

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 Setiawan²

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

PINTU MASUK

this will be the main doorway out.

I. 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, Vol. 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 ketentuan 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 apa lagi

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 ketentuan-ketetapan MPR/MPRS, ketentuan ini termasuk kategori ketentuan 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 II).

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 mempermudah 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 ketentuan 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 UUNo. 41/1999.⁵

Dalam pada itu, politik sentralisme hukum dan sektoralisme hukum beserta kelembagaannya yang menghasilkan pengambilalihan hak r a k y a t d a n terkonsentrasinyapenguasaan sumber-sumber agraria telah

d i s a d a r i m e n g o r b a n k a n kemakmuran kehidupan rakyat pedesaan terutama buruh tani, petani kecil dan masyarakat adat, serta mendudukkan pertanian s e b a g a i s e k t o r y a n g 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 mengabdikan pada usaha perlindungan, pemenuhan, dan penguatan hak-hak rakyat atas sumber-sumber agraria.

Penyempurnaan UUPA mesti mewaspadaikan jebakan yang bisa melanggengkan sisa-sisa feodalisme dan kapitalisme global (imperialisme) yang hendak mengukuhkan kepentingan ekonomi-politik 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 mengobrol 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 kepemilikan tanah masyarakat, padahal semua itu kedok belaka untuk menganggangi 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 demonstrasi 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 Omop 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 konflik 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 kepemilikan, 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 menghancurkan 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

Pengusuran kaum miskin di perkotaan juga terus melaju tak terbendung. Kasus pengusuran 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

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

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

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 masalah 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.

Pelanggaran ketimpangan penguasaan tanah dan kekayaan alam lainnya merupakan buah dari tidak dijalanannya *land reform*. Selama *land 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 kerana 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, pengendalian bencana alam tak ubahnya pemadam kebakaran, yang hanya bekerja ketika bencana terjadi, setelah itu menanti bencana berikutnya.

PINTU KELUAR

I. Penyempurnaan UUPA¹⁴

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 1960 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 memperbaiki 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 kesadaran, 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 diadakan masyarakat. Sementara itu, mekanisme yang ada tidak mampu menuntaskan konflik yang menggantung 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 filosofis, 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 historis bahkan 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