

BEBERAPA PERMASALAHAN DALAM PELAKSANAAN REFORMASI AGRARIA DI INDONESIA

Erizal Jamal¹⁾

ABSTRACT

The fact that a close relationship exist between farmlands and agricultural activities bring about a consequence that efforts for improving farmers welfare cannot be based only on technological and institutional improvement. The improvement in farmers' access to farmlands will mostly determine the success of increasing the living standard of the rural society as a whole. The problem to be faced at present a however, that farmlands tend to be increasingly limited, due to competition with other uses of lands, whereas people working in the sector of agriculture is steadily, and absolutely increasing, resulting in an increasingly limited average proprietorship and control of land. This unfavourable condition could be attributed to the accumulated improper implementation of the development strategy which was not fully inclined to agriculture, by issuing various acts and regulations that enhance investors in having access to lands, including farmlands and lands under control of rural elders by tradition. Agrarian reform with the target to improve farmers' access to farmlands should be commenced by reforming the aforementioned acts and regulations. This in turn should be accompanied by improving the data base related to the status of lands which is presently in a chaotic condition, due to the multiplicity of institution handling the problems related to land status, which has created the main obstacle in implementing the agrarian reform in Indonesia. A political commitment of the government and legislative institutions is urgently needed for this purpose.

Key words : *agrarian reform, land reform, data, political commitment*

ABSTRAK

Eratnya keterkaitan lahan dengan kegiatan pertanian menyebabkan upaya perbaikan kesejahteraan petani tidak cukup hanya melalui perbaikan teknologi dan kelembagaan yang terkait dengan proses produksi, perbaikan akses petani terhadap lahan akan banyak menentukan keberhasilan upaya perbaikan kehidupan masyarakat pedesaan secara keseluruhan. Masalahnya sekarang, lahan pertanian cenderung makin terbatas karena harus berkompetisi untuk berbagai penggunaan, sementara orang yang bekerja di pertanian secara absolut terus bertambah sehingga menyebabkan rata-rata pemilikan dan penguasaan lahan semakin sempit. Kondisi ini merupakan akibat dari akumulasi kesalahan di dalam penerapan kebijaksanaan pembangunan yang kurang berpihak pada pertanian, dengan dikeluarkannya berbagai undang-undang dan peraturan yang memudahkan investor untuk mendapatkan lahan, termasuk lahan pertanian dan hak ulayat masyarakat adat. Upaya reformasi agraria, dengan sasaran memperbaiki akses petani terhadap lahan, perlu diawali dengan mereformasi berbagai peraturan/perundangan yang ada. Upaya ini seharusnya dilakukan bersamaan dengan perbaikan terhadap basis data yang berkaitan dengan lahan, karena masih simpang-siurnya data dan banyaknya instansi yang menangani persoalan lahan, dan ini merupakan hambatan utama dalam pelaksanaan reformasi agraria di Indonesia. Agar upaya ini dapat terlaksana dibutuhkan *political commitment* dari pemerintah dan pihak legislatif tentang pentingnya reformasi agraria ini.

Key words : *reformasi agraria, land reform, data, komitmen politik.*

PENDAHULUAN

Pelaksanaan pembangunan di Indonesia selama pemerintahan Orde Baru banyak dipengaruhi oleh pemikiran teori modernisasi, yang dicirikan oleh diarahkannya pembangunan ekonomi untuk mengisi kematangan struktur perekonomian nasional, dengan indikasi semakin menurunnya pangsa relatif sektor pertanian, dan semakin meningkatnya pangsa relatif industri dan jasa (Winoto, 1996). Sejalan dengan

kondisi di atas diharapkan permintaan tenaga kerja yang bekerja di sektor pertanian semakin inelastis, sehingga ada dorongan tenaga kerja untuk keluar dari sektor pertanian. Pada akhirnya terjadi keseimbangan tenaga kerja yang bekerja diberbagai sektor ekonomi.

Masalahnya sekarang, transformasi struktur ekonomi nasional tidak diikuti oleh transformasi ketenagakerjaan, sehingga walaupun sumbangan sektor pertanian terhadap perekonomian nasional telah

1) Ahli Peneliti Muda pada Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.

menurun dari sekitar 43,9 persen pada tahun 1972 menjadi 17,20 persen tahun 1998, namun tenaga kerja yang bekerja di pertanian hanya menurun dari 62,2 persen menjadi 45 persen pada selang waktu yang sama (Biro Pusat Statistik, 1973 dan Badan Pusat Statistik 1999). Sektor pertanian harus menanggung beban tenaga kerja, yang secara kuantitatif bertambah jumlahnya, sementara itu lahan pertanian cenderung makin berkurang karena proses alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan nonpertanian tidak dapat diimbangi oleh kegiatan pencetakan areal pertanian baru, baik dari segi luasan ataupun kualitas lahan.

Sementara itu pola pewarisan dalam masyarakat cenderung makin mendorong fragmentasi lahan, sehingga rata-rata penguasaan lahan oleh petani terus menurun dari waktu ke waktu. Menurut Putera (1999) rata-rata penguasaan lahan pertanian di Jawa berkurang dari 0,58 hektar (1983) menjadi 0,47 hektar (1993). Lahan yang terfragmentasi ini rentan sekali untuk berpindah kepemilikan, akibatnya petani tunakisma cenderung bertambah, dan akumulasi penguasaan lahan pada satu tangan banyak terjadi. Lebih lanjut kondisi ini menyebabkan ketimpangan struktur agraria di masyarakat sudah pada tahap yang memprihatinkan. Hasil pengkajian Bachriadi (1999) menunjukkan bahwa pada tahun 1993 petani tunakisma meliputi 28 persen dari total rumah tangga petani, sementara itu 2 persen rumah tangga petani menguasai 20,4 persen lahan pertanian yang ada.

Bila keadaan di atas terus dibiarkan, dikuatirkan pembangunan pertanian akan menemui banyak kesulitan, terutama terhadap upaya meningkatkan produktivitas lahan dan efisiensi usaha. Menurut Nasoetion (1999), pemilikan/penguasaan lahan yang kurang dari 1 hektar per keluarga petani, menyebabkan penggunaan faktor produksi menjadi tidak efisien dan pendapatan dari usaha tani tidak mencukupi kebutuhan keluarga. Reformasi agraria, utamanya melalui pembatasan penguasaan lahan maksimal dan *landreform*, merupakan jawaban terhadap masalah di atas.

Penulisan makalah ini dimaksudkan untuk mengupas secara mendalam apa dan kenapa perlu reformasi agraria, upaya yang diperlukan dalam pelaksanaan reformasi agraria serta kemungkinan hambatan yang akan dialami. Pada akhirnya akan dipaparkan beberapa pemikiran untuk mengatasi hambatan yang dihadapi.

APA ITU REFORMASI AGRARIA

Ditengah *euforia* tentang reformasi akhir-akhir ini ungkapan tentang reformasi agraria semakin hari semakin banyak dikumandangkan berbagai pihak. Dalam berbagai pertemuan yang menyangkut lahan, rasanya tidak lengkap bila reformasi agraria tidak dibahas minimal disinggung. Walaupun demikian batasan tentang reformasi agraria itu sendiri belum secara jelas didefinisikan. Malahan untuk istilah saja ada perbedaan penyebutan, Tjondronegoro (1999) dan Bachriadi (1999) menyebutnya Pembaruan Agraria, sementara itu Putera (1999) menyebut Reforma Agraria dan Nasoetion (1999) menulisnya Transformasi Agraria. Mereka juga tidak secara eksplisit mengungkapkan batasan tentang Reformasi Agraria atau Pembaruan Agraria.

Wiradi (2000) mengungkapkan istilah reformasi agraria berasal dari bahasa Spanyol yang dalam bahasa Inggrisnya disebut *agrarian reform*, dan dalam pengertian itu *agrarian reform* adalah *landreform* plus. Artinya reformasi agraria adalah *landreform* yang disertai dengan program-program penunjangnya, termasuk program pasca reformasi. Secara sederhana hakikat dari reformasi agraria adalah menata kembali struktur kepemilikan, penguasaan dan penggunaan lahan untuk kepentingan rakyat banyak. Dengan batasan seperti di atas, pengertian reformasi agraria jauh lebih luas dari *landreform*.

Dalam tulisan ini batasan tentang reformasi agraria adalah perubahan yang mendasar dalam pengaturan pola hubungan masyarakat dengan lahan, yang memungkinkan terjadinya perbaikan struktur agraria di masyarakat. Pengertian agraria di sini tidak hanya berarti lahan, tetapi termasuk semua yang ada di atasnya.

PENTINGNYA REFORMASI AGRARIA

Pemikiran tentang perlunya upaya perbaikan struktur pemilikan di masyarakat sudah berkembang, jauh sebelum Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dicanangkan pada tahun 1960. Menurut Tjondronegoro, para pemikir negara ini setelah masa kemerdekaan telah menyadari pentingnya memperbaiki struktur pemilikan lahan di masyarakat, selain berkaitan dengan hak untuk mendapatkan kehidupan yang lebih baik, upaya ini merupakan dasar untuk mengubah struktur ekonomi agraris menjadi struktur ekonomi yang

berdasarkan perkembangan industri dan pertanian yang seimbang.

Untuk mencapai keseimbangan di atas, hanya mungkin bila pertanian sudah menjadi basis ekonomi yang kuat di pedesaan, masalahnya sekarang apa yang dicanangkan para pemikir ini tidak secara konsisten dijalankan oleh pelaksana dan perencana pembangunan sesudahnya. Pada awal pemerintahan Orde Baru sampai dengan tahun 1974, pemerintah Orde Baru masih konsisten dengan semangat untuk memperkuat sektor pertanian di pedesaan, dan sayangnya upaya ini tidak disertai dengan perbaikan struktur keagrariaan di masyarakat. Malahan sejak tahun 1975 terjadi perubahan yang mendasar dalam kebijakan pembangunan di Indonesia, dengan lebih mengedepankan upaya pemacuan pertumbuhan (Andrew, 1986 dalam Suhendar dan Kosim, 1996). Hal itu terlihat dengan dikeluarkannya Permendagri No. 15/1975 tentang "Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah", yang pada intinya memberikan kemudahan kepada investor dalam memperoleh lahan.

Berawal dari kebijakan ini dan kebijakan lain yang senada sesudahnya, mulailah era dimana lahan menjadi komoditi yang dibeli berbagai kemudahan bagi investor untuk memperolehnya. Secara umum kebijakan ini menyebabkan tiga hal, yaitu: (1) Makin rentannya lahan pertanian dan lahan ulayat milik masyarakat adat berpindah tangan pada investor dalam berbagai bidang usaha, (2) Maraknya sengketa lahan secara vertikal dan horizontal, (3) Berkembangnya penguasaan lahan untuk kegiatan spekulasi. Khusus untuk yang terakhir ini menurut Roosita (2000) merupakan salah satu penyebab awal dari keruntuhan Pemerintahan Orde Baru, hasil analisis Pusat Studi Properti Indonesia, di Jabotabek saja dari sekitar 87.500 hektar lahan yang menjadi obyek spekulasi dan ditelantarkan, tertanam kredit macet perbankan senilai 65 triliun rupiah.

Konflik berkaitan dengan lahan terjadi hampir di semua wilayah Indonesia, menurut Bachriadi (1999) selama tahun 1978-1999 terjadi 1.679 kasus sengketa lahan yang melibatkan 227.316 kepala keluarga. Sengketa lahan ini cenderung merugikan petani pemilik lahan atas masyarakat kecil, karena dari penyelesaian yang dilakukan hanya 4,3 persen yang dimenangkan rakyat kecil. Akibat akumulasi berbagai persoalan sekitar lahan selama ini, radikalisme petani cenderung bergerak ke puncak dan berpotensi untuk eksploif.

Konflik yang terjadi umumnya karena pengambilalihan lahan pertanian atau lahan hak ulayat milik masyarakat adat oleh investor. Dalam proses pengambilalihan ini seringkali lahan milik masyarakat dihargai sangat rendah, dan ini terkait juga dengan persoalan *rent* dari lahan. Menurut Nasoetion dan Winoto (1996), bila diserahkan pada mekanisme pasar maka nilai lahan yang dihitung dari nilai *land rent*-nya, hanya 1/500 dan 1/622 dari penggunaan untuk industri dan perumahan. Ini berarti bila tidak ada perlindungan dan hanya mengandalkan pada ekonomi pasar, maka lahan pertanian rentan sekali terhadap alih fungsi kepada penggunaan lain. Dalam perhitungan nilai *land rent* ini lebih banyak dipengaruhi oleh faktor lokasi lahan terhadap pusat-pusat pertumbuhan. Hasil penelitian Jamal (1999) di Kabupaten Karawang menunjukkan bahwa dalam penentuan harga lahan, faktor yang berpengaruh secara nyata adalah jarak lahan terhadap saluran irigasi dan jalan desa serta status lahan. Sementara itu, faktor kesuburan dan kondisi irigasi lahan tidak berpengaruh secara nyata.

Dari kondisi di atas menyebabkan alih fungsi lahan sawah ke penggunaan nonpertanian sulit dibendung, dan alih fungsi merupakan keputusan rasional petani ditengah kuatnya tarikan perkotaan akibat pesatnya pengembangan kota (*sinclair's urban fringe phenomenon*). Beberapa hasil penelitian seperti yang dikutip Sumaryanto dkk. (1995) memperkirakan lahan sawah di Jawa berkurang antara 4.000 - 22.500 hektar per tahun, antara tahun 1981-2000.

Pada tingkat petani proses fragmentasi lahan karena proses pewarisan menyebabkan penguasaan lahan semakin sempit. Hasil penelitian Kustiawan (1997) selama tahun 1983-1993 di Pantai Utara Jawa, rata-rata luas lahan yang dikuasai rumah tangga petani menurun dari rata-rata 0,58 hektar menjadi 0,47 hektar. Sejalan dengan proses fragmentasi tersebut jumlah petani gurem meningkat dalam kurun waktu yang sama dengan laju 10,41 persen. Sementara itu hasil penelitian Winoto dkk (1996) menunjukkan bahwa skala pemilikan lahan berpengaruh nyata terhadap alih fungsi lahan, kabupaten dengan rumah tangga tani berskala lebih kecil 0,5 hektar dominan, laju alih fungsi lahan sawahnya cenderung lebih cepat.

Kedua fenomena di atas menyebabkan penguasaan lahan di tingkat petani semakin sempit. Hasil Sensus Pertanian 1993 menunjukkan kondisi yang memprihatinkan dimana lebih dari 10,5 juta (53%)

rumah tangga petani menguasai lahan kurang dari 0,5 hektar, dan lebih dari 6 juta (30%) menguasai lahan kurang dari 0,25 hektar. Hasil penelitian PATANAS (2000) seperti yang dikutip Prakoso (2000) mengungkapkan bahwa di Jawa sekitar 88,0 persen rumah tangga petani menguasai lahan sawah kurang dari 0,50 hektar, dan sekitar 76,0 persen menguasai lahan sawah kurang dari 0,25 hektar.

Akibat lebih lanjut dari keadaan di atas adalah kegiatan pertanian semakin sulit diandalkan sebagai kegiatan utama rumah tangga pedesaan. Menurut Syafa'at (2000) kegiatan usaha tani, terutama dari lahan sawah di Jawa, tidak lagi menjadi sumber pendapatan dominan bagi rumah tangga. Data hasil penelitian PATANAS-ASEM seperti yang dipaparkan Adnyana dkk (2000) menunjukkan bahwa pendapatan dari usaha tani di Jawa hanya sekitar 50,79 persen dari total pendapatan keluarga, dan untuk lahan sawah sumbangannya terhadap total pendapatan keluarga hanyalah sekitar 13,64 persen di Jawa dan 21,18 persen di luar Jawa.

Pada sisi lain sektor pertanian harus menanggung beban yang sangat berat, karena harus menerima limpahan tenaga kerja yang tidak dapat ditampung oleh sektor lain. Sebagai gambaran dari hasil studi diagnostik *Corporate Farming* di Kabupaten Grobogan (Badan Litbang Pertanian, 2000), untuk areal seluas 106,2 hektar harus menampung sekitar 472 kepala keluarga, yang setara dengan hampir 2000 jiwa penduduk, dan kalau ini terus dibiarkan tentu makin mempersulit berbagai upaya yang akan dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan petani.

PRASYARAT TERLAKSANANYA REFORMASI AGRARIA

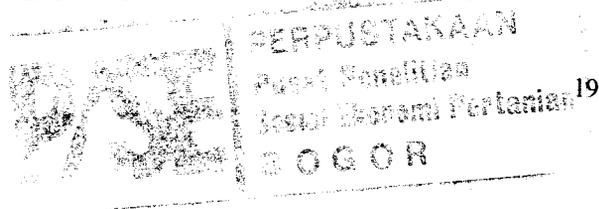
Bahasan lengkap tentang prasyarat pelaksanaan reformasi agraria dapat dilihat pada Wiradi (2000), dan secara umum disebutkan bahwa untuk terlaksananya reformasi agraria diperlukan: (a) Kemauan politik dari pemerintah; (b) Data yang lengkap dan teliti mengenai keagrariaan; (c) Organisasi rakyat/tani yang kuat; dan (d) Elit penguasa/birokrasi yang terpisah dari elit bisnis. Keempat hal di atas merupakan syarat keharusan bagi terlaksananya suatu reformasi agraria dan ditambah dengan suatu syarat kecukupan yaitu: adanya suatu lembaga khusus yang menangani masalah ini, menurut Wiradi (2000) semacam Badan Otorita. Pengalaman dari negara-negara yang berhasil melaksanakan

reformasi agraria ternyata pengelolaannya ditangani oleh suatu badan khusus.

Selain hal-hal di atas secara teknis, pelaksanaan reformasi agraria perlu didukung oleh: (a) Adanya tenaga pelaksana yang jujur, (b) Tersedianya data/peta penguasaan dan pemilikan lahan yang lengkap, serta (c) Dukungan dana yang terus-menerus. Menurut Silalahi (2000), keberhasilan Jepang dalam melaksanakan reformasi agraria didukung oleh semua hal di atas. Sementara itu di banyak negara lain terutama Amerika Latin, reformasi agraria tidak berhasil dilaksanakan karena tidak konsistennya dukungan pemerintah, dana yang tersedia tidak jelas serta data/peta penguasaan/pemilikan lahan yang tidak lengkap, disamping besarnya tantangan dari para tuan tanah.

Reformasi agraria dari awal perlu juga menentukan pola mana yang akan dilaksanakan, apakah *Collectivist Reform* atau *Redistributive Reform* (Wiradi, 2000). Pada yang pertama mengambil dari yang kecil untuk diberikan kepada yang besar dan yang kedua mengambil dari yang besar untuk diberikan kepada yang kecil. Untuk Indonesia nampaknya lebih mengarah pada *Redistributive Reform*, dengan penentuan luas maksimum dan minimum pemilikan lahan.

Sesuai dengan isi pasal 1 ayat 1 Undang-Undang No. 56 tahun 1960 tentang penetapan Luas Tanah Pertanian, disebutkan bahwa seseorang atau keluarga diperbolehkan menguasai lahan sawah maksimum 5-15 hektar tergantung kepadatan penduduk dan lahan kering 6-20 hektar. Sementara itu pasal 8 pada Undang-Undang yang sama diatur agar pemerintah mengadakan usaha-usaha agar setiap petani sekeluarga memiliki lahan pertanian minimum dua hektar. Dalam kondisi saat ini, batasan ini perlu ditinjau kembali, mengingat sulitnya memenuhi batasan tersebut dan semakin tingginya kepadatan penduduk. Persoalannya sekarang berapa batas minimum dan maksimum yang diizinkan di suatu wilayah, dan apa patokan yang digunakan. Sebagai gambaran tentang sulitnya penentuan luas minimum dapat dilihat pada Tabel 1, seperti yang dirangkum oleh Wahono (1994) dan Karama dan Sofyan (1997). Dari Tabel 1 terlihat bahwa sangat sulit untuk menentukan luasan ideal untuk satu rumah tangga, dan ini nampaknya sangat spesifik lokasi. Nasoetion (1999) dan Yudohusodo (1999) menyatakan bahwa *economic of scale* pada usaha tani padi baru akan terjadi manakala dilakukan pada lahan seluas lebih dari 1 (satu) hektar, sehingga keduanya sepakat merekomendasikan agar



Tabel 1. Beberapa Hasil Penelitian yang Mengukur Tingkat Kecukupan Petani di Jawa Berdasarkan Luasan Penguasaan Lahan

No.	Peneliti	Tahun	Lokasi	Ukuran kecukupan (Ha)			Ukuran RT (org)	
				Sawah		Tegalan		Pekarangan
				Irigasi	Tadah Hujan			
1.	Hasselman	1914	-	-	0,7 +	1,4	-	5
2.	Bennett	1961	Malang	0,5	atau	2,0	-	5
3.	Soedarwono	1971	Purwokerto	-	0,7 +	-	+ 0,3	5
4.	Penny dan Singarimbun	1973/1976	Srihardjo (DIY)	-	0,7 +	-	+0,4	5
5.	Hart	1978/1986	Sukodono (Jateng)	0,575 (2xpanen/th)	-	-	-	3,87
6.	Hardjono	1987/1990	Sukohaji (Majalaya)	0,36 (3xpanen/th)	-	-	-	4,25
7.	Karama dan Sofyan	1997	Jawa	3,0	-	-	-	5,0

Sumber: Wahono (1994) dan Karama dan Sofyan (1997).

luas penguasaan lahan oleh petani per rumah tangga minimal 1 (satu) hektar.

HAMBATAN DALAM PELAKSANAANNYA

Pada tahap awal perencanaan pelaksanaan reformasi agraria hal yang perlu dirumuskan dengan baik adalah apa objek yang akan direformasi dan siapa pelakunya serta aturan mainnya. Objek yang akan direformasi berkaitan dengan sumber daya lahan dan semua yang ada di atasnya. Pelaku adalah terdiri dari pelaksana, penerima dan yang memberi, sedangkan aturan main adalah peraturan/undang-undang dan kelembagaan yang melekat pada objek tersebut.

Pelaksanaan reformasi agraria pada tahap awal yang mungkin untuk dilaksanakan adalah *landreform*. Walaupun masih banyak perdebatan tentang hal ini seperti yang ditulis Nasoetion (1999) dan Sudjatri (2000), namun untuk Indonesia hal ini mungkin dan bisa dilaksanakan. Sumber objek *landreform* adalah tanah negara, tanah kelebihan dari batas maksimum, tanah *absentee* dan tanah partikelir. Data Badan Pertanahan Nasional (BPN) sampai Juli 1998, total luas tanah yang dinyatakan sebagai objek *landreform* adalah 1.397.167 hektar (Nasoetion, 1999), dari luasan tersebut yang telah terdistribusi baru mencapai 787.931 hektar (56,4%), dengan jumlah penerima sebanyak 1.267.961 kepala keluarga petani.

Beberapa hasil studi, terutama Padmo (2000) menyebutkan bahwa hambatan dalam penentuan objek *landreform* adalah kesulitan teknis dalam mengidentifikasi kelebihan bidang tanah dari maksimum pemilikan/penguasaan lahan terutama di pedesaan, serta lemahnya sistem informasi kependudukan untuk melacak tanah *absentee*. Menurut Sudjatri (2000) pelaksanaan *landreform* bukanlah solusi yang tepat dalam memperbaiki struktur pemilikan lahan di pedesaan Indonesia, karena struktur kepemilikan lahan di Indonesia berbeda dengan negara dimana *landreform* pertama dicetuskan. Pada negara-negara Eropa dan Amerika Latin penguasaan lahan terakumulasi pada beberapa tuan-tuan tanah yang berhadapan dengan buruh tanpa lahan, sementara itu di Indonesia pemilikan lahan petani relatif lebih menyebar. Akumulasi lahan pada beberapa petani kaya umumnya karena kesulitan petani berlahan sempit untuk mendapatkan uang tunai dalam jumlah besar, sehingga mereka terpaksa menyerahkan lahannya kepada petani kaya. Pada beberapa kasus petani yang kehilangan lahan ini masih dapat menggarap lahannya dengan pola bagi hasil, dan proses pengalihan lahan tidak tercatat dengan baik. Selain itu sistem keluarga besar yang ada dimasyarakat, menyebabkan dengan mudahnya petani kaya membagi hak kepemilikan atas nama anggota keluarganya. Kenyataan ini menyulitkan identifikasi petani yang memiliki kelebihan lahan.

Berkaitan dengan penentuan lahan *absentee*, karena begitu mudahnya seseorang dalam pembuatan kartu identitas seperti Kartu Tanda Penduduk (KTP), dan belum adanya satu Sistem Informasi Kependudukan yang dapat mendata seluruh rakyat Indonesia, menyebabkan sangat sulit untuk mendata lahan *absentee*, sebagai salah satu objek dari *landreform*. Seseorang dapat mempunyai KTP di beberapa wilayah sehingga terkesan yang bersangkutan bukanlah penduduk di luar kecamatan dimana lahannya berada, sehingga lahannya secara administratif tidak termasuk lahan *absentee*.

Pelaku dari proses reformasi agraria adalah petani/tuan tanah yang lahannya menjadi objek *landreform*, pelaksana proses *landreform* dan penerima objek *landreform*. Penentuan penerima objek *landreform* sama sulitnya dengan penentuan lahan yang bisa menjadi objek *landreform*. Pengalaman dari beberapa pelaksanaan proses ini di Kabupaten Sukabumi, selain sulitnya menentukan petani yang berhak mendapatkan lahan objek *landreform* dari lahan bekas perkebunan, masalah kesiapan petani juga menentukan keberhasilan program ini. Karena kurang siapnya petani penerima objek *landreform* di Kabupaten Sukabumi, maka lahan objek *landreform* tidak dapat dikelola dengan baik dan pada akhirnya lahan yang ada kembali terakumulasi pada beberapa petani. Dalam pelaksanaan transmigrasi di beberapa tempat, ditemui juga tuan-tuan tanah baru dari petani yang berhasil yang membeli lahan milik petani yang gagal dan kembali ke daerah asal. Selama ini pelaksana *landreform* adalah Badan Pertanahan Nasional, dan ini merupakan salah satu tugasnya disamping berbagai tugas lainnya. Akan lebih efektif bila ada badan khusus yang menangani masalah ini seperti yang diusulkan Wiradi (2000).

Aturan main yang mengatur kepemilikan lahan seperti sudah dibahas pada bagian terdahulu, mempunyai beberapa kelemahan mendasar di dalamnya. Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria menyatakan negara menguasai lahan dan berhak mengatur peruntukkan dan relasi dalam pemanfaatan lahan tersebut. Bertitik tolak dari ketentuan ini pemerintah kemudian dengan leluasa membuat berbagai peraturan dan perundangan yang mengatur pemanfaatan lahan miliknya. Setelah diberlakukannya UUPA pada tahun 1960, kemudian lahir berbagai Undang-Undang yang mengatur pola pemanfaatan lahan untuk berbagai sektor dan bidang. Sampai tahun 1992, Undang-Undang yang diciptakan tersebut antara lain:

1. Undang-Undang No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan.
2. Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan.
3. Undang-Undang No. 3 Tahun 1972 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Transmigrasi.
4. Undang-Undang No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan.
5. Undang-Undang No. 13 Tahun 1980 tentang Jalan.
6. Undang-Undang No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup.
7. Undang-Undang No. 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian.
8. Undang-Undang No. 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman.
9. Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.

Selain Undang-Undang tersebut, dibuat juga berbagai peraturan lain seperti Keppres, Kepmen dan lain sebagainya yang menunjukkan dominasi pemerintah dalam pengaturan pemanfaatan lahan. Menurut Nasoetion (1999) di dalam suatu negara dimana eksekutif (pemerintah) relatif lebih kuat dari yudikatif dan legislatif, hak menguasai dari negara sebagaimana yang tercantum pada pasal 2, UUPA mudah tergelincir menjadi kesewenang-wenangan pemerintah atau *abuse of power* yang dapat merugikan rakyat yang secara politik lemah.

Untuk melakukan reformasi berkaitan dengan tata aturan dalam pemanfaatan lahan ini diperlukan adanya komitmen pemerintah untuk melakukan berbagai perbaikan dalam masalah ini. Karena itu sangat beralasan kuatnya desakan dari berbagai kalangan, terutama Konsorsium untuk Pembaruan Agraria (KPA) agar reformasi agraria masuk menjadi salah satu agenda dalam Sidang Tahunan MPR (ST-MPR) Agustus 2000. Sayangnya upaya ini belum mendapat tanggapan sebagaimana mestinya, malahan setelah ST-MPR 2000, empat aktivis KPS Bandung dituduh pihak yang tidak menginginkan adanya perbaikan pada masalah agraria. Untuk itu selain melalui kegiatan advokasi seperti yang dilakukan KPA, berbagai kalangan yang mengetahui dan menyadari pentingnya reformasi agraria perlu terus berjuang dengan caranya masing-masing. Bila pada masa Orde Baru, berbagai pihak yang berjuang untuk masalah ini dan berbicara tentang *landreform* dengan mudah dicap PKI, karena ditenggarai sebagai Undang-Undang produk PKI, maka pada Orde

Reformasi ini seharusnya hal-hal yang semacam ini tidak akan terjadi lagi.

PERSPEKTIF PELAKSANAAN REFORMASI AGRARIA

Dari berbagai hambatan seperti yang dipaparkan pada bagian terdahulu, terlihat bahwa persoalan mendasar berkaitan dengan pelaksanaan reformasi agraria adalah ketersediaan data dan informasi yang akurat tentang lahan dan kependudukan. Informasi tentang lahan tersebut terutama berkaitan dengan struktur penguasaan, pemilikan dan pengusahaan lahan serta berbagai kelembagaan yang terkait dengan keberadaan lahan tersebut. Menurut Sandy (1975) seperti yang dikutip Silalahi (2000), data dasar tentang penguasaan/pemilikan dan pengusahaan lahan serta kelembagaan yang terkait dengan keberadaan lahan akan dengan mudah dapat menuntun berbagai upaya perbaikan yang akan dilakukan. Selain itu dari peta lahan yang komprehensif dapat ditaksir tingkat kesejahteraan masyarakat dan upaya-upaya yang mungkin dapat dilakukan dalam memperbaiki kesejahteraan masyarakat tersebut.

Pelaksanaan Sensus Pertanian tahun 2003 sebenarnya dapat dijadikan sebagai upaya awal untuk mendapatkan data yang akurat tentang struktur penguasaan/pemilikan lahan serta dinamika penguasaan/pemilikannya. Dengan berbagai keterbatasan yang dimiliki Badan Pertanahan Nasional (BPN) menyebabkan sulit bagi mereka untuk menghasilkan sesuatu yang komprehensif dan lengkap, tanpa adanya bantuan dari lembaga/instansi lain yang punya perhatian terhadap masalah ini. Karena itu berbagai studi pendasaran akan sangat membantu BPN dalam perencanaan dan pelaksanaan Sensus Pertanian 2003. Hal-hal sederhana seperti batasan tentang pemilikan, penguasaan dan lainnya yang sangat beragam, merupakan hal-hal yang perlu dilihat pada studi pendasaran selain dinamika dalam penguasaan/pemilikan lahan serta kelembagaan yang mengatur penguasaan lahan di pedesaan.

Berkaitan dengan informasi kependudukan, adanya upaya untuk membuat data secara terintegrasi dalam level nasional, akan sangat banyak membantu upaya perbaikan akses masyarakat terhadap lahan. Pada masa yang akan datang data tentang lahan dan yang

berwenang mengelola upaya khusus reformasi agraria sebaiknya ditangani oleh suatu badan khusus, yang tidak terlalu banyak dibebani tugas administratif seperti BPN.

Reformasi dalam peraturan/undang-undang yang terkait dengan lahan perlu diawali dengan Undang-Undang Pokok Agraria. Hal-hal yang mengarah pada dominasi negara terhadap pemanfaatan lahan perlu direformasi. Selain itu, berbagai Undang-Undang dan produk hukum lainnya perlu juga direformasi, sehingga kesan bahwa semua lahan di negara ini sudah dikapling oleh kepentingan sektoral tidak terlalu menonjol seperti selama ini. Pada tingkat perencana di pusat dan di daerah perlu melibatkan masyarakat lokal dalam perencanaan pemanfaatan lahan untuk kepentingan kehutanan, pertambangan, pertanian dan lainnya, sehingga masyarakat lokal tidak hanya menjadi penonton dan membiarkan lingkungannya rusak serta hilangnya beberapa kearifan lokal dalam pemanfaatan sumber daya. Hal lain yang tak kalah pentingnya adalah reformasi sikap pemerintah tentang tanah adat atau tanah ulayat. Walaupun dalam UUPA keberadaan tanah adat diakui, namun dalam kenyataannya masyarakat adat sering diabaikan dalam pemanfaatan lahan yang ada di wilayahnya.

Persoalan dengan lahan adat ini seringkali berkaitan dengan sulitnya menentukan batas-batas lahan mereka. Namun dari beberapa penelitian terlihat bahwa hal itu bukanlah masalah utama dalam pemanfaatan lahan masyarakat adat. Menurut Atok (2000), masyarakat adat dapat dengan mudah mengenali batas-batas lahan hak ulayatnya. Malahan Atok (2000) dapat melakukan pemetaan terhadap lahan adat secara partisipatif di masyarakat Dayak Kalimantan Barat, masalahnya sekarang seberapa jauh upaya-upaya semacam ini dapat terintegrasi dengan berbagai aturan dan undang-undang yang ada, sehingga masyarakat adat punya *bargaining position* yang kuat bila berhadapan dengan investor atau pendatang dari luar.

Petani sebagai penerima lahan objek *landreform* dalam proses reformasi agraria juga perlu disiapkan, sebelum mereka menerima lahan. Diharapkan dengan demikian mereka dapat mengelola lahan tersebut secara berkelanjutan. Selain itu tata aturan dalam proses penentuan lahan objek *landreform* dan untuk mendapatkan lahan tersebut perlu diperjelas dan dibuat tidak terlalu rumit seperti yang selama ini ada. Sehingga jelas objek, pelaku dan tata aturan dari proses ini.

PENUTUP

Dari uraian di atas terlihat bahwa pelaksanaan reformasi agraria bukanlah suatu pekerjaan mudah, namun sangat perlu dilaksanakan sebagai basis upaya perbaikan akses masyarakat terhadap sumber daya produktif. Pada tahap awal sangat diperlukan adanya *Political Commitment* dari pemerintah untuk melaksanakan hal ini, karena upaya ini merupakan suatu kerja besar yang butuh perencanaan yang terintegrasi dan dana besar dalam kurun waktu yang lama. Upaya ini perlu didahului dengan pendataan mengenai keagrariaan secara komprehensif dan akurat, dan ini merupakan basis dalam perencanaan selanjutnya.

Arti pentingnya reformasi agraria ini perlu terus disuarakan oleh berbagai kalangan yang peduli tentang masalah ini, sehingga pihak pengambil kebijakan menyadari hal ini. Pada tingkat legislatif upaya pembaruan hukum dan perundangan yang terkait dengan lahan perlu menjadi agenda utama untuk mendukung reformasi agraria, sehingga masyarakat pengguna lahan punya kepastian dalam pemanfaatan lahan dan dilindungi hak-haknya untuk memproduksi dan mencari penghidupan yang layak sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar 1945.

Pada tingkat bawah, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) sebagai *partner* petani diharapkan tidak hanya melaksanakan advokasi agar petani dapat akses terhadap lahan secara lebih baik, tetapi juga dapat secara bersama menyiapkan petani calon penerima lahan objek *landreform*, sehingga mereka dapat mengelola lahan tersebut nantinya dengan baik. Pengalaman selama ini, petani penerima objek *landreform* seringkali tidak siap, sehingga pada akhirnya lahan yang ada kembali terakumulasi pada beberapa petani kaya.

DAFTAR PUSTAKA

- Adnyana, M.O., Sumaryanto, M. Rachmat, R. Kustiari, S.H. Susilowati, Supriyati, E. Suryani, Soeprapto. 2000. *Assessing the Rural Development Impact of the Crisis in Indonesia*. Research Report. Collaboration Between CASER and The World Bank. Bogor.
- Atok, K. 2000. *Kondisi Agraria di Kalimantan Barat*. Makalah dalam Semiloka Metoda Penelitian Agraria. PKA-LP-IPB, AKATIGA Bandung dan P3KP-UGM. 13-15 September 2000. Bogor.
- Bachriadi, D. 1999. *Pembaruan Agraria (Agrarian Reform): Urgensi dan Hambatannya dalam Pemerintahan Baru di Indonesia Pasca Pemilu 1999*. Makalah pada Seminar Pembaruan Agraria. Mendesak Agenda Pembaruan Agraria dalam Sidang Umum MPR 1999. KPA. ELSAM, Lab.Sak-IPB Bogor. Jakarta 22 September 1999.
- Badan Pusat Statistik. 1999. *Statistik Indonesia Tahun 1998*. BPS. Jakarta.
- Badan Litbang pertanian. 2000. *Ringkasan Eksekutif Studi Diagnostik Lokasi Pengkajian CF Grobogan, Jawa Tengah*. Badan Litbang Pertanian, Departemen Pertanian. Jakarta.
- Biro Pusat Statistik. 1973. *Statistik Indonesia Tahun 1972/1973*. BPS. Jakarta.
- Jamal, E. 1999. *Analisis Ekonomi dan Kelembagaan Alih Fungsi Lahan Sawah ke Penggunaan Non-Pertanian di Kabupaten Karawang, Jawa Barat*. Tesis Program Pascasarjana Institut Pertanian Bogor.
- Karama, S. dan A. Sofyan. 1997. *Strategi Pemanfaatan Sumber Daya Pertanian untuk Meningkatkan Daya Saing Pertanian*. Prosiding Konferensi Nasional XII PERHEPI. Membangun Kemandirian dan Daya Saing Pertanian Nasional dalam Menghadapi Era Industrialisasi dan Perdagangan Bebas (eds. Suryana *et al*). PERHEPI. Jakarta.
- Kustiawan, I. 1997. *Konversi Lahan Pertanian di Pantai Utara Jawa*. Prisma No. 1, Tahun 1997. Pustaka LP3ES. Jakarta.
- Nasoetion, L. I. dan J. Winoto. 1996. *Masalah Alih Fungsi Lahan Pertanian dan Dampaknya Terhadap Keberlangsungan Swasembada Pangan*. dalam Prosiding Lokakarya Persaingan Pemanfaatan Sumber Daya Lahan dan Air, Dampaknya Terhadap Keberlanjutan Swasembada Pangan. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian dan The Ford Foundation. Bogor.
- Nasoetion, L. I. 1999. *Tinjauan Ekonomi Politik Transformasi Agraria*. Makalah disampaikan pada Seminar Transformasi Politik Agraria. Pusat Studi dan Pengembangan Sumber Daya Air dan Lahan (PSDAL-LP3ES). Jakarta 28 Oktober 1999.

- Padmo, S. 2000. Landreform dan Gerakan Protes Petani Klaten 1959-1965. Penerbit Media Pressindo bekerjasama dengan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA). Yogyakarta.
- Prakosa, M. 2000. Pendekatan *Corporate Farming* dalam Pengembangan Agribisnis. Belum dipublikasikan. Departemen Pertanian. Jakarta.
- Putera, I.B. 1999. Reforma Agraria Sebagai Dasar Pokok Pembangunan Menuju Masyarakat Sejahtera. Makalah disampaikan pada Seminar Sehari "Mendesakkan Pembaharuan Agraria pada Sidang Umum MPR 1999". Jakarta 22 September 1999.
- Roosita, E. 2000. Pembaruan Agraria Perbarui Paradigma. Kompas 25 September 2000. Halaman 30.
- Silalahi, S.B. 2000. Pemetaan Penguasaan, Pemilikan, dan Penggunaan Tanah dalam Rangka Reforma Agraria. Makalah dalam Semiloka Metodologi Penelitian Agraria, Tanggal 13-15 September 2000. PKA IPB Bogor.
- Sudjatmiko, B. 2000. Reformasi Agraria dan Kesejahteraan Petani. Kompas, 30 September 2000.
- Suhendar, E. dan I. Kasim. 1996. Tanah Sebagai Komoditas, Kajian Kritis atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru. ELSAM. Cetakan Pertama. Jakarta.
- Sumaryanto, Hermanto, E. Pasandaran. 1995. Dampak Alih Fungsi Lahan Sawah Terhadap Pelestarian Swasembada Beras dan Sosial Ekonomi Pertanian. Dalam Prosiding Lokakarya Persaingan Pemanfaatan Sumber Daya Lahan dan Air, Dampaknya Terhadap Keberlanjutan Swasembada Pangan. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian dan The Ford Foundation. Bogor.
- Syafa'at, N. 2000. Peran Pertanian dalam Strategi Pembangunan Ekonomi Nasional. Analisis Simulasi Kebijakan dengan Pendekatan Imbas Investasi (Induced Investment). Disertasi Doktor (Tidak dipublikasikan). IPB Bogor.
- Tjondronegoro, S.M.P. 1999. Pembaruan Agraria Demi Menghindari Revolusi Anarkis dan Memasuki Era Industrialisasi. Seminar Pembaruan Agraria Mendesakkan Agenda Pembaruan Agraria dalam Sidang Umum (SU) MPR. 1999. KPA, ELSAM dan LAB-SAK IPB Bogor.
- Wahono, F. 1994. Dinamika Ekonomi Sosial Desa Sesudah 25 Tahun Revolusi Hijau. Prisma No. 3 Maret 1994. PT. Pustaka LP3ES. Jakarta.
- Winoto, J., M. Selari, R.S.S. Hakim, N.A. Achsani, D.R. Panuju. 1996. Laporan Akhir Penelitian Alih Guna Tanah Pertanian. LP-IPB bekerjasama dengan Proyek Pengembangan dan Pengelolaan Sumber Daya Pertanahan - BPN. Jakarta.
- Winoto, J. 1996. Transformasi Struktur Perekonomian dan Ketenagakerjaan Nasional (Tinjauan Teoritis dan Aplikasinya Terhadap Transformasi Perekonomian dan Ketenagakerjaan Nasional yang Telah Terjadi dan Proyeksinya Sampai Akhir PJP II). Program Studi PWD. IPB Bogor.
- Wiradi, G. 2000. Perkebunan dalam Wacana Semangat Pembaruan (sebuah catatan ringkas). Prosiding Lokakarya Pola Penguasaan Lahan dan Pola Usaha serta Pemberdayaan BPN dan Pemda dalam rangka Partisipasi Rakyat di Sektor Perkebunan (eds. Sutarto *et al*). Pusat Kajian Agraria. LP-IPB Bogor.
- Wiradi, G. 2000a. Data yang Lengkap dan Teliti Penunjang Utama Program Reforma Agraria. Makalah dalam Semiloka Metodologi Penelitian Agraria, Tanggal 13-15 September 2000. PKA-IPB Bogor.
- Yudohusodo, S. 1999. Peluang Usaha dalam Sektor Agribisnis. Seminar Nasional Fakultas Pertanian - Universitas Nasional, 14 September 1999. Jakarta.