

PERSPEKTIF KRITIS
KEBIJAKAN PEMBAHARUAN AGRARIA INDONESIA DARI REJIM
ORDE BARU KE REJIM REFORMASI

Sukardi¹

Abstract

The agrarian problems in Indonesia have revealed the various gaps of resources occupation which has received inadequate attention by the regimes throughout the time. The analysis of agrarian reform history in Indonesia has expounded the systemic state suppression toward the public. The characteristics and patterns of the existing agrarian policy have illustrated the resonance of many ideological struggles happening at the macro praxis level of development. The public struggle, manifested in various communal property right is fronted by the state who is highly productive in making hegemonic public policies in the social setting arena. The horizon of this struggle is characterized by a tug and war between the state center approach views and the society center approach views with some stream variants. Analysis has shown the different articulation values between the Old Order and new Order regimes. In the light of class analytic approach, the Old Order regime put more emphasis on a more populous agrarian policies based on neo-Marxist views. The New Order dominantly implement agrarian policies which are based on state center perspectives with the choice of state interest approach, strengthened by policies which take the side of liberal capitalist with growing systemic repression level. The Reform regime uses advocacy coalition framework approach for agrarian policy. The most important hypothetical implication of this analysis is if the state functions are not capable in becoming the articulator of public policy, the public itself will pursue collective policy which is known as land-reform by leverage.

Kata kunci : *state center approach, society center approach, land reform by leverage, agrarian reform, advocacy coalition*

Persoalan agraria di Indonesia merupakan agenda kebijakan publik yang tua dari aspek usia tetapi tetap aktual. Dalam konstalasi kebijakan publik kesenjangan pertumbuhan ekonomi antara sektor pertanian dan sektor industri merupakan persoalan struktural yang berkepanjangan. Sejak rejim Orde Baru berkuasa, nasib sektor pertanian dapat dikatakan tertinggal jauh. Program revolusi hijau yang diawali sejak tahun 1968 melalui modernisasi sektor pertanian memang mampu membawa perbaikan agregat makro pertumbuhan sektor ini. Dicapainya swasembada beras nasional sejak tahun 1984 hingga akhir tahun 1990 adalah merupakan prestasi besar yang juga diakui oleh FAO. Namun demikian prestasi ini juga belum mampu memberikan gambaran yang adil dan menggembirakan dalam aspek distribusi risorsis tanah. Sensus pertanian tahun 1993 memperlihatkan data bahwa dari 69% luas tanah pertanian ternyata hanya 14% area saja yang dikuasai oleh rumah tangga perdesaan, sementara di kutub lain 43% rumah tangga

¹ Dosen Tetap di Jurusan Ilmu Administrasi Publik, FISIPOL, Universitas Merdeka Malang. E-mail: syukardi@yahoo.com.

perdesaan masih berada dalam keadaan yang tidak menguasai tanah sama sekali (*landless*)². Demikian juga halnya bila prestasi ini dikaitkan dengan perkembangan nilai tukar (*terms of trade*) sektor pertanian yang masih sangat jauh tertinggal. Analisis BPS sejak tahun 1990 hingga akhir tahun 1995 menjelaskan, bahwa terjadi penurunan nilai tukar petani yang signifikan, artinya sekalipun secara agregat pertumbuhan sektor ini mengalami penambahan tetapi tidak mampu memperbaiki daya beli masyarakat petani.

Persoalan ketimpangan pertumbuhan ini disebabkan kuatnya kebijakan harga (*price policy*), sistem produksi dan ketimpangan sistem distribusi resorsis sektor pertanian yang dalam kurun waktu panjang tak terjangkau oleh kebijakan negara. Kebijakan kredit input produksi terhadap sektor ini yang semula diarahkan kepada para petani kecil ternyata bias ke petani skala besar. Sementara itu usaha untuk menciptakan sistem produksi yang lebih egaliter juga belum dapat tercipta karena kuatnya penetrasi pasar (*market driven*) dalam mengendalikan sistem produksi sektor ini. Kebijakan redistribusi aset sektor ini melalui pembaharuan agraria (*agrarian reform*) yang pernah diawali dalam bentuk *land reform* pada saat Orde Lama kemudian didistorsi saat rejim Orde Baru³.

Program pembaharuan agraria sebagai syarat modernisasi sektor pertanian di Indonesia sebenarnya merupakan isu kebijakan yang telah berusia empat dasawarsa. Namun ditinjau dari implementasinya dapat dikatakan tak ada perubahan-perubahan yang cukup signifikan. Pada masa rejim Orde Baru kebijakan reformasi agraria memperoleh stigma politik yang buruk, program ini merupakan derivat dari komunalisasi *asset* individual. Dengan berbagai alasan akhirnya program ini tak dapat diimplementasikan secara baik. Sekalipun demikian stagnasi program ini bukan berarti menyelesaikan berbagai persoalan ketimpangan struktur agraria yang ada. Namun demikian kebijakan pemerintah yang secara imperatif mendistorsi Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 justru telah menyebabkan terjadinya pengambilalihan tanah-tanah rakyat yang selama ini telah dikuasai oleh adat dan rakyat, secara meluas. Bahkan sampai taraf tertentu proses pengambilalihan ini juga dilakukan dibawah represi negara yang sistematis.

² Endang Suhendar dan Yohana Budi Winarni, 1998, *Petani dan Konflik Agraria*, Akatiga, Bandung hal ix

³ Istilah *agrarian reform* dan *land reform* berbeda. Noer Fauzi memberikan batasan, pembaharuan agraria (*agrarian reform*) sebagai usaha untuk melakukan pembaharuan dalam berbagai aspek yang menyangkut pola distribusi dan pengendalian aset agraris. Konsep ini secara sempit acapkali dirujuk dengan *land reform* yang berasal dari bahasa Inggris yang bermakna, pembaharuan dalam bidang pemilikan, penguasaan dan pemanfaatan tanah. Lihat uraian di dalam Noer Fauzi, 1999, *Tanah dan Penguasa : Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*, Insist Press - KPA, hal. vii.

Setelah memasuki era reformasi kini sengketa-sengketa agraria itu mencuat ke permukaan kembali. Kekerasan untuk merebut tanah yang pernah dikuasai negara di bawah tekanan dan paksaan kini menyeruak dimana-mana. Kenyataan ini menjelaskan bahwa persoalan kebijakan agraria sebagaimana telah diamanatkan dalam UUPA No. 5/1960 kini menjadi persoalan publik yang semakin strategis. Data yang dicatat oleh Konsorsium Pembaharuan Agraria telah menunjukkan bahwa selama lima tahun terakhir ini persoalan konflik agraria rata-rata meningkat 150% per tahun⁴. Dengan alasan tersebut paper ini mencoba mengalisis sengketa-sengketa agraria dalam perspektif kebijakan publik.

Persoalan sengketa agraria dalam konfigurasi kebijakan publik Indonesia selama ini kurang memperoleh perhatian yang memadai. Hal ini sebenarnya disebabkan oleh pilihan paradigma pembangunan yang dianut oleh Indonesia. Paradigma pertumbuhan yang salah satu komponen utamanya adalah mobilisasi resorsis untuk mencapai agregat pertumbuhan ekonomi yang optimum. Pilihan ini sebenarnya merupakan kelanjutan dari episode kemenangan Orde Baru tatkala menaklukkan watak populisme dari pembangunan rejim Orde Lama. Diantara program pembangunan rejim Orde Lama adalah mutlaknya melakukan *land reform* sebelum melangkah ke pilihan paradigma pembangunan lebih lanjut. Program *land reform* yang juga diwujudkan dalam UUPA No. 5/1960, akhirnya dilakukan setengah hati, dengan alasan kebijakan ini akan menghambat liberalisasi ekonomi yang diperlukan untuk menggerakkan pertumbuhan ekonomi Indonesia.

Setelah ditinggalkan dari wacana kebijakan publik nasional selama rejim Orde Baru berkuasa, kini isu sengketa agraria ini memperoleh artikulasi yang lebih kuat. Pergolakan dan konflik antara petani dengan pemodal, tentara, dan negara memperebutkan tanah makin meluas. Bahkan dalam beberapa kasus proses pengambilalihan tanah oleh petani dilakukan secara paksa (*land reclaiming*) disertai dengan kekerasan-kekerasan massa. Fakta demikian menjelaskan bahwa lanskap kebijakan reformasi agraria terlalu penting untuk diabaikan dari diskursus kebijakan negara.

⁴ Lihat, Dianto Bachriadi, 1997, *Pembangunan Konflik pertanian dan Perlawanan Petani*, dalam , Noer Fauzi (Peny), *Tanah dan Pembangunan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hal. 91.

I. SKOP MASALAH DAN METODE PENDEKATAN

Paper ini menganalisis kebijakan agraria dari perspektif kebijakan publik dengan memusatkan perhatian pada rekonstruksi kebijakan agraria yang akhir-akhir ini mencuat diberbagai daerah di Indonesia dalam bentuk sengketa agraria. Luasnya kasus serta beragamnya karakteristik dari persoalan agraria ini mendorong paper ini untuk lebih dikonsentrasikan pada corak kebijakan publik pada tataran makro seraya melakukan analisis dari kerangka *Network Analysis*⁵ sebagaimana dilakukan oleh Goggin et.al. Pilihan pendekatan ini dilandasi oleh alasan bahwa kebijakan agraria sebenarnya adalah merupakan bagian terpenting dari kebijakan politik negara yang dicerminkan dari berbagai interaksi kepentingan yang tidak dapat dipahami hanya dari satu perspektif semata. Misalnya, kasus-kasus sengketa agraria antara petani versus perkebunan (Perseroan Terbatas Perkebunan Negara PTPN). PTPN yang hingga kini dinilai sebagai unit produksi negara dan karenanya juga memperoleh proteksi istimewa dari negara dan tentara. Pertentangan yang terjadi tidak dapat dilihat dari perspektif hubungan polarisasi yang terjadi antar rakyat dan perkebunan tetapi konflik ini sebenarnya mempunyai lapisan-lapisan aktor yang bertabir kepentingan publik. Pemilihan skop ini beralasan bahwa, corak sengketa tersebut kini artikulasinya makin meluas dan nampak ada kecenderungan menghadapkan rakyat versus negara yang disokong oleh keperkasaan militer. Tujuan utama penulisan ini adalah menemukan sejumlah karakteristik dan keragaan kebijakan agraria.

II. ANALISIS DAN SETTING ANALISIS MASALAH

Analisis konflik sosial yang terjadi dalam sebuah masyarakat industri sebagian besar ditandai oleh polarisasi antar kekuatan-kekuatan dalam upaya untuk memperebutkan akselerasi kepentingan. Menurut Emilio Biagini (1993:119) karakteristik dari berbagai konflik yang berkembang dalam masyarakat sebenarnya berujung pada konflik untuk memperjuangkan kontrol terhadap suatu ruang⁶. Demikian halnya sengketa agraria yang terjadi di berbagai wilayah tanah air ini adalah akibat dari terdesaknya ruang publik rakyat. Rakyat menjadi

⁵ Malcolm L. Goggin, et. All, 1990, *Implementation Theory and Practice: toward a Third Generation*, Scott, Foresman/Little Brown Higher Education, Glenview Illinois hal. 189-194.

⁶ Emilio Biagini, 1993, *Spatial Dimension of Conflict*, dalam *GeoJournal*, Vol. 31(2), October, Kluwer Academic Publishers, p. 119. Menurut kesimpulan penulis ini berbagai analisis konflik yang dilakukan oleh Caillard (1963), Foisil (1970), Garlan dan Nieres (1975), Harding(1978), Jaquart (1960), Joutard (1976), Tocqueville (1989) memperkuat kesimpulan, bahwa "...conflict both internal (between elite and counter elite within a given social and spatial system) and external (ie between two or more spatial and social system, each led by its own elite) is basically a struggle for the control of space..."

terpinggirkan oleh tekanan pembangunan nasional yang tidak mampu melakukan transformasi dan menyerap tenaga kerja secara lebih signifikan.

Konfigurasi nasional sengketa agraria sebenarnya mulai meningkat tajam sejak terjadinya percepatan orientasi pembangunan ekonomi Indonesia. Sejak tahun 1990-an pemerintah dengan berbagai formula kebijakannya mulai mempercepat penciptaan infrastruktur industrialisasi, melakukan modernisasi agraris dengan membuka areal perkebunan besar-besaran, pembukaan hutan baru, HTI, yang semua program ini harus berhadapan dengan rakyat. Usaha ini berakibat munculnya konflik-konflik antara rakyat melawan negara. Sebagaimana dicatat oleh Komnas Ham selama periode 1994, 1995 dan 1996 terjadi peningkatan pengaduan kasus tanah yang signifikan. Bahkan Lembaga Bantuan Hukum Jakarta memasukkan persoalan agraria ini menjadi satu prioritas agenda advokasi yang perlu dilakukan untuk menghindarkan kekerasan pada rakyat⁷. Tabel selengkapnya adalah sebagai berikut:

Tabel 1
Rincian Jenis Kasus Pengaduan ke Komnas HAM

No	Jenis Kasus	1994	1995	1996
1.	Kasus Tanah	101	178	327
2.	Kasus Perburuan	77	112	160
3	Perbuatan tidak terpuji oleh aparat negara/pelanggaran HAM	65	112	160
4	Kasus Perumahan	26	110	197
5	Kasus bidang agama	7	10	8
6	Kasus Lain-lain	67	110	189

Sumber : , Komnas HAM, Laporan Tahunan 1996, dikutip kembali oleh Pratikno dan Cornelis Lay, hal 9⁸.

Besarnya eskalasi kasus agraria yang terjadi di Indonesia ini di beberapa daerah juga mulai mencuat. Di Jawa Timur misalnya, konflik agraria ini telah meruncing sebelum tumbanganya Orde Baru. Sebut raja misalnya kasus waduk Nipah di Sampang, Madura, kemudian kasus perebutan tanah antara angkatan Laut dengan petani di Raci, Pasuruan. Kasus sengketa tanah antara petani dengan perkebunan di Doko, Blitar. Kasus reclaiming tanah perkebunan PTPN XII

⁷ Adnan Buyung Nasution, 1994, *Defending Human Rights In Indonesia*, dalam Journal of Democracy Vol. 5 No. 3 July p. 123.

⁸ Pratikno dan Cornelis Lay, 1999, *Komnas Ham dan Ham di bawah Rejim Otoriterian*, dalam Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Vol. 2 Nomor 3 Maret 1999, hal. 9.

seluas 2050 ha di Afdeling Kalibakar, Dampit Malang Selatan, adalah beberapa contoh sengketa agraria yang hingga kini belum tuntas⁹.

Penolakan terselubung pemerintah untuk menyelesaikan berbagai sengketa agraria yang menyebar di berbagai daerah ini jelas merugikan rakyat. Realitas yang terjadi bahwa sengketa-sengketa agraria yang terjadi itu menurut beberapa peneliti lebih banyak disebabkan oleh kebijakan pemerintah masa silam. Kalau dianalisis dari perspektif implementasi kebijakan publik sebagaimana dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn¹⁰ bersumber dari apa yang disebut oleh Pressman dan Wildaysky sebagai defisit implementasi (*implementation deficit*)¹¹. Hal ini dapat diperhatikan tinjauan sejarah kebijakan pembaharuan agraria sejak periode rejim Orde Baru hingga saat ini.

Kebijakan keagrariaan (*agrarian policies*) yang ada di Indonesia sebenarnya merupakan hasil dari rangkaian sejarah panjang keputusan politik dari periode-periode masa silam. Oleh karena analisis terhadap tema ini tak dapat dipisahkan dari kontur sejarah masa silam. Satu hal yang dapat disimpulkan dari horison sejarah kebijakan agraria di Indonesia ini adalah, terdapat variasi pendekatan yang dipergunakan untuk proses dan implementasi kebijakan agraria dari waktu ke waktu. Mubyarto dkk, membagi dalam tiga periode sejarah agraria di Indonesia, yaitu periode perkebunan besar asing, periode setelah kemerdekaan semasa Orde Lama, dan periode terakhir pemerintahan Orde Baru¹². Untuk melihat gambaran yang lebih luas paper ini mengacu pada periodisasi kebijakan agraria sebagaimana dikemukakan oleh Gunawan Wiradi, yang membagi sejarah agraria di Indonesia menjadi lima tonggak sejarah¹³ yaitu:

Tonggak Pertama, 1811, periode lahirnya *teori domein* yang dipelopori oleh Raffles. Teori ini menyatakan bahwa seluruh tanah sebenarnya adalah milik raja. Prinsip ini pernah dipergunakan Inggris di India. Negara dianggap sebagai *super land lord*, dan pajak harus dapat dihimpun oleh negara. Negara menghimpun pajak melalui dua jalur utama yaitu melalui para

⁹ Identifikasi dari berbagai kasus sengketa agraria di Jawa Timur ini dapat ditemukan dalam surat Petisi Paguyuban Petani Jawa Timur (PAPANJATI) yang dikirim kepada DPRD Dati I Jawa Timur 3 September 1999, hal. 2. Petisi PAPANJATI lain tertanggal 8 Juli 2000 yang dikirim kepada Presiden Abdurrahman Wahid, juga menyebutkan bahwa hingga kini di Jawa Timur setidaknya terdapat 19 kasus sengketa tanah antara petani melawan BUMN (PTPN) dan 22 kasus lain berhadapan antara petani melawan Perkebunan Swasta. Total luas tanah yang disengketakan 23.531,731 ha.

¹⁰ Christopher Ham and Michael Hill, 1993, *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, Harvester - Wheatsheaf, New York, p. 98.

¹¹ Ibid. hal 99.

¹² Mubyarto dkk, 1995, *Tanah dan Tenaga Kerja Perkebunan : Kajian Sosial Ekonomi*, Adiya Media-Pusat Penelitian Pembangunan Pedesaan dan Kawasan UGM, Yogyakarta, hal. 195-200.

¹³ Gunawan Wiradi, 2000, *Reforma Agraria : Perjalanan yang Belum Berakhir*, Insist Press-KPA, Yogyakarta, hal.

bangsawan taklukan karena komitmen politiknya dengan kaisar. Jalur kedua adalah melalui petani biasa yang ditunjuk dalam suatu wilayah agraris tertentu. Teori domein inilah yang akhirnya menjadi tonggak perdebatan watak hubungan antara negara dengan rakyat dalam akses penguasaan tanah.

Tonggak kedua, 1830 yang kemudian terkenal dengan lahirnya *cultuurstelsel* atau tanam paksa. Tujuan lahirnya sistem ini adalah untuk menolong pemerintah Belanda tatkala mengalami kesulitan dalam bidang keuangan. Seluruh rakyat yang menggarap tanah di Indonesia dianggap sebagai penyewa dan sebagai konsekwensinya siapapun harus membayar sewa atau *landrente* (2/5 dari hasil) serta dipaksa untuk menanam 1/5 areal tanahnya dengan komoditas tertentu misalnya nila, kopi, tembakau, teh, tebu. Komoditas hasil tanaman ini harus diserahkan kepada pemerintah Belanda. Kebijakan ini akhirnya membuahkan keuntungan ekonomi yang sangat besar pada pemerintah Belanda dan menyebabkan munculnya penentangan dari berbagai kaum kapitalis di Belanda.

Tonggak ketiga, 1848, Lahirnya *Regerings Reglement* (RR) 1854, pada dasarnya adalah era kemenangan kaum liberal yang dalam produk hukum tersebut diatur agar pemerintah Belanda memberikan pengakuan terhadap penguasaan tanah oleh pribumi sebagai hak milik mutlak (*eigendom*) untuk memungkinkan penjualan dan penyewaan. Disamping itu juga diatur agar atas prinsip domain itu pemerintah memberikan kesempatan kepada pengusaha swasta untuk dapat menyewa tanah jangka panjang dan murah yaitu yang kemudian dikenal dengan pemberian hak *erfpach*. Untuk mencapai tujuan ini pada tahun 1865 menteri jajahan Frans van de Putte, mengajukan rancangan Undang-Undang yang isinya bahwa Gubernur Jenderal akan memberikan hak *erfpach* selama 99 tahun. Hak milik pribumi diakui sebagai hak milik mutlak (*eigendom*) dan tanah komunal dijadikan hak milik perorangan *eigendom*. Rancangan Undang-Undang ini kemudian ditolak dan cita-cita kaum liberal untuk menanam modal dalam bidang pertanian gagal.

Tonggak keempat, 1870, setelah menteri van de Putte berhasil dijatuhkan karena dianggap terlalu tergesa memberikan lisensi hak sewa kepada kelompok liberal. Menteri jajahan de Wall akhirnya mengajukan rancangan UU yang salah satu pasalnya juga sejalan dengan keinginan kaum liberal, untuk memberikan hak *erfpach* selama 75 tahun. Inilah yang kemudian dikenal dengan Agrarische Wet 1870. Ayat 1 dari Undang-Undang inilah yang akhirnya memuat satu pernyataan penting yang kemudian dikenal dengan *domein verklaring* yang menyatakan :...*semua*

tanah yang tidak terbukti bahwa atas tanah itu ada hak milik-mutlak (eigendom), adalah domein negara... “ (domein negara artinya, milik mutlaknya negara). Tahun 1870 adalah merupakan tonggak terpenting dari sejarah agraria di Indonesia, dimana mulai saat itu hingga tahun 1900-an kapital mulai berduyun-duyun masuk ke Indonesia. Sejak periode itulah muncul perkebunan besar di Jawa dan Sumatera.

Tonggak kelima 1960, adalah merupakan pemerintahan nasional yang didalamnya terjadi berbagai momentum penting. Tetapi satu roh dari upaya yang dilakukan oleh rejim pemerintahan Orde Lama ini adalah munculnya kesadaran luas dari para elit negara untuk secara serius mencari formula pembaharuan agraria sebelum Indonesia lebih jauh masuk dalam proses industrialisasi. Lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 tahun 1960 adalah merupakan puncak dari kebijakan politik agraria nasional¹⁴. Sebelum munculnya UUPA tersebut beberapa kali pemerintah telah membentuk sebuah panitia kecil untuk melakukan studi-studi agraria yang mendalam antara lain Panitia Yogyakarta (1948), Panitia Jakarta (1951), Panitia Suwahjo (1956), Rancangan Sunarjo (1958), dan akhirnya Rancangan Sudjarwo (1960).

Beberapa analis menyatakan memang lahirnya UUPA No. 5 tahun 1960, sebenarnya adalah merupakan usaha untuk meletakkan dasar strategi pembangunan seperti dianut oleh berbagai negara Asia pada masa awal sesudah perang Dunia Kedua (Jepang, Korea, Taiwan, India dan Iran). Baik semangat yang terkandung di dalamnya, maupun substansi formal pasal-pasal asalnya UUPA 1960 memang mencerminkan keberpihakan kepada kepentingan rakyat¹⁵.

III. STRATEGI KEBIJAKAN AGRARIA REJIM ORDE BARU

Pada periode tahun 1966 — 1997, awalnya pemerintah Orde Baru juga menaruh perhatian yang besar terhadap upaya untuk melakukan pembaharuan agraria. Hal ini ditunjukkan dengan produk-produk yuridis yang menyertainya. Namun kalau dicermati selama pemerintahan rejim Orde Baru praktis tidak ada perubahan-perubahan yang signifikan dalam proses kebijakan (*agrarian policy*) di Indonesia. Justru dalam berbagai hal kebijakan agraria dilakukan bukan dalam konteks perbaikan struktur penguasaan yang memihak kepada rakyat tetapi ada

¹⁴ Ibid. hal 134-135, yang menjelaskan secara detail, bahwa perjalanan menuju UUPA No. 5 tahun 1960 sebenarnya ditujukan untuk melakukan penataan dan redistribusi dari resorsis agraria yang dianggap sebagai syarat utama membangun industrialisasi sebagaimana dilakukan di India, China.

¹⁵ Ibid. hal 119.

kecenderungan mengingkarinya dan bahkan memfasilitasi kekuatan-kekuatan kapitalis liberal untuk leluasa melakukan penguasaan aset-aset agraria rakyat.

Dari perspektif kebijakan publik produk-produk kebijakan agraria Orde Baru yang demikian ini sebenarnya adalah merupakan bentuk campur tangan negara secara langsung dikategorikan menggunakan pendekatan *state centered approach*¹⁶. Diantara ciri dominan dari format pendekatan ini adalah negara menempatkan dirinya sebagai satu-satunya aktor yang kuat.

Dalam konteks persoalan agraria Indonesia keterlibatan negara untuk mengarahkan berbagai kebijakan sesuai dengan preferensi negara ini nampak sekali dari beberapa realitas kebijakan yang telah dihasilkannya. *Pertama*, menjadikan masalah *land reform* sebagai masalah teknis belaka. Menurut Gunawan Wiradi hal ini ditunjukkan dengan sikap Orde Baru yang menempatkan persoalan agraria sebagai persoalan rutin birokrasi pembangunan. Program *land reform* yang pada pemerintahan rejim Soekarno dikenal sebagai bagian elementer untuk menata redistribusi resorsis dan bagian dari revolusi Indonesia kemudian secara sistematis dimandulkan kekuatannya. Hal ini dijelaskan dari pergeseran yang dilakukan oleh negara, agenda *land reform* yang semula merupakan persoalan kolektif rakyat direduksi baik pada tataran institusinya maupun stakeholder-nya. Pada tataran institusi adalah berubahnya lanskap persoalan agraria yang semula merupakan wilayah publik, asosiasi rakyat menjadi persoalan birokratis atau pemerintah dan kewenangan yang dapat menjangkaunya hanyalah terbatas pada kewenangan negara. *Kedua*, lahirnya beberapa produk Undang-Undang yang sebenarnya adalah kontra UUPA. Antara lain UU No. 1 tahun 1967 yaitu Undang-Undang tentang Penanaman Modal Asing, UU No. 5 tahun 1967 tentang Kehutanan yang kemudian diperbaiki dengan UU No. 41/1999. Konsep hukum ini memberikan lisensi negara seluas-luasnya yang disebut Hak Menguasai dari Negara (HMN)¹⁷. *Ketiga*, menumpulkan partisipasi masyarakat petani dalam program *land reform* yang ditandai dengan lahirnya UU No. 7 /1970 yang berisi penghapusan pengadilan *land reform* yang merupakan badan tertinggi dan pengambil keputusan mengenai peruntukan tanah dan *obyektif land reform*. Disamping itu juga lahirnya Keppres No. 55/1980

¹⁶ Merilee S. Grindle and John W. Thomas, 1991, *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of reform in Developing Countries*, The John Hopkins University Press, Baltimore

¹⁷ Noer Fauzi, 2000, *Budaya Menyangkal: Konsep dan Praktek Politik Hukum Agraria yang Menyangkal Kenyataan Hak-Hak Masyarakat*, dalam Jurnal Ilmu Sosial Transformatif WACANA, Edisi 6 tahun II 2000, Insist Press, Hal. 106 dan 108-109. Realitas tentang lahirnya beberapa konsep HGU (*Hak Guna Usaba, Hak Guna Bangunan dan konsepsi Pembebasan Tanah*) adalah idiom-idiom kebijakan agraria Orde Baru yang sarat dengan kepentingan untuk memberikan proteksi kepentingan kapitalis. Lihat selanjutnya di dalam Noer Fauzi, 1997, *Anatomi Politik Agraria Orde Baru*, dalam Noer Fauzi (peny), 1997, Tanah dan Pembangunan, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta hal. 120-121.

yang selama ini mengundang partisipasi organisasi petani yang diorganisir dari bawah menjadi hanya direpresentasikan oleh Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI) yang menurut Loekman Sutrisno bukanlah organisasi petani yang murni¹⁸. Bahkan Noer Fauzi menyatakan sebagai organisasi boneka pemerintah¹⁹.

Usaha-usaha Orde Baru untuk melucuti program pembaharuan agraria terus dilakukan dengan sistematis. Pada Kabinet Pembangunan I tidak terdapat kementerian agraria. Kepengurusan soal agraria diturunkan tingkatannya menjadi tingkatan Direktur Jenderal dan berada dibawah Departemen Dalam Negeri. Perubahan terus dilakukan, dan terakhir persoalan agraria ini berada dibawah wewenang BPN. Menurut Sediono Tjondronegoro produk hukum Orde Baru yang paling kontraproduktif terhadap program pembaharuan agraria adalah lahirnya kebijakan negara dengan cara melakukan okupasi besar-besaran terhadap tanah-tanah perkebunan dan melakukan debirokratisasi kelembagaan agraria, yaitu mengubah Direktorat Jenderal Agraria (yang semula dibawah Departemen dalam Negeri) menjadi Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang langsung di bawah presiden²⁰. Hal ini mengakibatkan dua perubahan kinerja kelembagaan dalam bidang agraria: (a) rentang kelembagaan pembaharuan agraria kehilangan jangkauan pelayanannya. Urusan-urusan pertanahan yang semula memperoleh sokongan kuat dari lini Departemen Dalam Negeri yang menyebar diberbagai tempat sejak saat itu ditiadakan (b) Wewenang pelayanan agraria langsung dibawah tanggungjawab BPN dan ini secara langsung juga di bawah komando Presiden. Dengan pola baru ini nampaknya pemerintah Orde Baru tengah melakukan sebuah upaya sistemik untuk mengurangi diskresi kebijakan agraria, yang pada rejim sebelumnya memang secara sistematis diarahkan untuk menata distribusi resorsis agraris yang memihak pada rakyat.

Pada masa Pelita II (1974-1978) terdapat usaha pemerintah Orde Baru untuk melakukan kajian terhadap berbagai sengketa agraria yang ada di berbagai wilayah Indonesia. Upaya ini dilakukan 1978 dengan menunjuk Menteri Riset waktu itu Prof Soemitro Djojohadikusumo yang anggotanya terdiri dari beberapa pakar dari berbagai Universitas. Hasil dari kajian ini adalah dikemukakan pada bulan Maret 1978 dengan pernyataan politik yang mengukuhkan kembali bahwa UUPA 1960 tetap sah sebagai panduan dasar dalam memecahkan persoalan pertanahan. Karena Undang-Undang tersebut adalah merupakan keputusan nasional bukan produk PKI.

¹⁸ Ibid hal. 166-167.

¹⁹ Ibid hal. 121

²⁰ Sediono MP. Tjondronegoro, 1999, *Sosiologi Agraria* : Kumpulan Tulisan Terpilih, Akatiga, Bandung, hal. 14.

Pengukuhan ini sangat bertentangan dengan realitas opini publik yang terbangun luas bahwa UUPA adalah bagian dari landasan hukum aksi sepihak yang dipelopori oleh PKI. Bahkan Prof Tjondronegoro juga menentang keras opini publik yang dikembangkan oleh pemerintah pada saat yang bersamaan²¹. Munculnya opini ini menurut analisis Mochtar Masoed bersumber dari kekuatan Angkatan Darat yang dikutip oleh Noer Fauzi, merupakan bentuk kerisauan kelompok ini kalau sampai kehilangan kontrol atas sejumlah perkebunan peninggalan Belanda²².

Disamping itu lahirnya beberapa produk hukum partikular (khusus) yang ditujukan untuk memberikan proteksi kebijakan-kebijakan pemerintah. Lahirnya UU kehutanan, 1967, Undang-Undang Pertambangan 1967 dan Penataan Ruang 1992, Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup 1997, Undang-Undang Kehutanan No. 41/1999, semua adalah berdasarkan suatu klaim negara atas kedaulatan masyarakat adat atas teritorinya²³. Kebijakan demikian ini merupakan interpretasi sempit dari pasal-pasal karet UUPA 1960 pada pasal 3²⁴, serta gambaran dari semangat bahwa hukum tertinggi dalam hirarki hukum adalah yang diproduksi oleh negara. Sehingga keputusan-keputusan politik pertanahan yang dicerminkan dari rangkaian kebijakan-kebijakan agraria yang partikular tersebut adalah bersifat tetap dan tak dapat diganggu gugat.

Proses sentralisasi persoalan agraria era Orde Baru menjadi sangat kuat dan pembalikan arah dari watak kebijakan Orde Lama ini berlangsung sistematis. Perilaku kebijakan pemerintah demikian ini sebenarnya merupakan jalan pintas untuk mempercepat akselerasi pembangunan

²¹ Sediono MP. Tjondronegoro, 2000, Sosiologi Agraria: Kumpulan Tulisan Terpilih, Akatiga Bandung, hal. 9. Lebih lanjut dikemukakan "... Kemudian timbul pendapat di kalangan pemerintah maupun masyarakat bahwa UUPA 1960 merupakan basil usaha PKI. Sukar bagi kita untuk menarik kesimpulan itu karena UUPA 1960 adalah basil persetujuan Parlemen, yang divadalmnya PKI hanya salah satu pendukung dari kebijaksanaan Demokrasi Terpimpin. Partai Nasional Indonesia (PNI), Nandatul Ulama (NU) dan sejumlah partai-partai kecil juga turut menyetujui UUPA 1960. Barangkali PKI memeng lebih berhasil mengambil hati rakyat pedesaan dengan memperjuangkan landreform untuk petani-petani yang lapar tanah dan buruh tani.." (huruf italic dan cetak tebal dari penulis).

²² Noer Fauzi, 1997, Anatomi Politik Agraria Orde Baru, dalam Noer Fauzi (peny), 1997, Tanah dan Pembangunan, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta. Di halaman 119 dikutip analisis Mochtar Mas'oeed yang menyatakan "...lagi pula Angkatan Darat sendiri menganggap program landreform yang disponsori golongan kiri selama awal 1960-an itu mengancam pengendaliannya atas beberapa perkebunan milik negara. Dan akhirnya, sekalipun misalnya pimpinan Angkatan Darat berhasil menerapkan strategi radikal itu mereka tidak bisa berharap bahwa strategi itu akan dapat memberikan hasil dengan cepat.." (italic dari penulis)

²³ Noer Fauzi, 2000, *Budaya Menyangkal: Konsep dan Praktek Politik Hukum Agraria yang Menyangkal Kenyataan Hak-Hak Masyarakat*, dalam Jurnal Ilmu Sosial Transformatif WACANA, Edisi 6 tahun II 2000, Insist Press, Hal. 106.

²⁴ Ibid. hal 109, dinyatakan pasal 3 UUPA/ 1960 "...dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2, pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi..."

ekonomi. Proses mengalihkan kendali persoalan agraria ke negara menjadi satu-satunya institusi yang berwenang memberikan keputusan final. Dalam konteks ini Noer Fauzi menyatakan bahwa sentralisasi ini bahkan sudah sampai pada realisasi dari *otoritarianisme*²⁵. Hal ini juga nampak dari berbagai usaha yang sudah dilakukan secara sistematis.

Langkah ini sejalan dengan keinginan pemerintah untuk mempercepat proses pembangunan ekonomi yang salah satu prasarat utamanya adalah tersedianya ruang yang memungkinkan bagi para investor untuk bergerak leluasa dan terproteksi oleh kebijakan negara. Kebijakan demikian ini akhirnya merubah watak negara yang semula sebagai penyelenggara yang netral menjadi pemain dan berbagai kebijakan agraria yang lebih condong kepada kepentingan kapitalis. Dalam kondisi demikian memang tak dapat dihindari telah menempatkan peran negara sebagai disebut oleh Schmitter dan Middlemas (1993) menjadi aktor korporatis (*state corporatism*)²⁶ yang lebih dekat dengan kepentingan-kepentingan yang mewakili kapital.

IV. KEBIJAKAN AGRARIA REJIM REFORMASI

Setelah Orde Baru tumbang sebenarnya belum tersedia cukup kebijakan agraria yang signifikan. Tampilnya rejim pasca Orde Baru inipun juga belum memperlihatkan produk kebijakan agraria yang signifikan. Yang akhirnya muncul ke permukaan, justru rejim Orde Reformasi ini menjadi arena pentas artikulasi ketidakpuasan rakyat terhadap berbagai kebijakan agraria yang dihasilkan oleh rejim sebelumnya. Misalnya beberapa sengketa agraria dalam wilayah perkebunan versus rakyat di berbagai daerah sebenarnya muncul sebagai akibat proses hukum yang secara materiil cacat²⁷. Potret sengketa agraria yang terjadi di Indonesia sebenarnya sebagian besar merupakan pergolakan antara rakyat melawan negara, hal ini tercermin dari sebuah penelitian yang menyatakan bahwa sebanyak 57 % bentuk sengketa agraria adalah konflik antara rakyat dengan pemerintah, 30% konflik rakyat versus perusahaan swasta, 11%

²⁵ Noer Fauzi, 1997, *Anatomi Politik Agraria Orde Baru*, dalam Noer Fauzi (peny), 1997, Tanah dan Pembangunan, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta hal 119.

²⁶ Christopher Ham dan Michael Hill, 1993, *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, Harvester-Whearsheaf, New York. Middlemas dan Schmitter pada buku ini di halaman 3944 menyatakan bahwa peran negara yang demikian ini adalah sebagai realitas dan bagian dari proses akumulasi kapital (hal. 39), dalam konteks ini negara perannya sangat dominan.

²⁷ Ahmad Sodiki, 1996, *Konflik Pemilikan Hak Atas Tanah Perkebunan*, dalam Prisma No. 9 September 1996 hal 3-17.

konflik sesama rakyat, antara rakyat dengan perusahaan swasta dan antara perusahaan versus perusahaan kurang dari 1%²⁸.

Karena itu dengan berbagai dalih, rakyat kini menggugat berbagai bentuk kepalsuan yang banyak dilakukan oleh negara, penindasan yang selama ini dipraktikkan oleh negara untuk mengambil resorsis agraria rakyat. Rakyat kini mulai mengungkit berbagai drama kejahatan-kejahatan sistemik yang pernah dilakukan oleh rejim Orde Baru. Diantara gerakan-gerakan tersebut adalah tuntutan pengembalian tanah sebagian besar rakyat di beberapa kantong kawasan Hutan Tanaman Industri di Sumatera, Kalimantan, dan Irian Jaya. Sengketa agraria di Jawa juga menyebar cepat ke kawasan perkotaan, berkaitan dengan gugatan publik terhadap negara, investor yang pada rejim Orde Baru dapat dengan leluasa membebaskan tanah dengan bermodalkan intimidasi dan memberikan stigma PKI. Di kawasan Jawa Timur dan Madura, konflik agraria ini bahkan sudah mencapai titik eskalasi anarkis dan aksi sepihak sebagaimana pernah dilakukan di masa Orde Lama dahulu. Aksi sepihak ini dijalankan dengan melakukan pengambilalihan tanah-tanah yang selama ini dikuasai oleh negara atau investor yang telah diperoleh dengan prosedur yang tidak jujur.

Corak polarisasi sengketa agraria yang kini muncul mempunyai watak yang berbeda dengan masa Orde Lama yang terjadi dari hubungan bipolar antara kaum petani kaya (*borjuis*) melawan para petani tunakisma (*landless*). Kini eskalasi pertentangan itu merambah pada lokus “negara” versus rakyat. Negara dalam hal ini dapat direpresentasikan oleh investor, Perusahaan Negara, tentara, atau aktor-aktor lain yang memperoleh proteksi istimewa dari kekuatan negara dan militer.

Berhadapan dengan berbagai gelombang pemberontakan petani di berbagai wilayah ini maka sangat menarik kiranya untuk mencermati sikap pemerintah, karena disinyalir terdapat sikap yang berbeda dengan tradisi pemerintah Orde Baru yang selalu melakukan pola bumi hangus terhadap setiap gerakan petani yang mencoba menggugat eksistensi kebijakan pemerintah dalam soal agraria²⁹. Sekalipun bukan jaminan bahwa sikap rejim Reformasi yang memberikan keleluasaan bagi rakyat dalam menuntut hak-hak agrariannya adalah ekspresi kebijakan final, namun perilaku negara dan tentara dalam menyikapi berbagai gugatan rakyat tetap menarik

²⁸ Gunawan Wiradi, Op. Cit, hal. 148.

²⁹ Bisa disimak dari kebijakan pemerintah dalam pembebasan tanah dalam proses pembangunan waduk Kedungombo, penyelesaian sengketa tanah adat di berbagai kawasan pedalaman Irian Jaya. Kasus pembebasan tanah Tapos, Jawa Barat, kasus pembebasan tanah Cimacan, Badega yang kemudian disulap menjadi padang golf. Penembakan terhadap empat petani di Nipah, sampang Madura

untuk dicermati. Ditengah keleluasaan ini beberapa kelompok gerakan rakyat bahkan telah melakukan pengambilalihan tanah secara paksa (*land reclaiming*)³⁰. Gerakan-gerakan yang dilakukan oleh rakyat ini difasilitasi oleh beberapa lembaga pendamping dan pemberdayaan yang kemudian melakukan pencerahan hukum dan selanjutnya mengadakan pelatihan-pelatihan advokasi secara meluas.

Di beberapa tempat, pemberontakan petani yang secara konstan memperjuangkan hak-haknya mulai memperoleh hasil di era reformasi ini. Sebagai contoh titik monumental dari perjuangan petani Cimacan untuk memperoleh tanahnya setelah 13 tahun dikuasai oleh sebuah investor³¹. Menanggapi berbagai gejolak konflik petani melawan berbagai perkebunan negara memang ada kecenderungan memilih jalan kompromi dan membiarkan. Sikap pemerintah yang demikian ini memang sulit sekali dikategorikan tegas. Tetapi dari perspektif kebijakan publik reposisi pemerintah dalam proses sengketa agraria yang meluas di berbagai tempat itu lebih didasarkan pada kalkulasi resiko sosial yang akan timbul apabila pemerintah mengambil perilaku yang drastis. Oleh karena itu kebijakan yang ditempuh seolah lebih dekat pada ambivalensi, tetapi jika dicermati sebenarnya terjadi proses perubahan-perubahan watak kebijakan publik dalam kasus sengketa agraria. Nampaknya pemerintah benar-benar melakukan analisis dan kalkulasi sosial terhadap berbagai resiko dan keuntungan dari kebijakan yang akan dihasilkannya. Sampai taraf tertentu tak jarang pemerintah juga melakukan negosiasi dan koalisi melalui instrumen-instrumen birokrasinya.

Perubahan kebijakan publik demikian menurut kerangka analisis Paul A. Sabatier adalah masuk dalam *advocacy coalition* (AC) yang melibatkan berbagai aktor³². Kebijakan yang demikian ini menurut Sabatier lekat dengan karakter (a) dihasilkan atas dasar interaksi dan persaingan dalam entitas sistem kebijakan; (b) dilakukan karena adanya perubahan-perubahan pada tataran eksternal entitas sub sistem kebijakan; (c) merupakan fungsi dari keinginan untuk

³⁰ Fenomena *reclaiming* tanah ini dalam sejarah gerakan petani bukanlah modus pemberontakan yang baru. Proses pemberontakan ini juga pernah terjadi di Scotlandia sekitar tahun 1976 setelah selama 200 tahun lebih tanah itu dikuasai oleh Inggris. Studi tentang *reclaiming* tanah ini dapat dibaca dari analisis yang dilakukan oleh Alastair McIntosh, Andy Wightman dan Daniel Morgan, 1994, *Reclaiming the Scottish Highlands: Clearance, Conflict and Crofting*, dalam *The Ecologist* Vol. 24 No. 2 March/ April, hal . 6470.

³¹ Kompas, Rabu, 23 agustus 2000 hal. 19. Berita berjudul “Direkomendasi Petani Cimacan Peroleh Tanahnya Lagi”. Dijelaskan bahwa setelah 13 tahun petani berjuang dengan berbagai usaha akhirnya BPN membatalkan hak pakai PT. Bandung Asri Mulia yang semula memperoleh hak pakai selama 30 tahun. Tanah seluas 33.4 ha itu kini dikuasai kembali oleh 287 kepala keluarga.

³² Edella Schlager dan William Blomquist, 1995, *A Comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process*, dalam *Political Research Quarterly*, Vol. 49, No. 3 (September) hal. 656-658.

mempertahan keamanan dan stabilitas parameter-parameter sistem sosial yang lebih luas. Karena wataknya yang lebih banyak memperhatikan hubungan respon yang ditunjukkan oleh publik maka sikap rejim reformasi ini sebenarnya lebih banyak memberikan keleluasaan pada publik untuk menyelesaikan berbagai sengketa agraria yang terjadi. Ada proses interaksi yang intens untuk melakukan elisitasi terhadap berbagai skenario yang tersedia. Pilihan-pilihan yang tersedia dalam konteks sengketa agraria ini dapat disimulasikan antara lain: *pertanza*, pemerintah mengambil peran konfrontatif dengan resiko penolakan sosial yang besar dari para kelas petani dan ini kemungkinan beresiko untuk memperluas penolakan luas. *Kedua*, pemerintah mengambil peran ambivelen dan mengambang, yang juga mempunyai resiko untuk ditolak publik secara luas. Bahkan kemungkinan akan memperluas eskalasi konflik. Pilihan *ketiga*, pemerintah melakukan kontak dan negosiasi dan advokasi yang ditujukan untuk merubah watak radikal konflik menjadi terlokalisir di setting sosial tertentu.

Oleh karena itu berbagai varian respon pemerintah rejim reformasi dalam menanggapi implikasi reformasi kebijakan agraria ini dari berbagai sub sistem kebijakan nampak berbeda. Alternatif-alternatif kebijakan yang dipilih tergantung dari respon sosial yang terjadi di arena implementasi kebijakan. Menurut analisis Grindle dan Thomas reformasi kebijakan demikian ini masuk dalam kategori model interaktif (*interactive model*)³³. Pilihan kebijakan negara yang demikian sebenarnya dilandasi oleh pemikiran bahwa di tengah situasi pasca krisis dan dalam masyarakat yang mengalami krisis kepercayaan sebagaimana digambarkan oleh Francis Fukuyama³⁴, adalah terlalu beresiko untuk menempatkan peran negara sebagai satu-satunya aktor *policy maker*. Proses pengambilan kebijakan harus dipertimbangkan dengan berbagai cadangan kapital sosial yang tersedia dalam masyarakat setempat sehingga tidak makin memperburuk citra pemerintah .

³³ John W. Thomas and Merilee S. Grindle, 1990, *After the Decision : Implementing Policy Reforms in Developing Countries* dalam *World Development*, Vol. 18 No. 8, Pergamon Press, Great Britain, pp. 1166. Ditandaskan bahwa “.. the central element in the model is that a policy reform initiative may be altered or *reversed at any stage in its life cycle by the pressures and reactions of those who oppose it*. Unlike the linear model, the interactive model views policy reform a process, one in which interested parties can exert pressure for change at many points...” (kutipan italic dari penulis)

³⁴ Fukuyama, Francis, 1999, *The Great Disruption : Human nature and The Reconstitution of Social Order*, The Free Press, New York hal 168-170. Resiprositas adalah salah satu kapital sosial terpenting dalam interaksi sosial.

VI. ASSESMENT KAPASITAS RESORSIS KEBIJAKAN

Dari berbagai paparan singkat diatas dapat dilakukan sebuah asesment, bagaimana sebenarnya perjalanan kebijakan pembaharuan agraria ini diorganisir oleh negara. Pada periode rejim Orde Lama kebijakan pembaharuan agraria lebih banyak merepresentasikan kepentingan kepentingan elit untuk mengakomodasi preferensi kelompok rakyat. Sekalipun kebijakan masa itu pada awalnya dilakukan dengan tujuan melakukan pembelaan pada rakyat, namun akhirnya tak dapat disembunyikan pemihakan rejim Orla ini adalah pada gerakan rakyat dan populis. Untuk mencapai tujuan ini rejim Orde Lama juga menghasilkan berbagai produk hukum yang signifikan, misalnya dihasilkannya Kepres No. 263 tahun 1964 tentang Penyempurnaan Panitia *Land Reform*.

Memasuki periode rejim Orde Baru, terjadi de-orientasi kebijakan agraria, yang semula bercorak populis kini berkiblat liberal dan kapitalis. Berbagai produk hukum orde lama yang semula memberikan keleluasaan dan akses rakyat pada tanah mulai dicitkan dan bahkan diambil hak-hak hukumnya oleh negara, semisal hak ulayat yang harus tunduk pada negara. Orde baru menggunakan manajemen stratejik secara sistemik dan struktural untuk mengurangi watak egaliter dari proses akses kepada sumberdaya agraria. Pilihan strategi ini tak lain adalah usaha untuk memberikan ruang ekonomi yang lebih besar pada kapital yang memang diperlukan untuk pertumbuhan ekonomi nasional. Peran Badan Pertanahan Nasional (BPN) diperluas sedemikian rupa di seluruh wilayah negara sehingga peran eksekutif di berbagai hirarki pemerintahan dapat dengan leluasa mendikte BPN.

Era reformasi adalah merupakan momentum *impase* dari perjalanan Orde Baru yang represif dalam proses distribusi sumberdaya agraria. Periode ini diwarnai dengan pemberontakan-pemberontakan anarkhis sebagai akibat penindasan sistemik yang telah dilangsungkan dalam tenggat waktu yang lama. Horison varian dan perbedaan orientasi kebijakan agraria dari waktu ke waktu dapat diperhatikan dari visualisasi diagram berikut ini. Pada sumbu vertikal digambarkan dua tipologi orientasi kebijakan yaitu kapitalis/liberal dan populis. Sedangkan pada sumbu horisonal di bawah digambarkan periodisasi yang diawali sejak 1870, adalah saat paling penting dikenalnya program liberalisasi agraria di Indonesia di bawah rejim kolonialisme, kemudian periode kedua orde lama yang di dalamnya banyak mengakselerasi idiom kebijakan agraria populis, rejim Orde Baru merupakan pengulangan liberalisasi dan kapitalisasi yang pernah dilakukan oleh rejim kolonialis, rejim Reformasi yang dalam beberapa

proses kebijakan maupun implementasi kebijakannya belum menunjukkan komitmen yang tegas. Pada tiap-tiap selnya diperlihatkan beberapa produk kebijakan agraria terpenting yang dihasilkan tiap periode rejim dan interpretasi kategori kebijakannya.

Tabel 2
Orientasi Kebijakan Agraria antar Periode Rejim Pemerintahan

Liberal/ Kapitalis	<ul style="list-style-type: none"> • Domein verklaring • Hak Erfpach • Agrarish wet 1870 • RR. 1854 • Cultuurstelsel 		<ul style="list-style-type: none"> • Penumpulan UUPA • Lahirnya konsep Hak Negara Menguasai (teori domein) • HGU, Hak Pakai, Pembebasan Tanah • Penghapusan berbagai produk ORLA • UU PMA • Hadirnya institusi BPN 	<ul style="list-style-type: none"> • Pembagian saham perkebunan • Mentoleransi reclaiming tanah • Proses negosiasi antar aktor konflik • Advokasi dan koalisi
Populis	<ul style="list-style-type: none"> • Politik etis • Pengakuan hak adat (eigendom) 	<ul style="list-style-type: none"> • UUPA No. 5/ 1960 • UU Land reform • Kepres pengadilan dan panitia <i>land reform</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Undang-undang bagi hasil 	
	Pra kemerdekaan 1870-1900	Orde Lama	Orde Baru	Orde Reformasi

Ditelaah dari dinamika pendekatan, pada tiap periode rejim terjadi orientasi pendekatan yang berbeda-beda. Demikian pula aktor-aktornya juga berbeda-beda. Kalau pada periode kolonialisme, aktor yang berperan dalam proses perumusan kebijakan adalah Parlemen Belanda kemudian didelegasikan kepada Gubernur Jenderal dan kemudian diimplementasikan oleh menteri jajahan dan selanjutnya dilakukan oleh birokrat kolonial dengan menyertakan birokrasi lokal dan daerah jajahan. Pada rejim orde lama, berbagai kebijakan agraria sebenarnya dihasilkan oleh pergulatan kepentingan dan arus kuat partai politik di bawah demokrasi terpimpin Bung Karno. Sedangkan pada rejim Orde Baru lebih banyak dihasilkan oleh interaksi antar birokrat atau negara, kapitalis dan militer. Pada rejim reformasi ini nampaknya proses kebijakan agraria

dihasilkan atas desakan-desakan publik utamanya dari petani yang secara langsung menjadi kurban dari penyimpangan kebijakan Orde Baru.

Visualisasi rasionalitas dan aktor-aktor yang terdapat dalam berbagai kebijakan agraria di era Orde baru dapat digambarkan sebagai berikut :

Tabel 3
Interpretasi dan Konfigurasi Analisis Kebijakan Agraria Era Orde Baru
(Liberal Kapitalistik)

No	Persoalan Kunci	Diskripsi
1	Mengapa muncul suatu kebijakan Faktor yang melatarbelakangi	<ul style="list-style-type: none"> • Kebijakan agraria diarahkan untuk memacu liberalisasi ekonomi melalui proses kapitalisasi dan investasi besar-besaran. Tujuan akhir adalah dicapainya pertumbuhan ekonomi yang tinggi. • Krisis ekonomi, kemiskinan karena terlalu dimanja oleh pertentangan politik masa Orde Lama. • Pilihan kebijakan agraria yang kapitalistik lebih menjanjikan dibanding dengan melaksanakan <i>land reform</i> yang berakibat meluasnya konflik. • Masih diperlukannya dukungan politik luas utamanya dari elit desa sehingga rejim Orba dapat legitimit.
2.	Siapa aktor yang terlibat dalam proses kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> • Birokrasi, tentara, dan investor yang berkoalisi untuk simbiosis ekonomis. • Birokrasi dan tentara mempunyai kepentingan mempercepat stabilitas ekonomi untuk mencapai stabilitas politik. • Mengamankan kepentingan lapisan elit desa dan kota karena menjadi penyangga legitimasi rejim.
3.	Bagaimana dilaksanakan	<ul style="list-style-type: none"> • Dilakukan dengan represi negara menggunakan instrumen organik militer mulai dari pusat hingga ke desa (Koramil). • Dilakukan dengan penuh ambivalensi dan manipulatif. • Menggunakan stigma sosial yang represif dan hegemonik.
4.	Dampak implementasi	<ul style="list-style-type: none"> • Proses mobilisasi agraria berhasil dilakukan. • Investor dan kapitalis besar-besaran menanamkan modal di Indonesia. • Rakyat tak berdaya dan makin termarjinalkan karena redistribusi aset agraria tak dilakukan, sementara industrialisasi tak sepenuhnya menampung tenaga kerja mereka. • Munculnya ingatan kolektif rakyat terhadap represi yang dilakukan. • Berpindahnya aset-aset komunal ketangan kapitalis sehingga terjadi proses <i>burubisasi</i> dibekas lahan sendiri.
5.	Alternatif tindakan	<ul style="list-style-type: none"> • Merekonstruksi logika hukum dan mengembalikan kedaulatan politik, hukum, ekonomi kembali kepada rakyat. • Merehabilitasi ingatan kolektif ke posisi semula. • Negara melakukan <i>land reform</i> dalam batas yang memungkinkan dan melakukan penataan proses produksi dan hubungan produksi.

VII. KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Perjalanan kebijakan *land reform* di Indonesia sebenarnya telah diinterupsi sejak rejim Orde Lama runtuh. Perjalanan kebijakan pembaharuan agraria (*agrarian reform*) tetap dijalankan oleh rejim pemerintahan Orde Baru dengan satu mainstream kepentingan adalah mempercepat

swasembada pangan dan liberalisasi ekonomi dan kapitalisasi negara. Hampir seluruh pendekatan kebijakan agraria yang dipergunakan oleh Orde Baru adalah condong kepada *state center approach* dengan melibatkan militer sebagai pengawalnya. Proses deregulasi dan debirokratisasi yang dilakukan dalam bidang kelembagaan agraria selama Orde Baru adalah memangkas ruang hak-hak publik rakyat menjadi hak-hak yang dikuasai negara. Peralihan hak agraria dilakukan secara represif dengan melibatkan rekayasa hukum yang dilakukan melalui deretan hirarki kelembagaan mulai dari tingkat pusat hingga daerah. Peran BPN adalah sebagai instrumen kebijakan negara, bukan lagi sebagai institusi pelayan publik. Peran BPN yang demikian ini telah menyebabkan berbagai sengketa agraria di tanah air sebenarnya adalah karena produk hukum ganda dari BPN.

Selama masa Orde Baru UUPA No 5 /1960 hanya dijadikan rujukan oportunitas untuk beberapa pasal yang menguntungkan kebijakan negara. Peran militer dan yang sangat besar dalam kebijakan agraria selama Orde Baru adalah sebagai bukti bahwa proses transformasi hak penguasaan tanah adalah merupakan bagian dari agenda kepentingan lapisan-lapisan elit militer yang berkoalisi dengan kekuatan birokrat negara untuk memberikan muatan isi kebijakan-kebijakan yang dihasilkan.

Meluasnya konflik dan sengketa agraria di berbagai daerah, adalah merupakan fenomena logis dari implementasi kebijakan agraria yang selama ini bias kepada kepentingan-kepentingan elit. Adanya berbagai tuntutan rakyat untuk menuntut kembali tanahnya akan terus membesar seiring dengan situasi demokratisasi dan transparansi yang menjadi platform dasar reformasi Indonesia. Sengketa demikian dapat diselesaikan melalui dua skema dasar, *pertama*, melakukan *land reform* dengan segera pada daerah-daerah yang tidak mungkin dilakukan transformasi ke industrialisasi yang dipercepat, *kedua*, melakukan penataan sistem produksi dengan melibatkan rakyat secara penting dalam keseluruhan proses nilai tambah resorsis agraria, *ketiga* merevisi produk-produk hukum yang secara materiil cacat dan telah menyebabkan tercerabutnya hak resorsis agraria petani. Tiga agenda alternatif ini adalah merupakan aspek penting untuk memulai pembaharuan agraria sehingga sesuai dengan harapan publik.

DAFTAR PUSTAKA

- Biagini, Emilio. 1993. "Spatial Dimention of Conflict". dalam *GeoJournal* 31(2): 119 — 128. England: Kluwer Academic Publishers.
- Bobrow, Davis B. and John S. Dryzek. 1987. *Policy Analysis by Design*. Pittsburg: University of Pittsburgh Press.
- Dowding, Keit., 1995. "Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach". dalam *Political Studies* XLIII: 136 — 158. Oxford: Blackwell Publishers.
- Fauzi, Noer. (ed). 1997. *Tanah dan Pembangunan*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Fauzi, Noer. 2000. "Budaya Menyangkal : Konsep dan Praktek Politik Hukum Agraria yang Menyangkal Kenyataan Hak-Hak Masyarakat Adat". dalam *Jurnal Ilmu Sosial Transformatif Wacana : Gerakan Hukum Kritis* 6 (2): 102-114.
- Fauzi, Noer. 1999. *Petani dan Penguasa : Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*. Yogyakarta: Insist Press-KPA.
- Finkelstein, Neal D. (eds). 2000. *Transparency in Public Policy : Great Britain and the United States*. London: Macmillan Press.
- Fukuyama, Francis. 1995. *Trust : The Social Virtues and The Creation of Prosperity*. New York: The Free Press.
- Fukuyama, Francis. 1999. "Social Capital and Civil Society". Presented at the IMF Conference on Second Generation Reform, The Institute of Public Policy George Mason University, USA.
- Fukuyama, Francis. 1999. *The Great Disruption : Human nature and The Reconstitution of Social Order*. New York: The Free Press.
- Goggin, Malcolm L. et. Al. 1991. *Implementation Theory and Practice : Toward a Third Generation*. Glenview Illinois: Scott, Foresman/Little. Brown Higher Education.
- Grindle, Merilee S. 1991. *Public Choices and Policy Change : The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Ham, Christopher. and Michael Hill. 1993. *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Harvester Wheatsheaf.
- Hansen, Jen Blom. 1997. "A 'New Institutional' Perspective On Policy Network". dalam *Public Administration* Vol. 75: 669-693. UK: Blackwell Publishers Ltd.

- Howlett, Michael. and M. Ramesh. 1995. *Studying Public Policy : Policy Cycles and Policy Subsystem*. Oxford: Oxford University Press.
- Juliantono, Ferry J. 2000. *Tanah Untuk Rakyat*. Jakarta: Pustaka Zaman.
- Klijn, Erik Hans. 1996. "Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks : A Theoretical Examination of the Concept Policy Network and Its Problems". dalam *Administration & Society* 28 (1): 90 - 119. London: Sage Publications.
- McIntosh, Alastair. Andy Wightman. dan Daniel Morgan. 1994. "Reclaiming the Scottish Highlands : Clearance, Conflict and Crofting". dalam *The Ecologist* 24 (2): 64-70.
- Meltsner, Arnold. 1976. *Policy Analysts in the Bureaucracy*. University California Press.
- Mortimore, Michael. 1993. "Population Growth and Land Degradation". dalam *GeoJournal* 31(1): 15 - 21. England: Kluwer Academic Publisher.
- Mubyarto dkk. 1992. *Tanah dan Tenaga Kerja Perkebunan: Kajian Sosial Ekonomi*. Yogyakarta: Aditya Media.
- Pelzer, Karl J. 1991. *Planters against Peasants the Agrarian Struggle in East Sumatra, 1947-1959*, terj. Bosco Carvallo. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Pratikno and Cornelis Lay. 1999. "Komnas Ham dan Ham di bawah Rejim Otoritarian". dalam *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (JSP)* 2 (3): 1 20. Yogyakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada.
- "Presiden Abdurrahman Wahid: Kembalikan 40 Persen Tanah PTP pada Rakyat". Kompas (Mei 24, 2000)
- Ruwiastuti, Maria Rita. 2000. *Sesat Pikir Politik Hukum Agraria : Membongkar Alas Penguasaan Negara atas Hak-Hak Adat*. Yogyakarta: INSIST Press-KPA.
- Sabatier, Paul. and Daniel Mazmanian. 1980. "The Implementation of Public Policy : A Framework of Analysis". dalam *Journal of Public Policy*.
- Schlager, Edella. and William Blomquist. 1996. "A Comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process". dalam *Political Research Quarterly* 49 (3): 651-672.
- Suhendar, Endang. 1997. *Petani dan Konflik Agraria*. Bandung: Akatiga.
- Thomas, John W. and Merilee S. Grindle. 1990. "After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries". dalam *World Development* 18 (8): 1118 - 1163. Great Britain: Pergamon Press.

- Tjondronegoro, Sediono M.P. 1999. *Sosiologi Agraria : Kumpulan Tulisan Terpilih*. Bandung: Akatiga.
- Toomela, Aaro. 1996. "How Culture Transforms Mind: A Process of Internalization". dalam *Culture & Psychology 2*: 285-305. London: Sage Publication.
- Wiradi, Gunawan. 2000. *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*. Yogyakarta: Insist Piess - KPA.