

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 internasional dengan 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 1945 sebagai dasar kedaulatan negara dan acuan bagi UUPA 1960 dan 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 kebijakannya merupakan produk hukum dalam 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 kehidupannya. 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 Pertanian, 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 gagasan 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 melewati atau memanfaatkan peluang-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-kondisi yang seolah-olah menyulitkan 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 sovereignty 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 sovereignty and guidance for Basic Agrarian Law 1960 (UUPA 1960) and an effort to revise UUPA 1960 through Presidential 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 erupt with great intensity and scope.

This edition of Journal of Social