kelembagaan pendukungnya telah memuluskan proses perampasan hak-hak rakyat atas tanah untuk kepentingan "pembangunan" *ala* Orde Baru. Kenyataan berikutnya yang segera mencuat adalah konsentrasi penguasaan sumber-sumber agraria di tangan segelintir orang saja. Kenyataan inilah yang menjauhkan rakyat, terutama buruh tani, petani kecil, dan masyarakat adat di pedesaan dari keadilan dan kemakmuran.

Lengsernya Soeharto (1998) dari kursi kepresidenan telah memungkinkan Indonesia masuk ke masa reformasi. Sejumlah peluang perubahan, khususnya dalam hal kebijakan agraria kini tersedia.

Kelahiran Tap MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam pada Sidang Tahunan MPR 2001 telah memungkinkan pembaruan peraturan perundang-undangan agraria.

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

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

Dalam pada itu, pada tanggal 31 Mei 2003 Presiden Megawati Soekarnoputri telah mengeluarkan Keppres 34/2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan yang memberikan mandat kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN), untuk menyempurnakan UUPA 1960. Apakah semangat UUPA masih relevan dengan perkembangan zaman? Penulis meyakini bahwa jawabannya adalah: ya! Sekarang kita ditantang untuk menyempurnakan kelemahan-kelemahan yang selama ini menjadi batu sandungan bagi pelaksanaan semangat kerakyatan yang dikandungnya itu.

Penulis mencatat beberapa kelemahan pokok UUPA yang perlu diperbarui sering diungkapkan para ahli dan aktivis Pembaruan Agraria. Kelemahan yang utama adalah terlalu dominannya konsep hak menguasai dari negara (HMN) atas tanah dan kekayaan alam. Pada kenyataannya, konsep HMN ini telah banyak dimanipulasi penguasa untuk menyingkirkan dan menegasikan hak-hak rakyat atas tanah dan kekayaan alam lainnya. Melalui HMN, semua kekayaan alam telah (meminjam istilah Noer Fauzi, 2000) di-negara-isasi.

Pengakuan hak-hak masyarakat adat oleh UUPA sangat lemah. Sekalipun hak-hak *ulayat* berulang kali disebut dalam klausulnya, hampir semuanya memakai syarat yang justru melemahkan hak-hak adat itu sendiri. Misalnya, hak adat diakui sepanjang tidak bertentangan dengan "kepentingan nasional yang lebih luas."

Dalam cakupannya, UUPA menyempitkan pengaturan agraria hanya pada sektor pertanahan karena sebagian besar klausul dalam undang-undang ini memang mengatur mengenai administrasi pertanahan. Maksud awal dari cakupan yang hendak diatur meliputi semua sektor keagrariaan dan mengacu pada konsitusi, yakni "bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya."

Terkait dengan mandat penyempurnaan UUPA berdasarkan Keppres 34/2003, penulis mencatat sejumlah hal yang patut diperhatikan; *Pertama,* penyempurnaan UUPA mestilah bermakna menguatkan semangat kerakyatan yang terkandung di dalamnya. Penyempurnaan mestilah memperbaiki isi UUPA, bukannya menghapus atau menggantikannya dengan undang-undang yang semangat dan isinya sama sekali baru. Menyempurnakan berarti pula keharusan memperkuat orientasi pemenuhan kepentingan hajat hidup rakyat, bukan sebaliknya.

Kedua, menyempurnakan UUPA 1960 mestilah dilakukan secara hati-hati agar tidak terseret kepentingan globalisasi kapitalisme yang hendak mengukuhkan kepentingan ekonomi-politiknya di lapangan agraria. Oleh sebab itu, kandungan esensial penyempurnaan UUPA mestilah memastikan kebijakan politik agraria tetap berada di jalur populistik sebagaimana watak asli dari UUPA 1960.

Ketiga, penyempurnaan UUPA hendaknya meneguhkan posisinya sebagai payung bagi peraturan perundang-undangan agraria. UUPA yang diperbaharui mestilah menjadi payung pelaksanaan Pembaruan Agraria yang berkeadilan. Pengaturan atas sektor kehutanan, perkebunan, pertambangan, perairan, pertanian, pesisir dan laut, dan sebagainya mestilah mengacu secara konsekuen kepada UUPA.

Keempat, proses penyempurnaan UUPA hendaknya dijalankan secara demokratis dan partisipatif. Departemen dan lembaga negara lainnya yang terkait dengan agraria mesti terlibat aktif. Pakar dan organisasi non-pemerintah (LSM) yang integritasnya teruji juga harus dilibatkan. Dan yang terpenting untuk diajak bicara adalah rakyat yang paling berkepentingan atas agraria serikat petani, nelayan, masyarakat adat, dan rakyat kecil pada umumnya.

Kelima, penyempurnaan UUPA 1960 harus diikuti dengan penyiapan basis sosial bagi pelaksanaan Pembaruan Agraria. Gerakan penyadaran, pendidikan politik, dan pengorganisasian rakyat (petani), serta sosialisasi gagasan kepada publik secara luas mutlak dilakukan untuk memastikan agenda Pembaruan Agraria menjadi agenda bersama bangsa. Dengan demikian, konflik horizontal sesama anak bangsa akibat dijalankannya Pembaruan Agraria dapat kita hindari sejak dini.

2. Penyelesaian konflik agraria

Banyak lembaga, seperti Komnas HAM dan DPR RI mencatat konflik agraria sebagai permasalahan yang paling kerap diadukan masyarakat. Sementara itu, mekanisme yang ada tidak mampu menuntaskan konflik yang menggunung itu. Merespons kenyataan ini, Ketua Komnas HAM telah mengeluarkan SK Nomor 41/Komnas-HAM/XII/2003 tentang Pembentukan Tim Kerja Menggagas Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA), tertanggal 4 Desember 2003. Tim kerja yang berisi sejumlah anggota Komnas HAM, akademisi, dan aktivis Ornop ini telah merumuskan pokok-pokok pikiran untuk menyelesaikan konflik agraria.[15]

Berikut uraian mengenai landasan, prinsip, dan tujuan yang krusial bagi penyelesaian konflik agraria di tanah air, seperti terendap dalam inisiatif Komnas HAM itu. Dalam menyelesaikan konflik agraria, perlu diperhatikan sejumlah landasan yang bersifat filosifis, sosiologis, politis, maupun hukum.[16]

Secara filosofis, penyelesaian konflik agraria merupakan tuntutan dari

[15] Menurut SK tersebut, masa tugas tim kerja ini sejak 1 Oktober 2003 hingga 30 September 2004.
[16] Uraian pada bagian ini disarikan dari pokok-pokok pikiran mengenai penyelesaian konflik agraria hasil Lokakarya Persiapan di Carita-Banten, 13-14 Januari 2004, diselenggarakan Komnas HAM, KPA, HuMA, WALHI, dan Bina Desa.

pemenuhan rasa keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Falsafahnya adalah bahwa tanah, air, dan sumber-sumber agraria yang lain (seperti tambang, hutan, dan laut) sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat yang merupakan sumber penghidupan mayoritas rakyat Indonesia. Sumber agraria bukanlah komoditas komersial. Oleh sebab itu, penguasaan dan pemanfaatan sumber agraria mestilah dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan sosial.

Dari segi sosiologis, penyelesaian konflik agraria penting mengingat masyarakat telah cukup lama mengalami ketidakadilan agraria, terutama 30 tahun terakhir ini. Sampai saat ini konflik agraria yang berdimensi pelanggaran HAM masih terus berlangsung.

Pada konteks politik, lembaga negara/pemerintah yang ada tidak memadai untuk menyelesaikan konflik. Di samping itu, berlakunya peraturan perundangan-undangan yang berkaitan dengan agraria dan SDA telah menyebabkan terjadinya tumpang tindih dan konflik kewenangan. Adapun pengelolaan sumber-sumber agraria yang berlangsung selama ini telah menimbulkan penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai konflik. Terjadi pula penyimpangan dari asas atau prinsip keadilan sosial yang sudah dituangkan dalam sebagian peraturan-perundangan. Sedangkan mekanisme penyelesaian konflik agraria yang ada mengalami kebuntuan dalam menjawab keadilan di tengah rakyat korban.

Dalam kerangka hukum, penyelesaian konflik agraria dapat mengacu pada UUD 1945 hasil amandemen I sampai 4 (Pasal 18B, 28i, dan 33 ayat 3). Selanjutnya Tap MPR yang dapat dirujuk adalah Tap MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam; Tap MPR No. VI/2002, khususnya pada poin keempat tentang rekomendasi kepada Presiden mengenai lingkungan hidup; Tap MPR No. I/2003 tentang hasil pengkajian dan penetapan status hukum terhadap Tap ketetapan MPR/MPRS; Tap MPR No. V/2003, khususnya tentang rekomendasi kepada Presiden mengenai lingkungan hidup dan Reforma Agraria. Selain itu, UUPA No. 5 tahun 1960 masih relevan mengingat semangat kerakyatannya dan posisinya sebagai payung kebijakan agraria.

Keseluruhan landasan ini merupakan argumen pokok yang menjadi latar belakang gagasan pembentukan mekanisme dan lembaga khusus penyelesaian konflik agraria.

Adapun tujuan dan prinsip penyelesaian konflik agraria hendaknya untuk menegakkan keadilan sosial, dan mewujudkan pemerataan ekonomi, bukan untuk memfasilitasi masuknya modal besar dalam penguasaan dan pengelolaan sumber-sumber agraria. Dalam hal ini, penyelesaian konflik agraria haruslah dalam kerangka penegakan hak asasi manusia secara menyeluruh meliputi hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya. Penyelesaian konflik agraria juga harus menyentuh permasalahan dasar, yakni keadilan distribusi kesejahteraan melalui Pembaruan Agraria. Dalam praktik penyelesaian konflik, hak masyarakat setempat dikedepankan dan memperhatikan kelestarian lingkungan.

Prinsip-prinsip dasar yang mesti dipegang adalah: penyelesaian konflik agraria hendaknya merupakan bagian dari agenda Reforma Agraria secara luas. Agenda Reforma Agraria meliputi penataan ulang struktur agraria sehingga lebih berkeadilan, khususnya melalui redistribusi tanah dan *tenure reform*.

Proses dan hasil kerja dari kelembagaan dan mekanisme penyelesaian konflik agraria haruslah memenuhi rasa keadilan bagi para korban yang selama ini mengalami kerugian dan penderitaan akibat konflik agraria. Kelembagaan dan mekanisme penyelesaian konflik agraria hendaknya bersifat operasional dan secara nyata mewujudkan penyelesaian konflik dengan adil dan tuntas.

Penyelesaian konflik agraria mestilah mencakup konflik yang disebabkan oleh penggunaan dan/atau penyalahgunaan wewenang pejabat

[17] Uraian ini mengikuti *Statement* Politik AGRA yang disampaikan dalam Konferensi Gerakan Tani Nasional, Februari 2004 di Wonosobo Jawa Tengah.

publik melalui berbagai peraturan perundangan dan/atau tindakan pejabat publik di masa lalu. Kasus-kasus yang diproses oleh lembaga penyelesaian konflik agraria hendaknya berdasarkan pengaduan dari korban dengan mengikuti periode yang ditetapkan dengan mempertimbangkan aspek hak asasi manusia.

Perihal kedudukan, kewenangan, mekanisme kerja, dan keanggotaan lembaga penyelesaian konflik agraria, masih diperlukan diskusi mendalam. Yang jelas diperlukan sekarang adalah komitmen dari pemerintah untuk segera mewujudkan pembentukan kelembagaan penyelesaian konflik agraria itu. Dukungan sosial dari masyarakat, khususnya dari para korban konflik agraria, merupakan suatu hal yang mutlak.

Dapat disimpulkan bahwa penyelesaian konflik agraria mestilah adil, tuntas, dan menyeluruh. Upaya ini sifatnya mendesak sehingga perlu segera dilakukan. Selain akan memenuhi rasa keadilan sosial, terselesaikannya konflik agraria yang dibarengi penataan struktur agraria (Reforma Agraria), akan menjadi dasar yang kokoh bagi pengembangan sosial, ekonomi, dan politik bangsa di masa depan.

3. Peran organisasi rakyat

Proses penyusunan berbagai kebijakan, peraturan perundang-undangan, dan implementasinya haruslah dijalankan secara demokratis. Persoalan ini tidak bisa lepas dari organisasi rakyat tani yang harus tampil ke depan. Sebab, organisasi rakyat (khususnya petani) harus menjadi pelopor semua upaya penghancuran sisa-sisa feodalisme dan mengakhiri dominasi panjang imperialisme di lapangan agraria yang sudah konkret dan historisbahkan semakin mencari legitimasi baru lewat berbagai kebijakan yang menguntungkan gerak ekspansi kapital mereka di Indonesia.[17]

Tanpa upaya aktif dan maju dari pihak organisasi rakyat, seluruh proses pengambilan kebijakan dan pelaksanaan Reforma Agraria akan mengambang dan tak mengakar di jantung persoalan rakyat. Selain organisasi rakyat tani, departemen dan lembaga negara lainnya yang terkait dengan agraria mesti terlibat aktif. Sekutu terpercaya gerakan rakyat, pakar, dan organisasi non-pemerintah (LSM) yang integritasnya teruji juga perlu dilibatkan. Dan yang terpenting adalah bagaimana menyusun formasi kepemimpinan gerakan rakyat serikat petani, nelayan, masyarakat adat, kaum miskin kota, dan rakyat kecil pada umumnya, serta barisan pendukung dalam langkah-langkah konkret perombakan tatanan yang tidak adil di lapangan agraria.

Perubahan kebijakan agraria tidak bisa dilepaskan dari gerakan rakyat sebagai pemilik kepentingan dan pelaksana sejati pembaruan agraria. Gerakan penyadaran, pendidikan politik, dan pengorganisasian rakyat (khususnya petani), serta sosialisasi gagasan kepada publik secara luas mutlak dilakukan untuk memastikan agenda Pembaruan Agraria menjadi agenda bersama bangsa.

Perlu dialektika antara kebijakan dan implementasi Pembaruan Agraria yang berbasis gerakan rakyat tani. Dan persoalan organisasi rakyat sekarang menjadi masalah pokok yang harus dibangun secara kuat dan maju. Ketiadaan

HENTIKAN REVISI UUPA 1960 UNTUK NEOIMPERIALISME !!!

Idham Samudra Bey[1]

ABSTRACT

Reformation in Indonesia, which was started by the fall of the New Order regime, apparently took on the meaning as the true implementation of neo liberalism such as economical liberalization, free trade, privatization, restructuring, governance, farming liberalization, and others. This is for the interest of expanding the modal of international capitalist. In the height of this neo liberalism phase,* UUPA 1960 *once faced challenges with the emergence of several proposed decrees (*RUU*) such as* RUU *Management of Natural Resources,* RUU *Water Resources,* RUU *Plantation,* RUU *Conservation and Exploitation of Genetics Resources,* RUU *Property, among others.

> ***Sebagai angin yang makin lama makin keras bertiup, sebagai aliran sungai yang makin lama makin membanjir, sebagai gemuruh tentara menang yang masuk ke dalam kota yang kalah, maka sesudah Undang-undang Agraria dan Undang-undang Tanaman Tebu de Waal di dalam tahun 1870 diterima baik oleh Staten-General di negeri Belanda, masuklah modal partikelir itu di Indonesia,- mengadakan pabrik-pabrik gula di mana-mana, kebon-kebon teh, onderneming-onderneming tembakau dsb., ditambah lagi modal partikelir yang membuka macam-macam perusahaan tambang, macam-macam perusahaan kereta api, trem, kapal, atau pabrik-pabrik yang lain. (Sukarno, 1930)***

---

[1] **Idham Samudera Bey,** *Ketua Centre for National-Democracy Studies (CNDS)*

PENDAHULUAN

Apa yang dikemukakan Bung Karno dalam pidato pembelaannya di depan hakim kolonial mengenai gambaran keadaan Indonesia setelah diberlakukannya *"opendeur-politiek"* (politik pintu terbuka) seperti tersebut di atas, demikianlah kira-kira (untuk tidak mengatakan jauh lebih buruk lagi) gambaran keadaan negara Indonesia pada saat ini maupun di masa mendatang. Jika di masa kolonial itu Indonesia yang berstatus negeri jajahan mengalami transisi dari era *cultuurstelsel* menuju era penerapan kebijaksanaan politik pintu terbuka, kini Indonesia yang berstatus negeri merdeka mengalami transisi dari era fasis-kapitalistik menuju era penerapan murni kebijaksanaan neoliberalisme. Kalaupun ada perbedaan antara kedua transisi tersebut, perbedaan itu hanya pada kontekstualitas historisnya saja, bukan pada "karakter dasar" kepentingan transisinya.

Seperti diketahui bersama, politik pintu terbuka merupakan manifestasi kebijaksanaan imperialisme modern, menggantikan posisi *cultuurstelsel* yang merupakan manifestasi kebijaksanaan imperialisme tua. Pergantian ini hanya pada bentuknya saja, yakni dari bentuk yang brutal berganti menjadi kelihatan lebih sopan. Dalam masa inilah *Agrarische Wet* lahir. Sudah umum diketahui kalau kelahiran *Agrarische Wet* pada tahun 1870 ini karena desakan pengusaha besar swasta Belanda, yang bertujuan ingin mendapatkan jaminan hukum agar memperoleh peluang lebih besar untuk dapat berkembang di Hindia Belanda. Sebelumnya mereka mengalami kesulitan untuk berkembang, ketika politik masih dimonopoli negara. Perlu digarisbawahi bahwa yang dimaksud dengan kesulitan berkembang adalah ketidakleluasaan mereka untuk merampas dan menguras kekayaan alam Indonesia.

Setelah penerapan politik pintu terbuka dan pemberlakuan *Agrarische Wet* ini, menyeruaklah situasi yang digambarkan Bung Karno di atas. Bukan hanya modal swasta Belanda saja yang mengeruk surplus ekonomi rakyat Indonesia, tetapi juga modal asing dari negara-negara seperti Amerika Serikat, Inggris, dan Jepang juga turut menguras habis surplus ekonomi rakyat Indonesia. Banyak hasil studi mengungkapkan bahwa cara baru ekspansi modal asing ini bukan saja telah merampas kekayaan alam nasional secara massif, tetapi juga semakin memperluas ladang kemiskinan, kemelaratan, dan keterbelakangan yang telah ada di dalam kehidupan rakyat Indonesia (lihat, a.l. Arief dan Sasono, 1981). Artinya, dampak yang ditimbulkan oleh imperialisme modern ini terhadap kehidupan rakyat Indonesia, hampir tidak ada bedanya dengan yang dilakukan oleh saudara kandungnya, imperialisme tua.

LATAR KEBATINAN UUPA 1960 DAN UPAYA UNTUK MEMATAHKAN BELENGGU KETIDAKADILAN WARISAN KOLONIAL

Berdasarkan sejarah kejahatan kolonialisme dan imperialisme inilah mengapa dulu *the Founding Fathers* dalam menyusun UUD 1945 menyatakan dengan tegas pada alenia pertama Pembukaan-nya, "bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan peri-kemanusiaan dan peri-keadilan." Pernyataan ini sesungguhnya merupakan "Tauhid Bangsa," yang intinya adalah anti penjajahan dalam segala macam bentuk manifestasinya. Dan, semangat ini pula yang melandasi dan menjiwai tujuan berdirinya negara, yakni "melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial". Senafas dengan semangat ini, terutama dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa - maka kemudian dirumuskan dasar demokrasi ekonomi yang bertujuan mewujudkan kemakmuran bagi semua orang,

[2] Penggunaan kata "naskah asli" untuk membedakannya dengan produk Undang-undang Dasar hasil amandemen 2002.

bukan kemakmuran bagi orang-seorang, sebagaimana tertuang dalam Pasal 33 UUD 1945 (naskah asli)[2].

Namun sebelumnya, perlu ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan demokrasi ekonomi tersebut bukanlah rumusan demokrasi ekonomi versi WTO, IMF, WB, dll, seperti yang juga sering dikhotbahkan para "ekonom salon" selama ini, yaitu demokrasi ekonomi dalam pengertian ingin mengurangi peran negara sebesar mungkin untuk tujuan menerapkan kebijaksanaan ekonomi neoliberal seperti pasar bebas, liberalisasi, privatisasi, restrukturisasi, *governance*, liberalisasi pertanian, menaikkan harga-harga *public utilities*, dan lain-lain. Demokrasi ekonomi yang dimaksud dalam Pasal 33 UUD 1945 (naskah asli) adalah demokrasi ekonomi yang ingin mengakhiri segala bentuk diskriminasi kesetaraan hak dan peluang pada segenap matra kehidupan rakyat, untuk mewujudkan keadilan sosial dan kemakmuran bagi seluruh rakyat. Ini bermakna sebagai penguatan posisi sosial-ekonomi rakyat melalui penghapusan stelsel warisan kolonialisme, imperialisme dan feodalisme, baik itu ketidakadilan stelsel agraria, produksi, distribusi, konsumsi, dan lain-lain.

Pasal 33 UUD 1945 (naskah asli) terdiri atas tiga ayat, yaitu: (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan; (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara; dan (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dalam menindaklanjuti amanat konstitusi ini, khususnya ketentuan ayat (3), penyelenggara negara kemudian menerbitkan Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA 1960). Kelahiran UUPA 1960 ini melalui perjalanan panjang yang memakan waktu sekitar 12 tahun lamanya. Perjalanan dimulai dari pembentukan "Panitia Agraria Yogya" (1948), "Panitia Agraria Jakarta" (1951), "Panitia Soewahyo" (1955), "Panitia Negara Urusan Agraria" (1956), "Rancangan Soenarjo" (1958), "Rancangan Sadjarwo" (1960), hingga kemudian baru dibahas dan diterima bulat

Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPRGR), yang kala itu dipimpin Haji Zainul Arifin. Selanjutnya, pada tanggal 24 September 1960 Presiden Soekarno menandatangani penetapan undang-undang ini, dan beberapa tahun kemudian menerbitkan Keppres No. 169/1963 yang menetapkan tanggal 24 September itu sebagai Hari Tani Nasional.

UUPA 1960 dirumuskan berdasarkan pemahaman yang mendalam atas realitas susunan kehidupan dan perekonomian rakyatnya yang bercorak agraris, meyakini warisan hukum agraria kolonial memang bersendikan dan bertujuan pada kepentingan pemerintahan jajahan, menyadari bahwa hukum agraria kolonial itu bersifat dualisme, dan rakyat asli selama masa penjajahan tidak pernah mendapatkan kepastian hukum. Inilah sesungguhnya latar kebatinan UUPA 1960 sebagaimana tersebut dalam pernyataan menimbangnya. Oleh karena itu, UUPA 1960 memiliki tujuan pokok, yaitu: (a) meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama *rakyat tani*, dalam rangka masyarakat adil dan makmur; (b) meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan; dan (c) meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya[3]. Di sinilah kita melihat betapa penyelenggara negara di masa itu sangat mengerti bahwa akar permasalahan bangsanya memang terbenam kokoh dalam ketidakadilan struktural warisan feodalisme, kolonialisme, dan imperialisme.

Memang, bila dilihat dari sudut pandang ekonomi-politik, bagi suatu bangsa bekas jajahan yang mewarisi belenggu ketidakadilan struktural

[3] Lihat Memori Penjelasan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960.
[4] Dikutip dari Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*.(Jakarta: Djambatan, 2003, hlm. 369.
[5] *Ibid,*.

feodalisme, kolonialisme, dan imperialisme, adalah mustahil akan dapat membebaskan rakyatnya jika tanpa lebih dulu mematahkan warisan belenggu struktural yang melilitnya itu. Kehadiran UUPA 1960 memang bermaksud untuk mematahkan belenggu itu dalam konteks pembaruan agraria, sebagaimana amanat ketentuan Pasal 10. Itulah sebabnya kemudian lahir Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 (UU *Land reform*). Mengenai tujuan pelaksanaan *land reform* ini, dapat kita lihat dengan jelas dalam TAP MPRS Nomor II//MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Sementara Berencana Tahap Pertama 1961-1969, sebagaimana konsideran angka 5 yang menyatakan bahwa, "syarat pokok untuk pembangunan tata-perekonomian nasional adalah antara lain pembebasan berjuta-juta kaum tani dan rakyat pada umumnya dari pengaruh kolonialisme, imperialisme, feodalisme, dan kapitalisme dengan melaksanakan "*land reform*"…[4]. Di samping itu, pasal 5 ayat (3) Ketetapan MPRS ini juga menegaskan bahwa "*Land reform* sebagai bagian mutlak dari revolusi Indonesia adalah basis pembangunan semesta yang didasarkan pada prinsip bahwa tanah sebagai alat produksi tidak boleh dijadikan alat penghisapan[5]."

UPAYA MENYINGKIRKAN UUPA 1960 UNTUK KEPENTINGAN NEOIMPERIALISME

Sayangnya, pelaksanaan UUPA 1960 dan UU *Land reform* ini mengalami tantangan dan hambatan yang hebat dari beberapa kalangan politik tertentu ketika itu. Situasi ini kemudian diperparah lagi dengan munculnya ketegangan politik nasional yang tinggi, yang kemudian setelah terjadinya tragedi politik nasional pada tahun 1965, rezim Orde Baru pun tampil di singgasana kekuasaan. Rezim Orde Baru mulai mencanangkan strategi pembangunannya yang bersendikan paradigma pertumbuhan. Dipilihnya strategi ini dilatari oleh pemikiran bahwa keberhasilan pembangunan suatu bangsa ditentukan oleh

[6] Bagi negara-negara Barat pilihan kebijaksanaan pembangunan seperti itu bukan masalah, mengingat rezim Orde Baru yang anti-komunis itu dapat dianggap sekutu ditengah-tengah konstelasi "perang dingin" kala itu.

peningkatan laju pertumbuhan ekonominya. Untuk mendukung pelaksanaan pembangunan yang kapitalistik itu, mula-mula diterbitkanlah sejumlah produk perundang-undangan seperti Undang-Undang No. 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, Undang-undang No. 5 tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Kehutanan (maupun UU No. 41/1999 yang menggantikannya), Undang-undang No. 11/1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan, Undang-undang No. 1/1974 tentang Pengairan, dan lain-lain. Seiring dengan hal itu, dengan alasan stabilisasi politik, rezim ini pun menerapkan kebijaksanaan politik nasionalnya yang fasis untuk membungkam aspirasi rakyat[6]. Kesemua kebijaksanaan ini pada hakikatnya bertentangan dengan jiwa dan semangat UUD 1945 (naskah asli). Semenjak ini, UUPA 1960 praktis mengalami delegitimasi, dan pelaksanaan *land reform* pun dihentikan.

Apa yang kita saksikan selama tiga dasawarsa pelaksanaan strategi pembangunan ini hanyalah menumbuhkan sejumlah "menara-menara ekonomi" yang menjulang tinggi dan menghimpit posisi ekonomi rakyat. Budaya korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) juga tumbuh subur bagaikan jamur di musim hujan hampir di setiap tingkat kehidupan bernegara. Berbagai kontras dan disparitas pun terbentang di segenap matra kehidupan rakyat. Jumlah rumah tangga petani gurem dan buruh tani terus saja membengkak. Arus urbanisasi dari pedesaan ke perkotaan semakin deras karena harapan hidup di pedesaan semakin tipis. Massa menganggur baik terbuka maupun terselubung terus meningkat. Ketidakmampuan sektor-sektor formal dalam menampung tenaga kerja secara berarti telah menimbulkan peningkatan jumlah pekerja sektor informal secara massif. Defisit neraca berjalan dan hutang luar negeri semakin membubung tinggi. Akhirnya krisis pun datang, dan terbuktilah kesalahan besar strategi pembangunan rezim Orde Baru ini. Kehadiran rezim Orde Baru ini ternyata bermakna malapetaka bagi rakyat Indonesia, terutama bagi rakyat tani yang *notebene* merupakan mayoritas warga bangsa.

[7] Realitas ini cermin ketidakberdayaan kekuatan politik nasional dalam menghadapi tekanan neoimperialisme.

Dampak krisis ekonomi pada tahun 1997 itu telah bermuara pada krisis politik, dan memaksa Jenderal Soeharto sebagai pemimpin rezim Orde Baru turun dari singgasana kekuasaan. Kejatuhan Soeharto ini oleh beberapa kalangan dimaknai sebagai simbol kemenangan bagi reformasi dan kaum reformis. Namun, reformasi ini bagi rakyat Indonesia ternyata bermakna sebagai penerapan murni kebijaksanaan neoliberalisme, sebagaimana keinginan IMF di dalam *Lol*-nya yang selalu dipatuhi setiap pemerintahan selama enam tahun reformasi ini[7]. Inti penerapan murni kebijaksanaan neoliberalisme ini, sebagaimana telah disinggung sebelumnya, hanyalah ingin mengurangi peran negara semaksimal mungkin dalam mengatur kehidupan sosial-ekonomi rakyatnya. Ini semata-mata dimaksudkan untuk kepentingan menerapkan seperangkat kebijaksanaan ekonomi neoliberal seperti liberalisasi ekonomi, pasar bebas, privatisasi, restrukturisasi, *governance*, liberalisasi pertanian, menaikkan harga-harga *public utilities* dalam rangka kepentingan ekspansi modal kapitalis internasional.

Di tengah-tengah arus besar neoliberalisme inilah UUPA 1960 kembali menghadapi tantangan dengan munculnya sejumlah rancangan undang-undang seperti RUU Pengelolaan Sumber Daya Alam, RUU Sumber Daya Air (yang kini telah disahkan DPR RI), RUU Perkebunan, RUU Pelestarian dan Pemanfaatan Sumber Daya Genetika, RUU Pertanahan, dan lain-lain. Kesemua materi rancangan undang-undang ini, bila diteliti secara saksama, telah menempatkan kekayaan alam nasional lebih sebagai *business opportunities* demi kepentingan globalisasi neoliberalisme daripada sebagai *basic rights* dalam konteks kepentingan riil ke-Indonesia-an kita. Artinya, segenap kekayaan alam nasional kita kini sedang berada dalam ancaman cengkeraman kuku-kuku kotor TNC/MNC, sehingga cita-cita mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia akan kembali menjadi fatamorgana. Seperti telah disinggung pada pendahuluan, di sinilah kita melihat nyaris tidak adanya perbedaan "karakter dasar" antara transisi era imperialisme tua ke imperialisme modern di masa kolonial dengan transisi dari era fasis kapitalistik ke

[8] Berdasarkan informasi dari pengurus serikat tani yang beraudiensi ke BPN.

era penerapan murni kebijaksanaan neoliberalisme pada saat ini.

Dalam konteks tulisan ini, mari kita lihat RUU tentang Pertanahan yang disebutkan di atas. RUU ini adalah usulan Badan Pertanahan Nasional (BPN), yang dimaksudkan untuk merevisi UUPA 1960. Namun, oleh karena sejumlah pakar, LSM, dan PAH II MPR RI pada waktu itu sedang membahas Rantap MPR RI tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, maka BPN kemudian mengambil sikap untuk menangguhkan usulannya tersebut. Akan tetapi, terutama setelah lahirnya TAP MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Keppres RI Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, tampaknya BPN kini sedang menyiapkan sebuah rancangan undang-undang yang katanya ingin "menyempurnakan" UUPA 1960[8]. Apakah maksud "menyempurnakan" ini dalam pengertian ingin membuat UUPA 1960 yang diyakini telah baik agar menjadi lebih baik lagi, atau "menyempurnakan" dalam pengertian ingin menyesuaikan UUPA 1960 dalam pengertian menyongsong kepentingan globalisasi neoliberalisme? Tetapi mengingat upaya BPN itu sudah pasti mengacu pada TAP MPR RI Nomor IX/MPR/2001 dan Keppres RI Nomor 34 Tahun 2003, maka dapat diprediksi bahwa jiwa dan semangatnya tidak jauh berbeda dengan RUU tentang Pertanahan yang pernah diusulkan sebelumnya.

Masih segar dalam ingatan kita, sekitar tiga tahun yang lalu, tepatnya pada tanggal 17-20 April 2001, di Cibubur, Jakarta, berlangsung Konferensi Nasional tentang "Pembaruan Agraria untuk Perlindungan dan Pemenuhan Hak Asasi Petani" yang telah melahirkan Deklarasi tentang Hak-hak Asasi Petani dan Sembilan Resolusi yang mengandung tuntutan-tuntutan kepentingan masa depan nasib Rakyat Tani Indonesia. Salah satu dari sembilan resolusi itu adalah "Desakan Penghentian Prakarsa Badan Pertanahan Nasional Merevisi Undang-undang Pokok Agraria Menjadi Undang-Undang Pertanahan Nasional." Dasar pemikiran para petani peserta

[9] Sumber: RUU tentang Pertanahan yang disampaikan pada diskusi tanggal 29 Maret 2001, di BPN, Jakarta.
[10] *Ibid*,.
[11] *Ibid*,.

konferensi yang melahirkan resolusi itu adalah: *pertama*, mereka mengakui Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 (UUPA 1960) sebagai sebuah karya utama penyelenggara negara di masa lampau yang ingin membebaskan rakyat tani dari belenggu ketidakadilan agraria warisan kolonialisme dan feodalisme. *Kedua*, mereka menyadari bahwa penyelenggara negara Orde Baru telah mengkhianati dan menyelewengkan UUPA 1960 melalui penerbitan sejumlah produk perundang-undangan agraria yang kesemuanya itu bertentangan dengan jiwa dan semangat UUPA 1960. Dan, *ketiga*, kondisi ini makin diperburuk lagi dengan kebijakan penyingkiran petani atas haknya untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan, baik di tingkat regional, nasional, dan internasional (kepentingan globalisasi kapitalisme yang merugikan petani).

Memang, bilamana RUU tentang Pertanahan yang pernah diusulkan BPN itu diperiksa secara saksama, maka kita akan menemukan sejumlah kejanggalan yang secara substansial patut dipertanyakan. Pertama, BPN terkesan kuat telah memvonis UUPA 1960 "gagal" dan tidak relevan lagi dengan perkembangan zaman. Kesan ini bisa dilihat dalam pertimbangan butir (a), yang menyebutkan: "*...dalam memenuhi kebutuhan negara dan rakyat yang makin beragam dan meningkat, baik pada tingkat nasional maupun dalam hubungannya dengan dunia internasional*"[9]. Kedua, kesimpulan mereka terhadap UUPA 1960 terlihat pada butir (c), menyebutkan: "*... suatu peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan dengan semangat kerakyatan, kebersamaan, dan keadilan namun hanya mengatur hal-hal yang pokok saja, sehingga di dalam pelaksanaannya di masa lalu, khususnya dalam pelaksanaan kebijaksanaan pembangunan yang cenderung mengutamakan pertumbuhan ekonomi telah memungkinkan terjadinya penafsiran yang menyimpang dari semangat dan tujuan serta prinsip-prinsip dasar yang terkandung di dalamnya;..*"[10]. Dan, Ketiga, berdasarkan semua pertimbangan itu, pada butir (d) disebutkan: "*...perlu dilakukan reformasi pertanahan agar dapat mengakomodasi perkembangan pembangunan dan globalisasi, ...*"[11].

[12] *Ibid,.*

Dari butir-butir pertimbangan RUU tentang Pertanahan usulan BPN ini dapat segera disimpulkan bahwa arah dan tujuan politik agrarianya sangat bertentangan dengan jiwa dan semangat politik agraria UUPA 1960. Arah dan tujuan politik agraria RUU ini semata-mata hanyalah untuk menyongsong kepentingan globalisasi neoliberalisme. Kesimpulan ini menjadi tak terbantahkan bila kita melihat salah satu dari tujuan dan asasnya, pasal 6 ayat (2), yang menyatakan bahwa: "*segala usaha bersama di bidang pertanahan didasarkan ..., dengan mengutamakan bentuk koperasi atau pola kemitraan.*"[12] Di sini kita melihat koperasi telah menjadi identik dengan pola kemitraan. Padahal kita mengetahui bahwa di dalam pola kemitraan terdapat suatu pola hubungan produksi yang tidak adil karena bersifat kapitalistik, dan telah terbukti gagal di masa Orde Baru. Kita mesti menyadari bahwa segala usaha yang didasarkan atas pola kemitraan itu bermakna terbentangnya "karpet merah" selebar-lebarnya untuk modal asing yang akan menguras surplus ekonomi rakyat kita. Bilamana hal ini terjadi, nanti kita akan menyaksikan sebuah pemandangan yang sangat kontras, yaitu dinamika ekonomi modern yang bebas sebebas-bebasnya -- akan berjalan beriringan dengan kehidupan massa rakyat yang masih lemah dalam penguasaan sumber-sumber ekonomi nasional, karena masih berada dalam cengkeraman ketidakadilan struktural warisan feodalisme, kolonialisme dan imperialisme. Lantas kita pun bertanya, apakah ada perbedaan karakter antara politik agraria Orde Baru dengan politik agraria versi BPN ini?

Adalah kenyataan bahwa hampir setiap langkah dan kebijaksanaan pembangunan Orde Baru memang senantiasa merugikan kepentingan rakyat banyak. Tetapi, apakah semua pengalaman Orde Baru itu kemudian harus

PEMBARUAN AGRARIA SUATU KEHARUSAN[1]

Sadikin[2]

ABSTRACT

The fate of agrarian reform as the only way to change the deficient agrarian structures is still uncertain. This is because it has not entered the main political agenda of the ruling government. Besides that, the stronger the push towards neo liberalism movement through free trade, the worse the defects, the marginality of small farmers and the rise of unemployment.

The existing reform movement, in the end, tends to accommodate or has been influenced by the schemes of neo liberalism. After Soeharto's abdication, the radical reform schemes became more erratic and unclear, which was apparent from the lack of control over the existing agrarian conflicts and the changes in orientation from a radical agrarian reform movement to a more compromised agrarian reform.

DUA KECENDERUNGAN POSTA ORDE BARU

Dalam bukunya yang berjudul *Reforma Agraria: Perjalanan yang belum Berakhir*[3] dan dalam beberapa kesempatan diskusi yang pernah digelar setelah kelahiran Tap MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam, serta Keppres No. 34/2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, Gunawan Wiradi pernah melontarkan satu pertanyaan penting yang patut direnungkan. "Mengapa isu pembaruan agraria yang kembali bergema posta

[1] Tulisan ini merupakan salah satu bagian dari *draft* buku (dengan judul yang sama) yang tengah disusun penulis.
[2] Penulis adalah staf peneliti Divisi Agraria AKATIGA.
[3] Lihat Gunawan Wiradi, 2000. *Pembaruan Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir,* Yogyakarta: Insist, KPA dan Pustaka Pelajar.
[4] Berdasarkan catatan Lucas dan Warren (2000:277), sejak jatuhnya Soeharto pada bulan Mei 1998, ada lebih dari 60 pertemuan dan forum yang membahas masalah agraria yang diselenggarakan oleh bermacam-macam ornop/LSM dan jaringan kerja mereka (termasuk lembaga bantuan hukum, organisasi petani, lembaga penelitian, kelompok mahasiswa, dan lembaga-lembaga pemerintah). Lihat Anton Lucas dan Carol Warren, 2000. "Pembaruan Agraria dalam Era Reformasi", dalam Chris Manning dan Peter van Diermen, Editor. Chris Manning dan Peter van Diermen, Editor. *Indonesia di Tengah Transisi: Aspe-aspek Sosial Reformasi dan Krisis,* Terjemahan, Yogyakarta: LKIS, hal. 269-287.

'lengsernya' Soeharto[4] setelah kurang lebih 32 tahun dipetieskan hanya berlangsung sesaat, kemudian lenyap?"[5] Pertanyaan itu muncul, tentu saja bukan karena persoalan pokok agrariaketimpangan dan konflik agrariasudah menemukan muara pemecahannya. Justru sebaliknya, pertanyaan itu lahir sebagai respon kritis sekaligus bentuk kegundahan Gunawan Wiradi terhadap situasi dan kondisi sosial-politik saat ini yang tampak masih belum kondusif bagi pelaksanaan pembaruan agraria sejati (PAS)[6].

Pertama, jatuhnya kekuasaan (formal) Soeharto yang sering dianggap sebagai pintu masuk bagi terwujudnya tata kehidupan sosial, ekonomi dan politik yang demokratis, ternyata belum memberi jalan apa-apa bagi langkah penyelesaian persoalan agraria yang sudah sedemikian rupa parahnya. Padahal, hampir semua pihak yang menghendaki pembaruan agraria semula percaya, bahwa jatuhnya rezim Orde Baru merupakan prasyarat utama bagi pelaksanaan pembaruan agraria[7]. Harapan itu tampaknya masih belum (atau tidak?) terpenuhi. Jatuhnya kekuasaan Soeharto yang diyakini dapat menggeser pendulum keberpihakan negara pada rakyat ternyata hanya mampu melahirkan *euforia* politik. Karena itu, tidak mengherankan jika kita masih menyaksikan maraknya konflik agraria di berbagai daerah yang beberapa diantaranya bahkan harus merenggut korban jiwa dan harta benda dari pihak rakyat yang tidak sedikit jumlahnya. Terjadinya konflik tanah di Bulukumba (Sulawesi Selatan) -antara petani Kajang *versus* PT. Lonsum- yang memakan korban jiwa pada pertengahan tahun 2003 serta konflik tanah di Manggarai (Flores, Nusa Tenggara Timur) - antara Serikat Petani Mangarai (SPM) *versus* pemerintah (Pemda dan kehutanan)- pada bulan Maret 2004 yang juga memakan korban jiwa dari pihak petani, adalah sebagian sisi gelap dari sekian banyak kisah pahit persoalan agraria yang hadir di hadapan kita. Menjadi tidak mengherankan juga jika dari sekian

[5] Pertanyaan senada sempat pula muncul dalam acara diskusi interaktif ornop dan wartawan bertema "Pengembangan Wacana Publik mengenai Isu Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam" yang diselenggarakan oleh KPA dan Pokja Ornop PA-PSDA di Bandung tahun 2003 lalu.

[6] Pembaruan agraria sejati di sini diartikan sebagai pembaruan agraria yang sejalan dengan isi Pasal 33 UUD 1945 yang asli (sebelum diamandemen) dan UUPA 1960, yang intinya adalah untuk mencapai kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia keseluruhan, berlandaskan semangat nasionalisme dan tidak diabdikan pada kepentingan sistem pasar.

[7] Noer Fauzi, 200. "Sendi-sendi Pembaruan Hukum Agraria", dalam *Suara Pembaruan Agraria,* SPA No. 5, Edisi Khusus Tahun 2000, Bandung: KPA, hal. 3.

banyak partai politik yang lahir posta Orde Baru dan banyaknya ornop (organisasi non-pemerintah) yang didirikan atas nama demokrasi, keadilan,dan kerakyatan, hanya sedikit saja yang memberi perhatian terhadap persoalan agraria.

Di lain pihak, media massa yang memiliki peran dalam memasok dan menyebarluaskan informasi bagi penentuan sikap dan memfasilitasi pembentukan opini publik (Hidayat 2001) juga tampak kurang antusias untuk terus menjaga guliran persoalan agraria secara lebih masif dan konstruktif. Sebaliknya, media massa cenderung mengafirmasi cara pandang pemerintah dan kaum pemilik modal serta lebih banyak menonjolkan dimensi kekerasan, pemberontakan, dan anarkisme dalam memberitakan aksi-aksi *reclaiming* petani korban penggusuran (Sudibyo 2001). Konflik-konflik restoratif[8] dan aksi *reclaiming* petani korban penggusuran rezim Orde Baru lebih sering dimaknai sebagai tindakan penjarahan melawan hukum. Kenyataan ini sama sekali berbeda dengan sikap dan cara pandang media massa sebelum dan beberapa saat setelah Soeharto jatuh, saat semangat pembelaan terhadap nasib rakyat kecil terungkap lugas tanpa khawatir dibredel penguasa.

Kedua, pembaruan agraria sebagai satu-satunya jalan bagi perombakan struktur agraria yang timpang hingga kini belum menjadi agenda politik utama pemerintah yang berkuasa setelah Orde Baru[9]. Baik pada era Habibie, Abdurahman Wahid, maupun Megawati, persoalan agraria masih belum mendapatkan perhatian yang semestinya. Hal itu antara lain tercermin dari ketidakseriusan pemerintah dalam menanggapi aksi-aksi *reclaiming* dan pendudukan tanah yang menghebat pada tahun 1999-2001[10]. Karena itulah, meskipun Presiden Abdurahman Wahid pernah melontarkan pernyataan bahwa sekitar 40% tanah perkebunan negara akan diberikan kepada

[8] Konflik restoratif adalah konflik yang terjadi karena adanya upaya dari masyarakat untuk merebut kembali hak-hak atas sumber agraria yang hilang atau terancam hilang karena dirampas, bisa oleh negara, kelompok masyarakat lain atau perusahaan-perusahaan bermodal besar (Aditjondro, 2002:394). Lihat George Junus Aditjondo, 2003. "Aksi Petani, Represi Militer, dan Sosialisme Marga: Memperluas Wacana Permasalahan Tanah di Indonesia", *Epilog* dalam Anu Lounela dan R. Yando Zakaria, Editor, *Berebut Tanah: Beberapa Kajian Berperspektif Kampus dan Kampung, Yogyakarta*: Insist Press. Hal. 329-412.

[9] Pembahasan tentang relevansi dan signifikansi pembaruan agraria di Indonesia antara lain dapat dilihat dalam Dianto Bachriadi, Erpan Feryadi dan Bonnie Setiawan, Editor, 1997. *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia,* Jakarta: LPFE Universitas Indonesia dan KPA.

[10] Lihat Dianto Bachriadi, 2002. *Warisan Kolonial yang Tidak Diselesaikan: Konflik dan Pendudukan Tanah di Tapos dan Badega, Jawa Barat,* dalam Anu Lounela dan R. Yando Zakaria, Editor, Berebut Tanah: Beberapa Kajian Berperspektif Kampus dan Kampung, Yogyakarta: Insist Press, hal. 17.

rakyat, pernyataan itu menjadi tidak bermakna apa-apa karena tidak ditindaklanjuti dengan kebijakan nyata untuk mewujudkannya (Bachriadi 2002:17). Komitmen pemerintah untuk melakukan perubahan radikalyang sering diungkapkan dengan istilah 'reformasi total'pada dasarnya masih dalam tanda tanya besar, untuk tidak menyebutnya sebagai omong kosong. Itulah sebabnya, meskipun saat ini sudah ada Tap MPR No. IX/MPR/2001, kebijakan produk kompromi politik yang lahir dalam stuasi sosial-politik yang tidak menentu itu (Wiradi, 2002c:4) juga tidak menunjukkan eksistensinya sebagaimana yang diharapkan para aktor dan pendukung kelahirannya[11]. Tanpa bermaksud mengabaikan beberapa kelemahan dan persoalan yang melekat dalam Tap tersebut, tidak adanya komitmen pemerintahlah yang menjadi salah satu penyebab utama macetnya agenda pembaruan agraria di Indonesia[12]. Rintangan itu menjadi semakin nyata setelah Presiden Megawati mengeluarkan Keppres No. 34/2003 yang salah satu mandatnya adalah penyempurnaan UUPA 1960 (Pasal 1)[13].

PEMBARUAN AGRARIA DALAM TEKANAN ARUS ATAS DAN BAWAH

Jika respon kritis Gunawan Wiradi terhadap kecendeungan-kecenderungan yang muncul posta Orde Baru kita refleksikan lebih jauh lagi, maka ada dua pokok masalah yang dapat dicatat di sini. *Pertama,* kehendak untuk melaksanakan pembaruan agraria pada dasarnya masih berada dalam ketidakpastian. Kalaupun bukan ilusi, kehendak itu baru berupa angan-angan dan harapan atau masih menjadi sesuatu yang dibayangkan terjadi, yang bisa

[11] Lihat Kertas Posisi Pokja Ornop PA-PSDA tentang Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam dalam Sidang Tahunan MPR 2003, Jakarta: Pokja Ornop PA-PSDA.

[12] Lihat Gunawan Wiradi, 2000. *Reforma Agraria: Perjalanan yang belum Berakhir,* Yogyakarta: Insist, KPA dan Pustaka Pelajar. Pembahasan tentang kelemahan Tap MPR No. IX/MPR/2001, lihat Gunawan Wiradi, 2002a. *Tantangan Gerakan Pembaruan Agraria "Posta" Tap MPR No. IX/2001,* Makalah yang disampaikan dalam Munas III KPA, Garut, 23 April 2002; Gunawan Wiradi, 2002b. "Pemikiran Awal Sekilas: Deptan Posta TAP MPR-RI No. IX/MPR/2001", Makalah dalam Diskusi Terbatas PSE-Balitbang Deptan, Tahun 2002; Idham Samudra Bey, "Lonceng Kematian UUPA 1960 Berdentang Kembali: Menyoal Tap MPR Nomor IX/MPR/2001", dalam Harian *Kompas*, 10 Januari 2002.

[13] Lihat Keppres Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan.

[14] Filsafat ekonomi-politik yang mendasari globalisasi adalah neoliberalisme. Akiran filsafat ini menganggap, bahwa semua hubungan antarmanusia berjalan skaligus diarahkan untuk berjalan di bawah logika untung-rugi (sistem pasar). Lihat B. Herry-Proyono, "Bangsa dalam Tegangan Lokal-Global" dalam Jurnal Filsafat dan Teologi STF-Driyarkara *Diskursus,* Vol. 2, No. 2, Oktober 2003, hal. 131-149.

[15] Elizabeth Martinez and Arnoldo Garcia, *What Is "Neo-Liberalism": A Brief Definition For Activists*, Tanpa Tahun dan Tanpa Penerbit.

sajameskipun tidak kita harapkanbenar-benar terjadi. Tetapi kita memang tidak bisa menutup mata terhadap kemungkinan seperti itu. Terlebih lagi jika kita sadar, bahwa jantung masalah agraria terletak pada hubungan kekuasaan (Wiradi 2002). Itu artinya, siapa yang berkuasa, maka dialah yang akan menjadi pemenangnya. Sayangnya, hingga kini kekuasaan itu tidak berada di tangan pihak yang paling berhak yakni rakyat keseluruhan, melainkan di tangan segelintir elite ekonomi-politik dan perusahaan-perusahaan besar (asing maupun domestik).

Persaingan untuk mendapatkan akses dan kontrol atas sumber-sumber agraria tidak hanya melibatkan rakyat *vis á vis* negara. Sejak digulirkannya gagasan globalisasi (neoliberalisme)[14] sebagai sistem pengaturan ekonomi dunia pada paruh dasawarsa 1970-an[15], kekuatan yang harus dihadapi petani tidak hanya datang dari perusahaan-perusahaan negara dan swasta domestik, melainkan perusahaan-perusahaan asing berskala besar, yang sudah bisa dipastikan besar pula kekuasaannya. Ancaman itu menjadi semakin aktual terutama sejak digulirkannya gagasan pasar bebas hasil rekayasa GATT yang bertujuan memberikan keleluasaan dan kebebasan bagi perusahaan-perusahaan multinasional dan transnasional untuk melakukan investasi, produksi dan perdagangan tanpa regulasi atau tanggung jawab sama sekali (Fakih 2001:210).

Kecenderungan tersebut sudah bisa dipastikan akan membawa bencana bagi rakyat, terutama yang menggantungkan hidupnya pada sumber-sumber agraria secara langsung. Bencana itu antara lain adalah membanjirnya produk pertanian import yang harganya jauh lebih murah, meskipun mutunya tidak lebih baik. Ini merupakan akibat langsung dari kebijakan rezim ekonomi global (WTO/World Trade Organization) yang mendesakkan penghapusan subsidi kepada petani dan penghapusan tarif hasil pertanian dalam rangka persaingan bebas. Merujuk pada hasil penelitian

[16] Ada empat substansi yang dibicarakan dalam Putaran Uruguay, yakni: (1) perluasan akses ke pasar (market access); (2) penyempurnaan aturan GATT; (3) penyempurnaan kelembagaan GATT; (4) dan masalah-masalah baru (new issues). Bidang bidang substansi yang dibahas dalam Putaran Uruguay adalah tentang bea masuk, pertanian, tekstil, aturan aturan (anti dumping, *safeguards, subsidies, balance of payment,* dan bidang-bidang teknis), jasa-jasa *(services),* TRIPs, TRIMs, penyelesaian perselisihan *(desputes settlement)*, dan *Multilateral Trade Organization* (yang kemudian menjadi WTO/World Trade rganization).

[17] Mansour Fakih, *Pengantar,* "Pembangunan: Pelajaran Apa yang Kita Peroleh?", dalam Jurnal *Wacana,* Edisi 5, Tahun II, 2000, hal. 3-16.

FAO di 16 negara berkembang, diperoleh kesimpulan bahwa di negara-negara yang menerapkan kesepakatan pertanian dalam Putaran Uruguay[16], telah terjadi tren semakin terkonsentrasinya pertanian yang berakibat pada marjinalisasi petani kecil dan meningkatnya pengangguran serta melonjaknya angka kemiskinan (Fakih 2000:11)[17].

Seiring dengan membanjirnya hasil pertanian impor, ancaman lain yang lebih mendasar adalah hilangnya akses dan kontrol petani di satu sisi, dan lepasnya ikatan hubungan petani dengan tanahnya di sisi lain. Di Indonesia, upaya penting yang ditempuh rezim kapitalis untuk menguasai tanah secara besar-besaran dilakukan melalui program pembangunan yang diberi nama *Land Administration Project* (Proyek Administrasi Pertanahan/ PAP). Proyek yang dilaksanakan pada tahun 1995 hingga 2000 itu didanai oleh Bank Dunia. Tujuannya adalah melakukan percepatan pendaftaran tanah, perbaikan sistem kelembagaan administrasi pertanahan, dan pengembangan kebijakan manajemen pertanahan (Fauzi 2003:98-101).

Sekilas, tujuan tersebut tampak mulia, yakni untuk memberikan jaminan kepastian hukum kepada masyarakat, sehingga konflik tanah yang disebabkan oleh ketiadaan bukti-bukti hukum pemilikan tanah yang sah dapat terpecahkan. Menjadi tampak lebih mulia lagi, karena proyek ini mengasumsikan, bahwa dengan adanya sertifikat tanah akan menunjang program pengentasan kemiskinan. Anggapannya, selain sertifikat dapat meningkatkan jaminan hak pemakaian tanah, juga dapat dijadikan sebagai agunan untuk memperoleh modal usaha didalam maupun diluar bidang pertanian, serta dapat menyediakan insentif bagi investasi dan tata guna tanah yang berkelanjutan[18]. Namun, apa yang ada dibalik kesan mulia itu pada dasarnya adalah sumber bencana dan malapetaka, karena kepentingan utama yang ada di balik program PAP bukan untuk meningkatkan akses dan kontrol masyarakat atas tanah, apalagi pemecahan masalah konflik dan kemiskinan, melainkan merupakan

[18] Lihat Noer Fauzi, 2003. *Bersaksi untuk Pembaruan Tanah: Dari Tuntutan Lokal hingga Kecenderungan Global,* Yogyakarta: Insist Press, hal. 97-98.

[19] Chris Manning dan M. Chatib Basri, 2000. "Catatan Tambahan: Perkembangan di Tahun 2000", dalam Chris Manning dan Peter van Diermen, Editor. *Indonesia di Tengah Transisi: Aspe-aspek Sosial Reformasi dan Krisis,* Terjemahan, Yogyakarta: LKIS, hal. 97-106.

siasat neoliberalime dalam mendorong terciptanya pasar tanah yang efisien. Itu artinya, apa yang sedang diakomodasi oleh program PAP bukan memecahkan masalah ketimpangan dan konflik agraria maupun kemiskinan, melainkan mentransformasikan makna tanah dari aset yang memiliki fungsi sosial menjadi barang komoditi untuk kepentingan akumulasi modal. Tujuannya adalah untuk menghindari terjadinya *dead capital* yang akan mengganggu jalannya proses akumulasi modal.

***Kedua,* timbulnya ketidakpastian pelaksanaan pembaruan agraria terkait erat dengan perkembangan sosial, ekonomi, dan politik Indonesia yang juga tengah berada dalam ketidakpastian. Jika diibaratkan orang yang sedang berjalan, maka saat ini Indonesia tengah 'berjalan dengan tertatih-tatih dalam lumpur' *(terminology middling through)* (Manning dan Basri 2000:97)[19]. Penyebabnya sangat kompleks, tetapi ada beberapa faktor pokok yang memungkinkan ketidakpastian itu terjadi. Untuk mengenalinya kita harus merunut kembali faktor-faktor yang menyebabkan jatuhnya kekuasaan Soeharto pada bulan Mei 1998.**

Turunnya Soeharto dari puncak kekuasaan bukan semata-mata didesak oleh kekuatan massa rakyat yang dengan sadar menghendaki terjadinya perubahan rezim. Pada titik ini, kita tidak bisa mengabaikan bekerjanya "tangan-tangan" rezim kapitalis dan pendukung neoliberalisme yang sudah sejak lama menghendaki jatuhnya rezim otoritarian dan korup seperti Orde Baru. Rezim semacam ini dianggap penyebab utama terjadinya inefisiensi dalam proses akumulasi modal perusahaan-perusahaan multinasional dan transnasional. Itu artinya, jatuhnya rezim Orde Baru lebih merupakan keberhasilan para pendukung neoliberalisme dalam mentransformasikan negara-negara pembangunan *(developmental state)* menjadi negara yang serba-diatur *(regulatory state)*[20], daripada keberhasilan massa rakyat melawan

[20] Lihat Kanishka Jayasuriya, "Negara Pembangunan dan Globalisasi: dari Kekuasaan Negara ke Kekuasaan Pasar Global", dalam Jurnal *Wacana,* Edisi 5, Tahun II, 2000, hal. 37-58.

[21] Penciptaan dan pemobilisasian konsep *civil society, good governance,* transparansi dan seterusnya pada dasarnya merupakan bagian dari upaya menciptakan efisiensi dalam proses akumulasi modal di negara-negara Dunia Ketiga. Lihat Mansour Fakih, 2001. *Sesat Pikir Teori Pembangunan dan Globalisasi,* Yogyakarta: Insist dan Pustaka Pelajar.

[22] Lihat juga James Petras dan Veltmeyer, 2002. *Imperialisme Abad 21,* Terjemahan, Yogyakarta: Kreasi Wacana.

[23] Sistem pasar bukan hanya sarana tukar-menukar barang/jasa, melainkan merupakan mekanisme untuk mengorganisir hidup bersama berdasarkan logika untung-rugi dalam transaksi pasar. Sistem pasar menjadi identi dengan kapitalisme karena kaitan integralnya dengan sistem hak milik pribadi dan prioritas pengejaran akumulasi laba (B. Herry-Proyono, "Bangsa dalam Tegangan Lokal-Global" dalam Jurnal Filsafat dan Teologi STF-Driyarkara *Diskursus,* Vol. 2, No. 2, Oktober 2003, hal. 131-149).

sistem dan menumbangkan rezim pemerintahan otoriter[21].

Seperti yang dilakukan terhadap rezim-rezim otoriter lainnya, cara yang digunakan untuk menggusur pemerintahan Orde Baru adalah dengan menerapkan strategi paralel 'arus bawah'[22]. Menurut Petras (2004:124-125), strategi ini lahir dari adanya kesadaran di jajaran kelas-kelas penguasa neoliberal, bahwa kebijakan-kebijakan mereka di negara-negara Dunia Ketiga telah menyebabkan terjadinya polarisasi di masyarakat, serta mendorong timbulnya ketidakpuasan dalam skala luas. Untuk menghindari kemungkinan terjadinya ledakan sosial yang besar yang akan mengancam keamanan investasi modal, para pendukung neoliberal mempromosikan dan membiayai ornop (organisasi non-pemerintah) yang berideologi 'anti-statis' guna meraih kesetiaan dan mengkooptasi pemimpin-pemimpin lokal yang memiliki potensi menentang sistem pasar (kapitalisme)[23]. Menurut Petras, faktor utama yang dapat mempertemukan ornop dan penguasa neoliberal adalah kesamaan mereka dalam melawan 'statisme'. Di permukaan, dengan mengatasnamakan kepentingan rakyat, ornop mengkritik negara dengan menggunakan perspektif 'kiri', padahal yang sejatinya (disadari atau tidak) hal itu dilakukan bukan untuk membela rakyat melainkan sistem pasar. Dengan demikian, strategi paralel arus bawah yang dipakai kaum neoliberal tidak mengambil posisi konfrontatif terhadap kekuatan arus bawah, melainkan "menyelaraskan diri" sambil pelan-pelan membelokkannya, sehingga orientasi dan arah perjuangannya sejalan dengan kepentingan neoliberal.

Pertanyaannya kini, apakah kelahiran Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 dan Keppres No. 34/2003 merupakan bagian dari skenario rezim neoliberal dalam melempangkan jalannya investasi modal perusahaan-perusahaan TNCs di Indonesia? Apakah datangnya desakan dari beberapa ornop yang menuntut lahirnya Tap tersebut merupakan buah keberhasilan diterapkannya strategi paralel arus bawah? Karena seperti kita ketahui, menjelang dan sesaat setelah Soeharto jatuh, pihak yang

[24] Gunawan Wiradi, komunikasi pribadi, tanggal tidak tercatat, tahun 2003.

[25] Lihat Gunawan Wiradi, 2002c. "Posisi UUPA dalam Hiruk Pikuknya Wacana Pembaruan Agraria", Makalah dalam *Semiloka Memperingati Hari Tani Nasional ke-42*, Diselenggarakan oleh Komnas HAM dan FSPI, Jakarta, 26-27 September 2002; Dianto Bachriadi, "Lonceng Kematian atau Tembakan Tanda Start: Kontroversi Seputar Ketetapan MPR No IX/MPR/2001", dalam Harian *Kompas,* 30 Januari 2002.

paling gencar mendesakkan lahirnya Tap tentang pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam dan pentingnya "penyempurnaan" UUPA 1960 datang dari kalangan ornop.

Meskipun kalangan ornop pro Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 dan Keppres No. 34/2003 bisa menolak telah tergelincir ke dalam skenario neoliberal, tetapi sangat sulit untuk memungkiri bahwa dalam batas-batas tertentu (disadari atau tidak) mereka sudah terkooptasi dan masuk ke dalam jerat strategi paralel arus bawah yang dilancarkan kaum neoliberal. Berkenaan dengan itu, ada beberapa gejala yang dapat ditunjuk sebagai indikasinya.

Dilihat dari aspek orientasi gerakan, telah terjadi pergeseran (atau penyimpangan?) orientasi, yakni dari "gerakan pembaruan agraria" menjadi "gerakan pembaruan hukum agraria" (Juliantara 2004); dari gerakan "revitalisasi UUPA 1960" menjadi "gerakan revisi UUPA 1960". Oleh sebab itulah, yang kemudian menjadi sasaran kritik gerakan pembaruan agraria sekarang tidak lagi tertuju pada masalah "penyelewengan" Orde Baru terhadap UUPA 1960, melainkan justru tertuju pada masalah "irrelevansi" UUPA 1960.

Menurut Juliantara (2004), terjadinya pergeseran itu dengan sendirinya membawa pergeseran pula pada aspek pendekatan dan strategi perjuangan, yakni dari strategi penguatan rakyat melalui pendidikan pembebasan dan pengorganisasian di akar rumput bergeser ke strategi advokasi yang menitikberatkan pada cara-cara lobi dan negosiasi dengan pihak pemegang kebijakan (pemerintah). Strategi ini dapat melahirkan tiga kemungkinan, yakni kompromi, konflik (tidak ada titik temu), serta saling menjauh untuk menghindari konflik sekaligus kompromi[24]. Sayangnya, dalam kasus penyusunan Tap MPR No. IX/MPR/2001, pilihan kompromilah yang ditempuh[25]. Karena itu, bagi mereka (ornop anti-Tap maupun kalangan masyarakat umum) yang cukup skeptis dan jeli menangkap konjungtur sosial-politik yang ada, serta tidak terkecoh untuk mengafirmasi gagasan *mainstream*

[26] Seperti sering dikemukakan oleh Wiradi, jangankan untuk memenuhi prasyarat yang membutuhkan tekanan kekuatan politik, seperti mendorong lahirnya komitmen politik pemerintah, dan memisahkan elite penguasa dari pengusaha, untuk memenuhi prasyarakat tersedianya data agraria yang lengkap dan komprehensif saja kita masih menghadapi masalah besar. Lihat Gunawan Wiradi, "Pembaruan Agraria: Masalah yang Timbul Tenggelam", dalam Dianto Bachriadi, Erpan Feryadi dan Bonnie Setiawan, *Editor*, 1997. *Op.cit.* hal. 39-43; Gunawan Wiradi, *Masalah Pembaruan Agraria: Dampak Land Reform tehadap Perekonomian Negara,* Makalah dalam diskusi peringatan Satu Abad Bung Karno di Bogor, tanggal 4 Mei 2001.

apapun alasannya lahirnya kebijakan itu tidak lagi dipandang sebagai hasil perjuangan yang patut disyukuri, melainkan merupakan babak kedua bencana masalah agraria posta penyelewengan Orde Baru terhadap UUPA 1960. Seperti dikemukakan oleh Bey (2002), kelahiran Tap tersebut merupakan pertanda berdentangnya kembali lonceng kematian UUPA 1960. Hal ini juga merupakan pertanda gagalnya upaya mendorong pelaksanaan pembaruan agraria melalui penegakan kembali UUPA 1960.

Terjadinya perubahan strategi dan pendekatan gerakan pembaruan agraria juga sangat dipengaruhi oleh ketergantungan ornop terhadap lembaga donor. Diakui atau tidak, baik dalam aspek finansial maupun orientasi perjuangan, ornop senantiasa menyesuaikan diri dalam arti didikte secara halus dengan kebijakan dan *strategic planning* yang telah dirumuskan oleh lembaga donor. Menurut sebagian kalangan ornop, hal itu bisa disiasati dengan menyisihkan sebagian dana dari donor untuk pelaksanaan program-program di luar skema yang ditawarkan lembaga-lembaga donor. Sekilas, cara ini logis, hanya saja, siapa yang bisa menjamin bahwa ornop mampu dan mau menyisihkan dananya untuk merancang program kegiatan yang benar-benar ditujukan untuk mengatasi persoalan-persoalan mendasar yang dihadapi rakyat. Lebih dari itu, dengan bergulirnya isu *good governance*, ornop pun mulai terkena tuntutan-tuntutan legitimasi, seperti tuntutan akuntabilitas dan transparansi, baik dalam aspek finansial maupun aspek keakurasian relevansi dan signifikansi program kegiatan yang dilakukannya di masyarakat.

[27] Sumberdaya utama yang digunakan rejim kapitalis dalam mengkooptasi negara masyarakat politik dan masyarakat sipil adalah dana "bantuan"/pinjaman pembangunan yang disalurkan melalui lembaga-lembaga keuangan dan donor internasional. Seperti pada era *state-led development*, bantuan dan pinjaman tersebut tidak diberikan secara cuma-cuma tanpa konsesi apapun. Negara penerima bantuan/pinjaman dibebani prasyarat dan persyaratan yang sesuai dengan kepentingan si pemberi bantuan/pinjaman. Kepada masyarakat politik bantuan/pinjaman itu diarahkan untuk mendukung program pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah; sementara kepada masyarakat sipil pemberian bantuan itu diarahkan untuk mencapai dua tujuan. *Pertama,* mengkooptasi potensi perlawanan dan penentangan rakyat terhadap sistem pasar; dan *kedua,* mengawasi/mengontrol kinerja pemerintah (masyarakat politik) dalam menggunakan dan bantuan/pinjaman untuk pembangunan.

Legitimasi, akuntabilitas, dan transparansi memang penting, hanya persoalannya, untuk kepentingan apa dan siapa, serta apa konsekuensi dan implikasi yang akan menyertai adanya tuntutan-tuntutan tersebut.

Kecenderungan-kecenderungan yang muncul dalam periode posta Orde Baru sebagaimana terurai di atas telah menunjukkan kepada kita bahwa kondisi yang "diperlukan" *(necessary condition)* dan kondisi yang "mencukupi" *(sufficient condition)* bagi pelaksanaan pembaruan agraria pada dasarnya masih belum, bahkan jauh, dari terpenuhi[26]. Dalam hal ini *kondisi yang diperlukan* adalah terpenuhinya prasyarat pembaruan agraria; sedangkan *kondisi yang mencukupi* adalah sampai sejauh mana prasyarat yang sudah ada itu dapat memberi iklim kondusif bagi pelaksanaan PAS.

Dalam situasi dan kondisi seperti sekarang, jelas sangat sulit untuk "menemukan", apalagi menciptakan dua kondisi tersebut *(necessary* dan *sufficient condition)*. Karenanya, bila tetap dipaksakan, maka yang terjadi bukannya penguatan komitmen perjuangan, melainkan paksaan berkompromi dengan situasi dan kondisi yang ada dan "pasrah diri" diseret *mainstream* pemikiran dominan yang berkembang saat ini. Hasilnya mudah ditebak, kepentingan golongan pemegang kekuasaan ekonomi-politiklah yang memenangkan pertempuran wacana.

Akhirnya, apa yang hendak saya katakan dari seluruh uraian tulisan ini adalah, bahwa yang menjadi faktor utama timbulnya ketidakpastian pelaksanaan pembaruan agraria di Indonesia adalah karena negara baik di ranah masyarakat politik maupun masyarakat sipil (sadar atau tidak) telah terkooptasi gagasan neoliberal[27]. Gagasan itu telah melumpuhkan strategi pembaruan radikal di tingkat nasional yang dimitoskan tidak mungkin dapat dijalankan karena akan (harus!) berhadapan dengan penilaian dan sanksi rejim global (Hirst dan Thomsond, 2001:2), yakni WTO *(World Trade Organization)*. Itulah sebabnya, rejim global tidak akan pernah mendukung agenda PAS yang berpihak pada kepentingan rakyat, karena akan menghalangi proses ekspansi modal finansial kaum kapitalis. Apa yang harus kita lakukan saat ini, itulah pertanyaannya kemudian yang harus kita jawab bersama.

DAFTAR BACAAN

Anu Lounela dan R. Yando Zakaria (Ed.). *Berebut Tanah: Beberapa Kajian Berperspektif Kampus dan Kampung*. Yogyakarta: Insist Press.

Arnove, Robert F. dan Rachel Christina. 1998. "NGO-State Relations: An Argument in Favour of the State and Complementarity of Efforts". *Comparative Education,* Vol. 1, No. 1, 15 November 1998, Columbia University.

B. Herry-Proyono. 2003. "Bangsa dalam Tegangan Lokal-Global". *Jurnal Filsafat dan Teologi STF-Driyarkara Diskursus, Vol. 2, No. 2, Oktober 2003*.

Dadang Juliantara. 2004. "Pembaruan Agraria untuk Bersaksi". *Jurnal Analisis Sosial Akatiga Vol. 9 No. 1 2004*.

Dianto Bachriadi. 2002. 'Lonceng Kematian atau Tembakan Tanda Start: Kontroversi Seputar Ketetapan MPR No IX/MPR/2001', *Harian Kompas, 30 Januari*.

Dianto Bachriadi. 2002. "Warisan Kolonial yang Tidak Diselesaikan: Konflik dan Pendudukan Tanah di Tapos dan Badega, Jawa Barat" dalam Anu Lounela dan R. Yando Zakaria (Ed.). *Berebut Tanah: Beberapa Kajian Berperspektif Kampus dan Kampung*. Yogyakarta: Insist Press.

Dianto Bachriadi, Erpan Feryadi, dan Bonnie Setiawan (Ed.). 1997. Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia. Jakarta: LPFE Universitas Indonesia dan KPA.

Gunawan Wiradi. 2000. *Reforma Agraria: Perjalanan yang belum Berakhir.* Yogyakarta: Insist, KPA, dan Pustaka Pelajar.

Gunawan Wiradi. 2002a. Tantangan Gerakan Pembaruan Agraria "Posta" Tap MPR No. IX/2001. Makalah yang disampaikan dalam Munas III KPA. Garut: 23 April.

Gunawan Wiradi. 2002b. Pemikiran Awal Sekilas: Deptan Posta TAP MPR-RI No. IX/MPR/2001. Makalah dalam Diskusi Terbatas PSE-Balitbang Deptan, Jakarta.

Gunawan Wiradi. 2002c. Posisi UUPA dalam Hiruk Pikuknya Wacana Pembaruan Agraria. Makalah dalam Semiloka Memperingati Hari Tani Nasional ke-42, Diselenggarakan oleh Komnas HAM dan FSPI, Jakarta, 26-27 September.

George Junus Aditjondro. 2003. "Aksi Petani, Represi Militer, dan Sosialisme Marga: Memperluas Wacana Permasalahan Tanah di Indonesia" dalam Anu Lounela dan R. Yando Zakaria (Ed.). *Berebut Tanah: Beberapa Kajian Berperspektif Kampus dan Kampung*. Yogyakarta: Insist Press. Epilog.

Hirst, Paul dan Grahame Thomsond. 2001. *Globalisasi adalah Mitos* (Terjemahan), Jakarta: YOI.

Idham Samudra Bey. 2002. 'Lonceng Kematian UUPA 1960 Berdentang Kembali: Menyoal Tap MPR Nomor IX/MPR/2001', *dalam Harian Kompas 10 Januari*.

Jayasuriya, Kanishka. 2000. "Negara Pembangunan dan Globalisasi: dari Kekuasaan Negara ke Kekuasaan Pasar Global". *Jurnal Wacana, Edisi 5, Tahun II, 2000*.

Klees, Steven J. 1998. "NGOs: Progressive Force or Neoliberal Tool?". *Comparative Education, Vol. 1, No. 1, 15 November 1998, Columbia*

KERANGKA DAN METODE KAJIAN AGRARIA[1]

Oleh MT. Felix Sitorus[2]

ABSTRACT

The options for agrarian observational method have to meet the requirement which insists on the active participation of all agrarian subject group (community, corporations, government), as well as having the detailed and thorough data on basic agrarian issues. One of the optional methods that can meet both requirements is Participatory Mapping Method, which was developed from the participatory mapping approach in strengthening the local community's rights over their natural resources. The basic assumption of this method is that only the community knows and understands well enough everything there is to know about their territory, so that only they themselves who have the competency to map aspects of history, field utilization, way of life, or even the aspirations for the future in detail and accurately.

PENDAHULUAN

Acuan dasar, sekaligus syarat pokok, untuk dapat merumuskan kebijakan dan program keagrariaan yang membumi adalah pengetahuan yang memadai tentang realitas empiris keagrariaan tersebut. Di Indonesia, secara umum dapat dikatakan akumulasi pengetahuan keagrariaan masih terbatas. Pangkal penyebabnya adalah stigmatisasi "masalah agraria" sebagai "agenda komunisme" bersamaan dengan peralihan kekuasaan dari rejim Soekarno ke rejim Soeharto tahun 1966. Pelarangan terhadap ideologi dan organisasi komunis sejak masa itu, praktis kemudian ditafsirkan

[1] Semula adalah makalah pada Seminar Nasional *Kebijakan Pertanahan yang Berkeadilan*, Kerjasama Fakultas Pertanian Universitas Sebelas Maret, Pusat kajian Agraria-IPB, dan Badan Pertanahan Nasional Jawa Tengah, Surakarta 11 Agustus 2003. Tulisan ini adalah revisi atas makalah tersebut.

[2] Staf Pengajar Jurusan Sosek, Fakultas Pertanian IPB; Peneliti Senior pada Pusat Kajian Agraria, IPB; Ketua PS Sosiologi Pedesaan, Sekolah Pascasarjana IPB.

sebagai pelarangan terhadap debat dan kajian agraria juga. Konsisten dengan hal tersebut, tema agraria sejak saat itu boleh dikatakan "membeku", kalau bukan "lenyap", dari khasanah penelitian sosial di Indonesia (White, 2002:62; Wiradi, 2000:13). Hasilnya ilmuwan sosial dan birokrat pemerintahan menjadi "buta agraria". Akibat lebih lanjut, mereka mengalami kesulitan untuk merumuskan suatu kebijakan reforma agraria ketika hal itu dimungkinkan, menyusul jatuhnya rejim Soeharto tahun 1998.

Mengacu pada masalah di atas, tulisan ini merupakan bagian kecil dari upaya untuk membangkitkan debat dan kajian agraria di Indonesia, khususnya di lingkungan peneliti sosial. Untuk memenuhi maksud itu, di sini hendak ditawarkan dua hal yaitu, *pertama,* suatu kerangka analisis bagi kajian agraria dan, *kedua,* suatu pilihan metode untuk kajian agraria di Indonesia. Karena statusnya tawaran, sudah pasti tulisan ini tidak berpretensi memaksakan suatu kerangka ataupun metode kajian agraria tertentu.

KERANGKA KAJIAN AGRARIA[3]

Kerangka kajian agraria dimaksudkan di sini adalah acuan konsepsional untuk kajian atau penelitian empiris tentang masalah-masalah agraria. Gunanya adalah sebagai sumber hipotesa-hipotesa pengarah (*guiding hypotheses*) bagi kajian agraria itu sendiri. Karena itu, kerangka kajian yang hendak dikemukakan di sini bersifat dinamis, dalam arti dapat berubah atau berkembang mengikuti arah yang ditunjukkan temuan-temuan empiris di lapangan.

1. Pengertian konsep agraria

Diskusi tentang kerangka kajian agraria harus dimulai dari konsep inti didalamnya yaitu konsep "agraria" itu sendiri. Di Indonesia, konsep "agraria" kini tergolong sebagai konsep yang populer, dalam arti "dikenal benar oleh banyak orang tetapi hanya dimengerti benar oleh sedikit orang". Dalam khasanah pengetahuan umum, pengertian konsep agraria itu telah direduksi sebagai "pertanian" (*agriculture*), atau bahkan lebih sempit lagi hanya sebatas "tanah pertanian" (*land*).

3 Gagasan awal tentang kerangka analisis ini telah disampaikan dalam: MT Felix Sitorus, 2002, "Lingkup Agraria" dalam E. Suhendar dkk., *Menuju Keadilan Agraria: 70 Tahun Gunawan Wiradi,* Bandung:

Melalui suatu penelusuran etmologis dan historis, Tjondronegoro dan Wiradi (2001) dengan jelas telah menunjukkan bahwa pereduksian makna agraria seperti di atas merupakan kesalahan tafsir yang serius. Melalui penelusuran etimologis *Kamus Bahasa Latin-Indonesia* (1969) dan *World Book Dictionary* (1982), mereka menunjukkan bahwa istilah "agraria" itu berasal dari kata *ager* dalam bahasa Latin. Arti kata itu adalah: (a)lapangan; (b)pedusunan (lawan dari perkotaan); (c)wilayah. Kembaran kata tersebut adalah kata *agger,* artinya: (a)tanggul penahan/pelindung; (b)pematang; (c)tanggul sungai; (d)jalan tambak; (e)reruntuhan tanah; (f)bukit.

Jelas, menurut mereka, secara etimologis konsep agraria mengandung pengertian yang jauh lebih luas dari sekadar "tanah pertanian" atau "pertanian" saja. Kata-kata "bukit", "pedusunan", dan "wilayah" menunjuk pada pengertian yang luas, yaitu suatu bentang alam yang mencakup keseluruhan kekayaan alami (fisik dan hayati) dan kehidupan sosial yang terdapat di dalamnya. Dengan demikian konsep "agraria" mengandung dua unsur yang saling mengandaikan dalam kehadirannya yaitu kekayaan alami dan manusia sosial. Unsur pertama (kekayaan alami), kemudian dikenal sebagai sumber agraria, dapat disebut sebagai obyek agraria dan yang kedua (manusia sosial) sebagai subyek agraria. Dalam keseluruhan pengertian agraria tersebut "tanah" (*land*) memiliki posisi sentral, tidak lain karena ia mewadahi keseluruhan kekayaan alami dan kehidupan sosial yang ada.

Secara historis, dengan menelusuri gerakan-gerakan reforma agraria sejak masa Yunani Kuno sampai abad ke-19, Tjondronegoro dan Wiradi juga menemukan fakta bahwa konsep agraria telah digunakan dalam arti yang lebih luas dari sekadar tanah atau tanah pertanian. Dengan merujuk pada hasil kajian E. Tuma (1965) tentang reforma agraria di berbagai negara (Yunani, Italia, Inggris, Perancis, Rusia, Mexico, Jepang, Mesir) 26 abad yang lalu, mereka menunjukkan bahwa reforma agraria mencakup aspek yang sangat luas yaitu antara lain pemilikan tanah, pemusatan tanah dan pendapatan, diferensiasi kelas, skala usaha (kecil vs besar), rasio tanah/tenaga kerja, kekurangan lapangan kerja, dan surplus tenaga kerja.

Di Indonesia, sebagaimana terbaca dalam UUPA No. 5/1960, para pendiri republik kita sebenarnya juga

dapat dikatakan bahwa tindakan manusia dalam bidang keagrariaan juga mengandung dimensi-dimensi kerja dan interaksi/komunikasi. Dari sini, secara deduktif kemudian dirumuskan dua proposisi dasar analisis agraria sebagai berikut: *pertama,* ketiga subyek agraria memiliki hubungan teknis dengan obyek agraria dalam bentuk kerja pemanfaatan berdasar hak penguasaan (*land tenure*) tertentu; *kedua,* ketiga subyek agraria satu sama lain berhubungan atau berinteraksi secara sosial dalam rangka penguasaan dan pemanfaatan obyek agraria tertentu. Merujuk pada Wiradi (1984:287) proposisi pertama merumuskan hubungan antara manusia dengan sumber agraria sedangkan proposisi kedua merumuskan hubungan antara manusia dan manusia.

Karena kerja bersifat searah, maka hubungan teknis pemanfaatan obyek atau sumber agraria oleh subyek bersifat searah pula, kendati sebenarnya dapat juga dibayangkan suatu respon ekologis dari sumber agraria sebagai reaksi terhadap tindakan pemanfaatan[5]. Hubungan teknis agraria itu menunjuk pada cara kerja subyek mengelola sumber agraria untuk pemenuhan kepentingan-kepentingan sosial-ekonominya. Tergantung pada idiologinya -- untuk sebagian juga teknologinya -- cara-cara kerja itu bervariasi antar subyek, mulai dari cara konservatif di satu ujung sampai cara eksploitatif di ujung lain. Variasi tersebut kemudian menghasilkan adalah aneka pola pemanfatan sumber-sumber agraria.

Variasi atau atau cara kerja yang berbeda-beda dalam suatu kawasan tertentu dapat menjadi sumber konflik antar subyek agraria. Konflik terjadi terutama apabila cara kerja subyek tertentu menimbulkan dampak buruk ekologis yang juga harus ditanggung subyek lain tanpa suatu kompensasi apapun. Misalnya, eksploitasi hutan menyebabkan kerusakan tata air tanah di hulu sehingga petani sawah di hilir menjadi korban kekeringan atau sebaliknya kebanjiran. Contoh lain, operasi pukat harimau sampai ke perairan dangkal menjarah dan merusak "area tangkap" (*fishing ground*) nelayan tradisional atau nelayan kecil.

Berbeda dengan hubungan teknis kerja, maka interaksi sosial atau hubungan komunikasi antara subyek-subyek agraria bersifat dua arah. Dasarnya adalah hak

penguasaan obyek atau sumber agraria yang dipunyai oleh masing-masing subyek. Perbedaan antar subyek dalam hak penguasaan sumber agraria itu menghasilkan suatu tatanan sosial yang dikenal sebagai struktur (sosial) agraria. Dengan demikian struktur agraria pada dasarnya menunjuk pada hubungan antar berbagai status sosial menurut penguasaan sumber-sumber agraria. Hubungan tersebut dapat berupa hubungan "pemilik dengan pemilik", "pemilik dengan pembagi-hasil", "pemilik dengan penyewa", "pemilik dengan pemakai", dan lain-lain.

Hubungan sosial agraria itu mengandung berbagai dimensi, antara lain sosiologis, antropologis (budaya), ekonomi, politik, dan hukum. Berbagai dimensi tersebut mengisyaratkan bahwa kajian agraria menuntut pendekatan interdisipliner walaupun, mengutip Tjondronegoro (1999:4), berbagai demensi itu dapat saja "mencapai konvergensi dalam suatu tinjauan sosiologi". Dengan ini sebenarnya hendak dikatakan bahwa hubungan sosial agraria, atau interaksi sosial antar subyek-subyek agraria, bukanlah suatu realitas yang sederhana, walaupun juga bukanlah sesuatu yang sangat rumit.

Konflik agraria, sebagai suatu gejala struktural, berpangkal pada ketidakserasian atau benturan kepentingan antar subyek dalam hubungan agraria. Jelasnya, jika dua atau lebih pihak subyek memiliki klaim hak penguasaan atas suatu unit sumber agraria yang sama, maka terjadilah sengketa agraria. Misalnya, suatu perusahaan memiliki klaim HPH atas suatu kawasan hutan dan, pada saat yang sama, atas kawasan yang sama komunitas setempat juga mengajukan klaim hak ulayat. Saling klaim semacam ini kerap berakhir dengan sengketa berkepanjangan, terlebih jika pemerintah misalnya memiliki kepentingan-kepentingan ekonomi dan politik yang mengarahkannya untuk memihak pengusaha.

Pola-pola hubungan atau interaksi sosial agraria yang terdapat dalam masyarakat sangat ditentukan oleh formasi sosial yang ada. Perbedaan dalam cara produksi yang eksis dan tipe cara produksi yang dominan akan mengakibatkan perbedaan dalam pola hubungan agraria yang berlaku. Beberapa tipe cara produksi yang mungkin eksis dalam suatu masyarakat, dengan salah satu diantaranya tampil dominan, adalah (Jacoby, 1971; Wiradi, 2000:183):
(a) tipe naturalisme: sumber agraria

telah memahami konsep agraria dalam arti yang luas, sesuai dengan pengertian asli atau sebenarnya. Dalam UU tersebut sumber agraria dirumuskan sebagai "seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya…" (Pasal I ayat 2). "Dalam pengertian bumi selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi bawahnya serta yang berada di bawah laut" (Pasal I ayat 4). "Dalam pengertian air termasuk baik perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia" (Pasal I ayat 5). "Yang dimaksud dengan ruang angkasa ialah ruang di atas bumi dan air tersebut…" (Pasal I ayat 6).

Berdasarkan Pasal I (ayat 2,4,5,6) UUPA 1960 itu dapat disimpulkan bahwa konsep agraria menunjuk pada beragam obyek atau sumber agraria sebagai berikut:

- Tanah, atau "permukaan bumi", yang merupakan modal alami utama dalam kegiatan pertanian dan peternakan. Petani memerlukan tanah untuk lahan usaha tani dan peternak memerlukannya untuk padang rumput.
- Perairan, baik di daratan maupun di lautan, yang merupakan modal alami utama dalam kegiatan perikanan (sungai, danau, dan laut). Pada dasarnya perairan merupakan arena penangkapan ikan (*fishing ground*) bagi komunitas nelayan.
- Hutan, kesatuan flora dan fauna dalam suatu kawasan tertentu, yang merupakan modal alami utama dalam kegiatan ekonomi komunitas-komunitas perhutanan. Komunitas-komunitas tersebut hidup dari pemanfaatan beragam hasil hutan (kayu dan non-kayu) menurut tata kearifan lokal.
- Bahan tambang, mencakup beragam bahan tambang/mineral yang terkandung didalam "tubuh bumi" (di bawah permukaan bumi dan laut) antara lain minyak, gas, emas, bijih besi, timah, batu-batu mulia (intan, berlian, dll.), fosfat, batu, dan pasir.
- Udara, dalam arti "ruang diatas bumi dan air" maupun materi udara (O2) itu sendiri. Arti penting materi "udara" sebagai sumber agraria semakin terasa belakangan ini, setelah polusi udara akibat asap (kebakaran hutan, pabrik, kendaraan bermotor) dan paparan aerosol (dari mesin pendingin, racun ataupun kosmetika semprot, dll.) mengganggu kenyamanan, keamanan, dan kesehatan manusia.

Selain mencakup beragam obyek agraria (unsur kekayaan alami), seperti telah disinggung sebelumnya, pengertian agraria juga mencakup unsur "kehidupan sosial" yang secara implisit menunjuk pada beragam subyek agraria. Unsur subyek dalam hal ini menunjuk pada manusia yang menguasai dan memanfaatkan bumi dan segala isinya atau secara spesifik obyek agraria. Dalam hal ini, hak penguasaan atas bumi tersebut merupakan suatu amanah teologis juga. Dalam *Kitab Kejadian* disebutkan: "...lalu Allah berfirman kepada mereka (Adam dan Hawa, *Pen.*): 'Beranakcuculah dan bertambah banyak; penuhilah bumi dan taklukkanlah itu, berkuasalah atas ikan-ikan di laut dan burung-burung di udara dan atas segala binatang yang merayap di bumi'" (*Kej.* 1:28).[4]

Secara garis besar subyek agraria tersebut dapat dipilah ke dalam tiga kelompok sosial yaitu komunitas, pemerintah (representasi negara), dan perusahaan swasta (*private sector*). Masing-masing kelompok subyek tersebut dapat dipilah lagi ke dalam tiga unsur yang saling terkait secara hirarkis: *komunitas* mencakup unsur-unsur individu, keluarga, dan kelompok; *pemerintah* mencakup unsur-unsur pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan pemerintah desa; *perusahaan swasta* mencakup unsur-unsur perusahaan kecil, perusahaan sedang, dan perusahaan besar. Secara khusus kelompok pemerintah juga mencakup badan usaha (perusahaan) milik pemerintah (pusat/daerah) yang merupakan salah-satu wujud dari organisasi-organisasi pemerintah.

2. *Kerangka analisis agraria*

Kerangka analisis (*analitical framework*) agraria yang diajukan di sini berangkat dari tesis J. Habermas tentang dua dimensi tindakan manusia yaitu *kerja* (tindakan teknis terhadap obyek) dan *interaksi* atau *komunikasi* (tindakan sosial terhadap subyek) (Habermas, 1990; Hardiman, 1990). Berdasar tesis ini

[4] Perhatikan bahwa substansi amanah teologis ini terbaca juga dalam rumusan Pasal 1 ayat 2 UUPA 1960: "Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional."

[5] Jika suatu pola pemanfaatan tidak memberi peluang resiliensi (pemulihan diri) alam secara memadai maka sumber-sumber agraria akan mengalami degradasi terus-menerus sampai pada suatu titik ia berbalik

dikuasai oleh komunitas lokal, misalnya komunitas adat, secara kolektif;

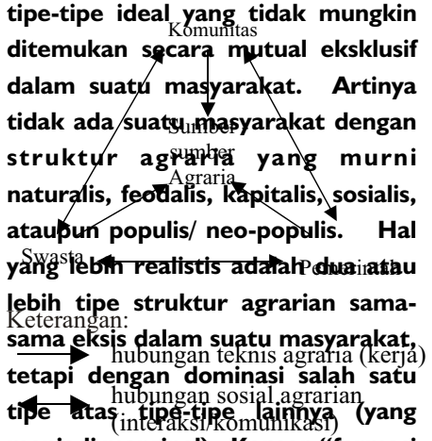
(b) tipe feodalisme: sumber agraria dikuasai oleh minoritas "tuan tanah" yang biasanya juga merupakan "patron politik";

(c) tipe kapitalisme: sumber agraria dikuasai oleh non-penggarap yang merupakan perusahaan kapitalis;

(d) tipe sosialisme: sumber agraria dikuasai oleh Negara atas nama kelompok pekerja; dan

(e) tipe populisme/neo-populisme: sumber agraria dikuasai oleh keluarga/rumah tangga pengguna.

Sudah pasti lima tipe tersebut adalah tipe-tipe ideal yang tidak mungkin ditemukan secara mutual eksklusif dalam suatu masyarakat. Artinya tidak ada suatu masyarakat dengan struktur agraria yang murni naturalis, feodalis, kapitalis, sosialis, ataupun populis/ neo-populis. Hal yang lebih realistis adalah dua atau lebih tipe struktur agrarian sama-sama eksis dalam suatu masyarakat, tetapi dengan dominasi salah satu tipe atas tipe-tipe lainnya (yang menjadi marginal). Konsep "formasi sosial agraria" dapat digunakan untuk menemukan tipe struktur agraria semacam itu. Jika berbicara pada aras dunia misalnya, maka formasi sosial agraria kita adalah kapitalisme.



Gambar 1: Lingkup Hubungan Struktural Keagrariaan

Pada tiap tipe struktur agraria, dominasi penguasaan sumber agraria itu pada satu pihak subyek memunculkan hubungan-hubungan sosial atau dengan kata lain struktur agraria yang berbeda antara satu dan lain masyarakat. Pada tipe kapitalis misalnya, hubungan non-penggarap dengan anggota anggota komunitas menjadi hubungan majikan-buruh. Pada tipe sosialis, hubungan pemerintah dan angggota komunitas menjadi hubungan "ketua-anggota". Sementara pada tipe populis/neo-populis keluarga-keluarga penguasa/pemanfaat sumber agraria boleh dikatakan berdaulat.

Keseluruhan hubungan-hubungan agraria tersebut di atas, baik hubungan teknis (dimensi kerja) maupun hubungan sosial (dimensi interaksi/komunikasi) dapat digambarkan sebagai suatu hubungan segitiga antar subyek yang berpusat pada obyek agraria (Gambar 1). Sudah barang tentu hubungan sosial tidak saja terjadi dalam pola inter-kelompok subyek. Hubungan bisa juga terjadi dalam pola intra-kelompok subyek: misalnya, antara individu, keluarga dan kelompok dalam suatu komunitas; antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan pemerintah desa dalam kelompok pemerintah; antara perusahaan multinasional, nasional, dan lokal dalam kelompok perusahaan.

METODE KAJIAN AGRARIA

Karena suatu metode tidak pernah bebas nilai, maka harus dipilih suat metode kajian yang relevan untuk konteks keagrariaan di Indonesia. Masalah riil terpenting yang dihadapi kita hadapi saat ini adalah ketimpangan dalam struktur agraria yang berujung pada eskalasi konflik agraria terutama di wilayah pedesaan. Konsisten dengan itu, kebutuhan riil yang terus-menerus disuarakan saat ini adalah reforma agraria. Dengan reforma agraria dimaksudkan di sini adalah penataan-ulang struktur agraria sehingga terbentuk suatu pola distribusi akses keagrariaan (hak-hak atas obyek atau sumber agraria) dan pola-pola hubungan sosial keagrariaan antar dan intra kelompok subyek agraria (komunitas, perusahaan swasta, pemerintah) secara berkeadilan dalam suatu kerangka "transformasi agraria" (*agrarian transformation*).

Menurut Wiradi (202) terdapat sekurangnya empat prasyarat pokok yang harus dipenuhi untuk memungkinan keberhasilan reforma agraria. *Pertama,* harus ada kemauan politik yang serius (sehingga menjadi komitmen) dari elit penguasa. *Kedua,* elit pemerintahan/birokrasi harus terpisah dari elit bisnis. *Ketiga,* harus ada partisipasi aktif dari semua kelompok subyek agraria. *Keempat,* harus ada data dasar masalah agraria yang lengkap dan teliti.

Pilihan metode kajian agraria berkaitan terutama dengan dua

prasyarat tersebut terakhir, yaitu partisipasi semua kelompok subyek agraria dan data dasar masalah agraria. *Pertama,* prasyarat "partisipasi semua kelompok subyek agraria" mengandaikan kajian agraria sebagai bagian integral dari reforma agraria. Karena itu, harus dipilih suatu metode kajian yang dapat melibatkan ketiga kelompok subyek (komunitas, perusahaaan, pemerintah) dalam posisi yang setara. Pelibatan ini pada akhirnya akan berujung pada konsensus atau kesepakatan tentang reforma agraria.

Kedua, prasyarat "data dasar masalah agraria yang lengkap dan teliti" menuntut suatu metode kajian yang tidak hanya berorientasi pada pengukuran luas masalah tetapi, lebih penting lagi, pendalaman dan pemahaman masalah. Karena itu, harus dipilih suatu metode kajian yang berorientasi pada pendalaman dan pemahaman masalah keagrarian secara rinci khususnya di aras lokal. "Aras lokal" secara khusus perlu mendapat penekanan di sini mengingat suatu gerakan reforma agraria idealnya bersifat spesifik lokal, kendatipun tetap harus di bawah suatu payung kebijakan nasional. Untuk masa sekarang penekanan semacam ini mendapatkan relevansinya dalam praktek otonomi daerah.

Jadi, pilihan metode kajian agraria diharapkan memenuhi dua syarat ini: melibatkan semua kelompok subyek dan berorientasi pada pendalaman dan pemahaman masalah agraria di aras lokal. Salah satu pilihan metode yang dapat memenuhi kedua syarat tersebut yang hendak ditawarkan di sini adalah *Metode Pemetaan Partisipatif* yang dikembangkan dari pendekatan Pemetaan Partisipatif dalam penguatan hak-hak komunitas asli atas sumberdaya alami.

Merujuk pada Flavelle (t.t.), pengertian asli Pemetaan Partisipatif adalah kegiatan pemetaan yang dilakukan sendiri oleh suatu komunitas untuk menggambarkan tempat hidup mereka. Asumsi dasarnya, komunitas itulah yang paling tahu tentang seluk-beluk wilayahnya, sehingga hanya merekalah yang paling memiliki kompetensi untuk memetakan secara detil dan akurat aspek-aspek sejarah, tata guna lahan, pandangan hidup, ataupun harapan untuk masa depan. Prinsip-prinsip proses Pemetaan Partisipatif adalah: (a) melibatkan seluruh anggota masyarakat, (b) masyarakat

menentukan sendiri topik pemetaan dan tujuannya, (c) masyarakat menentukan sendiri proses yang berlangsung, (d) proses pemetaan dan produk-produk yang dihasilkan bertujuan untuk kepentingan masyarakat, (e) sebagian besar informasi yang terdapat di peta berasal dari pengetahuan lokal, dan (f) masyarakat menentukan penggunaan peta yang dihasilkan.

Menurut pengertian dan praktek aslinya, Pemetaan Partisipatif hanya menyertakan komunitas (dengan fasilitasi dari LSM), sementara perusahaan dan pemerintah berada di luar kegiatan itu. Hal ini dapat dipahami karena Pemetaan Partisipatif sejak awal memang dimaksudkan sebagai "perlawanan" (*counter*) terhadap Pemetaan Formal oleh pemerintah ataupun perusahaan. Proses Pemetaan Formal, sebaliknya, memang tidak melibatkan komunitas dan sudah pasti juga tidak mempertimbangkan hak dan kepentingan sosio-agraria komunitas setempat. Hasilnya, alih-alih memetakan kepentingan komunitas, peta-peta formal semacam Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK), Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi (RTRWP), dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten (RTRWK) justeru menjadi instrumen aneksasi sumber-sumber agraria yang secara historis sudah menjadi milik kolektif komunitas lokal.

Jika sekarang Pemetaan Partisipatif di sini diangkat menjadi suatu metode kajian ilmiah untuk bidang keagrariaan, maka syarat "partisipasi semua kelompok subyek agraria" harus dipenuhi. Artinya ketiga kelompok subyek, yaitu komunitas/LSM, perusahaan, dan pemerintah terlibat dalam proses pemetaan pada kedudukan yang setara. Hasil pemetaan masalah-masalah keagrariaan setempat adalah hasil konsensus (konstruksi) dari ketiga kelompok subyek agraria tersebut. Dengan cara itu kepentingan masing-masing kelompok subyek terpetakan secara tepat. Ini sekaligus memenuhi prinsip triangulasi dalam praktek penelitian.

Jelas di sini bahwa Metode Pemetaan Partisipatif tersebut berada dalam paradigma "kajian bersama" (*co-operative inquiry*) atau "partisipatoris" yang dikembangkan oleh Heron (1996). Dengan paradigma ini, kegiatan penelitian menjadi suatu ajang demokrasi, yang memberi ruang kesetaraaan bagi setiap subyek untuk menyuarakan kepentingannya (Denzin dan Lincoln,

2000). Hal semacam ini sudah pasti tidak akan terjadi dalam proses penelitian yang berangkat dari paradigma positivisme. Di bawah paradigma ini kegiatan penelitian menjadi suatu ajang otoritarianisme, dimana subyek-subyek yang diteliti menjadi "obyek" yang tunduk pada "subyek" peneliti.

Dalam format bakunya, Metode Pemetaan Partisipatif mempersyaratkan metode, teknik, dan peralatan standar yang mustahil dipenuhi dalam penelitian-penelitian yang bersifat individual dan jangka pendek. Karena itu, suatu format sederhana dari Metode Pemetaan Partisipatif perlu dikembangkan, dengan tetap berpegang pada prinsip-prinsip kerja pemetaaan partisipatif yang dikemukakan Flavelle di atas. Dalam format sederhana ini, penyederhanaan dilakukanmelalui, *pertama,* cara kerja, yaitu tidak perlu menggunakan metode, teknik, dan peralatan baku dan, *kedua,* hasil fisik, yaitu tidak perlu berupa peta standar tetapi cukup berupa peta sketsa. Hal yang diutamakan dalam format sederhana ini adalah representasi "struktur agraria", bukan presisi skala "obyek agraria".

Seperti diisyaratkan di atas, Metode Pemetaan Partisipatif tidaklah bebas nilai melainkan tergayuti nilai. Nilai atau tepatnya kepentingan yang ada padanya adalah orientasi reforma agraria. Dalam praktek Pemetaan Partisipatif sejauh ini, orientasi reforma agraria ini sudah tampak dalam wujud "pemulihan hak milik kolektif komunitas-komunitas lokal/adat atas sumber-sumber agraria". Hal ini tampaknya tepat dipahami sebagai gejala "reforma agraria dari bawah" (*agrarian reform by leverage*), jika harus menggunakan istilah ini untuk menunjukkan muatan "reforma agraria" pada praktek Pemetaan Partisipatif.

Kegiatan Pemetaan Partisipatif yang diprakarsai oleh Yayasan Karya Sosial Pancur Kasih (melalui unit Pemberdayaan Pengelolaan Sumber Daya Alam Kemasyarakatan, PPSDAK) di Kalimantan Barat sejak 1995dapat diambil sebagai contoh (Natalia,2001). Sejatinya, kegiatan tersebut dimaksudkan untuk pemberdayaan masyarakat Dayak yang telah mengalami marginalisasi, sebagai akibat intervensi negara dan

perusahaan-perusahaan besar ke wilayah mereka, yang mengakibatkan mereka tersingkirkan dari ruang-ruang sumber agraria yang secara tradisional merupakan haknya. Sampai bulan Juli 2001 PPSDAK sudah berhasil memfasilitasi kegiatan Pemetaan Partisipatif di 2001 kampung yang tersebar di tujuh kabupaten di Kalimantan Barat.

Hal yang sangat mengesankan dari pemetaan partisipatif itu adalah implikasi positifnya terhadap pemulihan dan penegakan hak milik komunitas adat Dayak atas sumber-sumber agraria, dalam konteks intervensi khususnya oleh perusahaan-perusahaan besar (HPH, HTI, Perkebunan, Pertambangan) ke wilayah mereka. Dengan menggunakan peta komunitas sebagai instrumen, sejumlah komunitas adat Dayak telah berhasil menguasai kembali sumber-sumber agraria yang tadinya sempat dikuasai oleh perusahaan-perusahaan besar, sejumlah lainnya berhasil menghukum (denda adat) perusahaan-perusahaan yang melanggar batas wilayah menurut peta komunitas, dan sebagian lagi berhasil mencegah perusahaan-perusahaan untuk memasuki wilayah adat. Menurut catatan (sementara sampai Juli 2001), sudah tercatat 11 kasus masyarakat adat Dayak berhasil menghukum ataupun mengeluarkan perusahaan-perusahaan besar yang melanggar batas wilayah adat menurut peta komunitas.

Suatu gerakan reforma agraria, tidak terkecuali "reforma dari bawah", seharusnya merupakan hasil kesepakatan bersama ketiga kelompok subyek agraria. Gejala "reforma agraria dari bawah" seperti dalam kasus Pemetaan Partisipatif di lingkungan masyarakat Dayak tersebut, dari satu sudut pandang dapat saja ditafsir sebagai "aksi sepihak" karena tidak melibatkan unsur-unsur perusahaan dan pemerintah secara memadai. Artinya, peta keagrarian yang dihasilkannya adalah hasil interpretasi sepihak (pihak

komunitas), bukan hasil konsensus ketiga kelompok subyek. Jadi, suatu langkah reforma agraria yang didasarkan pada peta semacam itu secara logis dapat pula ditafsir sebagai "aksi sepihak". Inilah alasan utamanya mengapa dalam Metode Pemetaan Partisipatif, dalam status sebagai suatu metode kajian, ketiga kelompok subyek agraria harus dilibatkan dalam kedudukan yang setara.

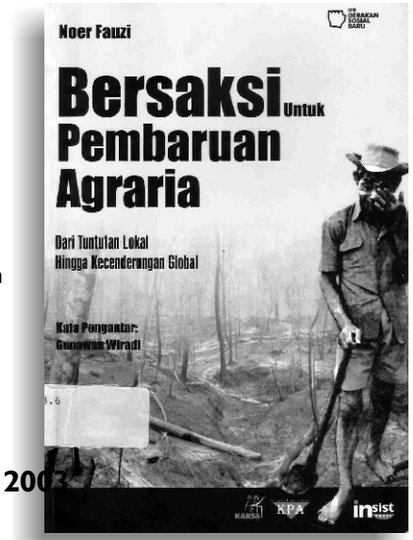
Di tengah ketiga subyek agraria tersebut, peneliti kemudian mengambil posisi sebagai subyek keempat yang berfungsi sebagai fasilitator konsensus keagrariaan. Konsensus yang dimaksud, *pertama,* menyangkut ada tidaknya kebutuhan reforma agraria dan, *kedua,* pola reforma agraria yang relevan dengan konteks lokal jika ia memang disepakati sebagai suatu kebutuhan bersama. Hal tersebut terakhir ini sekaligus menggarisbawahi dua hal yaitu, *pertama,* "lokalitas" sebagai aras sekaligus lingkup reforma agraria yang disasar melalui Metode Pemetaan Partisipatif dan, *kedua,* reforma agraria adalah suatu konsensus antar-subyek agraria. Karena konsensus di atas merupakan konsensus antar subyek yang diandaikan setara, maka reforma agraria yang dihasilkan adalah suatu bentuk kolaborasi (*by colaboration*) sehingga predikat-predikat "dari atas" (*by grace*), "dari tengah", ataupun "dari bawah" (*by leverage*) yang mungkin dilekatkan pada suatu gejala reforma agraria tidak lagi relevan di sini.

PENUTUP

Dalam kajian agrarian, konsep agraria dimengerti lebih luas dari sekadar "tanah" atau "pertanian". Ia adalah suatu konsep yang membingkai berbagai macam obyek dan subyek agraria dalam suatu sistem keagrariaan. Obyek-obyek agraria yang dimaksud adalah tanah, perairan, hutan, bahan tambang, dan udara. Melalui hubugan teknis kerja, dan di atas dasar hak penguasaan tertentu, obyek atau sumber-sumber agraria itu dikelola subyek agraria melalui kegiatan-kegiatan ekonomi seperti pertanian, perikanan, perhutanan, pertambangan, dan kedirgantaraan. Subyek agraria yang dimaksud mencakup tiga kelompok besar yang satu sama lain, atau secara internal, berinteraksi atau membentuk hubungan-hubungan sosial keagrariaan.

PEMBARUAN AGRARIA UNTUK BERSAKSI

Dadang Juliantara[1]



Buku : Bersaksi Untuk Pembaruan Agraria Dari Tuntutan Lokal Hingga Kecenderungan Global

Penulis : Noer Fauzi

Penerbit : KARSA, KPA, dan Insist

Tahun Terbit : 2003

Jumlah Hal. : 200 halaman

Sebagaimana diketahui bahwa pada tahun 1948, melalui Penetapan Presiden No.16 tahun 1948, dibentuk suatu Panitia Agraria (yang dikenal sebagai Panitia Agraria Yogyadengan dengan ketua Sarimin Reksodiharjo). Adapun tugasnya adalah mengembangkan pemikiran-pemikiran untuk sampai pada usulan tentang hukum agraria baru. Gunawan Wiradi (2000:134-135) mencatat bahwa pemikiran yang berkembang merupakan bagian dari proses pembentukan UUPA 1960. Mengutip Singgih Praptodihardjo, Gunawan menunjukan beberapa percikan pemikiran yang memberi gambar arah pemihakan dari panitia tersebut, antara lain: "…hukum baru itu harus dipahami dan diterima oleh rakyat; bukan itu saja, hukum baru harus dapat menggerakkan jiwa rakyat; gerakan rakyat itulah syarat mutlak bagi pelaksanaan hukum tanah yang baru nanti…". Apabila pemikiran tersebut merupakan terjemahan dari pemikiran dalam

[1] Staf Lapera

konstitusi (UUD 1945), maka dapat dikatakan bahwa bangunan hukum untuk keperluan pembaruan agraria (*landreform*) baru dapat direalisasikan setelah 15 tahun.

Dalam proses selanjutnya, baru empat puluh satu tahun sejak direalisasikannya bangunan hukum untuk pembaruan agraria tersebut-- yaitu tahun 2001-- muncul kebijakan atau keputusan politik nasional berkaitan dengan agraria. Kebijakan ini bukan dimaksudkan untuk merealisasikan UUPA 1960, tetapi untuk melakukan tinjauan ulang atas kebijakan lama tersebut, sebagaimana tercantum dalam salah satu pasal di bawah ini:

> "...Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 5 Ketetapan ini."
>
> (TAP MPR NOMOR IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam pasal 6)

Lima puluh lima tahun sejak Panitia Yogya (1948) dibentuk, terbit sebuah buku yang sangat menarik, karya Noer Fauzi, "Bersaksi untuk Pembaruan Agraria, Dari Tuntutan Lokal, Hingga Kecenderungan Global (BPA-TLKG)". Dari sini dapat dibayangkan suatu proses panjang, dari gagasan kembali menjadi gagasan.

Apa sebetulnya yang sedang berlangsung? Noer Fauzi, sebagai aktivis Ornop, pada dasarnya adalah orang yang berada di jantung gerakan pembaruan agraria (PA) selama lima belas tahun terakhir. Pandangan dan tindakan (praktek politik) Fauzi, dalam banyak segi, dapat mencerminkan arah kecenderungan gerakan agraria, setidaknya dalam 10 tahun terakhir. Oleh sebab itulah, buku BPA-TLKG menjadi sangat menarik, karena dari sana dapat diketahui suatu dinamika (perjalanan) realisasi PA.

Berangkat dari UUPA 1960, yang menjadi soal adalah mengapa PA tidak kunjung dapat direalisasikan? Apakah uraian Mr. Sadjarwo tentang sebab-sebab ketidakberhasilan *landreform* dapat mencerminkan kenyataan yang sesungguhnya (lihat PP-DPPA, h.143-144)[2]? Sebagai "orang dalam", jelas Mr. Sadjarwo hanya menjelaskan dua sebab utama, yakni sebab teknis administratif dan sebab politis. Fauzi dalam buku tersebut, juga menegaskan hal yang (relatif) samatentu saja hal ini dapat dimengerti bila penerimaan atas UUPA 1960 menjadi dasar pijakannya.

Dalam konteks kekinian, menjadi menarik untuk melihat lebih jauh relevansi realisasi UUPA 1960. Contohnya adalah pertanyaan yang diajukan oleh petani Badega: "Mengapa para petani di desa-desa dirampas tanahnya dan tidak dilindungi pemerintah? Sebaliknya petani yang mengambil tanah kepunyaannya justru dipenjarakan?" Dalam kaitan dengan pertanyaan ini menjadi penting untuk dikaji, apakah muara dari pertanyaan ini tidak lain dari pernyataan mengapa PA (yang berpihak pada rakyat) tidak direalisasikan, dan sebaliknya justru berlangsung "PA" yang merugikan rakyat; Dimana sebetulnya letak masalahnya, apakah pada apa yang dilukiskan sebagai tidak adanya "kekuatan politik" penyangga (realisasi) PA ataukah karena memang sejak awal terdapat masalah dalam konsepsi PA? Jawaban pertanyaan-pertanyaan ini tentu saja sangat penting sebab akan memberi warna pada proses pengorganisasian maupun proses "perjuangannya" Marilah kita menelusuri jawaban tersebut dari "otobiografi pemikiran" Fauzi!

TANAH, PETANI, DAN PENGUASA

Sebagaimana disampaikan Noer Fauzi, dirinya telah diseret oleh penderitaan petani, khususnya dalam kasus sengketa di Garut pada tahun 1986 (h.xviii), sehingga pihaknya mulai terlibat dalam persoalan-persoalan keagrariaan, dan lebih dari itu terdorong untuk memahami lebih jauh masalah yang dihadapi kelas petani. Mungkin bukan merupakan sebuah kebetulan

[2] PP-DPPA adalah Petani dan Penguasa Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia. Naskah ini sebetulnya merupakan naskah induk. Beberapa bagian dari BPA-TLKG diambil dari buku ini. Saya memaklumi kesulitan Fauzi untuk menjelaskan asal usul kutipan, karena kesibukannya yang luar biasa sebagai promotor pembaruan agraria. Bagian 1-3 dari buku BPA-TLKG diambil dari buku PP-DPPA.

apabila pada bagian awal (bagian I), Fauzi memulai dengan topik: Kondisi Agraria Petani dan Momentum Untuk Pembaruan Agraria. Pembuka wacana ini akan lebih mudah dimengerti apabila kita membaca naskah awal dari buku PP-DPPA, yang versi awalnya bertajuk: Dinamika Perjalanan Politik Agraria, Nasib Petani Dari Kolonialisme Sampai Pembangunanisme. Kedekatan Fauzi dengan kelompok-kelompok tani, terutama para korban sengketa agraria, telah membuka wawasan mengenai pentingnya pembaruan agraria. Sampai pada titik ini, Fauzi menemukan sebuah kenyataan bahwa pembaruan agraria pada dasarnya adalah sebuah program lama yang macet paska peristiwa peralihan kekuasaan yang berdarah pada tahun 1965.

Pada tahun 1965, Indonesia mengalami bukan hanya penggantian penguasa, melainkan juga penggantian paradigma negara dari sosialisme ala Indonesia kepada kapitalisme. Dibawah itu, terjadi sebuah proses yang sistematik, dramatik, dan destruktif, yakni penghancuran basis-basis dari apa yang dilukiskan Fauzi sebagai populisme (h.27). UUPA 1960, yang merupakan produk dari politik agraria populis, telah dimandulkan (h.29) dan dikhianati oleh praktek pembangunan yang mengejar pertumbuhan ekonomi (h.33). Rejim Orde Baru, yang merupakan koalisi yang melawan pembaruan agraria, merupakan suatu kekuatan nyata yang tidak mungkin diharapkan dapat memberikan sokongan pada proses realisasi pembaruan agraria. Cap UUPA sebagai produk PKI (Partai Komunis Indonesia) merupakan salah satu bentuk dari sistematisasi penolakan agenda pembaruan agraria. Bahkan tim dari Kementerian Riset dan Teknologi, yang berusaha melepaskan UUPA dari belenggu ideologis tersebut pada dasarnya tidak mampu mendobrak kekuasaan anti reform, kendati pada tataran keilmuan telah memberikan rekomendasi yang sangat penting (h.31).

Dengan mengutip Gunawan Wiradi (1995), Fauzi rupanya sampai pada suatu kesimpulan (sementara) bahwa pembaruan agraria tidak mungkin mengandalkan niat baik dari penguasa. Bab 3 menyajikan sebuah argumen yang sangat baik, yakni "Pembaruan Agraria Yang Didongkrak Oleh Rakyat". Bagian ini merupakan kutipan utuh dari epilog buku PP-DPPA (1999: p.263-297). Lebih jauh Fauzi menuliskan,

"...sejarah telah menunjukkan bahwa pembaruan agraria sesungguhnya harus dimotori oleh organisasi rakyatkhususnya organisasi kaum tanidi pedesaan, karena merekalah sesungguhnya yang sangat berkepentingan secara langsung dengan terjadinya pembaruan agraria. Hanya dengan organisasi rakyat yang kuat, gerakan-gerakan pembaruan agraria yang didorong oleh kelompok-kelompok tani lainseperti misalnya kalangan bisnis dan rejim ekonomi internasionaldapat ditangkal secara signifikan. Organisasi rakyat yang kuatlah, yang dengan visi pembaruan agraria-nya sendiri, akan dapat menjadi *counter forces* bagi rejim ini...." (h.47-48).

Mengapa dibutuhkan semacam kekuatan tanding? Fauzi menjelaskan dengan sangat gamblang: "...agenda utama kelompok ini untuk Indonesia adalah menciptakan suatu iklim investasi yang bebas dari intervensi negara, khususnya yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kegiatan investasi maupun dalam proses eksploitasi sumber-sumber agraria. Karena itu menjadi penting untuk: pertama, menyingkirkan atau mengubah rejim penguasa dan birokrasi yang korup; kedua menyiapkan suatu agenda dan isi perubahan kebijakan-kebijakan agraria agar lebih akomodatif terhadap kegiatan investasi tetapi bebas dari intervensi negara. Dalam hal ini termasuk perubahan UUPA 1960 yang dianggap tidak akomodatif untuk kegiatan investasi saat ini dan masa mendatang serta sejumlah undang-undang di bidang agraria dan pengelolaan sumberdaya alam lainnya yang masih mengundang intervensi negara..." (h.44) Kekuatan tanding yang berbasis rakyat harus lebih hati-hati dalam langkahnya, sebab sepintas kepentingan ekonomi global sejalan dengan kepentingan rakyat (h.45). Hal ini menunjukkan bahwa upaya mengubah UUPA adalah bagian dari upaya rejim ekonomi global, yang dapat ditafsirkan sebagai sikap pro Fauzi terhadap UUPA 1960. Dalam buku BPA-TLKG, pandangan ini dimuat dalam bagian I sampai 3. Sementara dalam buku PP-DPPA pandangan ini terdapat pada Bab 1-5 dan Bab 7.

MASALAH ADAT DAN PERUBAHAN KEBIJAKAN

Membaca BPA-TLKG tanpa sebuah pemahaman yang utuh tentang perjalanan karier, persekutuan, dan

gerakan yang dijalankan Fauzi, tentu akan menyebabkan kita terkejut, bingung, atau sulit untuk mengerti. Setelah bagian 3, Fauzi seakan memasuki dunia baru, terutama dengan adanya (tentunya) persentuhan dengan gerakan revitalisasi, penguatan hak-hak masyarakat adat, atau *gerakan indigenous people*. Penelitian Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) yang kemudian diterbitkan dalam buku "Penghancuran Hak-hak Masyarakat Adat" (1997), yang ditulis oleh Maria Rita Ruwiastuti dan Dianto Bachriadi, serta buku kumpulan karya Maria Rita Ruwiastuti, ""Sesat Pikir" Politik Hukum Agraria Membongkar Alas Penguasaan Negara atas Hak-hak Adat" (2000) yang disunting oleh Fauzi, pada dasarnya memperjelas bagaimana Fauzi mulai mengadopsi pandangan lain yaitu pandangan di luar UUPA 1960. Apakah Fauzi telah berubah haluan, ataukah sekedar suatu proses mengadopsi tuntutan keadilan yang dimunculkan oleh masyarakat adat?

Bagian 4 dan 6 buku ini pada dasarnya berusaha menjawab bagaimana Fauzi menangkap realitas dan merumuskannya dalam pandangan. Bagian 6 yang membahas "Politik Hukum Agraria yang Menyangkal Kenyataan Hak-hak Adat" sangat jelas menunjukkan bagaimana Fauzi berusaha membongkar landasan pemikiran di balik UUPA 1960. Pertanyaan Fauzi di sini sangat tajam yaitu "...mengapa pembuat UU ini (dan bagi mereka yang menerima begitu saja (*taken for granted*) dan bahkan mereka yang memeliharanya terus-menerus) menganggap negaranisasi tanah-tanah adat adalah suatu keharusan? Salah satu jawaban yang pernah dikemukakan adalah adanya asumsi bahwa kemaslahatan rakyat hanya bisa dijalankan oleh kekuasaan negara yang besar, termasuk pada tanah-tanah dan sumberdaya alamnya. Romantisasi negara budiman inilah yang memberi andil pada perumusan konsep hak menguasai negara (HMN), yang katanya adalah hak ulayat yang ditinggikan ke tingkat negara..." (h.84-85). Alamat akhir dari kerangka pemikiran ini sangat jelas, yakni mendorong terjadinya perubahan kebijakan agraria, khususnya perubahan UUPA, yang dipandang sebagai penyumbang masalah tersebut, terutama yang terkait dengan pemikiran HMN yang dapat menyerang hak-hak masyarakat adat.

Dengan kerangka menolak politik agraria yang menyangkal hak-hak adat, maka pembaruan agraria bukan semata-mata masalah konfigurasi politik melainkan masalah fondasi pemikiran dan kebijakan. Masalahnya bukan pada bagaimana mengupayakan bangunan politik yang dapat menyangga realisasi UUPA 1960, melainkan pada bagaimana mengubah UUPA 1960. Diam-diam agenda agraria mengalami pergeseran penting, yakni dari pembaruan agraria menjadi pembaruan hukum agraria. Perpindahan arena ini, jelas membawa pengaruh pada perubahan pengorganisasian politik. Ilmu pengorganisasian basis, sebagaimana yang diamanatkan *reform by leverage*, tidak lagi menjadi ilmu tunggal (utama) dari gerakan pembaruan, melainkan mulai ditambah dengan "ilmu advokasi", yang tidak terlalu membutuhkan pengorganisasian basis. Asal usul tulisan buku ini (BP-TLKFG) (h.vi-viii) dapat memberikan gambaran mengenai perluasan wilayah pengorganisasian upaya pembaruan yang tidak lagi sekedar berinteraksi dengan massa tani di pedesaan, melainkan juga mengharuskan proses *lobby* pengambil kebijakan. Dalam arena perubahan kebijakan inilah terjadi pertemuan yang sangat unik dari beberapa arus gerakan, dan membuahkan TAP MPR IX/2001.

Masalahnya tidak berhenti pada pembaruan hukum agraria, melainkan suatu upaya untuk memasukkan *agrarian reform*/pembaruan agraria dalam arena politik nasional secara lebih luas. Oleh sebab itu juga, pembaruan agraria haruslah dapat bersifat fleksibel dan mengikuti apa yang semula dinyatakan Fauzi sebagai konjungtur politik atau mungkin dapat dikatakan bergantung pada arus dominan yang sedang berkembang (dikembangkan). Arus utama gerakan "perubahan kebijakan" telah menyeret promotor pembaruan agraria dalam arena tersebut. Bukan itu saja, promotor pembaruan agraria seperti "dipaksa" untuk dapat menerjemahkan gagasan pembaruan agraria secara aktual dengan wacana dominan yang ada. Pada satu sisi gerakan pembaruan agraria membutuhkan promosi yang meluas, di sisi lain, gerakan pembaruan kebijakan membutuhkan kasus-kasus

pembenar yang dapat menunjukan derajat keperluan suatu perubahan kebijakan. Fauzi menjelaskan lebih jauh: "…atas dasar penilaian buruk segala usaha reformasi hukum yang tidak memadai itu, para promotor pembaruan agraria, yang kemudian bergabung bersama (cat: huruf tebal dari saya) dengan promotor pengelolaan sumberdaya alam berbasis masyarakat, berusaha membuat kegiatan advokasi (merubah kebijakan, DJ) yang mantap dan senyatanya telah berhasil memasukkan usulan-usulan yang kemudian oleh MPR diwujudkan menjadi TAP MPR IX/2001. Hadirnya ketetapan MPR RI No.IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam, membuka kemungkinan baru bagi adanya perubahan perundang-undangan yang menggunakan cara pandang *transitional justice*…" (h.120).

Tidak dapat diingkari bahwa selama kurun kekuasaan orde baru, telah terjadi kejahatan kemanusiaan yang luar biasa. Negara menyerang rakyat. Padahal, sebagaimana diamanatkan konstitusi, negara (aparat negara) bertugas untuk melindungi rakyat. Sentimen anti Orde Baru rupa-rupanya telah bertemu dengan kepentingan kekuatan global yang sedang berupaya melucuti negara karena dipandang telah menjadi faktor penghambat akumulasi kapital. Sentimen anti Orde Baru diam-diam sedang bergerak ke arah sentimen anti negara secara luas. Kenyataan ini, memang dapat dilihat sebagai sebuah peluang, namun juga dapat dipandang sebagai tantangan yang sangat serius. Gerakan pembaruan agraria telah menambah agenda mereka sendiri dengan tugas meneliti dengan seksama segala jenis kebijakan yang dipandang bermasalah dan mengusahakan perubahan. Dalam kondisi dimana elemen gerakan pembaruan agraria berada di luar kekuasaan, maka dapat diperkirakan berapa waktu yang dibutuhkan untuk menurunkan sebuah TAP MPR ke tingkat praktis (implementasi). Dengan kata lain, para promotor pembaruan agraria perlu mengatur napas mereka agar dapat terus mengawal proses, sehingga upaya tidak berhenti sebelum pembaruan agraria menjadi kenyataan.

MEMPERKENALKAN JALAN TENGAH PEMBARUAN (HUKUM) AGRARIA

Kita memang tidak dapat mengkonfirmasi langsung, dari buku ini, apakah Fauzi menyadari sepenuhnya tantangan yang muncul akibat dari praktek politik yang dijalankan oleh promotor pembaruan agraria. Namun demikian, dari bagian 9 (sebelum penutup), Fauzi menawarkan sesuatu yang relatif baru, yakni "Pembaruan agraria jalan tengah". Apa relevansinya? Mengikuti perkembangan pemikiran, praktek pengorganisasian, dan upaya-upaya politik lainnya, maka sudah sangat jelas bahwa agenda pembaruan agraria telah masuk dalam panggung politik. Situasi ini merupakan peluang yang tidak dapat diabaikan. Oleh sebab itulah, muncul pertanyaan yang serius: bagaimana gerakan pembaruan agraria menggunakan peluang yang ada? Dimana sebetulnya letak peluang tersebut?

Sebagaimana diketahui bahwa pada kurun 1998, telah terjadi peralihan kekuasaan yang dramatik. Kendati secara simbolik proses yang berlangsung biasa saja, dari Soeharto ke Habibie, namun dari segi substansi pada dasarnya telah terjadi pelucutan kekuasaan yang signifikan. Pada sidang MPR paska kejatuhan Soeharto, terjadi pencelaan penting terhadap apa yang sudah terjadi di masa Orde Baru. Sebagai contoh, lahirnya UU No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan kritik paling tajam terhadap Orde Baru. Memudarnya kekuasaan Orde Baru sama artinya dengan memudarnya kekuasaan sentralistik-otoriter. Bersamaan dengan itu, proses liberalisasi politik terjadi dan membuka pintu lebar-lebar bagi berbagai kekuatan politik yang ada, dan telah mendorong terjadinya perubahan konfigurasi politik baik di tingkat nasional maupun di tingkat lokal. Kekuatan politik baru (atau lama yang muncul kembali) tentu saja berupaya merebut simpati "gerakan reformasi" dan bersikap akomodatif terhadap gagasan pembaruan. Inilah peluang yang harus dimanfaatkan.

Fauzi melihat bahwa situasi ini perlu dipergunakan secara baik, untuk mendorong proses percepatan realisasi pembaruan agraria. Melalui konsep jalan tengah, Fauzi melihat pentingnya para elemen pembaruan agraria untuk memasuki tiga arena sekaligus, yakni memperkuat partisipasi rakyat, mendorong pembaruan parlemen, dan mendorong pembaruan watak pemerintah daerah (dan pusat!).

Menyadari bahwa elemen pembaruan masih sangat kecil dalam kuantitas dan lemah dari kualitas, maka pelibatan berbagai elemen lain menjadi sangat penting. Dalam hal ini, elemen pembaruan agraria dituntut dapat memberikan pengaruhnya atau memberikan masukan produktif khususnya pada pemerintah daerah, untuk dapat mengadopsi gagasan pembaruan agrariaserta setidak-tidaknya dapat memberikan kepedulian pada nasib kelas petani, khususnya yang berhadapan dengan usaha berskala besar seperti perkebunan, pertambangan, dan lain-lain. Harapannya adalah agar pemerintah daerah dapat mengeluarkan kebijakan daerah yang pro pada petani dan/atau masyarakat adat, bukan sebaliknya. Pembaruan jenis ini dijamin tidak mengabaikan pembaruan jalan bawah, sebaliknya, menjadi pelengkap dari proses pembaruan agraria, terutama agar proses dapat dipercepat.

Bagi mereka yang tidak terjun langsung dalam kancah, tentu saja akan segera melihat telah terjadi pergeseran penting dari pandangan Fauzi. Mereka yang ada dalam kancah, segera dapat memahami kompleksitas persoalan di lapangan, yang dalam banyak segi membutuhkan apa yang dapat dilukiskan sebagai "kompromi politik". Mereka yang di luar arena segera akan membaca terjadinya pergeseran substansial dari jalan bawah ke jalan tengah. Mengapa disebut pergeseran? Karena pada dasarnya elemen gerakan pembaruan agraria tidak berada di dalam kekuasaan. Mereka berada di luar! Jadi, gagasan jalan tengah, dalam kondisi dimana elemen pembaruan berada di luar, sama halnya mengharapkan adanya "*political will*" dari penguasa untuk menerima agenda yang jelas-jelas akan mempersulit kedudukannya. Memang jalan ini dapat dimaklumi jika menggunakan teori advokasi konvensional yang selama ini dikembangkan oleh kalangan Ornop (organisasi non-pemerintah). Namun, bila dikontraskan dengan pemikiran *reform by leverage*, maka masalah besar sedang berlangsung. Gunawan Wiradi (sang guru), memberi pesan tersembunyi: "…tetapi gerak negara itu sendiri harus pro rakyat dan demokratis…" (h.xiv).

PEMBARUAN AGRARIA: DARI TANDA SERU KE TANDA TANYA

Sejalan dengan pemikiran yang dikembangkan Fauzi dalam buku ini, khususnya pada bagian 1 sampai dengan bagian 3, dapat dirasakan sebuah nuansa yang sangat jelas mengenai pembaruan agraria, terutama karena mengacu pada UUPA 1960, dalam mana aturan main dan pandangan yang melandasinya sudah sangat jelas. Bahkan dengan mengikuti gerak sejarah, pembaruan agraria yang berpihak pada rakyat (penggarap) sudah dijalankan. Hanya saja, oleh sebuah proses politik, gerakan tersebut dipatahkan dan sebaliknya digantikan oleh sebuah proses pembaruan agraria versi Orde Baru yang justru berpihak pada akumulasi kapital. Dapat dikatakan bahwa pembaruan agraria sesungguhnya tidaklah hilang dari panggung politik nasional, hanya saja menggunakan baju yang baru dan maksud yang lain, dan bukannya menggunakan baju lama[3]. Yang hilang dari panggung politik nasional adalah pembaruan agraria dengan maksud membela penggarap dan membangun fondasi baru bagi masyarakat berkeadilan, sebagaimana yang dinyatakan dalam pasal 33 UUD 1945 dan juga UUPA 1960.

Usaha Fauzi (dkk) untuk mengangkat pembaruan agraria ke pentas politik nasional memang tidak diragukan. Dalam bagian akhir bukunya (h.157), Fauzi menjelaskan bahwa *land reform* kembali memasuki panggung politik. TAP MPR No. IX/2001 menjadi pintu yang paling efektif untuk terus-menerus memasukkan agenda pembaruan agraria dalam panggung politik (nasional maupun daerah). Hanya saja (yang mungkin sudah saatnya disadari), pembaruan agraria menurut versi TAP MPR No. IX/2001 masih belum jelas dalam format. Kebijakan baru tersebut hanyalah memberikan koridor, prinsip-prinsip, dan pesan bagi proses realisasi pembaruan agraria. Dengan demikian, kita juga menyaksikan sebuah proses penting, dimana diam-diam pembaruan agraria berubah dari apa yang semula jelas (dalam maksud dan bentuk), menjadi

[3] Dalam pengantar buku Gunawan Wiradi (Reforma Agraria Perjalanan Yang Belum Berakhir), Prof. Sayogjo, hendak mengingatkan bahwa upaya pembaruan agraria dengan versi lain, juga terus diupayakan. Pilihan versi lain, tentu saja didasarkan pada kenyataan politik yang tidak memungkinkan ketika itu (pada masa Orde Baru). Program-program seperti transmigrasi, pembangunan pedesaan dan pembangunan pertanian. Memang diakui bahwa dalam realisasinya program ini justru membawa masalah, dan menimbulkan konflik. Karena itu, Prof. Sayogjo mengingatkan pula bahwa mungkin saja sengketa agraria yang berlangsung di masa Orde Baru adalah buah dari reforma agraria yang menguntungkan orang besar dan orang kota. Pandangan Prof. Sayogjo ini nampaknya hendak mengingatkan bahwa upaya pembaruan agraria, pada dasarnya juga diperjuangkan oleh banyak pihak, dengan versi berbeda-beda, dan dengan maksud yang sama, yakni membela yang lemah, para penggarap dan petani miskin di pedesaan.

sesuatu yang masih harus dikaji kembaliterutama berkait dengan gugatan mengenai alas kekuasaan negara dalam penyelenggaraan pembaruan agraria.

Rupanya (mungkin!), Fauzi menyadari betul terjadinya pergeseran ini. Karena itulah Fauzi memberikan penjelasan yang panjang: "...Demikianlah. Berdasarkan sudut pandang historis (Tuma, 1965; Powelson, 1988) dapat disimpulkan bahwa konsep *land reform* mengalami variasi perkembangan dari waktu ke waktu sejalan dengan fungsi tanah, seperti sebagai faktor produksi, sumber kekayaan, sebagai simbol status, dan sumber pengaruh sosial atau politik. Ia juga ditentukan oleh kadar kelangkaan-kemelimpahannya, yang umumnya diukur dengan rasio antara luas tanah, jumlah penduduk dan distribusi penguasaannya. Rasio luas tanah dengan jumlah penduduk senantiasa menurun, maka nilai tanah akan senantiasa meningkat, sehingga secara potensial, tanah senantiasa menjadi sumber konflik di antara kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat. Aturan-aturan tentang kekayaan, distribusi pendapatan dan pengaruh sosial-politik dimuat dalam hukum-hukum yang mengatur penguasaan tanah. Hukum-hukum hak istimewa berserta pertanggungjawaban yang menyertainya. Hukum itu mengatur pula bagaimana *land reform* dijalankan, misalnya pengalihan kepemilikan tanah beserta pendapatan yang diperoleh dari pemanfaatannya.." (h.165). Penjelasan Fauzi ini sekaligus tantangan bagi para promotor pembaruan agraria agar memperjelas maksud dan bentuk pembaruan agraria, sehingga dapat dijadikan agenda negara dan dijalankan secara benar serta konsisten.

Pergeseran ini memang harus dipahami sebagai sebuah resiko atau "biaya" yang harus ditanggung dalam kampanye pembaruan agraria. Keikutsertaan kalangan yang lebih luas sudah tentu harus disertai keluasan arena, agar semua dapat ditampung (masuk dalam arena). Setiap gerakan (politik) yang memperjelas maksud memang selalu punya resiko mengalami penyempitan dukungan atau malah mengembangkan musuh-musuh aktualnya. Gerakan (politik) tentu

saja harus menentukan prioritasnya. Oleh sebab itulah, para pengamat tidak mungkin memberikan penilaian langsung, hitam putih, sebab kesemuanya masih mengandung unsur siasat, taktik, atau sejenisnya. Fauzi yang gemar

PEMBARUAN AGRARIA BUKANLAH SEKADAR PERKARA ARGUMENTASI TETAPI PERKARA KEKUASAAN

Noer Fauzi

"to be efficacious, a land reform program not only requires government sponsorship, but also government compulsion."
(Hung-chao Tai, 1974)[1]

Sudah dua kali Dadang Juliantara (DJ) meresensi dua buku saya pada dua kesempatan dan dimuat pada dua media. Selain resensi yang dimuat dalam penerbitan ini atas buku *Bersaksi untuk Pembaruan Agraria Dari Tuntutan Lokal Hingga Kecenderungan Global* (BPA-TLKG), lima tahun lalu, DJ meresensi buku saya sebelumnya, yakni *Petani dan Penguasa, Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia* (PP-DPPA) yang dimuat dalam *Wacana, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif*, No. IV/1999 keluaran INSIST (Institute for Social Transformation), Yogyakarta, halaman 158-166. Dapatlah saya katakan bahwa dua buku saya yang berbeda itu, telah dipahami dengan sangat baik oleh DJ berdasar pada konteks konstruksi sosialnya, terutama mengenali seluk-beluk saat pengetahuan itu dieksternalisasikan.[2] DJ merasa memahami dengan baik pikiran-pikiran saya, karena ia memiliki "pemahaman yang utuh mengenai perjalanan karier, persekutuan, dan gerakan yang dijalankan Fauzi," dan telah membantu pembaca dua buku saya dengan resensinya itu.

---

[1] Hung-chao Tai. *Land Reform and Politics A Comparative Analysis*. Berkeley: University of California Press, 1974, halaman 15.

[2] Uraian perihal tiga momen kontruksi sosial dari kenyataan, yakni "eksternalisasi", "objektivasi" dan "internalisasi", dapat ditemukan pada karya Peter L. Berger dan Thomas Luckmann, *Tafsir Sosial atas Kenyataan, Risalah tentang Sosiologi Pengetahuan*, Jakarta: LP3ES, 1990.

PERKARA ARGUMENTASI

Dalam resensi yang terdahulu, di bawah judul "Kritik 'Tersembunyi' pada Gerakan Pembaruan", DJ menilai bahwa buku PP-DPPA "dapat dijadikan tambahan argumen dari argumen yang sudah sangat kaya, mengenai urgensi pembaruan agraria," sembari memperingatkan bahwa "Pengayaan argumen memang perlu dilakukan, namun bila tidak berhati-hati, justru akan tergelincir pada argumen yang sebetulnya menegasi substansi pembaruan agraria yang memihak massa-rakyat." DJ menutup resensinya itu dengan menyimpulkan bahwa buku PP-DPPA menghadirkan kritik yang tersembunyi bahwa "kecerdasan tanpa kekuatan (yang terorganisasi), hanya akan menjadi khotbah yang mudah ditiup angin".

Rajinnya saya menyampaikan argumen mengenai keniscayaan pembaruan agraria didorong oleh motivasi pendidikan. Sering kali saya "menyanyikan lagu yang sama dengan cara yang beragam" sebagaimana dimuat dalam BPA-DLKG, hal xx. Saya sangat sadari bahwa saat ini masih terlampau sedikit orang, baik ilmuan, aktivis, maupun para pejabat pemerintahan, memahami apa itu pembaruan agraria, dan betapa niscayanya pembaruan agraria itu bila kita hendak mengatasi kemiskinan pedesaan yang mengakar kuat. Banyaknya karya tulis, latihan, lokakarya, dan diskusi yang saya lakukan adalah ragam cara saya belajar dan mengajak pihak lain juga belajar perihal pembaruan agraria. Dua tahun lalu, Ben White menulis dan bertanya,

> *"Successful agrarian reform requires a basis of scientific knowledge, public awareness and trained personnel at both national and regional level, and a critical mass of such competencies among both 'scientists' (researchers and teachers), 'officials' and 'activists.' Does such a critical mass of knowledge and competence exist in Indonesia today, and if not, how can it be achieved?"*[3]

[3] Ben White, "Agrarian Reform, Democratic Development and the Role of Intellectuals." Makalah dalam diskusi panel "Realitas Reforma Agraria di Indonesia dan Permasalahannya," dalam rangka 70 tahun Gunawan Wiradi, Bogor 3 September 2002.

Jawabannya, meski saat ini telah nyata disana-sini ada segelintir pihak yang menyuarakan pembaruan agraria, yang berasal dari latar belakang ilmuan, pejabat dan aktivis ornop, serta serikat-serikat petani, capaian ini sama sekali belum memadai. Jadi, memang cocok tafsiran DJ bahwa BPA-TLKG disajikan sebagai

> "arena untuk membuat refleksi, suatu otokritik, bagi para aktor gerakan pembaruan agraria",

dan lebih dari itu, ditujukan untuk

> "memprovokasi, atau mengundang (secara diam-diam) munculnya buku .... yang memberi gambar perjalanan realisasi pembaruan agraria, dengan rute yang lebih sederhana, jelas dalam maksud, jelas dalam bentuk dan jelas dalam hasilnya."

PERKARA KEKUASAAN

Baru-baru ini saya temukan kalimat, "Perlu didorong pendekatan reforma agraria berdasarkan inisiatif lokal dan musyawarah antara *stakeholders* secara sukarela," yang menjadi bagian dari butir-butir usulan "Politik pertanahan jangka menengah," pada sebuah naskah yang disajikan oleh peneliti dari Pusat Kajian Agraria Institut Pertanian Bogor, berjudul "Kebijakan Pertanahan untuk Menanggulangi Kemiskinan," dalam acara yang diselenggarakan di Hotel Royal Palace Bandung, pada tanggal 25 Maret 2002. Dalam acara itu, saya mempertanyakan prinsip kesukarelaan itu dengan butir lain yang disajikannya, yakni

> "Menghapus (*Sic!*) sistem perkebunan swasta besar di daerah padat penduduk, seperti di pulau Jawa."

Saya tanyakan pada saat diskusi itu,

> "Apa mungkin pihak perkebunan besar melikuidasi dirinya sendiri secara sukarela?"

Cuplikan diskusi di atas, saya hadirkan untuk menunjukkan suatu ciri dari *land reform* (yang adalah inti dari Pembaruan Agraria) sebagai suatu operasi paksa perombakan tata penguasaan tanah tertentu, tata

[4] Tai, Hung-chao, *Op Cit*.

produksi tertentu, dan tata kekuasaan politik yang berbasiskan sistem penguasaan tanah dan sistem produksi tersebut. Pada konteks ini, pernyataan yang disampaikan oleh DJ dalam resensinya atas PP-DPPA bahwa "pembaruan agraria bukan perkara kecerdasan, melainkan kekuatan" sangatlah relevan. Seperti telah dikutip di awal tulisan, Hung-chao Tai menulis bahwa agar mujarab, program *land reform* bukan hanya membutuhkan usaha pemerintah, tapi juga paksaan pemerintah[4]. Jadi, sebagai suatu program publik yang dijalankan pemerintah, program *land reform* harus disusun sebagai usaha drastis untuk mengubah struktur agraria dalam waktu yang cepat.

> *"A public program of land reform that seeks compulsory, drastic, and rapid change is one of substance and meaning. A public program that aim at voluntary, moderate, and gradual tenurial adjustments is bound to be perfunctory and ineffectual"*[5]

Hung-chao Tai menyimpulkan hal itu setelah menelaah praktik *land reform* di delapan negara (Filipina, Taiwan, India, Pakistan, Iran, Mesir, Colombia, dan Mexico) di masa ketika pembaruan agraria menjadi sangat populer. Di semua negara ini operasi perombakan drastis oleh pemerintah dalam waktu yang relatif cepat terjadi pada tata penguasaan tanah tertentu, tata produksi tertentu, dan tata kekuasaan politik yang berbasiskan sistem penguasaan tanah dan sistem produksi itu.

Sepanjang tahun 1950 sampai awal 1970-an, pembaruan agraria pernah menjadi andalan strategi dari banyak negara Asia, Afrika, dan sebagian Amerika Latin yang baru merdeka dari kolonialisme, masa sebelum Pembangunanisme (*developmentalism*) 'naik pentas.' Pada masa itu, seperti ditulis oleh Bernstein[6] (2002), terdapat tiga pandangan dan praktik yang berkompetisi, yakni:

(i) pandangan borjuis klasik yang merekayasa pembaruan agraria (dan menata) untuk memberi jalan dan mendorong (modernisasi) pembangunan (kapitalis),

(ii) pandangan Marxist perihal revolusi sosial dalam masyarakat 'terbelakang' dengan penghapusan *predatory landed property* demi menyediakan jalan untuk pola produksi pertanian kolektif, dan

(iii) pandangan populis yang mempercayai kehebatan petani (*peasantry*) dan usaha pertanian kecil (*small farm*), baik efisiensi secara ekonomis, maupun keunggulan sosialnya.

Tipe pembaruan agraria yang dijalankan Indonesia pada periode 1960 1965 adalah tipe ke (iii). Usaha mewujudkan tipe *land reform* yang sesungguhnya secara tipologis bukan-komunis itu, anehnya, kemudian pada masa Orde Baru praktik *land reform* tersebut dikenal sebagai "skenario komunis."[7]

BUKAN APAKAH MUNGKIN ATAU TIDAK, TETAPI BAGAIMANA MEMUNGKINKANNYA?

Setelah mengalami masa anti *land reform* yang cukup lama sepanjang Indonesia di bawah rezim Orde Baru, semenjak 1967 hingga 1998, saat ini kita bertanya sudah sampai di manakah kecukupan syarat-syarat pelaksanaan pembaruan agraria? Berbagai pihak memiliki penilaian berbeda-beda mengenai keniscayaan *land reform* dan kemungkinan pelaksanaannya. Baru-baru ini saya membaca penilaian dosen-dosen yang menulis dalam buku barunya *Strategi Pembangunan Pertanian Suatu Pemikiran Baru*," bahwa "Sangatlah berat untuk melakukan redistribusi lahan dalam kondisi kita saat ini. Bahkan sangatlah mustahil mampu melakukan *land reform* secara idela (*Sic!*) untuk kemakmuran rakyat saat ini."[8] Gagasan kemustahilan inilah yang dikenal dengan istilah

[5] *Ibid,* halaman 19.
[6] Hendry Bernstein. "Land Reform: Taking a Long(er) View," *Journal of Agrarian Change, Vol. 2 No. 4, October 2002*
[7] Soekarno sendiri pernah menyampaikan bahwa "Jangan mengira *land reform* yang kita hendak laksanakan adalah komunis! Hak milik atas tanah masih kita akui! Orang masih boleh punya tanah turun-temurun. Hanya luasnya milik itu diatur baik maksimumnya maupun minimumnya, dan hak milik atas tanah itu kita nyatakan berfungsi sosial, dan Negara dan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum memiliki kekuasaan yang lebih tinggi daripada hak milik perseorangan," lihat Soekarno, "Laksana Malaikat yang Menyerbu dari Langit, Jalannya Revolusi Kita!," Amanat Presiden Republik Indonesia Soekarno pada Ulang Tahun Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, 17 Agustus 1960.

[8] Lanjutan kalimatnya adalah "Hanya saja *land reform* tetap pilihan terbaik saat ini manakala transformasi pertanian ke industri tidak mampu saat ini. Paling tidak pemberian faktor produksi yang layak perlu dilakukan negara kita guna menampung petani yang semakin banyak. Agroindustri meski tidak mutlak sebagai landasan transformasi mungkin akan memberikan jalan pragmatis terhadap meluapnya pengangguran di pedesaan." Nuhfil Hanan AR dkk, *Strategi Pembangunan Pertanian Suatu Pemikiran Baru*, Yogyakarta: Lappera Pustaka Utama, 2003.
[9] Ronald J. Herring. "Political Impossibility Theorem of Agrarian Reform." Makalah yang disiapkan untuk the DFID Conference on 2001 World Development Report on Poverty. Birmingham, England, August 16-17, I999.
[10] Hung-chao Tai, *Op* Cit, cover dalam.

dalam literatur berbahasa Inggeris sebagai *Political Impossibility Theorem of Agrarian Reform*.[9]

Tentunya, berbeda dengan akademisi pengamat yang pesimistis itu, bagi saya dan banyak aktivis gerakan agraria lainnya, pertanyaannya bukanlah apakah mungkin atau tidak mungkin saat ini Pembaruan Agraria dijalankan, melainkan, apa yang perlu kita lakukan untuk membuatnya mungkin. Semua pengalaman yang saya jalani bersama Konsorsium Pembaruan Agraria sepanjang 1995 s/d 2002 lalu dapat ditafsirkan sebagai upaya menandingi gagasan kemustahilan tersebut, dengan memanfaatkan struktur kesempatan politik yang tersedia. Dalam konteks ini, menarik untuk mengemukakan kesimpulan dari Hung-chao Tai, bahwa

> "(i) *the need for legitimacy prompts the political elite to initiate (land) reform;*
> (ii) *the relationship between the elite and the landed class determines the manner and content of the program adopted; and*
> (iii) *the extent of program implementation varies with the degree of political commitment*".[10]

Ronald J. Herring (2003) telah mendaftar sejumlah kondisi baru yang dinilainya tidak lagi dapat membenarkan anggapan kemustahilan itu.

(i) Menurunnya arti penting kontrol atas tanah pertanian sebagai sumber kuasa politik elite pedesaan sebagai akibat dari proses urbanisasi dan diversifikasi usaha ekonomi.

(ii) Membesarnya koalisi *pro-reform*, dengan bergabungnya eksponen gerakan lingkungan, yang mempercayai bahwa rakyat miskin mengelola ekosistem dan menyelamatkan keanekaragaman hayati jauh lebih baik daripada badan pemerintah.

(iii) Membesarnya tuntutan dari kaum perempuan miskin pedesaan yang selama ini menjadi "*silent majority*" di pedesaan atas perbaikan hidup mereka, yang bermuara pada redistribusi sumber kekayaan yang utama, yakni akses dan kontrol atas tanah.

(iv) Transisi demokrasi secara nasional dan perubahan konfigurasi kekuasaan politik membuka kesempatan hidupnya program *land reform* dari para politikus untuk mencari legitimasi dari massa pedesaan yang dipinggirkan dalam konfigurasi kekuasaan yang terdahulu.

(v) Perubahan teknologi dalam pertanian semakin menunjukkan kelayakan dan semakin efisiennya usaha tani kecil, dan menurunnya ukuran besar penguasaan tanah (*size of holding*) sebagai ambang bawah dari subsistensi.

(vi) Berkembangbiaknya gerakan sosial mulai dari lokal, nasional, hingga global. Dulu hanya gerakan petani yang biasanya lokal dan antarlokal sifatnya yang menjadi kekuatan inti yang menuntut *land reform* secara nasional. Saat ini gerakan petani telah mengglobal. Juga, kalangan ornop yang berorientasi pembangunan dan hak asasi manusia mengakui keniscayaan *land reform* sebagai jalan tak tergantikan untuk pemberantasan kemiskinan dan pemenuhan hak asasi manusia.[11]

Berbagai kecenderungan yang dikemukakan di atas, telah hadir di berbagai negara dengan intensitas yang berbeda-beda, dan juga tentu tidak sama antara satu wilayah dengan wilayah lainnya di negara Indonesia. DJ telah menunjukkan dengan baik bagaimana gagasan-gagasan yang saya kampanyekan, seiring dengan perjalanan usaha untuk memperjuangkan keadilan agraria. Ketika saya menyaksikan dan terikat dengan ketidakadilan yang diderita oleh rakyat adat, maka kritik terhadap "negaraisasi hak-hak adat" -- penggunaan dan penyalahgunaan konsep Hak Menguasai Negara (HMN) oleh rezim Orde Baru yang mengklaim semua tanah adat sebagai tanah negara adalah suatu cara memperjuangkan kepentingan korban-korban ketidakadilan sosial. Argumen ini bergaung dan bersambut dengan adanya usaha para eksponen gerakan lingkungan yang membela hak-hak masyarakat adat. Hubungan dengan eksponen gerakan lingkungan kemudian berlanjut sampai ketika memperjuangkan masuknya pembaruan agraria ke dalam bentuk Ketetapan MPR RI. Resensi DJ telah menunjukkan dengan sangat baik bahwa perluasan argumen

[11] *Ibid.*

[12] Edward Aspinall. *Civil Society and Democratization*: *From Aliran Struggle to Civil Society in the Countryside of Indonesia*. pada East West Center Workshop on Civil Society and Political Change in Asia (round II), Phnom Penh, October, 24-28, 2002.

keniscayaan pembaruan agraria yang saya lakukan seiring dengan upaya memperluas persekutuan dan gerakan yang mendukung pembaruan agraria itu.

MASUK DARI PINTU YANG DISEDIAKAN, KELUAR DARI PINTU YANG DIBUAT BERSAMA

Pengalaman perjuangan *land reform* di masa sekarang ini berbeda dengan perjuangan serupa di masa Orde Lama (1949 - 1965).[12] Bukan sekadar berbeda, perjuangan *land reform* saat ini bukanlah kelanjutan dari perjuangan *land reform* terdahulu. Keduanya tidak bersambungan. Walhasil, para pejuang *land reform* di masa kini harus menjadi pemula(i) (DJ menafsirkan pemula sebagai perintis) dalam banyak arena. Ketika momentum di arena itu terbuka, tugas pejuang *land reform* adalah memasukinya. Saya memiliki istilah khusus untuk itu: yakni "Masuk dari Pintu yang Disediakan, Keluar dari Pintu yang Dibuat Bersama." Kita memasukinya, lalu berjuang di arena itu. Usaha memasuki agenda pembaruan hukum agraria pun saya tafsirkan dengan kerangka demikian.

DJ menunjukkan bahwa pemilihan agenda kerja "dari pembaruan agraria menjadi pembaruan hukum agraria… jelas membawa pengaruh pada perubahan pengorganisasian politik. Ilmu pengorganisasian basis, sebagaimana yang diamanatkan *reform by leverage*, tidak lagi menjadi ilmu tunggal (utama) dari gerakan pembaruan, melainkan mulai ditambah dengan "ilmu advokasi"….. (U)paya pembaruan, yang tidak lagi sekadar berinteraksi dengan massa tani di pedesaan, melainkan juga mengharuskan proses *lobby* petinggi pengambil kebijakan."

Ketetapan MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam bukanlah hasil yang memuaskan.[13] Inilah yang kemudian menjadi suatu debat yang sangat tajam. Pusat perdebatannya terletak pada apakah TAP MPR ini berguna atau berbahaya bagi gerakan pembaruan agraria. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), yang kemudian bergabung dengan sejumlah ornop dalam Kelompok Kerja Ornop untuk Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (Pokja PAPSDA), menilai bahwa TAP MPR ini dapat dipergunakan sebagai alat memperbesar gerakan petani dan mendorong pemerintah menjalankan Pembaruan Agraria. Sementara itu, Federasi Serikat Petani Indonesia (FSPI) dengan para aktivis ornop pendukungnya menilai TAP MPR ini berbahaya, karena dapat menjadi pintu masuk bagi agenda Neo-liberalisme dan berimplikasi pada penghapusan Undang-undang Pokok Agraria 1960 yang masih menjadi sumber hukum pelaksanaan *land reform*.[14]

Berbeda dengan perdebatan itu, posisi praktis yang menarik diambil oleh Serikat Petani Pasundan (SPP). Dengan sangat cerdik, SPP -- yang aktif ikut mendorong keluarnya TAP MPR ini -- melalui beberapa kali demonstrasi massa petani baik ke

[13] Bahkan juga mengandung kekeliruan konseptual perihal sifat keberlanjutan dari pembaruan agraria serta integrasi yang tak memadai dengan apa yang dalam Ketetapan itu diistilahkan sebagai Pengelolaan Sumber Daya Alam sebagaimana sering ditunjukkan Gunawan Wiradi dalam sejumlah kesempatan publik maupun komunikasi pribadi dengan penulis.

[14] Perdebatan ini mencuat ke media massa terbesar di Indonesia, *Kompas.* Lihat Idham Samudera Bey. "Lonceng Kematian UUPA 1960 Berdentang Kembali - Menyoal TAP MPR No IX/MPR/2001." *Kompas*, 10 Januari, 2002. Lihat juga, tanggapannya oleh Dianto Bachriadi. "Lonceng Kematian atau Tembakan Tanda Start? Kontroversi seputar Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 - Komentar untuk Idham Samudra Bey." *Kompas*, 11 January, 2002. Lalu, juga jawabannya Idhan Samudra Bey. "UUPA 1960 Lebih Baik Dibandingkan RUU Pengelolaan Sumber daya Alam" *Kompas*, 10 Mei, 2003.

[15] Untuk keterangan lebih lanjut mengenai dinamika ini lihat Anton Lucas and Carol Waren, "The State, the People and their Mediators, the Struggle over Agrarian Law Reform in Post New Order Indonesia," *Indonesia,* no 76, Oktober 2003.

[16] Solon L Barraclough, "Land Reform in Developing Countries: The Role of the State and Other Actors", paper for Agrarian Conference held by Konsorsium Pembaruan Agraria and Pusat Penelitian dan Pembangunan pedesaan dan Kawasan (P3PK) Universitas Gajah Mada, Desember 3-5, 1998, in Yogyakarta., p. 33.

[17] Sein Lin, *Land Reform Impelementation A Comparative Perspective*, Hartford, Connecticut: John C. Lincold Institure, 1974.

Renungan Ringkas: LAGU KEBANGSAAN DAN NASIONALISME[1]

Gunawan Wiradi[2]

I. PENGAMATAN UMUM

Beberapa tahun ini wacana tentang nasionalisme seringkali menjadi perdebatan secara berulang, namun belum pernah tuntas. Suatu saat orang ramai berdebat, tapi tak lama isyu itu lantas tenggelam, untuk kemudian muncul kembali dengan perdebatan serupa.

Kebijakan Orde Baru yang cenderung berpihak kepada kekuatan modal telah membawa Bangsa Indonesia ke dalam keterpurukan yang sangat memprihatinkan. Aset bangsa yang paling asasi, yaitu tanah dan air, terampas dari tangan rakyat. Konflik agraria ("agraria" dalam arti luas) merebak di mana-mana walaupun konflik tersebut terkemas dalam wajah konflik etnik, konflik agama, konflik penduduk asli lawan pendatang, dsb. Sementara itu, praktek kehidupan di berbagai bidang pun menjadi carut marut.

Sebagai salah satu tanggapan terhadap kenyataan tersebut, muncullah isyu dalam masyarakat berupa pertanyaan "apakah semangat nasionalisme kita memang sudah ter-erosi?". Maka merebaklah berbagai pendapat, yang jika dikelompokkan secara garis besar dapat dibedakan adanya tiga pandangan utama, yaitu:

1. Pandangan pertama adalah dari mereka yang menganggap bahwa sejak saat ini, nasionalisme itu

[1] Bahan Renungan sekilas, menyongsong Tahun 2004
[2] Gunawan Wiradi adalah anggota Badan Pengurus Yayasan AKATIGA, Bandung.

sudah tidak relevan lagi, karena kita menghadapi arus dominan dunia yaitu "era globalisasi". Bahkan lebih jauh lagi, mereka ini sampai mempertanyakan keabsahan konsep "negara bangsa" (*nation state*). Disadari atau tidak, dengan kemasan "ilmiah" atau tidak, langsung atau tidak langsung, sengaja atau tidak sengaja, mereka ini dapat menjadi perpanjangan tangan dari kekuatan kapitalisme internasional dan kolonialisme baru yang memang menghendaki agar negara-negara berkembang menjadi tercabik-cabik sehingga mudah dikuasai.

2. Pandangan kedua adalah dari mereka yang agaknya berusaha untuk kompromi, yaitu dengan melemparkan istilah "nasionalisme baru". Namun isinya seperti apa, tidak terlalu jelas, kecuali sekedar menganggap bahwa seolah-olah konsep nasionalisme yang dirumuskan para pendiri bangsa ini adalah nasionalisme sempit. Inilah cermin bahwa diantara kita memang masih banyak yang ternyata tidak memahami benar apa yang pernah dipikirkan oleh para perdahulu kita. Atau, …… barangkali kelompok kedua ini secara tak sadar hanya mencerminkan sikap defensif. Artinya, bawah sadarnya sebenarnya masih tebal nasionalismenya (dan karenanya akan tersinggung jika dituduh *a'nasional*), namun karena dalam kesehariannya, langsung atau tak langsung sudah terlanjur turut serta terlibat dalam praktek-praktek *a'nasional*, maka lantas melontarkan istilah "nasionalisme baru".
3. Pandangan ketiga adalah dari mereka yang menganggap perlunya kita kembali ke khitoh perjuangan kemerdekaan. Oleh para pendiri republik kita ini, sudah berkali-kali dijelaskan bahwa nasionalisme kita tidak bersifat *Chauvinistic*, bukan *"fanatical unreasoning devotion to one race, etc"*! Nasionalisme kita adalah nasionalisme pembebasan rakyat, yaitu pembebasan dari "*l'exploitation de l'homme par l'homme*". Bukan nasionalisme sempit.

Catatan renungan ini tidak akan membahas adu argumen secara rinci mengenai masalah nasionalisme, melainkan sekedar mencoba mengidentifikasi gejala-gejala apa

sajakah yang memberikan tanda-tanda lunturnya semangat nasionalisme itu. Inipun tidak akan semuanya dipaparkan disini, melainkan hanya satu dua contoh saja, khususnya yang berkaitan dengan pemaknaan perilaku simbolik bangsa kita.

Kadangkala kita mendengar pernyataan orang bahwa di jaman modern ini kita tidak membutuhkan simbol-simbol, slogan-slogan, semboyan-semboyan, dsb. Itu tidak ada gunanya lagi, katanya, karena banyak semboyan kosong. Namun seorang anthropolog kenamaan pernah menyatakan bahwa kita jangan sekali-kali melecehkan adanya slogan-slogan, semboyan, ritual-ritual, simbol-simbol, dsb., karena bagaimanapun juga, masyarakat membutuhkan hal itu, dan selalu punya makna. Semua itu kadang memang nampak "kosong" karena dilakukan, ditempatkan atau diucapkan, pada tempat dan/atau waktu yang salah. (Lihat juga Clifford Geertz dalam David Apter, 1964: 47-76).

Dua contoh gejala prilaku simbolik bangsa kita yang barangkali dapat ditafsirkan sebagai gejala atau tanda-tanda (akan) lunturnya semangat nasionalisme dan kerakyatan kita (baik secara sadar sengaja ditanamkan, ataupun mungkin secara tak sadar, sehingga dalam proses menjadi "tertanam"kan), adalah:

1. Setiap kali ada acara resmi, pembukaannya selalu diisi dengan upacara simbolik: "memukul gong". Tanpa sadar, kita dituntut untuk menjadi *"yes men"*! Dalam gamelan jawa, setelah semua instrumen berbunyi riuh rendah, setiap gending (lagu) ditutup dengan gong. Dalam setiap musyawarah, tiap orang ramai berbicara. Tapi kemudian ….. mufakat?! …… yes! Jadi, gong itu adalah penutup! Bukan pembuka! Kenapa dijadikan simbol pembuka? Karena penguasa memang menghendaki agar, belum-belum rakyat sudah menurut saja.
2. Sudah menjadi tradisi, setiap tanggal 17, <u>tiap bulan</u>, di istana dilakukan upacara <u>pengibaran bendera</u> Sang Saka Merah Putih memperingati Hari Proklamasi Kemerdekaan, walaupun sangat sederhana (tidak seperti 17 Agustus tiap tahun). TVRI hampir tak pernah menyiarkannya. Namun selama Orde Baru, yang selalu disiarkan adalah bukan

upacara pagi harinya, melainkan justru upacara serius di sore hari yang disebut Parade Senja, yaitu penurunan Sang Merah Putih. Apa artinya ini? Dalam budaya Jawa (khususnya Solo-Yogya), kiasan sindiran terhadap orang yang ingin menonjolkan diri adalah "ngerek gendero" (menibarkan bendera). Jadi, dapat ditafsirkan, bahwa penurunan bendera dalam Parade Senja yang khidmat itu seolah mengamanatkan agar kita bersikap rendah hati, tidak menonjolkan diri. Amanat yang luhur! Namun eksesnya, lama-lama kita melecehkan "harga diri", mengingkari identitas kita sebagai Bangsa Indonesia.

Seperti kita ketahui, simbol-simbol yang paling penting dan mendasar dari setiap negara (bangsa) adalah tiga, yaitu, Bendera, Lambang Negara, dan Lagu Kebangsaan. Nah, di samping dua contoh tersebut di atas, salah satu gejala yang menandai surutnya semangat nasionalisme adalah bagaimana sikap kita terhadap lagu kebangsaan Indonesia Raya. Inilah tema pokok "Renungan" ini.

II. LAGU KEBANGSAAN INDONESIA RAYA

Setiap kali ada upacara resmi, kita semua menyanyikan lagu kebangsaan. Ini dulu! Lama-lama, tidak semua upacara resmi dibuka dengan menyanyikan lagu kebangsaan, bahkan upacara yang bersifat kenegaraan pun pernah ada (atau mungkin banyak?) yang tak lagi dibuka dengan menyanyikan lagu tersebut. Mungkin maksudnya menghemat waktu. Benarkah? Menyanyikan lagu Indonesia Raya (IR) itu hanya memerlukan waktu kurang dari 10 menit! Mengapa hanya demi menghemat waktu sependek itu harus mengorbankan simbol identitas bangsa? Padahal, sekarang ini dalam prakteknya, hampir semua acara resmi (seminar, lokakarya, pertemuan dinas, atau apapun) tidak ada yang tidak terlambat. Selalu tidak tepat waktu. Bahkan kadang mundurnya sampai lebih dari satu jam. Bukankah itu justru jauh membuang waktu?

Dahulu, hampir semua orang hafal dengan lirik lagu IR. Sekarang, mulai banyak orang yang tidak lagi hafal terhadap lirik lagu tersebut. Padahal,

yang setiap kali kita nyanyikan itu barulah stanza (*couplet*) pertama. Sedangkan IR itu sebenarnya terdiri atas 3 (tiga) stanza. Jika stanza pertama saja tidak hafal, bagaimana mungkin bisa menghafal tiga stanza yang memang panjang-panjang itu.

Sebagai sekedar perbandingan, lagu kebangsaan Inggris terdiri dari 4 stanza, yang masing-masing terdiri dari 7 baris pendek. Amerika mempunyai dua lagu kebangsaa, yang resmi dan tidak resmi. Yang resmi hanya satu stanza, tapi panjang. Yang tidak resmi terdiri dari 6 stanza, masing-masing 7 baris pendek. IR termasuk lagu kebangsaan yang memang sangat panjang (seperti juga India, Honduras dan umumnya negara-negara Amerika Latin). Jepanglah satu-satunya negara yang lagu kebangsaannya sangat pendek: satu stanza dan hanya empat baris pendek.

Perlu ditekankan di sini bahwa masalahnya memang bukan sekedar hafal-menghafal lirik lagu, seperti anak kecil, melainkan bagaimana sikap kita terhadap lagu kebangsaan sebagai symbol identitas bangsa.

Pengalaman pribadi saya menunjukkan bahwa, terutama orang-orang Eropa, Jepang, Amerika Latin, dlltentu tidak semua orangjika mereka sedang jalan-jalan, atau duduk di restoran, lantas suatu saat terdengar di radio lagu kebangsaan negerinya, mereka lalu mengambil sikap, diam, serius dan khidmat. Bahkan ada yang semula duduk, lantas berdiri. Bagaimana dengan kita, terutama sekarang? Cuwek, acuh tak acuh!

Sekali lagi, semuanya itu barangkali memang tidak penting. Yang jauh lebih penting adalah bagaimana kita memahami secara mendalam dan menghayati tiga stanza itu. Jika dicermati, ternyata lirik lagu IR itu dari stanza-I sampai dengan stanza-III itu bukanlah sekedar rekaan-rekaan sajak agar enak didengar, melainkan mengandung alur filosofi yang berkesinambunga. Kunci untuk memahami hal ini bisa dilihat dari lirik baris 4, 5, dan 6 dari setiap stanza (Lihat bagan-Lampiran).

Dalam stanza-I (yaitu satu-satunya stanza yang biasa kita nyanyikan), di baris ke-4, liriknya berbunyi: "Marilah kita berseru, Indonesia bersatu". Lalu baris ke-6:

"Bangunlah jiwanya, bangunlah badannya". Ini dapat diartikan bahwa stanza-I itu mencerminkan bahwa kita sedang membentuk sebuah bangsa. Kita baru berseru, agar bangkit dan bersatu.

Jika baris ke-4 dan ke-enam dari stanza-I itu ditarik sejajar ke stanza-II, liriknya tak lagi berbunyi "berseru", melainkan (baris ke-4): "Marilah kita mendo'a, Indonesia bahagia". Ini cermin bahwa kita juga memakai landasan moral. Manusia berusaha, Tuhan yang menentukan. Mudah-mudahan doa itu terkabul. Karena itu, baris ke-6: "sadarlah hatinya, sadarlah budinya!"

Setelah kita berhasil membentuk sebuah bangsa, dan kemudian mendoa, maka mulailah kita

bersikap realistis. Ini tercermin dalam stanza-III di baris ke-4. Tak lagi "berseru" dan "mendoa", melainkan "Marilah kita berjanji, Indonesia Abadi". Agar dapat melaksanakan janjinya, maka dalam baris ke-5 bunyi liriknya: "Slamatkan tanahnya, slamatnya rakyatnya, pulaunya, lautnya,

LAGU KEBANGSAAN INDONESIA RAYA

No.	STANZA-I	STANZA-II	STANZA-III
1.	Indonesia tanah airku Tanah Tumpah-darahku	Indonesia tanah yang mulya Tanah kita yang kaya	Indonesia tanah yang suci, Tanah kita yang sakti
2.	Di sanalah aku berdiri Jadi pandu ibuku	Di sanalah aku berada Untuk selama lamanya	Di sanalah aku berdiri M'jaga Ibu Sejati
3.	Indonesia Kebangsaanku Bangsa dan Tanah Airku	Indonesia tanah pusaka Pusaka kita semuanya	Indonesia tanah berseri Tanah yang aku sayangi
4.	MARILAH KITA BERSERU INDONESIA BERSATU	MARILAH KITA MENDO'A INDONESIA BAHAGIA	MARILAH KITA BERJANJI INDONESIA ABADI
5.	Hiduplah Tanahku, hiduplah negeriku, Bangsaku, Rakyatku semuanya	Suburlah tanahnya, suburlah jiwanya, Bangsanya, rakyatnya semuanya	Slamatkan tanahnya, Slamatkan putranya, pulaunya, lautnya, semuanya
6.	Bangunlah jiwanya Bangunlah badannya Untuk Indonesia Raya	Sadarlah hatinya Sadarlah budinya untuk Indonesia Raya	Majulah negerinya Majulah pandunya untuk Indonesia Raya
7.	Indonesia Raya Merdeka, Merdeka, Tanahku, Negeriku, yang kucinta Indonesia Raya Merdeka, Merdeka, hiduplah Indonesia Raya REFR: …… (2x)		
8.	/.....IDEM.....\		

Yang biasa kita nyanyikan *Yang tidak pernah kita nyanyikan*