Penyunting: Mohamad Shohibuddin & M. Nazir Salim

Pembentukan Kebijakan REFORMA AGRARIA 2006-2007

Bunga Rampai Perdebatan

Kata Pengantar: Endriatmo Soetarto
Prolog: Soeryo Adiwibowo
Epilog: Noer Fauzi Rachman

SAINS
Sajogyo Institute

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

Lingkup Hak Cipta

Pasal 2 :

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana

Pasal 72 :

1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

PEMBENTUKAN KEBIJAKAN
REFORMA AGRARIA, 2006–2007
BUNGA RAMPAI PERDEBATAN

Penyunting:
Mohamad Shohibuddin
M. Nazir Salim

Kata Pengantar
Prof. Dr. Endriatmo Soetarto, M.A.

Diterbitkan atas Kerjasama
STPN PRESS dan Sajogyo Institute
2012

Pembentukan Kebijakan Reforma Agraria, 2006-2007:
Bunga Rampai Perdebatan
©2009 STPN Press, Yogyakarta

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia
oleh STPN Press, Desember 2012
Jl. Tata Bumi No. 5 Banyuraden, Gamping, Sleman
Yogyakarta, 55293
Tlp. (0274) 587239
Faxs: (0274) 587138

Bekerjasama dengan

Sajogyo Institute
Jl. Malabar 22 Bogor, Jawa Barat
Tlp/Faxs: (022) 8374048
E-mail: sains.press@gmail.com

Penyunting: Moh. Sohibuddin & M. Nazir S.
Layout: Laiq EL
Cover: Eja Art Design

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)
Pembentukan Kebijakan Reforma Agraria, 2006-2007:
Bunga Rampai Perdebatan
STPN, SAINS, 2012
xIii + 902 hlm.: 14 x 21 cm
ISBN : 978-602-7894-01-3

Kata Pengantar
KETUA SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL
Prof. Dr. Endriatmo Soetarto, MA

Bila membaca buku ini, sebagai dokumen yang merekam perjalanan Simposium Agraria Nasional untuk Pembentukan Kebijakan Pembaruan Agraria sebagaimana dimuat di dalamnya, maka ada simpul penting yang segera dapat kita tangkap yaitu gambaran apa dan siapa 'daya penentangnya' dan apa dan siapa 'daya yang mendambakan perubahan' atas gagasan Pembaruan Agraria itu. Tentu saja ada keletihan tersendiri jika kedua kekuatan ini ternyata tidak pernah mampu dan mau untuk menjalin dialog kritis membangun konsensus kolektif dan kemudian memasukkannya sebagai agenda prioritas pembangunan nasional. Dalam hal ini kita tentu tidak ingin terperangkap dalam debat tak kunjung putus antara pengusung keyakinan atas mitos-mitos ideologis 'neo-kolonialisme' dan 'neo-imperialisme' yang menyoal bagaimana Pembaruan Agraria sebaiknya mencegah atau menegasi ideologi yang menjadi lawan ter-

hadapnya. Dari cara pandang ini kita sulit menemukan jalan-jalan praktis apa dan bagaimana untuk menuju emansispasi dari penghisapan kapitalis. Namun sebaliknya kita pun akan sangat jengah manakala problema tentang urgensi Pembaruan Agraria hanya ditanggapi dalam tataran pragmatis dan teknis semata, sebagaimana kebanyakan birokrat mengajukannya dalam agenda kebijakan pembangunan (lihat pula, Mahasin, 1984).

Dalam konteks demikian barangkali ada baiknya bila Pembaruan Agraria kita letakkan sebagai masalah kebudayaan, atau dalam istilah Soedjatmoko (1984) disebutnya sebagai soal 'penyesuaian kreatif kepada dunia modern'. Layaknya organisme mahluk hidup, daya penentang perubahan tak lain sebagai 'kekuatan yang diperlukan untuk mempertahankan keutuhannya sendiri', dan daya ke arah perubahan yang tak lain sebagai 'hal yang diperlukan dalam penyesuaiannya terhadap masalah-masalah baru'. Keduanya sampai derajat tertentu sebenarnya merupakan penjelmaan daya hidup kebudayaan itu sendiri. Makin kuat integrasi kebudayaan, semakin kuat pula daya penentang perubahan. Sebaliknya, makin lemah integrasi kebudayaan semakin kuat pula daya ke arah perubahan. Di sini saya sepaham dengan pandangan tokoh intelektual besar (alm) Soedjatmoko bahwa setiap bangsa dalam sejarahnya senantiasa menghadapi benturan antara dua kekuatan yang berlawanan itu.

Namun semua itu tak harus kita lihat sebagai obyektivitas yang sama sekali lepas dari manusia. Sebab semuanya itu akan harus ditafsirkan dalam dunia makna manusia, malahan merupakan penjelmaan manusia. Suatu perubahan

pada satu bagian akan menyebabkan perubahan pada bagian-bagian lainnya secara sistemik. Bila ini diterima Pembaruan Agraria sebagai daya perubahan niscaya juga akan masuk sebagai unsur yang harus dicernakan dalam kebudayaan itu sendiri. Pembaruan Agraria tidak boleh diposisikan sebagai transplantasi unsur kebudayaan baru yang tambal sulam atau yang sering diperolokkan sebagai 'eklektisme murahan'.

Dalam konteks seperti itu yang menjadi amat krusial adalah bagaimana proses sosialisasi, internalisasi, dan enkulturasi (baca: proses edukasi) atas urgensi penataan agraria digencarkan penyelenggaraannya pada individu-individu anak-anak bangsa sehingga pada gilirannya mereka menjadi generasi penerus yang handal memainkan peran sentral dalam Pembaruan Agraria. Hal ini amat perlu dicamkan, karena kita pernah atau sedang merasakan bagaimana memprihatinkannya suatu bangsa besar seperti Indonesia dengan sumberdaya agraria yang melimpah tetapi mewarisi satu generasi yang 'buta agraria' *(agrarian illiteracy)*. Generasi ini adalah produk dari politik Orde Baru yang melarang anak-anak sekolah, pelajar, dan mahasiswa mempelajari masalah agraria dan bahkan oleh rezim ini pun kita tahu UUPA juga dipeti-eskan. Jadi sebagai kebutuhan mendasar gagasan dan praksis Pembaruan Agraria niscaya akan melibatkan keperluan perubahan pola pikir, pola sikap, dan 'pola tanggapan jiwa'. Perubahan-perubahan makro dalam masyarakat, tampaknya harus dimulai dari perubahan-perubahan mikro pada individu-individu anggota masyarakat, yakni dengan revolusi pandangan a-historis kepada pandangan yang historis (bandingkan, Mahasin, 1984).

Dalam ide seperti itu maka Sekolah Tinggi Pertanahan

Nasional (STPN) bertekad untuk bahu membahu melahirkan generasi baru yang 'melek agaria'. Untuk itu kampus ini tidak pernah lelah untuk terus menapaki arah baru menjadi pusat kegiatan ilmiah yang dinamis dan mampu memancarkan pengaruh yang kuat terhadap kemajuan pengetahuan (Pembaruan) Agraria.

Untuk itu semua kami pimpinan STPN menyampaikan penghargaan tinggi kepada rekan penyunting Moh. Shohibuddin dan M. Nazir Salim yang telah bekerja keras dengan tulus sehingga lahirlah buku tebal yang sangat berharga ini sebagai suatu dokumen ilmiah. Juga kepada staf di lingkungan STPN Press dan pihak lain yang tidak bisa disebutkan namanya satu per satu kami ucapkan banyak terima kasih atas kontribusinya sehingga buku ini dapat terbit. Selamat membaca dan meraih ilham untuk kemaslahatan masyarakat luas.

Yogyakarta, Desember 2012

DAFTAR ISI

Kata Pengantar Ketua STPN ~ v
Pengantar Penyunting: Pembentukan Kebijakan Reforma Agraria, 2006-2007 ~ xviii

Prolog: **PASANG SURUT DAN TANTANGAN REFORMA AGRARIA**
Oleh *Soeryo Adiwibowo (Institut Pertanian Bogor)* ~ xxxviii

Bagian I: Simposium Medan, 15 November 2006
"LANDASAN HISTORIS, POLITIK, HUKUM, SOSIAL DAN EKONOMI UNTUK PELAKSANAAN PROGRAM PEMBARUAN AGRARIA NASIONAL"

Kerangka Acuan Umum Simposium Agraria Nasional ~ 3
Kerangka Acuan Simposium Medan ~ 11
Sambutan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI ~ 17

Jastifikasi Historis, Kultural dan Sosial-Ekonomi bagi Pembaruan Agraria ~ 23

1. Kilas Sejarah Masalah Agraria
   Oleh *Andi Achdian (Onghokham Institute)* ~ 24
2. Perspektif Filosofis dan Sosio-Kultural atas Urgensi

Pembaruan Agraria
Oleh *Iwan Tjitradjaja (Universitas Indonesia)* ~ 29
3. "Socio-Economic Rationale bagi Reforma Agraria
Oleh *Gunawan Wiradi (Dewan Pakar Konsorsium Pembaruan Agraria)* ~ 35
4. Urgensi Pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional dalam Penyelesaian Konflik Keagrariaan di Tanah Air
Oleh *Satyawan Sunito (Institut Pertanian Bogor)* ~ 42
5. Mempertanyakan Posisi Sistem Tenurial Lokal dalam Pembaruan Agraria di Indonesia
Oleh *Myrna Safitri (Huma)* ~ 67
6. Urgensi Peran Ormas Tani dalam Gerakan Pembaruan Agraria: Pengalaman Lintas Negara
Oleh *Henry Saragih (Federasi Serikat Petani Indonesia) ~ 87*
7. Pengalaman Gerakan Petani Lampung dalam Inisiatif Pelaksanaan Pembaruan Agraria
Oleh *Fenta Peturun (Dewan Rakyat Lampung)* ~ 112

Landasan Politik dan Hukum Pelaksanaan Pembaruan Agraria ~ 119

8. Kerangka Politik bagi Pelaksanaan Pembaruan Agraria
Oleh *Bomer Pasaribu (Komisi IV DPR RI)* ~ 120
9. Urgensi Peneguhan UUPA dan Peraturan Pelaksanaannya untuk Mendukung Pelaksanaan Pembaruan Agraria
Oleh *Achmad Sodiki (Universitas Brawijaya)* ~ 144

Landasan Kebijakan Ekonomi Pelaksanaan Pembaruan Agraria ~ 155

10. Ekonomi Kerakyatan: Industrialisasi Pedesaan
Oleh *Taufik Sumawinata (Brighten Institute;*

NC Securities) ~ 156
11. Kebijakan Ekonomi bagi Pelaksanaan Pembaruan Agraria
    Oleh *Iman Sugema (Institut Pertanian Bogor)* ~ 165
12. Skema Kebijakan Keuangan untuk Mendukung
    Pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional
    Oleh *Hermanto Siregar (Brighten Institute)* ~ 171

Bagian II: Simposium Makassar, 4 Desember 2006
"STRATEGI IMPLEMENTASI PROGRAM PEMBARUAN AGRARIA NASIONAL"

Kerangka Acuan Simposium Makassar ~ 185
Sambutan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI ~ 190

Strategi Umum Pelaksanaan Pembaruan Agraria ~ 197

13. Kilas Balik Implementasi Pembaruan Agraria
    Oleh *Sediono MP Tjondronegoro (Profesor Emiritus Institut Pertanian Bogor)* ~ 198
14. Pembaruan Agraria Nasional dan Isu-isu Strategis
    Oleh *Yuswanda A. Temenggung (Deputi Bidang Pengaturan dan Penataan Pertanahan BPN RI)* ~ 218

Identifikasi Obyek dan Subyek Pembaruan Agraria Nasional ~ 223

15. Pembaruan Agraria: Obyek dan Penetapan Hak
    Oleh *Gunawan Sasmita (Direktur Landreform BPN RI)* ~ 224
16. Kebijakan Pemanfaatan Kawasan Hutan
    Oleh *Ali Arsyad (Kepala Badan Planologi Kehutanan, Departemen Kehutanan)* ~ 231

Dukungan Program Akses dan Lintas Sektor ~ 267

17. Program Dukungan Akses Paket Pembaruan Agraria
    Oleh *Harianto (Brighten Institute)* ~ 268

18. Kebijakan Pemanfaatan Lahan Sebagai Bagian Pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional
Makalah Pendukung: Rancangan Umum Perluasan Lahan Pertanian
Oleh *Suhartanto (Direktur Pengelolaan Lahan Departemen Pertanian)* ~ 283
19. Pengembangan Infrastruktur Fisik dalam Rangka Mendukung Program Pembaruan Agraria Nasional
Oleh *Sugimin Pranoto (Staf Ahli Menteri Pekerjaan Umum)* ~ 306

Dukungan Data dan Informasi ~ 337

20. Implementasi Reformasi Agraria dari Perspektif Dukungan Penyediaan Data dan Informasi Statistik
Oleh *Rusman Heriawan (Kepala Badan Pusat Statistik)* ~ 338

Partisipasi Masyarakat ~ 353

21. "Matang Atas Matang Bawah" (Prinsip Dasar dan Strategi Pelaksanaan Pembaruan Agraria Nasional)
Oleh *Usep Setiawan (Sekjen Konsorsium Pembaruan Agraria)* ~ 354
22. Peranan Organisasi Tani (Masyarakat Agraris) dalam Pembaruan Agraria
Oleh *Agustiana (Sekjen Serikat Petani Pasundan)* ~ 379

Peran Pemerintah Daerah dan Swasta ~ 389

23. Pemanfaatan Potensi Wilayah Pesisir Provinsi Sulawesi Selatan
Oleh *S. Ruslan (Kepala Bappeda Provinsi Sulawesi Selatan)* ~ 390
24. Gerakan Pembangunan Ekonomi Masyarakat (Gerbang Emas) Sulawesi Selatan: Suatu Pendekatan Pemasaran Produksi Melalui Kerangka Birokrasi

Oleh *Tim Sekretariat Gerbang Emas (Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan)* ~ 397
25. Reforma Agraria ala Siak
Oleh *Mardjan Ustha (Direktur SDM PTPN V)* ~ 425

Bagian III: Simposium Jakarta, 12 Desember 2006
"REVITALISASI KELEMBAGAAN UNTUK PELAKSANAAN PROGRAM PEMBARUAN AGRARIA NASIONAL"

Kerangka Acuan Simposium Jakarta ~ 431
Sambutan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI ~ 436

Urgensi Revitalisasi Kelembagaan ~ 334

26. Urgensi Revitalisasi Kelembagaan untuk Pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional: Perspektif Sosial
Oleh *Gumilar Rusliwa Soemantri (Universitas Indonesia)* ~ 444
27. Urgensi Revitalisasi Kelembagaan untuk Pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional: Perspektif Ekonomi
Oleh *Bustanul Arifin (Universitas Lampung)* ~ 451

Kerangka Acuan Revitalisasi Kelembagaan ~ 463

28. Perencanaan Pembangunan Ekonomi Nasional untuk Mendukung Pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional
Oleh *Bambang Prijambodo (Direktur Perencanaan Makro Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas)* ~ 464
29. Pembaruan Agraria Nasional di Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil
Oleh *Arif Satria (Institut Pertanian Bogor)* ~ 483
30. Kebijakan Agropolitan dan Reformasi Agraria di Pedesaan (Pengalaman di Gorontalo)
Oleh *Fadel Muhammad (Gubernur Provinsi Gorontalo)* ~ 495

Revitalisasi dan Sinergi Kelembagaan ~ 501

31. Urgensi Pembaruan Agraria dan Kesiapan Badan Pertanahan Nasional
    Oleh *Benny (Plh Deputi Bidang Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan Masyarakat BPN RI)* ~ 502
32. Pendidikan Tinggi Agraria: Bertemunya Cendekiawan-Teknokrat Merumuskan Masa Depan
    Makalah pendukung: Revitalisasi Tridharma Perguruan Tinggi dan Arah Baru Penelitian Pertanahan: Dukungan STPN terhadap Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN)
    Oleh *Endriatmo Soetarto (Ketua Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional BPN RI)* ~ 515
33. Kelembagaan untuk Delivery System dalam Pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional: Peran Departemen Kehutanan
    Oleh *Iman Santoso (Sekretaris Badan Planologi Kehutanan)* ~ 535
34. Kelembagaan untuk Delivery System dalam Pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional: Peran Departemen Pertanian
    Oleh *Ahmad Suryana dan Erizal Jamal (Badan Penelitian dan Pengembangan, Departemen Pertanian)* ~ 543
35. Reformasi Agraria: Konsolidasi dan Transformasi Ekonomi Perdesaan
    Makalah Pendukung: Sinergi BUMN Mendukung Ketahanan Pangan
    Oleh *Agus Pakpahan (Deputi Usaha Agroindustri, Kehutanan, Kertas, Percetakan dan Penerbitan, Kementerian BUMN)* ~ 574
36. Kebijakan Perbankan dalam Mendukung

Pembaharuan Agraria
Oleh *Bunasor Sanim (Komisaris PT Bank Rakyat Indonesia)* ~ 608

Bagian IV: **PROSES PERUMUSAN HASIL-HASIL SIMPOSIUM AGRARIA NASIONAL DAN USULAN KERANGKA KEBIJAKAN PROGRAM PEMBARUAN AGRARIA NASIONAL**

Kerangka Acuan Lokakarya ~ 613

Pemaparan Rancangan Awal Program Pembaruan Agraria Nasional ~ 619

1. PPAN: Latar Belakang, Tujuan, Landasan Konstitusional, Perkiraan Dampak dan Pembiayaan
   Oleh: *Hermanto Siregar (Staf Khusus Kepala BPN) dan Harianto (Brighten Institute)* ~ 620
2. Simulasi Kebutuhan Dana Program Landreform+ dan Alternatif Strategi Landreform+
   Oleh: *Taufik Sumawinata (Brighten Institute)* ~ 631

Masukan Kalangan Civil Society untuk Perumusan Program Pembaruan Agraria Nasional ~ 639

1. Poin-Poin Usulan Reforma Agraria
   Oleh *Daniel Hutagalung (Perhimpunan Pendidikan Demokrasi)* ~ 640
2. Catatan-catatan Tambahan untuk Program Pembaruan Agraria Nasional
   Oleh *Dadang Juliantara* ~ 645
3. Kertas Posisi terhadap Program Pembaruan Agraria Nasional
   Oleh *Petani Mandiri, AGRA, FSPI, STN, DTI, AMAN, API, KRKP, SBD, PBHI, KPA, UPC, Pergerakan, Pokja-*

PA-PSDA, Walhi, HuMA, RACA, FWI, JKPP ~ 648
4. Pandangan dan Sikap Federasi Serikat Petani lndonesia (FSPI) Tentang Program Pembaruan Agraria Nasional
   Oleh *Federasi Serikat Petani Indonesia* ~ 660
5. Pandangan Serikat Tani Nasional (STN) atas Program Pembaruan Agraria Nasional Pemerintahan SBY- JK
   Oleh *Serikat Tani Nasional* ~ 665

Perumusan Hasil-hasil Simposium dan Usulan Kerangka Kebijakan Program Pembaruan Agraria Nasional ~ 669

1. Hasil Lokakarya Yogyakarta ~ 670
2. Rumusan Final Usulan Kerangka Kebijakan Program Pembaruan Agraria Nasional ~ 688

Bagian V: **RUMUSAN PROGRAM PEMBARUAN AGRARIA NASIONAL (PPAN)** ~ 709

1. Paparan Kepala BPN RI pada Rapat Terbatas dalam Rangka Pelaksanaan Reforma Agraria, 22 Mei 2007
   Oleh *Joyo Winoto (Kepala BPN)* ~ 710
2. Reforma Agraria dan Keadilan Sosial:
   Orasi Peringatan Dies Natalis Institut Pertanian Bogor, 1 September 2007
   Oleh *Joyo Winoto (Kepala BPN)* ~ 754

Bagian VI: **PANDANGAN KALANGAN MASYARAKAT SIPIL TERHADAP PROGRAM PEMBARUAN AGRARIA NASIONAL (PPAN)**

1. Reforma Agraria untuk Keadilan Sosial dan Kesejahteraan Rakyat: Pelaksanaannya di Masa Lalu dan Revitalisasinya Pada Saat Ini

Oleh *Moh. Shohibuddin (Brighten Institute; Sajogyo Institute)* ~ 790
2. Aspek Keadilan dalam Reforma Agraria
Oleh *Robertus Robet (Perhimpunan Pendidikan Demokrasi)* ~ 830
3. Momentum Baru Reforma Agraria?
Oleh *Usep Setiawan (Sekjen Konsorsium Pembaruan Agraria)* ~ 836
4. Fajar Reforma Agraria di Indonesia? Dari Agenda Petani ke Agenda Bangsa
Oleh *Noer Fauzi (PhD Candidate UC, Berkeley)* ~ 840
5. Bagi-bagi Lahan 22 Juta Hektar: Menuju Pasar Tanah, Tanam Paksa, atau Konflik Horisontal?
Oleh *Torry Kuswardono (WALHI)* ~ 852
6. Reforma Agraria untuk Indonesia: Pandangan Kritis tentang Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) atau Redistribusi Tanah ala Pemerintahan SBY
Oleh *Dianto Bachriadi (Pergerakan, Bandung)* ~ 860
7. Di Balik Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN)
Oleh *Iwan Nurdin (Koordinator Advokasi Kebijakan, Konsorsium Pembaruan Agraria)* ~ 882

Epilog: **QUO VADIS PROGRAM PEMBARUAN AGRARIA NASIONAL?**
Oleh *Noer Fauzi Rachman (Direktur Eksekutif Sajogyo Institute)* ~ 896

Tentang Penyunting ~ 902

Pengantar Penyunting
PEMBENTUKAN KEBIJAKAN REFORMA AGRARIA, 2006-2007

Mohamad Shohibuddin

Setelah lama diingkari dan dipandang dengan penuh curiga, agenda reforma agraria akhirnya masuk kembali menjadi kebijakan pemerintah nasional semenjak paroh terakhir dekade pertama Abad XXI. Dijanjikan dalam visi, misi dan program pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla pada saat Pemilihan Presiden tahun 2004, agenda ini kemudian dicantumkan secara resmi dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2005-2010 (Perpes No. 7 Tahun 2005). Selanjutnya, ia ditegaskan lagi dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025 (UU No. 17 Tahun 2007). Secara kelembagaan, Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai lembaga pemerintah yang menjalankan tugas di bidang pertanahan juga diperbarui dasar hukumnya melalui Perpres No. 10 Tahun 2006. Perpres ini memperkuat mandat dan fungsi lembaga ini, termasuk untuk

menjalankan program pembaruan agraria nasional.

Perkembangan di atas kian melambungkan harapan akan menyingsingnya "fajar kebangkitan reforma agraria" di Indonesia memasuki Abad XXI (Fauzi 2007). Jika selama periode Orde Baru tuntutan atas akses tanah seolah identik dengan agenda perjuangan petani, maka tumbangnya rezim otoriter ini pada Mei 1998, disusul dengan desakan pelaksanaan reformasi total di segala bidang, telah menyediakan satu "struktur kesempatan politik" baru bagi aktor-aktor non-negara untuk melakukan perubahan, termasuk bagi kalangan pejuang agraria.

Berbagai kelompok gerakan rakyat pedesaan di tingkat akar rumput berhasil memanfaatkan kesempatan politik yang terbuka ini dengan melancarkan aksi-aksi pendudukan dan penggarapan atas tanah-tanah yang sebelumnya merupakan bagian konsesi perkebunan dan kehutanan milik perusahaan pemerintah dan swasta. Faktor kesempatan politik ini pula yang memungkinkan diangkutnya agenda perjuangan akses atas tanah dan redistribusi kekayaan ke dalam arena-arena pembuatan kebijakan publik di tingkat lokal maupun nasional (Rachman 2012). Keluarnya TAP MPR No. IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam—yang disambut para aktivis gerakan agraria dengan pandangan pro dan kontra itu (Lucas & Warren 2003)—adalah salah satu contoh hasil perjuangan aktor-aktor non-negara memanfaatkan struktur kesempatan politik yang terbuka ini.

Dengan Joyo Winoto diangkat jadi Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN), dan menyatakan komitmennya menjalankan reforma agraria, maka agenda yang selama

rezim Orde Baru dihidupkan oleh kaum tani dan para pendukungnya itu mendapatkan resonansinya di aras kebijakan pemerintah. Momentum awalnya adalah Rapat Terbatas Presiden SBY dengan Menteri Kehutanan, Menteri Pertanian dan Kepala Badan Pertanahan Nasional pada tanggal 28 September 2006. Dalam rapat ini Presiden SBY memutuskan untuk mengalokasikan 8,15 juta hektar tanah yang berasal dari hutan konversi dan tersebar di 17 provinsi untuk diredistribusikan kepada rakyat melalui kebijakan reforma agraria.

Menindaklanjuti keputusan Presiden SBY ini, BPN di bawah kepemimpinan Joyo Winoto segera melakukan konsolidasi internal serta menggalang dukungan politik untuk penyusunan kebijakan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) dan langkah-langkah pelaksanaannya. Sepanjang bulan November-Desember 2006, tiga Simposium Agraria berskala nasional juga diselenggarakan oleh BPN di Medan, Makassar dan Jakarta dengan dukungan dari Brighten Institute, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) dan Lembaga Pengkajian Pertanahan Indonesia (LPPI).[1] Selain untuk menjaring masukan dan aspirasi publik, rangkaian simposium itu secara politik juga diarahkan untuk mendorong kesadaran masyarakat luas, menggalang dukungan dan kerjasama multi-pihak, serta mewujudkan komitmen

---

[1] Brighten Institute adalah lembaga *think tank* kebijakan pembangunan yang merumuskan visi, misi dan program SBY-JK 2004-2009. Lembaga ini berperan penting dalam memasukkan agenda reforma agraria ke dalam dokumen tersebut. STPN adalah sekolah kedinasan di bawah BPN yang mendidik dan mengkader calon-calon birokrat pertanahan. KPA adalah koalisi LSM dan organisasi tani yang didirikan pada tahun 1995 untuk

politik dan konsensus nasional mengenai pentingnya menjalankan amanat reforma agraria secara sungguh-sungguh, sinergis, terpadu dan berkelanjutan.

Pada Januari 2007, Presiden SBY dalam pidato awal tahunnya secara eksplisit menyatakan bahwa *"Program Reforma Agraria … secara bertahap … akan dilaksanakan mulai tahun 2007 ini. Langkah itu dilakukan dengan mengalokasikan tanah bagi rakyat termiskin yang berasal dari hutan konversi dan tanah lain yang menurut hukum pertanahan kita boleh diperuntukkan bagi kepentingan rakyat."* Pidato Presiden ini menunjukkan adanya *political will* pemerintah untuk menjalankan agenda reforma agraria.

Pada awalnya direncanakan Presiden SBY akan mencanangkan program reforma agraria ini secara nasional di Kabupaten Blitar, Jawa Timur. Dalam rangka itu, pada tanggal 22 Mei 2007 Kepala BPN menyampaikan paparan pada Rapat Terbatas di Kantor Kepresidenan mengenai hasil penyusunan kebijakan PPAN dan langkah-langkah yang telah dilakukan BPN untuk persiapan pelaksanaannya, serta koordinasi yang dilakukannya dengan berbagai instansi pemerintah.[2] Dalam kesempatan yang sama Kepala BPN

---

mengembangkan studi-studi kritis atas kebijakan pemerintah, melakukan advokasi kebijakan di bidang agraria, dan mempromosikan *land reform by leverage*. LPPI adalah lembaga yang saat itu baru saja didirikan oleh sejumlah orang dengan beragam latar belakang: mantan pejabat agraria, praktisi notaris pertanahan, akademisi, dan aktivis agraria.

[2] Selain dengan Departemen Kehutanan dan Pertanian, selama bulan Februari-April 2007 Kepala BPN telah melakukan road show ke sejumlah lembaga pemerintah untuk mengonsultasikan dan mengoordinasikan rencana pelaksanaan PPAN, di antaranya Bappenas (7 Februari 2007), Mahkamah Agung (8 Februari 2007), Kejaksaan Agung (9 Februari 2007),

juga melaporkan kesiapan kegiatan "Pencanangan Pelaksanaan Reforma Agraria untuk Mewujudkan Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat" yang akan bertempat di Desa Gadungan, Kecamatan Gandusari, Kabupaten Blitar. Pencanangan itu akan ditandai dengan penyerahan sertipikat redistribusi tanah oleh Presiden SBY kepada perwakilan 12.001 keluarga petani yang berasal dari 27 Dusun, 9 Desa, 5 Kecamatan di Kabupaten Blitar. Akan tetapi, pencanangan pelaksanaan reforma agraria secara nasional itu kemudian mendadak dibatalkan pelaksanaannya, sebagian karena sejumlah eksponen, termasuk pejabat yang menentukan agenda Presiden di kantor Sekretariat Kabinet, tidak setuju dengan pencanangan ini, dan akhirnya tidak pernah dilaksanakan hingga sekarang.

***

Tidak kunjung dilaksanakannya pencanangan reforma agraria oleh Presiden, kepala pemerintahan nasional, setelah pembatalan rencana kegiatan tersebut di Kabupaten Blitar pada dasarnya mengindikasikan bahwa di tubuh pemerintah sendiri terjadi ketegangan, friksi dan fragmentasi pandangan dalam menyikapi agenda reforma agraria. Di pihak

---

Menko Kesra (27 Februari 2007), Departemen Pertahanan (1 Maret 2007), Badan Intelijen Negara (8 Maret 2007), Departemen Keuangan (20 Maret 2007), Menko Perekonomian (28 Maret 2007), Dewan Ketahanan Nasional (4 April 2007), dan juga Kepala Polri dan Panglima TNI. Selain langkah-langkah koordinasi itu, diselenggarakan pula forum sosialisasi PPAN kepada pemerintah dan stakeholders di daerah oleh BPN. Forum sosialisasi ini diselenggarakan sebanyak dua kali, yaitu masing-masing untuk Indonesia Timur (5-7 Maret 2007) dan Indonesia Barat (13-15 Maret 2007).

lain, di kalangan aktivis gerakan agraria hal serupa ternyata juga terjadi. Sebagian pihak, seperti pimpinan Konsorsium Pembaruan Agraria, menanggapi inisiatif politik pemerintah ini secara antusias dengan melihatnya sebagai satu kesempatan politik baru yang harus dimanfaatkan secara optimal. Sebagian yang lain sejak awal telah menyikapi rencana pemerintah ini dengan pesimistis dan memilih mengambil posisi yang berseberangan (misalnya, Bachriadi 2007).

Refleksi Akhir Tahun 2007 KPA, misalnya, diisi dengan presentasi salah satu mantan pimpinannya[3] yang menyambut rencana pemerintah ini sebagai perkembangan positif kebijakan reforma agraria "Dari Agenda Petani ke Agenda Bangsa". Perkembangan ini juga dilihat sebagai bagian dari fenomena mondial kebangkitan agenda reforma agraria di awal Abad XXI yang dihidupkan kembali oleh sejumlah kondisi obyektif global (selengkapnya, lihat Fauzi 2007). Meski demikian, sambutan antusias tersebut tidak urung disertai pula dengan kritik mengenai kemanjuran dari agenda ini.[4]

Sementara itu, pihak yang menentang mengemukakan sejumlah keberatan prinsipil terhadap reforma agraria versi pemerintah ini. Di antaranya, program reforma agraria ini dijalankan hanya sebagai urusan teknis sehingga ia sebangun

---

[3] Mantan pimpinan KPA tersebut adalah Noer Fauzi yang pernah menjabat sebagai Ketua Badan Pelaksana Konsorsium Pembaruan Agraria pada tahun 1995-2002. Judul lengkap pidato refleksi akhir tahunnya itu adalah "Fajar Reforma Agraria di Indonesia? Dari Agenda Petani Ke Agenda Bangsa".

[4] Pada kesempatan yang berbeda, ia menyebut pelaksanaan PPAN ini "bagai menyediakan kelambu untuk mengatasi wabah malaria" (Fauzi 2008:20).

dengan proyek administrasi pertanahan. Program tersebut juga tidak berkeinginan kuat untuk merombak ketimpangan struktur agraria yang ada dengan memfokuskan pada tanah negara dan menghindari tanah-tanah di mana terjadi konflik agraria. Lebih lanjut, program tersebut tidak terlepas dari kerangka Bank Dunia yang mengarah pada proses liberalisasi pertanahan (lihat Bachriadi 2007 untuk uraian yang lebih terinci).

Debat internal di kalangan aktivis gerakan agraria ini dan spektrum keragaman pandangan yang ada di dalamnya dengan padat telah direkam oleh Nurdin (2007).[5] Muara dari perdebatan ini salah satunya adalah keputusan taktis yang diambil oleh satu kelompok gerakan agraria—dalam hal ini KPA—untuk melakukan apa yang disebut sebagai "kolaborasi kritis"[6] bersama BPN di sepanjang proses kebijakan PPAN: yakni, sejak proses substantif penyusunan kebijakannya hingga tahap teknis pelaksanaannya. Nurdin mencatat lima langkah penting yang bisa dilakukan gerakan agraria melalui strategi "kolaborasi kritis" bersama BPN dengan memanfaatkan peluang politik yang disediakan oleh kebijakan PPAN ini: (1) melakukan pendataan secara akurat

---

[5] Tulisan Iwan Nurdin ini dimuat dalam Bagian VI buku ini. Iwan Nurdin adalah Koordinator Advokasi Kebijakan, Konsorsium Pembaruan Agraria

[6] Istilah "kolaborasi kritis" ini tidak ditemukan dalam tulisan Nurdin (2007), namun ia dipakai luas dalam berbagai diskusi maupun dokumen-dokumen yang muncul belakangan untuk menjelaskan pilihan langkah taktis semacam ini. Puncak dari strategi "kolaborasi kritis" ini adalah kesediaan Ketua Dewan Nasional KPA, Usep Setiawan, diangkat sebagai Staf Khusus Kepala BPN. Untuk uraian lebih lanjut mengenai strategi "kolaborasi kritis" yang dijalankan KPA dan peran khusus Usep Setiawan di dalamnya, lihat Rachman (2010).

atas wilayah penguasaan dan pengelolaan, wilayah klaim, rencana-rencana tata kuasa, tata kelola, dan tata produksi, dan rencana tata wilayah masyarakat sekaligus pendataan subjek secara jelas; (2) menyusun dan mempraktikkan model pembaruan agraria yang disepakati oleh organisasi rakyat dengan dipandu oleh prinsip-prinsip kolektivitas dan berkeadilan; (3) melakukan dialog intensif, hingga perjuangan aksi-aksi terbuka, dalam wadah implementasi PPAN kepada pemerintah agar dapat mengimplementasikan model pembaruan agraria versi rakyat pada wilayah-wilayah yang selama ini telah diduduki sekaligus perlindungan legalnya; (4) melakukan promosi keberhasilan pembaruan agraria versi rakyat agar diadopsi secara nasional dalam program PPAN; (5) membentuk jaringan kerja untuk memonitor implementasi PPAN pada level wilayah dan melaporkan keberhasilan maupun kegagalan implementasinya kepada pusat-pusat koordinasi jaringan kerja di wilayah dan nasional.

Nurdin menegaskan, dengan pemahaman "kolaborasi kritis" semacam ini maka pengawalan dan keterlibatan organisasi gerakan agraria dalam kebijakan PPAN bukanlah sebuah keterlibatan dan pengawalan yang tanpa kekritisan, mulai dari sisi substansi hingga implementasi. Pilihan ini justru bersifat strategis karena menempatkan PPAN sebagai salah satu kesempatan politik yang dapat "membuka peluang politik lebih luas bagi dijalankannya pembaruan agraria sejati dan membuka peluang dalam memperjuangkan objek-objek pembaruan agraria yang lain dari yang ditawarkan semata-mata oleh pemerintah selama ini".

***

Sketsa singkat perjalanan kebijakan reforma agraria di awal masa pemerintahan SBY-JK di atas (2006-2007) mencerminkan fase formatif dari satu periode di mana bukan saja kebijakan PPAN dinegosiasikan, dirumuskan dan direncanakan, serta akhirnya dibakukan. Lebih dari itu, juga satu periode di mana agenda reforma agraria tampil kembali menjadi *master frame* bagi BPN di bawah kepemimpinan Joyo Winoto (2005-2012). Sebagai *master frame*, agenda reforma agraria menjadi tema pengikat dan penggerak dalam upaya-upaya BPN untuk: merumuskan ulang filosofi dan prinsip pertanahan dalam kerangka ideologi kebangsaan, mengembangkan politik dan kebijakan pertanahan yang bervisi kerakyatan, serta merevitalisasi eksistensi dan peran kelembagaan.

Rachman (2012) mencatat lima usaha penting terkait agenda reforma agraria yang berhasil dijalankan BPN di bawah kepemimpinan Joyo Winoto ini. *Pertama*, memperbarui dasar hukum BPN yang memperkuat eksistensi serta mandatnya dalam menjalankan program reforma agraria; menetapkan empat prinsip pertanahan menggantikan "catur tertib pertanahan"; melakukan pembaruan kelembagaan BPN, termasuk reformasi birokrasi. *Kedua*, menyetop upaya revisi UUPA dan memperkuat kembali signifikansinya sebagai dasar penataan politik dan hukum pertanahan, termasuk untuk legislasi baru reforma agraria (yakni RPP tentang Reforma Agraria dan PP tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar). *Ketiga*, menghilangkan sensitivitas pejabat pemerintah dan lembaga negara terhadap land reform sebagai agenda komunis; dan sebaliknya, menanamkan kesadaran "Reforma Agraria sebagai Mandat Kon-

stitusi, Hukum dan Politik.

Keempat, mempopulerkan rumus "Reforma Agraria = Asset Reform + Access Reform", yakni redistribusi tanah disertai paket asistensi dan fasilitasi untuk memaksimumkan manfaat tanah secara berkelanjutan. *Kelima*, merancang dan menjalankan PPAN yang mengagendakan redistribusi tanah pada tiga jenis objek: (i) 1,1 juta hektar dari berbagai tipe "tanah negara" yang berada langsung di bawah jurisdiksi BPN; (ii) 8,15 juta hektar tanah dalam kategori "hutan produksi konversi", bagian dari kawasan hutan yang dapat dikeluarkan dari kawasan hutan untuk tujuan non-kehutanan, di bawah jurisdiksi Departemen Kehutanan; dan (iii) lebih dari 7 juta hektar "tanah-tanah terlantar" yang berada di bawah jurisdiksi BPN.

***

Buku bunga rampai ini hendak menunjukkan bahwa periode 2006-2007 ini memiliki arti yang sangat penting secara historis karena menggambarkan proses-proses kebijakan seputar agenda reforma agraria yang ditandai dengan perdebatan, tarik menarik kepentingan dan negosiasi di antara berbagai pihak. Fase formatif yang singkat itu juga merupakan jendela untuk menelisik lebih dalam "kemungkinan-kemungkinan konjungtural" yang tersedia dan sekaligus "batas-batas struktural" yang menghadang, baik bagi aktor-aktor reformis di tubuh negara maupun kalangan gerakan agraria dalam proses "kolabarosi kritis" mereka di sepanjang perjalanan Program Pembaruan Agraria Nasional.[7]

---

[7] Untuk teoretisasi atas interaksi yang saling menguatkan di antara aktor-aktor reformis di tubuh negara dengan kalangan gerakan sosial

Buku yang ada di hadapan sidang pembaca ini sengaja disusun untuk mendokumentasikan dan menghadirkan kembali karya-karya tulis yang berasal dari periode formatif 2006-2007 ini. Karya-karya yang dipilih mewakili spektrum kelompok sosial yang beragam dan yang secara langsung melibatkan diri dalam usulan, perdebatan dan negosiasi seputar proses-proses kebijakan reforma agraria. Sumber dari mana karya-karya tulis itu diambil, diseleksi dan kemudian dihimpun dalam buku ini juga beraneka sebagaimana dijelaskan sebagai berikut.

Sumber pertama adalah rangkaian Simposium Agraria Nasional yang berlangsung sepanjang bulan November-Desember 2006 yang disinggung di atas. Berbagai makalah dan presentasi yang disajikan dan didebatkan dalam rangkaian simposium agraria ini mewakili perspektif beragam kalangan: anggota legislatif, badan-badan pemerintahan di pusat, pemerintah daerah, LSM agraria, serikat tani, lembaga riset dan *think tank*, akademisi perguruan tinggi, pelaku bisnis, di samping pejabat BPN sendiri. Membaca bahan-bahan ini, terutama yang berasal dari badan-badan pemerintah di pusat, siapapun dapat menemukan ketegangan dan penyikapan strategis yang diambil elemen-elemen di tubuh pemerintah sendiri di dalam merespon agenda reforma agraria dan mereposisi kepentingan sektoral lembaganya.

Sumber yang kedua adalah bahan-bahan yang dipresentasikan, diedarkan dan didiskusikan dalam dua forum pembahasan dan perumusan hasil-hasil seri Simposium Agraria

---

dalam arena proses kebijakan reforma agraria dan pelaksanaannya, lihat Borras (2007)

Nasional. Forum yang pertama adalah Roundtable Discussion yang diselenggarakan pada 14 Desember 2006 di Kampus Institut Pertanian Bogor (dengan tuan rumah Pusat Kajian Agraria IPB). Sedangkan forum kedua adalah Lokakarya Perumusan Hasil-hasil Simposium Agraria Nasional di Kaliurang, Yogyakarta pada 17-18 Desember 2006 (dengan tuan rumah STPN). Bahan-bahan yang beredar dalam kedua forum tersebut mencakup: rangkuman materi-materi tiga simposium terdahulu (bahan ini tidak dimasukkan dalam buku ini), bahan presentasi dari pejabat BPN dan peneliti Brighten mengenai rancangan awal PPAN, dan bahan-bahan yang berasal dari kalangan gerakan sosial. Yang terakhir ini mencakup kertas posisi sejumlah organisasi serta sejumlah masukan dari perorangan. Kesemua bahan ini, berikut rumusan final hasil-hasil simposium agraria yang dihasilkan dari kedua forum di atas, merupakan sumber kedua yang dipilih untuk dihimpun dalam buku ini.

Apabila kedua sumber terdahulu menggambarkan proses-proses perdebatan yang mengantarkan pada perumusan PPAN, maka untuk *sumber ketiga* sengaja dipilih bahan yang mewakili rumusan PPAN itu sendiri sebagaimana diformulasikan oleh BPN. Untuk itu, sumber yang ketiga ini dipilih dari presentasi dan pidato Kepala BPN sendiri. Ada dua bahan yang dipilih dari sumber ini. Pertama adalah presentasi Kepala BPN pada Rapat Terbatas di Kantor Kepresidenan tanggal 22 Mei 2007, dalam kesempatan mana rumusan kebijakan reforma agraria secara resmi disampaikan kepada Presiden SBY. Kedua, orasi ilmiah Kepala BPN pada Peringatan Dies Natalis IPB pada 1 September 2007. Dalam

orasi ini konsepsi PPAN yang sedang disiapkan BPN dielaborasi lebih mendalam dan analitis, yakni ditempatkan dalam konteks pemenuhan atas cita-cita keadilan sosial, kritik terhadap *colonial mode of development*, maupun sebagai bentuk kebijakan pembangunan yang mendasar.

Sumber keempat, dan yang terakhir, adalah tulisan-tulisan di luar tiga simposium dan dua forum yang disebutkan terdahulu, namun ditulis pada periode yang sama (2006-2007), dan berasal dari mereka yang secara sadar memilih berbagai cara, pendekatan dan metode yang berlainan untuk turut mempengaruhi kebijakan reforma agraria yang sedang disiapkan oleh pemerintah. Tulisan-tulisan dari sumber terakhir ini dipilih untuk bisa mewakili keragaman nuansa dalam memandang kebijakan pemerintah ini: mulai dari tulisan yang bernada cukup positif dan menaruh harapan besar terhadap apa yang dipandang sebagai awal bersemainya *political will* pemerintah untuk menjalankan reforma agraria; lantas tulisan yang secara strategis menganggapnya sebagai satu peluang politik baru yang, kendati tidak sepenuhnya ideal, dapat dimanfaatkan untuk mendorong agenda reforma agraria yang sejati; hingga tulisan yang bernada sama sekali skeptis terhadap apa yang dianggap sebagai reforma agraria palsu. Meskipun semua tulisan yang dipilih dari sumber ini sama-sama mempostulatkan peran sentral pemerintah dalam pelaksanaan reforma agraria, namun nuansa pandangan di atas memperlihatkan posisi khusus masing-masing penulisnya pada momen konjungtural saat itu, dan jenis *engagement* apa yang mereka lakukan di dalam proses-proses kebijakan yang sedang berlangsung. Dengan demikian, jenis tulisan ini dapat memberikan aspek informasi yang lain

dalam memahami dinamika interaksi negara dan masyarakat sipil dalam rezim demokrasi liberal yang tengah berlangsung.

***

Sumber-sumber tulisan yang disebut di atas secara substantif mengisi buku suntingan ini dan sekaligus membentuk sistematika penyusunannya. Secara keseluruhan buku ini disusun menjadi enam bagian sebagaimana diuraikan berikut. Setelah **Kata Pengantar** ini, buku bunga rampai ini akan diawali dengan **Prolog** yang ditulis oleh Dr. Soeryo Adiwibowo, staf pengajar Fakultas Ekologi Manusia, Institut Pertanian Bogor (IPB). Sebagai Staf Khusus Kepala BPN RI pada masa kepemimpinan Joyo Winoto, prolog dari Dr. Soeryo Adiwibowo ini memberikan perspektif dari dalam mengenai dinamika perjalanan kebijakan PPAN.

Seri Simposium Agraria Nasional di Medan, Makassar dan Jakarta yang mengangkat topik yang berlainan akan mengisi tiga bagian pertama buku ini. **Bagian I**, yang berasal dari simposium agraria pertama di Medan (15 November 2006), membahas topik *"Landasan Historis, Politik, Hukum, Sosial dan Ekonomi untuk Pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional"*. Ada tiga pokok bahasan yang dibicarakan di sini, yakni: (i) jastifikasi historis, kultural dan sosial-ekonomi bagi pembaruan agraria; (ii) landasan politik dan hukum pelaksanaan pembaruan agraria; dan (iii) landasan kebijakan ekonomi pelaksanaan pembaruan agraria.

Bagian II, yang berasal dari simposium agraria kedua (Makassar, 4 Desember 2006), membahas topik *"Strategi Implementasi Program Pembaruan Agraria Nasional"*. Di dalamnya ada enam pokok bahasan yang diangkat, yakni (i) stra-

tegi umum pelaksanaan pembaruan agraria; (ii) identifikasi obyek dan subyek pembaruan agraria nasional; (iii) dukungan program akses dan lintas sektor. Selanjutnya, (iv) dukungan data dan informasi; (v) partisipasi masyarakat; dan (vi) peran pemerintah dan swasta.

Bagian III, yang berasal dari simposium agraria terakhir di Jakarta (12 Desember 2006), membahas topik *"Revitalisasi Kelembagaan untuk Pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional"*. Pada bagian ini terdapat tiga pokok bahasan sebagai berikut: (i) urgensi revitalisasi kelembagaan; (ii) kerangka acuan revitalisasi kelembagaan; dan (iii) revitalisasi dan sinergi kelembagaan. Di setiap permulaan Bagian I hingga III ini akan dibuka dengan kerangka acuan simposium dan sambutan Kepala BPN yang memberi arah dan perspektif pada masing-masing topik pembahasan.

Bagian IV yang berasal dari dua forum pembahasan hasil-hasil simposium berisikan bahan-bahan yang diedarkan dan didiskusikan dalam rangka menyusun usulan kerangka kebijakan reforma agraria kepada pimpinan BPN. Bagian ini pada dasarnya terdiri atas tiga jenis materi, yakni: (i) dua presentasi mengenai rancangan awal PPAN yang disampaikan pejabat BPN dan peneliti Brighten Institute; (ii) lima bahan masukan yang disampaikan kalangan gerakan sosial, baik dari perorangan maupun organisasi; dan (iii) hasil perumusan usulan kerangka kebijakan reforma agraria. Pada permulaan bagian ini juga akan dibuka terlebih dulu dengan kerangka acuan kegiatan lokakarya.

Bagian V berisi dua naskah yang mencerminkan rumusan resmi PPAN yang dihasilkan BPN pada periode awal pelaksanaan kebijakan reforma agraria. Dua naskah tersebut

adalah paparan Kepala BPN pada Sidang Terbatas di Kantor Kepresidenan tanggal 22 Mei 2007 dan orasi ilmiah Kepala BPN pada Peringatan Dies Natalis IPB tanggal 1 September 2007.

Tujuh tulisan tanggapan terhadap kebijakan reforma agraria versi pemerintah ini membentuk **Bagian VI** dari buku ini. Ditulis oleh penulis dengan latar belakang yang berbeda, ketujuh tulisan ini dapat dianggap mewakili keragaman pandangan terhadap PPAN yang muncul saat itu, mulai dari yang bernada apresiatif, kritis hingga skeptis. Bagian ini sekaligus merupakan bagian terakhir dari buku ini.

Sebagai penutup, buku ini dipungkasi dengan **Epilog** yang ditulis oleh Noer Fauzi Rachman. Secara singkat dan padat, bagian epilog ini menguraikan trajektori perjalanan PPAN setelah tahap fase formatif ini (2006-2007) hingga saat kepemimpinan Joyo Winoto di BPN berakhir (pertengahan 2012). Kepemimpinan progresif Joyo Winoto telah berhasil mengupayakan banyak hal penting dalam kaitan dengan kebijakan reforma agraria (lihat Rachman 2012). Namun, tanpa dukungan politik yang riil dari pucuk pimpinan nasional dan kekuatan politik di parlemen, maka kemajuan agenda reforma agraria secara nyata masih jauh dari yang diharapkan. Apa yang terjadi adalah BPN yang terkucil dalam lingkungan ego-sektoral dari badan-badan pemerintah lain; reforma agraria yang menjadi urusan teknis BPN semata, alih-alih menjadi sebuah agenda nasional; proses legislasi PP Reforma Agraria yang berjalan di tempat; dan pelaksanaan redistribusi tanah terjebak pada legalisasi asset semata. Pada saat yang sama, tidak ada kemauan kuat dari Presiden SBY untuk mensinergikan badan-badan

pemerintah agar berkomitmen menjalankan agenda reforma agraria secara sinergis dan terpadu.

***

Seperti telah dikemukakan di atas, buku ini sengaja dihadirkan untuk merekam perdebatan dan proses sosial yang berlangsung pada fase formatif pelaksanaan kebijakan reforma agraria di tanah air. Meski demikian, dalam praktiknya, kebijakan reforma agraria yang dijalankan oleh BPN pada masa-masa berikutnya tidaklah selalu mengikuti jalur linier seperti yang telah direncanakan itu. Alih-alih, kebijakan itu harus menghadapi jalan yang berkelok-kelok; membentur lingkungan politik, sosial dan ekonomi yang tidak suportif; mengalami pembiasan baik pada tataran konsepsi maupun implementasi; bahkan tidak jarang berujung pada dampak akhir yang justru bersifat *counter-reform*.[8] Kehadiran buku ini setidaknya berguna untuk menyediakan bahan-bahan mentah bagi para peneliti, birokrat agraria, penggiat gerakan agraria, dan para peminat pada umumnya untuk memahami dinamika ketegangan, perdebatan, negosiasi, resistensi, dan dilema yang berlangsung di awal-awal pelaksanaan kebijakan reforma agraria, dan yang sedikit-banyak turut mempengaruhi trajektorinya pada masa-masa berikutnya.

Banyak pihak yang telah berjasa untuk memungkinkan buku ini dapat dihadirkan dalam bentuk yang ada sekarang ini. Tim penyunting yang terdiri atas Moh. Shohibuddin,

---

[8] Mengenai dampak pelaksanaan PPAN yang bersifat *counter-reform*, lihat misalnya Shohibuddin (2011), Savitri et al, eds (2009) dan Savitri et al, eds (2010).

M. Nazir telah melewati proses panjang sejak pertengahan 2011 untuk mempersiapkan buku ini. Pengetikan ulang beberapa bahan yang dihimpun dalam buku ini juga dibantu oleh Widhiana Hestining Puri dan Dwi Wulan Pujiriayani. M. Nazir juga telah menyisihkan banyak waktu untuk melay-out naskah buku yang amat tebal ini. Kepada mereka semua, yang telah giat bekerja dengan semangat sukarela, ucapan terima kasih dihaturkan dengan penuh rasa hutang budi.

Penghargaan dan rasa terima kasih yang sebesar-besar-nya juga disampaikan kepada para penulis yang karyanya dihimpun dalam buku ini, baik yang berhasil dihubungi dan diminta ijinnya secara langsung maupun yang tidak berhasil dihubungi (disertai permohonan maaf untuk yang terakhir). Penghargaan dan rasa terima kasih yang sama juga disam-paikan kepada Dr. Soeryo Adiwibowo dan Dr. Noer Fauzi Rachman yang berturut-turut telah meluangkan waktu menulis prolog dan epilog bagi buku ini di tengah kesibukan mereka yang menggunung. Semoga karya-karya tulis terse-but, dengan perspektif dan posisinya masing-masing, dapat memperkaya khazanah keilmuan dan diskursus kebijakan mengenai reforma agraria di tanah air.

Akhirnya, ucapan terima kasih disampaikan kepada STPN Press dan Sajogyo Institute yang bersedia menerbit-kan buku ini, dan yang memungkin penyebarluasannya kepada khalayak luas secara gratis.

Semoga buku ini memberi manfaat.

Banda Aceh, 8 November 2012

Daftar Rujukan

Bachriadi, Dianto (2007) "Reforma Agraria untuk Indonesia: Pandangan Kritis tentang Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) atau Redistribusi Tanah ala Pemerintahan SBY." Disampaikan pada Pertemuan Organisasi-organisasi Rakyat se-Jawa di Magelang, 6-7 Juni 2007.

Borras Jr, Saturnino M. (2007) *Pro-poor Land Reform: A Critique*. Ottawa: The University of Ottawa Press.

Fauzi, Noer (2007) "Fajar Reforma Agraria di Indonesia? Dari Agenda Petani ke Agenda Bangsa." Disampaikan pada Refleksi Akhir Tahun Konsorsium Pembaruan Agraria, 27 Desember 2007.

_____, (2008) "Gelombang Baru Reforma Agraria: Telaah Perkembangan Gerakan-gerakan Rakyat di Dunia Ketiga". Makalah disampaikan pada acara "Kajian dan Evaluasi Reforma Agraria 2008", Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN RI), Jakarta, 29 Maret 2008.

Lucas, Anton and Carol Warren (2003) "The State, the People and their Mediators - The Struggle over Agrarian Law Reform in Post-New Order Indonesia." *Indonesia*, October 2003.

Nurdin, Iwan (2007) "Di Balik Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN)." Naskah tidak Diterbitkan.

Rachman, Noer Fauzi (2010) "Perjalanan Aktivis Agraria: Dari Turba, Aksi Protes hingga Kolaborasi Kritis." Prolog pada buku karya Usep Setiawan, *Kembali ke Agraria*. Diterbitkan bersama oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Sajogyo Institute dan Konsorsium Pembaruan Agraria.

_____, (2012) *Land Reform Dari Masa Ke Masa*. Yogyakarta: Penerbit Tanah Air Beta dan Konsorsium Pembaruan Agraria.

Savitri, Laksmi, Moh. Shohibuddin, Surya Saluang, eds (2009) *Memahami dan Menemukan Jalan Keluar dari Problem Agraria dan Krisis Sosial-Ekologi*. Yogyakarta: STPN dan Sajogyo Institute.

Savitri, Laksmi, Ahmad Nashih Luthfi, Amin Tohari, eds (2010) *Pengembangan Kebijakan Agraria untuk Keadilan Sosial, Kesejahteraan Masyarakat dan Keberlanjutan Ekologis*. Yogyakarta: STPN dan Sajogyo Institute.

Shohibuddin, Mohamad (2011) "Differentiated Benefits in Land (Re)Distribution and Forest Devolution: Some Cases from Indonesia." Dipresentasikan pada konferensi internasional "Forest Tenure, Governance and Enterprise: Experiences and Opportunities for Asia in a Changing Context." Diselenggarakan oleh Rights and Resources Initiative, Bekerjasama dengan Departemen Kehutanan RI and International Tropical Timber Organization, Lombok, Indonesia, 11-13 July 2011.

Prolog
PASANG SURUT DAN TANTANGAN REFORMA AGRARIA

Soeryo Adiwibowo

Usai membaca draft buku yang disunting oleh saudara Shohibuddin dan Nazir ingatan saya melayang ke tahun 1977 dan awal tahun 2012. Di tahun 1977, tatkala masih duduk sebagai mahasiswa S1 Jurusan Sosial Ekonomi Pertanian IPB, penulis memperoleh matakuliah Politik Pertanian. Di dalam matakuliah ini terdapat tiga topik utama: politik pembangunan pertanian yang bertumpu pada revolusi hijau, politik agraria dan agribisnis. Rupanya tahun 1977 adalah tahun penutup bagi matakuliah Politik Pertanian. Memasuki tahun 1978 hadir matakuliah baru sebagai pengganti Politik Pertanian, yakni Agribisnis. Dalam perjalanannya kemudian agribisnis tidak hanya matakuliah tetapi juga menjadi sosok Program Studi/Departemen Agribisnis tersendiri. Tahun 2012, atau sekitar 35 tahun kemudian, peristiwa yang nyaris serupa berulang kembali. Di saat tersebut penulis, dalam kapasitas sebagai Staf Khusus Kepala BPN, dapat menga-

mati dan sekaligus terlibat dalam proses-proses Reforma Agraria yang berlangsung di akhir era Joyo Winoto.

Memasuki panggung politik Indonesia, Soeharto merubah politik dan kebijakan Soekarno yang populis ke teknokratik pro-kapitalisme. Di era Orde Baru kebijakan pembangunan pertanian dan pertanahan bukan diarahkan pada penataan aset produksi terlebih dahulu, tetapi diarahkan pada upaya peningkatan produktivitas. Kebijakan semacam ini tidak hanya merubah drastis struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (landreform) yang kemudian berujung pada proses eksklusi, marjinalisasi dan kemiskinan masyarakat desa; tetapi secara sistematis dan perlahan juga menghapus pengetahuan/diskursus agraria dari bangku perguruan tinggi seperti yang penulis saksikan di akhir 1977. Merujuk pada Foucault kita tahu apa implikasi hilangnya pengetahuan.

Diskursus agraria yang nyaris surut ke titik nadir dan hanya dikawal oleh segelintir akademisi ini tak dinyana digiatkan kembali oleh dan mendapat dorongan kuat dari para aktivis muda. Memasuki pertengahan dekade 1990, peluang untuk menata kembali politik, kebijakan dan hukum pertanahan di Indonesia terbuka. Gerakan agraria, gerakan pro-demokrasi, gerakan lingkungan hidup, HAM, dan kaum buruh, bahu membahu menyongsong berakhirnya era Soeharto.

Buku ini sesungguhnya tak hanya memotret Pembentukan Kebijakan Reforma Agraria tahun 2006-2007. Sebab ramuan yang disajikan oleh kedua editor buku membawa kita menjadi paham betapa berliku dan beratnya jalan memperjuangkan keadilan agraria di era transisi demokrasi.

Tahun 2001 para aktivis gerakan agraria dan gerakan lingkungan berhasil memasukkan agenda pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam sebagai kebijakan resmi negara (TAP MPR RI No IX/MPRRI/2001). Meski keberhasilan ini disikapi berbeda-beda oleh kalangan organisasi non pemerintah namun kebijakan ini merupakan tonggak bersejarah, karena membentuk rute selanjutnya dari agenda reforma agraria, baik yang diusung oleh badan-badan negara, maupun organisasi-organisasi gerakan agraria (Fauzi 2007).

Perjalanan waktu kemudian menunjukkan betapa jauh panggang dari api. Amanat yang tertuang dalam TAP MPR RI No IX/MPRRI/2001, ternyata tidak menjadi mesin penggerak perubahan di seluruh sektor sumberdaya alam dan agraria. Mesin perubahan keadilan agraria yang dituntut oleh Ketetapan MPR No IX hanya direspon oleh lembaga pertanahan saja (dalam hal ini BPN). Di luar BPN, berbagai kementerian dan pemerintahan daerah yang menangani pengaturan, pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya alam dan agraria; masih menjalankan *bussiness as usual*, tak banyak berubah alias bergeming. Termasuk dalam hal ini menyelesaikan konflik-konflik sumberdaya alam dan agraria yang bertambah akut. Tampak tidak ada kemauan politik yang kuat dari SBY untuk mensinergikan badan-badan pemerintah agar berkomitmen menjalankan agenda reforma agraria secara sinergis dan terpadu. Sehingga tak heran bila hingga buku ini diluncurkan PP Reforma Agraria tak kunjung diterbitkan SBY (bahkan mungkin tidak terbit hingga akhir era pemerintahan SBY). Sebagai akibatnya redistribusi tanah yang dijalankan BPN masih terjebak pada legalisasi asset, dan Reforma Agraria terasa asing di telinga aparatur peme-

rintah di luar BPN. Alih-alih menjadi sebuah agenda nasional yang masif dan kompak, Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) yang digalang BPN ibarat pulau kecil di tengah-tengah lautan ego-sektoral yang ganas sumberdaya alam dan agraria.

Sementara itu di lingkungan internal BPN gagasan Reforma Agraria juga tak mudah dicerna dan diadopsi hingga lini manajemen di daerah. Mengubah peran dan posisi aparatur BPN dari yang semula merasa banyak dibutuhkan masyarakat, menjadi aparatur yang harus lebih banyak memfasilitasi lapisan dan golongan masyarakat bawah (petani tanah gurem atau tak punya tanah); ternyata tak seperti membalik telapak tangan. Belum lagi cukup banyak aparat BPN yang galau menghadapi konsekuensi Reforma Agraria. Seperti, bagaimana cara memfasilitasi pemberdayaan masyarakat (*access reform*) dalam konteks Reforma Agraria? Bagaimana melakukan pemetaan sosial? Apa urgensinya melakukan kajian agraria, bagaimana melakukannya dan apa konsekuensinya bila ternyata kajian yang dilakukan mengungkapkan praktek-praktek yang menyimpang? Hingga bagaimana menyikapi warga yang menuntut keadilan agraria dengan dukungan LSM yang ketuanya notabene adalah Staf Khusus Kepala BPN? Semua kegalauan ini muncul karena hadirnya Reforma Agraria membuat zona nyaman harus ditinggalkan. Resistensi diam-diam mengalir. Apa yang tampak di permukaan tak senantiasa mencerminkan apa yang sesungguhnya terjadi di bawah.

Ditengah-tengah suasana seperti itu Joyo Winoto diganti oleh Hendarman Supanji. Gelombang kedua perjuangan agraria yang dimulai pertengahan dekade 1990an, dan

memuncak di tahun 2006-2007, kini nyaris berada di titik nadir. Syarat-syarat keberhasilan Reforma Agraria mulai menunjukkan tanda-tanda tak terpenuhi. Inilah yang penulis rasakan dan saksikan di pertengahan 2012. Nyaris mengulang kejadian tahun 1977 namun dalam wujud lain.

Buku ini akan menjadi saksi sejarah bagi generasi mendatang. Mereka yang terlibat dalam perjuangan agraria era reformasi dan pembentukan kebijakan Reforma Agraria 2006-2007 telah meletakkan nilai-nilai penting untuk generasi mendatang: agar tak kenal lelah memperjuangkan nasib orang kecil melalui cara dan jalan masing-masing. Kepada Prof. Dr. Endriatmo Soetarto. MA dan Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) yang memprakarsai buku ini serta pada kedua editor – Mohamad Shohibuddin dan M. Nazir Salim – pantas kita acungkan dua jempol dan terima kasih yang setinggi-tingginya.

Bogor, medio Desember 2012

Bagian I: SIMPOSIUM MEDAN, 15 NOVEMBER 2006 "LANDASAN HISTORIS, POLITIK, HUKUM, SOSIAL DAN EKONOMI UNTUK PELAKSANAAN PROGRAM PEMBARUAN AGRARIA NASIONAL"

Kerangka Acuan Umum
Simposium Agraria Nasional
"Pembaruan Agraria untuk Keadilan Sosial, Kemakmuran Bangsa dan Keberlanjutan Negara Kesatuan Republik Indonesia"

A. Latar Belakang

Keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan Republik Indone-sia—sebagaimana ditegaskan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada "Pidato Pancasila" tanggal 1 Juni 2006—amat ditentukan oleh sejauhmana Pancasila tetap ditegakkan sebagai dasar negara dan wawasan politik yang melandasi ikatan hidup bersama sebagai bangsa. Pancasila di sini harus dipahami pada aras ideologis sekaligus pragmatisnya, yaitu sebagai pemandu proses dialektika yang transformatif dari tataran politik normatif sampai kepada pengejawantahan aktual di aras empiris, yakni dalam bentuk pemenuhan cita-cita kemerdekaan nasional (Soetarto 2006).

Kenyataan bahwa Indonesia merupakan negara yang susunan kehidupan rakyatnya, termasuk perekonomiannya,

bercorak agraris melahirkan konsekuensi bahwa kebijakan dalam pengelolaan sumber-sumber agraria (bumi, air dan ruang angkasa) harus dipastikan bisa berkontribusi nyata dalam proses mewujudkan "keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia" (amanat sila kelima Pancasila) atau "mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat" (amanat Pasal 33 ayat 3 UUD 1945). Dengan demikian, maka keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan Indonesia juga sangat ditentukan oleh sejauhmana amanat cita-cita kemerdekaan untuk mewujudkan keadilan sosial dan kemakmuran bangsa ini juga dapat diwujudkan secara nyata, termasuk di bidang agraria. Tanpa yang terakhir ini berhasil diwujudkan, maka penerimaan Pancasila sebagai "asas bersama" dan landasan kesatuan nasional tidak akan berarti banyak. Ia hanya akan bersifat abstrak dan tidak bermakna karena "steril" dari persoalan-persoalan riil sosial dan ekonomi yang dihadapi oleh mayoritas rakyat Indonesia.

Pergumulan pascakemerdekaan menunjukkan bahwa para tokoh bangsa memerlukan waktu 15 tahun untuk berhasil menemukan mekanisme yang tepat tentang cara memelihara, mengelola, dan memperuntukkan sumber-sumber agraria bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Konsensus yang dicapai itu menghasilkan apa yang kini dikenal sebagai Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960. Proses panjang dalam pencapaian consensus ini bisa dimaklumi mengingat demikian akutnya persoalan struktural di bidang pertanahan yang sangat timpang yang telah terkristal sebelum lahirnya UUPA. Pengelolaan tanah masa kerajaan-kerajaan Nusantara, masa penjajahan, serta

pasang-surutnya politik kemerdekaan sampai menjelang lahirnya UUPA, semuanya ini melahirkan berbagai komplikasi di bidang pertanahan. Justru upaya-upaya transformasi struktural atas aneka komplikasi persoalan agraria inilah yang—melalui pengundangan UUPA—telah ditempatkan sebagai faktor penentu dalam perjuangan nasional bagi upaya-upaya pembentukan karakter bangsa, pertumbuhan ekonomi yang bertumpu pada kekuatan nasional, maupun penyusunan perundangan dan kelembagaan agraria di masa depan. Sesungguhnya, inilah *zitgeist*, semangat zaman dan situasi batin, yang melatari diundangkannya UUPA.

Dalam rangka itu, maka UUPA telah menempatkan sendi-sendi kesatuan nasional pada alas agraria, yaitu dengan menekankan kesatuan hubungan antara bangsa Indonesia dengan tanah-air tumpah darahnya. Dalam Pasal 1 ayat 1 UUPA disebutkan: "Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia." Selanjutnya Pasal 1 ayat 3 menyebutkan: "Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa ... adalah hubungan yang bersifat abadi." Dengan demikian, hubungan manusia/masyarakat Indonesia dengan tanah bersifat abadi dan keterkaitan keduanya itulah yang menentukan keindonesiaan kita. Ini berarti bahwa selama bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air serta ruang angkasa Indonesia itu masih ada pula, maka dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan itu.

Dengan kata lain, hubungan keduanya bersi-fat asasi

atau mendasar dan fundamental. Hubungan yang tertata baik dalam kerangka keindonesiaan di antara keduanya inilah yang menentukan kesejahteraan, kemakmuran, keadilan sosial, dan keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan Indonesia. Dan sesuai garis UUPA, hubungan ini hanya bisa dijamin oleh pelaksanaan pembaruan agraria. Dalam penglihatan yang sebaliknya, maka tingginya tingkat kemiskinan dan pengangguran (terutama di pedesaan dan pertanian), belum adilnya tatanan kehidupan bersama, serta sengketa dan konflik pertanahan yang bak benang kusut di seluruh tanah air tidak terlepas dari persoalan ketidakadilan struktural yang berkait dengan hubungan antara manusia/masyarakat dengan tanah yang bersifat timpang (Winoto 2006). Singkatnya, **pembaruan agraria adalah suatu keharusan**, karena bila jaminan kesatuan hubungan antara rakyat dan tanah tersebut tidak terealisasikan, maka hal ini dapat menjadi sumber disintegrasi dan perpecahan yang pada gilirannya akan mengancam eksistensi keindonesiaan kita.

Bilamana pembaruan agraria telah diposisikan oleh UUPA sebagai variabel penentu bagi transformasi sosial yang krusial dalam pembangunan bangsa kita—yaitu demi mewujudkan "Transisi Agraris" dari struktur "agraris tradisional" yang timpang, feodal, dan berwatak kolonial menjadi suatu struktur di mana sektor pertanian dan masyarakat pedesaan tidak lagi timpang, terkucil, dan terinvolusi—namun kenyataan riilnya adalah bahwa orientasi pembangunan sejak dekade 1970-an justru telah membuat ketimpangan struktural penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria dilanggengkan dan bahkan dibuat semakin menajam. Aki-

batnya, hal itu telah melahirkan komplikasi tambahan terhadap persoalan agraria nasional, baik secara politis, yuridis, kelembagaan, sosial, ekonomi, maupun ekologis.

B. Komitmen Baru Pemerintah dan Pentingnya Simposium

Komplikasi ini dan aneka dampaknya dewasa ini semakin disadari telah menciptakan ancaman yang mendasar bagi keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan kita sehingga upaya penanganan dan penyelesaiannya secara komprehensif menjadi sebuah imperatif tersendiri. Dewasa ini, kemauan dan komitmen politik pemerintah untuk menyelesaikan berbagai persoalan agraria ini semakin menguat. Bahkan pucuk pimpinan nasional telah menggariskan agenda pembaruan agraria ini sebagaimana tertuang dalam visi dan misi pemerintahan SBY-JK 2004-2009. Hal ini dinyatakan dalam dua konteks, yakni dalam "**agenda perbaikan dan penciptaan kesempatan kerja**" dan "**agenda revitalisasi pertanian dan aktivitas pedesaan**".

Secara kelembagaan, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono melalui Perpres No. 10 Tahun 2006 mengenai Badan Pertanahan Nasional juga telah menggariskan bahwa penanganan kebijakan pertanahan dilakukan secara nasional, regional, dan sektoral. Hal ini didasarkan atas pertimbangan sebagai berikut: (a) bahwa hubungan bangsa Indonesia dengan tanah adalah hubungan yang bersifat abadi dan seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia; (b) bahwa tanah merupakan perekat Negara Kesatuan Republik

Indonesia, karenanya perlu diatur dan dikelola secara nasional untuk menjaga keberlanjutan sistem kehidupan berbangsa dan bernegara; (c) bahwa pengaturan dan pengelolaan pertanahan tidak hanya ditujukan untuk menciptakan ketertiban hukum, tetapi juga untuk menyelesaikan masalah, sengketa, dan konflik pertanahan yang timbul; (d) bahwa kebijakan nasional di bidang perta-nahan perlu disusun dengan memperhatikan aspirasi dan peran-serta masyarakat guna dapat memajukan kesejahteraan umum. Dalam rangka semua ini maka **Perpres No. 10 Tahun 2006 telah memberikan mandat kepada Badan Pertanahan Nasional RI antara lain untuk menjalankan reforma agraria** dan sekaligus melakukan pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan.

Pada tataran kebijakan, belum lama ini Presiden SBY telah mengalokasikan **lahan seluas 8,1 juta hektar sebagai titik tolak untuk pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN)**. Dengan adanya obyek lahan yang sudah ditetapkan untuk program ini, maka pelaksanaan PPAN diharapkan dapat berdampak langsung pada penciptaan sumber baru kesejahteraaan rakyat, penyediaan lapangan kerja baru, dan pengurangan angka kemiskinan. Kerangka waktu dan tahapan pelaksanaannya juga telah ditetapkan, yaitu harus dimulai pada tahun 2007 dengan diawali tahap *pilot project* redistribusi lahan seluas 400.000 hektar.

Dengan digulirkannya kebijakan semacam ini, maka tantangannya kemudian adalah bagaimana mendesain PPAN ini sehingga bisa dilaksanakan secara terpadu dan diorien-

tasikan pada penataan ulang struktur penguasaan agraria dan penyediaan pro-gram-program pendukungnya yang lebih luas (baca: **reformasi aset dan akses**). Apabila kedua aspek pembaruan agraria ini dapat dijamin perwujudannya, maka PPAN ini akan merupakan sebuah paket reforma agraria yang menyeluruh dalam arti sebenarnya.

Dalam rangka inilah maka dirasakan perlu untuk menyelenggarakan seri Simposium Agraria Nasional untuk membahas dan mengkaji berbagai dimensi pelaksanaan PPAN ini. Melalui penyelenggaraan seri simposium ini diharapkan dapat diserap pandangan dan aspirasi berbagai kalangan yang berkepentingan mengenai berbagai segi terkait perencanaan dan penyelenggaraan reforma agraria di tanah air. Secara keseluruhan, seri simposium ini terdiri atas tiga Simposium Agraria Nasional yang diselenggarakan di tiga tempat yang berlainan, yaitu berturut-turut di Medan (15 November 2006), Makassar (4 Desember 2006), dan Jakarta (12 Desember 2006).

C. Tujuan Penyelenggaraan Simposium

Tujuan dari penyelenggaraan seri Simposium Agraria Nasional ini adalah sebagai berikut:

1. Melahirkan pemikiran dan terobosan kebijakan untuk memecahkan berbagai persoalan keagrariaan yang dihadapi bangsa Indonesia.
2. Mendorong kesadaran serta menggalang kerjasama di antara semua komponen bangsa untuk mengatasi berbagai persoalan struktural keagrariaan.
3. Mendorong komitmen politik dan konsensus nasional untuk menjalankan amanat pembaruan agraria secara

sungguh-sungguh, sinergis, terpadu dan berkelanjutan.

4. Memperjuangkan kepentingan rakyat banyak dalam memperoleh akses pada tanah sebagai sumber kesejahteraan dan keadilan.
5. Menghasilkan kerangka kebijakan dan kelembagaan berikut langkah-langkah strategis untuk implementasi Program Pembaruan Agraria Nasional.

D. Pelaksana Kegiatan

Seri Simposium Agraria Nasional ini diselenggarakan sebagai salah satu rangkaian dari kegiatan Bulan Bhakti Agraria Tahun 2006 yang berlangsung sejak 1 September sd. 31 Desember 2006. Secara teknis-operasional, kegiatan Simposium Agraria Nasional ini dilaksanakan oleh jajaran Kanwil BPN RI Provinsi Sumatera Utara, Sulawesi Selatan, dan DKI Jakarta. Sedangkan sisi substansinya menjadi tanggung jawab Panitia Pusat Bulan Bhakti Agraria Tahun 2006 BPN RI yang didukung oleh Brighten Institute, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) dan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA).

Kerangka Acuan Khusus
Simposium Agraria Nasional Pertama "Landasan Politik, Hukum, Sosial, dan Ekonomi Untuk Pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional"
Medan, 15 November 2006

A. Latar Belakang

Seperti kita ketahui, perubahan paradigma politik dan pembangunan sejak dekade 1970-an lebih diarahkan pada kebijakan makro ekonomi dan stabilitas politik untuk mengejar pertumbuhan ekonomi yang setinggi-tingginya. Pada saat yang sama, program-program pelaksanaan pembaruan agraria (yang oleh UUPA ditempatkan sebagai prasyarat fundamental bagi pembangunan ekonomi dan proses industrialisasi nasional) tidak lagi diposisikan sebagai variabel penentu dalam proses perencanaan pembangunan nasional. Lambat namun pasti, hal ini telah mengakibatkan kondisi ketimpangan struktural dalam penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria terus berlanjut dan bahkan semakin me-najam.

Di sektor pertanian, kebijakan pertanahan tidak didasarkan atas penataan aset produksi tetapi langsung diarahkan kepada upaya peningkatan produktivitas melalui penerapan teknologi baru. Seiring dengan ini, proses guremisasi petani, dan bahkan kehilangan lahan sama sekali, kian meningkat karena petani kecil terlempar dari kompetisi di lapangan usahatani padi sawah yang kian komersial. Ironisnya, ketika banyak petani kehilangan akses pada tanah, pada saat yang sama berlangsung pula kebijakan pengalokasian tanah skala besar yang bias kepentingan pemodal. Di pihak lain, hampir setiap upaya pembangunan juga membutuhkan tanah yang menimbulkan konversi besar-besaran lahan pertanian, terlebih karena belum ditaatinya tata ruang dan penataan tanah sebagai acuan pemanfaatan dan penggunaan tanah. Belum lagi kecenderungan secara tidak sadar meletakkan tanah dalam kerangka perburuan rente sehingga menjadi ajang permainan spekulasi. Kesemuanya ini telah mempertinggi kuantitas dan kualitas sengketa serta konflik pertanahan di tanah air yang terus meningkat dari waktu ke waktu.

Kesemuanya ini tentu menciptakan komplikasi tambahan terhadap persoalan agraria nasional, baik secara politis, yuridis, kelembagaan, sosial, ekonomi, maupun lingkungan dan ekologis. Sebagai catatan, konflik agraria telah menjadi penyebab utama dari jumlah terbesar konflik yang berlangsung di tanah air, baik yang bersifat vertikal, dan bahkan horisontal. Konsorsium Pembaruan Agraria mencatat bahwa selama periode 1970-2001 telah terjadi 1.753 sengketa tanah struktural dengan luas lahan sengketa hampir 11 juta hektar dan menimbulkan kerugian pada lebih

dari 1,1 juta KK. Padahal ini baru kasus yang manifes dan tercatat saja.

Adanya komplikasi dan konstelasi seperti dipaparkan di atas telah melahirkan beberapa problematika yang harus digulati bangsa ini. Pertama adalah kesenjangan antara cita-cita kemerdekaan di bidang agraria dengan agenda politik agraria nasional yang ada. Kedua, kesenjangan antara imperatif pelaksanaan pembaruan agraria (baik yang berasal dari tuntutan cita-cita kemerdekaan, nilai-nilai luhur kebangsaan dan konstitusi maupun tuntutan dari kenyataan di lapangan) dengan perangkat hukum, kebijakan dan kelembagaan yang ada untuk pelaksanaannya. Ketiga, kesenjangan antara merebaknya konflik agraria dan inisiatif penataan agraria di aras lokal dengan kemauan pemerintah untuk menanganinya secara terpadu menurut jiwa dan semangat UUPA. Keempat, kesenjangan di dalam desain perencanaan pembangunan nasional yang dapat mendukung revitalisasi pertanian dan industrialisasi pedesaan dalam arti luas.

Dengan demikian, komplikasi di atas dan aneka dampak yang ditimbulkannya telah menciptakan ancaman mendasar bagi keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan kita sehingga upaya penanganan dan penyelesaiannya secara komprehensif menjadi sebuah imperatif tersendiri. Hal ini tentu bukanlah hal yang mudah sama sekali. Ia menuntut adanya upaya kolektif untuk mengembangkan pemikiran kritis dan terobosan kebijakan alternatif dalam menangani dan memecahkan persoalan mendasar ini. Selain itu, kesepahaman dan kerjasama yang baik di antara semua komponen bangsa mutlak diperlukan.

Saat ini, komitmen politik untuk menyelesaikan per-

soalan agraria ini semakin menguat. Bahkan pucuk pimpinan nasional telah menggariskan agenda pembaruan agraria dalam visi dan misi pemerintahannya yang disebutkan dalam dua konteks, yakni dalam agenda: "perbaikan dan penciptaan kesempatan kerja" dan "revitalisasi pertanian dan aktivitas pedesaan". Lebih lanjut, Presiden SBY telah menggariskan strategi pembangunan yang memberikan perhatian pada agenda revitalisasi pedesa-an, revitalisasi pertanian, pembangunan perumahan rakyat, dan pembangunan infrastruktur ekonomi dan sosial. Sebagai salah satu bentuk kebijakan konkretnya, belum lama ini Presiden SBY juga sudah mencanangkan untuk mengalokasikan 8,1 juta hektar lahan untuk diredistribusi kepada rakyat sebagai bagian program revitalisasi pertanian dan kehutanan. Kesemuanya ini, apabila dilaksanakan secara terpadu dan diorientasikan pada penataan penguasaan agraria dan penyediaan program-program pendukungnya, maka hal itu akan merupakan pelaksanaan pembaruan agraria yang menyeluruh dalam arti sebenarnya.

B. Kerangka Acuan Khusus untuk Simposium Pertama

Dalam rangka memberikan dorongan lebih kuat bagi pelaksanaan komitmen politik dan kebijakan pemerintah ini, maka dipandang perlu untuk menyelenggarakan Simposium Agraria Nasional yang pertama yang bertempat di Medan. Melalui Simposium ini diharapkan dapat dilahirkan berbagai pemikiran kritis, terobosan kebijakan, dan konsensus luas untuk mendukung upaya pemerintah di dalam

memberikan jawaban terhadap komplikasi persoalan agraria yang telah diuraikan di atas.

Simposium ini sendiri merupakan bagian dari tiga seri Simposium Agraria Nasional yang dilaksanakan di tiga tempat terpisah, yaitu berturut-turut di Medan, Makasar dan Jakarta, yang masing-masing membahas tiga topik besar yang berbeda namun saling berkaitan. Secara khusus, Simposium Agraria Nasional yang pertama di Medan ini akan difokuskan untuk mengidentifikasi, mendiskusikan dan merumuskan landasan-landasan historis, filosofis, politik, hukum, sosial, dan ekonomi untuk pelaksanaan program pembaruan agraria nasional.

Beberapa pertanyaan pokok yang akan dibahas dalam Simposium ini antara lain mencakup tema-tema sebagai berikut:

(1) Pemaknaan filosofis dan konstitusional atas sejarah dan cita-cita kebangsaan mengenai amanat pelaksanaan pembaruan agraria;
(2) Kerangka politik, hukum dan sosial untuk mendukung pelaksanaan pembaruan agraria;
(3) Ragam sistem tenurial di tanah air dan tempatnya di dalam konteks pelaksanaan pembaruan agraria nasional;
(4) Dinamika konflik keagrariaan dan pergumulan di tingkat akar rumput dalam pelaksanaan pembaruan agraria;
(5) *Economic rationale* bagi keharusan pelaksanaan pembaruan agraria nasional (bahwa pembaruan agraria adalah niscaya dan feasible, bukannya beban atau *cost*);
(6) *Lessons learned* dari pengalaman negara-negara lain dalam melaksanakan pembaruan agraria.

C. Pelaksana Kegiatan

Kegiatan Simposium Agraria Nasional yang pertama ini secara teknis-operasional dilaksanakan oleh jajaran Kanwil BPN RI Provinsi Sumatra Utara. Sedangkan dari sisi substansi di bawah tanggung jawab Panitia Pusat Bulan Bhakti Agraria Tahun 2006 BPN RI yang didukung oleh Brighten Institute, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) dan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA).

D. Waktu dan Tempat Kegiatan

Simposium Agraria Nasional yang pertama ini dilaksanakan pada hari Rabu, 15 November 2006 di kota Medan, Sumatra Utara.

Sambutan
Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Pada Simposium Agraria Nasional Pertama Medan, Provinsi Sumatera Utara
15 November 2006

Bismillahirrahmanirrahim

Assalamu 'Alaikum Wr. Wb.

Selamat pagi, salam sejahtera bagi kita semua. Yang saya hormati Gubernur Sumatera Utara atau yang mewakili; yang saya banggakan sahabat saya, tuan rumah Walikota Medan; dan juga yang saya hormati, Bupati dan Walikota seluruh Sumatera Utara atau yang mewakili.

Para pimpinan partai, para pimpinan lembaga-lembaga pendidikan, lembaga-lembaga swadaya masyarakat, teman-teman saya gerakan agraria dan gerakan petani seluruh tanah air, guru-guru saya, profesor-profesor saya dan profesor-profesor kita yang hari ini ada di sini.

Para cendekia, para tokoh masyarakat, para pimpinan dan para alim ulama.

Sungguh hari ini saya sangat berbahagia bisa bersama-sama dengan Ibu Bapak sekalian. Ditambah pada kesem-

patan hari ini saya bisa memberikan sambutan dengan pakaian yang mungkin sekarang saya jadi selebritis.

Ibu Bapak sekalian.

Pada kesempatan ini saya tidak ingin bicara panjang, sebagaimana biasanya saya punya kebiasaan berbicara panjang sekali. Pendek, tapi ada pesan khusus yang ingin saya sampaikan di dalam rangkaian pelaksanaan Simposium Reforma Agraria Nasional yang akan kita selenggarakan di beberapa tempat di tanah air. Termasuk juga yang skalanya lebih kecil di berbagai kabupaten dan provinsi yang ada di Indonesia.

Catatan saya adalah reforma agraria merupakan pekerjaan besar. Pekerjaan kita sebagai bangsa dan negara. Reforma agraria jelas kita arahkan secara khusus untuk memastikan minimal dua hal, dan kita harapkan dua hal yang lain.

Pertama adalah kita ingin memastikan perjalanan kehidupan kebangsaan kita ke depan. Penggunaan, pemanfaatan, penguasaan dan pemilikan tanah tertata secara adil. Dan itu adalah mandat terbesar karena, kita tahu betul, bahwa konsentrasi aset yang ada di Indonesia itu memang berkaitan dengan tanah atau pertanahan. Jadi, kita harus memastikan diri bahwa perjalanan reforma agraria dengan acuan yang jelas ini.

Tetapi penataan struktur pemanfaatan penggunaan, penguasan dan pemilikan tanah itu adalah sarana untuk mencapai hal yang kedua yang paling penting: ialah menterjemahkan mandat UUD 1945, khususnya Pasal 33 ayat 3, yaitu menciptakan kesejahteraan bagi sebesar-besarnya kemakmuran bagi rakyat Indonesia.

Jadi reforma agraria ini adalah pekerjaan besar kita se-

mua untuk berkontribusi secara jelas pada dua hal yang saya katakan tersebut. Apapun desain yang akan kita kembangkan, dua hal inilah buahnya.

Kalau struktur yang kita maksudkan itu dapat tertata secara baik dan bisa kita orientasikan pada kesejahteraan rakyat Indonesia, maka adalah wajar kemudian kita berharap reforma agraria bisa berkontribusi bagi dua hal berikutnya, yaitu terwujudnya keberlanjutan dan sistem kemasyarakatan kebangsaan dan kenegaraan kita, dan tentu berkontribusi untuk menciptakan tatanan kehidupan bersama yang lebih harmonis, di mana sengketa-sengketa dan konflik-konflik pertanahan dari hari ke hari semakin mengecil dan syukur kalau bisa hilang. Inilah beberapa prinsip mengapa saya katakan reforma agraria itu adalah pekerjaan besar.

Kalau kita melaksanakan reforma agraria dengan kerangka sistem nilai yang jelas seperti yang saya katakan di atas, maka tentunya tidak ada yang bisa menyatakan diri sebagai pemegang kebenaran tunggal. Ini adalah kerja bersama sebagai bangsa. Oleh karena itu, kita harus membangun konsensus bersama bagaimana menyelenggarakan reforma agraria ini secara baik di Indonesia; tentu dengan beberapa catatan yaitu memanfaatkan akumulasi pengetahuan yang telah berkembang di tanah air dan akumulasi pengetahuan dan pengalaman reforma agraria di negara-negara lain.

Tetapi, catatan saya adalah, ketika kita mencoba merumuskan reforma agraria di tanah air ini maka proses historis kebangsaan dan kenegaraan kita harus menjadi acuan, harus menjadi pertimbangan yang utama. Sebab kita tidak bisa mendesain suatu program besar tanpa memahami sejarah

dan realitas kehidupan rakyat, bangsa dan negara kita. Inilah yang saya sebut sebagai kerja besar tersebut.

Ibu Bapak sekalian yang saya hormati.

Perspektif yang bisa kita berikan pada reforma agraria dari segi skup dan domain paling tidak saya ingin bersepakat pertama kali dengan Bapak Gunawan Wiradi ketika beliau menyatakan reforma agraria itu adalah "land reform plus". Tetapi saya ingin juga menyatakan, *plusnya* ini adalah *access reform*; yaitu memberikan rakyat Indonesia di samping akses pada tanah juga akses kepada bagian-bagian kehidupan yang lain yang memungkinkan mereka untuk bisa memperoleh kontrol atas diri, atas kehidupan dan atas masa depannya. Berarti salah satunya juga berkaitan dengan usaha-usaha ekonomi rakyat dan masyarakat yang berkait penuh dengan land reform tersebut.

Nah, kaitan inilah barangkali meskipun sekarang dicanangkan secara khusus program reforma agraria dan presiden akan memimpin langsung dan saya bertanggung jawab di lapangan—namun pada dasarnya reforma agraria adalah kerja bersama bangsa. Semua lembaga, semua komponen masyarakat tentunya menjadi satu bagian gerakan bersama yang tidak terpisah. Dan tidak ada di antara kita yang bisa mengklaim memiliki kebenaran tunggal atas hal ini.

Ada harapan saya yang saya sampaikan, yakni di ujung perjalanan dari simposium dan seminar nasional berangkai ini kita bisa merumuskan secara jelas apa program reforma agraria yang kita maksudkan tersebut, bagaimana kita menjalankannya, dan bagaimana dari *delivery system*-nya untuk memastikan ketika reforma agraria itu sudah selesai kita lakukan, pengelolaan ke depannya itu sudah dapat kita

pikirkan sejak sekarang ini.

Langkah-langkah inilah barangkali yang saya harapkan dalam simposium ini, kita semua terlibat langsung atau tidak langsung. Cerdik cendikia ada di sini, ahli-ahli politik ada di sini, ahli hukum ada di sini, ahli-ahli sosial ada di sini. Adalah saatnya kita mempertemukan jiwa, pikiran, batin dan seluruh kreativitas yang kita miliki di dalam tataran suatu sistem nilai bersama yang ingin kita kejar, ingin kita wujudkan melalui reforma agraria.

Ibu Bapak sekalian.

Kebanggaan tentu pada saya sebagai pimpinan Badan Pertanahan Nasional, bisa bersama-sama dengan Ibu Bapak sekalian dalam kerja besar ini. Dan dengan ini saya ingin menyatakan rangkaian simposium dan seminar reforma agraria nasional dinyatakan secara resmi dibuka.

Billahit Taufiq wal Hidayah.

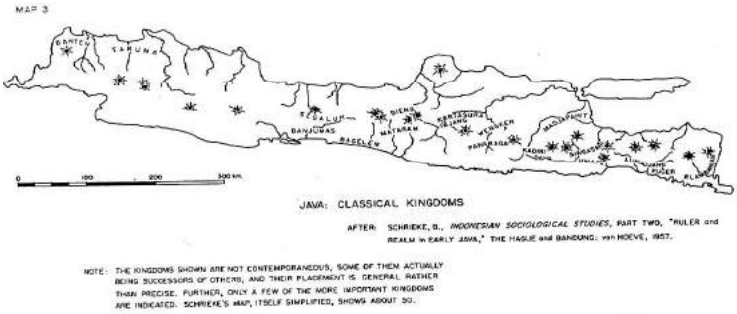
Wassalamu 'Alaikum Wr. Wb.

JASTIFIKASI HISTORIS, KULTURAL DAN SOSIAL-EKONOMI BAGI PEMBARUAN AGRARIA

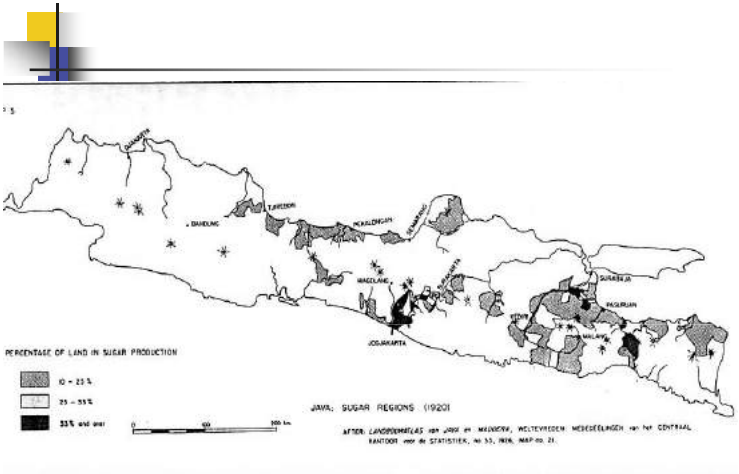
Kilas Sejarah Masalah Agraria

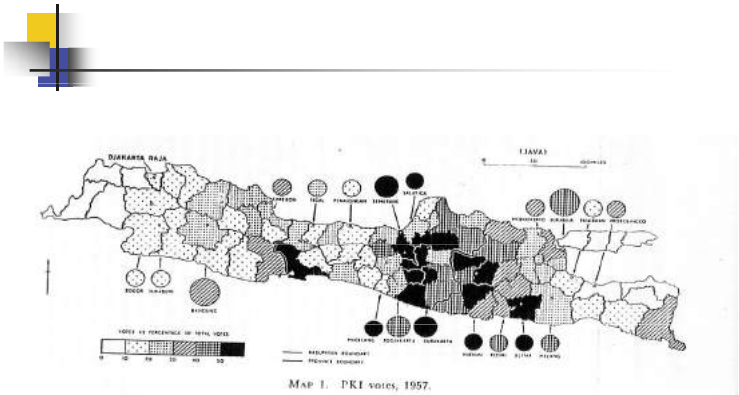
Andi Achdian
Onghokham Institute
Medan, 15 November 2006

Man, Land and Civilization



*) Andi Achdian, Onghokham Institute.





MAP 1. PKI votes, 1957.

- **Apa yang menjadi modus kebijakan atau politik agraria dari setiap periode sejarah yang berbeda?**

Different Historical Phase

- **Pra-colonial Society→ Tributary System or Pajeg**
- **Colonial → Modern Taxation → Labor force for state enterprise → Money economy → Free peasant enterprise → Colonial reform**
- **Japanese Occupation → Peasant mobilization for war economy**
- **Republic of Indonesia → From Colonial to National Land System → Agrarian Reform (UUPA & UUPBH)**

Landreform 1960-1965

Infrastruktur Sosial-Politik Agenda Landreform

- **Panitia Landreform → Birokrasi pemerintah dari atas sampai bawah (Presiden, Menteri Agraria, Partai Politik,)**
- **Pengadilan Landreform**
  - **1 orang hakim pengadilan negeri sebagai ketua sidang merangkap Kepala Pengadilan Landreform**
  - **1 orang Departemen Agraria sebagai hakim anggota**
  - **3 orang wakil organisasi tani sebagai hakim anggota**

Masalah-Masalah

- **Man-land ration (Di Jawa terdapat sekitar 200,000 hektar tanah yang siap dibagikan menurut panitia landreform, tetapi jumlah total keluarga petani yang tidak memiliki tanah mencapai sekitar 20 juta jiwa. Jumlah ini belum termasuk hutan dan perkebunan)**
- **[Sosialisasi] Kejelasan kriteria dari status tanah subyek landreform di dalam masyarakat → absentee, wakaf, konversi tanah erfpacht, dll.**
- **Resistensi pemilik tanah di tingkat desa (ketidak seragaman pandangan dari atas dan bawah)**
- **Aksi-Sepihak dan radikalisasi petani**

Ekonomi-Politik Landreform

Perspektif Filosofis & Sosio-kultural atas Urgensi Pembaruan Agraria

Pokok-pokok Bahasan yang disampaikan Iwan Tjitradjaja dalam SIMPOSIUM AGRARIA NASIONAL

"PEMBARUAN AGRARIA UNTUK KEADILAN SOSIAL, KEMAKMURAN BANGSA DAN KEBERLANJUTAN NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA"

Medan, 15 November 2006

Kondisi Keagrariaan di Indonesia

- Rumah tangga tani
  - 1993: 20, 8 juta
  - 2003: 25,4 juta
    - » 54,4% di Jawa
    - » 45,1% di luar Jawa

- Luas lahan pertanian
  - Indonesia 1983: 18.350.000 ha
    1993: 17.665.000 ha
  - Jawa 1983: 5.716.000 ha
    1993: 5.248.000 ha
  - Luar Jawa 1983: 12.634.000 ha
    1993: 12.417.000 ha

---

*) Iwan Tjitradjaja, adalah staf pengajar pada Jurusan Antropologi FISIP UI.

- Rata2 luas lahan yg dimiliki rumah tangga tani Indonesia:
  1983: 0,98 ha
  1993: 0,83 ha

Jawa:	1983: 0,58 ha
	1993: 0,47 ha
Luar Jawa:	1983: 1,58 ha
	1993: 1,27 ha

  Prosentase lahan pertanian menurut kategori luasnya (1983 & 1993)

- < 0,5 ha :	40,8% (1983) & 48.5% (1993)
- 0,5 – 1,99 ha:	44,9% (1983) & 39,6% (1993)
- 2.00 – 4,99 ha:	11,9% (1983) & 10,6% (1993)
- 5,0 + ha:	2,4% (1983) & 1,3% (1993)

- <Rana,G.K.(2003) 'Country Paper: Indonesia,' dalam Agrarian Reforms and Agricultural Productivity (M. Ghaffar Chaudhry,ed.). Tokyo: APO.>

- Struktur penguasaan lahan pertanian di Indonesia (1993)
  - 70 % dr total rumah tangga tani memiliki lahan pertanian kurang dari 0,5 ha dan yg tidak memiliki lahan;
    13% dr luas total lahan pertanian
    jumlah rumah tangga buruh tani: 9.054.000
  - 14% dr total rumah tangga tani memiliki lahan pertanian dg luas dari 0,5 ha sd kurang dari 1 ha;
    18% dr luas total lahan pertanian
  - 16% dr total rumah tangga tani memiliki lahan dengan luas satu hektar atau lebih;
    69% dr total luas lahan pertanian

Struktur penguasaan lahan pertanian di Indonesia (1993) – lanjutan

- Dari sekitar 11.465.000 rumah tangga tani di luar Jawa, 17% rumah tangga tani lahan pertanian dengan luas < 0,5 ha, dan 20 % rumah tangga tani tak memiliki lahan (buruh families.
- Dari sekitar 17.302.000 rumah tangga tani di Jawa, 44% rumah tangga tani yang memiliki lahan pertanian < 0,5 ha, dan 39% rumah tangga tak memiliki lahan (buruh tani)

- <Prosterman, R.,&R.Mitchell (2002) 'Concept for Land Reform on Java.' Rural Development Institute.>

- C.Geertz (1963)
  - pertambahan penduduk – kepadatan penduduk yang tinggi - kecilnya luas lahan yang dimiliki – intensitas penggarapan, kecilnya peluang pekerjaan non pertanian di desa
  - 'shared poverty'
- Kemiskinan dan perubahan sosial-ekonomi di pedesaan
  - >> urbanisasi, sektor informal, pengangguran, pemukiman kumuh
  - >> konversi lahan pertanian – menurunnya produktivitas pangan – ketidakamanan pangan
  - >> perubahan relasi sosial dan kekeluargaan
    - –> perubahan nilai-nilai

Struktur penguasaan lahan pertanian di Indonesia (1993) – lanjutan

- Dari sekitar 11.465.000 rumah tangga tani di luar Jawa, 17% rumah tangga tani lahan pertanian dengan luas < 0,5 ha, dan 20 % rumah tangga tani tak memiliki lahan (buruh families.
- Dari sekitar 17.302.000 rumah tangga tani di Jawa, 44% rumah tangga tani yang memiliki lahan pertanian < 0,5 ha, dan 39% rumah tangga tak memiliki lahan (buruh tani)

- <Prosterman, R.,&R.Mitchell (2002) 'Concept for Land Reform on Java.' Rural Development Institute.>

- C.Geertz (1963)
  - pertambahan penduduk – kepadatan penduduk yang tinggi - kecilnya luas lahan yang dimiliki – intensitas penggarapan, kecilnya peluang pekerjaan non pertanian di desa
  - 'shared poverty'
- Kemiskinan dan perubahan sosial-ekonomi di pedesaan
  - >> urbanisasi, sektor informal, pengangguran, pemukiman kumuh
  - >> konversi lahan pertanian – menurunnya produktivitas pangan – ketidakamanan pangan
  - >> perubahan relasi sosial dan kekeluargaan
    - –> perubahan nilai-nilai

- Konflik agraria & kekerasan thd petani

  Selama periode 1979- awal 2006 ada sekitar 1000 kasus konflik agraria dan kekerasan thd petani yang berhasil didata

  <FSPI (2006) "Case Study in Indonesia: Agrarian Conflict and Violence Toward Peasants in Indonesia" ICARRD,7-10 March>

- Gerakan menuntut pembaruan agraria
  - Contoh: Afiff, S.,&et al (2005) Redefining Agrarian Power: Resurgent Agrarian Movements in West Java, Indonesia. Center for Southeast Asia Studies, University of California, Berkeley.

Masalah keagrariaan di Indonesia

- Ketimpangan struktur penguasaan lahan pertanian
- Mengecilnya areal lahan pertanian akibat konversi lahan untuk penggunaan non-pertanian
- Kemiskinan penduduk pedesaan dan kecilnya peluang kerja non pertanian di pedesaan, mendorong laju urbanisasi yang juga membawa persoalan spt pengangguran, kemiskinan, okupasi lahan publik dan pemukiman kumuh di perkotaan
- Konflik agraria

- Pembaruan agraria di Indonesia sudah dilaksanakan pemerintah
- Selama periode 1960 - 2000, pemerintah sudah meredistribusikan 850,128 ha melalui program pembaruan tanah. Dari luas itu, 339,227 ha di Jawa.
- Dalam luasan tersebut, baru terdapat 3% dari lahan pertanian di Indonesia dan 6% lahan pertanian di Jawa.
- Diperkirakan hanya 7% dari total rumah tangga tani di Indonesia yang menerima lahan dan 6 % dari total rumah tangga tani. Prosentasi ini masih rendah dan hanya mencakup bagian yang sangat kecil dari rumah tangga tani yang tak memiliki lahan. Rumah tangga buruh tani musiman nyaris tak tersentuh.
- Akses yg tidak merata atas lahan pertanian & pekarangan masih tetap berlanjut.

<Prosterman, R.,&R.Mitchell (2002) 'Concept for Land Reform on Java.' Rural Development Institute.>

- Mengingat masalah keagrarian terutama ketimpangan struktur penguasaan lahan, tekanan penduduk yang tinggi atas sumberdaya, kemiskinan, konflik sumberdaya yang makin merebak, maka pembaruan agraria dan pembangunan pedesaan yang komprehensif dalam mengejawantahkan kedaulatan pangan, keadilan sosial, dan pembangunan berkelanjutn menjadi prioritas yang 'urgen' bagi pemerintah dan bangsa.

"SOCIO-ECONOMIC RATIONALE" BAGI REFORMA AGRARIA

Gunawan Wiradi

I. Argumen para Penolak Agraria

(1) Tanah yang tersedia terbatas, atau kurang lebih sama saja (tetap) luasnya, sedang jumlah penduuduk semakin bertamabah.

(2) Dengan kemajuan teknologi, potensi sumberdaya alam non-tanah dapat dimanfaatan sebagai sumber bahan makanan. Tanah tak penting lagi

(3) Untuk menjadi sejahtera, yang penting bukan "pemilikan faktor produksi" (kecuali tenaga kerja), melainkan kenaikan tingkat pendapatan. (Earning! Not owning!)

(4) RA merupakan program berat, karena:

(a) Diperlukan kemauan dan kepastian politik yang kuat dari pemerintah. Padahal, pada umumnya

---

*) *Gunawan Wiradi*, Dewa Pakar Konsorsium Pembaruan Agraria.

pemerintah negara berkembang menyandarkan diri kepada pemilik modal kuat atas dua alasan: bantuan dana dan dukungan politik (suara dalam pemilu)

(b) Perlu biaya besar

(c) Perlu organisasi yang rapi, dan kesanggupan mengendalikan gejolak (konflik) yang menyertai perombakan struktur yang mendasar

II. "Socio-Economic Rationale" Reforma Agraria

(1) Sampai dengan pertengahan abad ke-19, apa yang dikenal sebagai "land reform" adalah semata-mata merupakan kebijakan sosial-politik. Aspek ekonomi belum memperoleh perhatian sebagaimana mestinya.

(2) Pada tahun 1880, Bulgaria (sebelum menjadi negara sosialis, melancarkan program **restrukturisasi** pemilikan dan penguasaan tanah (land reform) dengan mempertimbangkan aspek ekonomi, berupa program-program penunjang yaitu: penyuluhan/pendidikan, perkreditan, pemasaran, teknologi, dsb. Land reform plus program penunjang inilah yang kemudian dikonseptualisasikan sebagai "agrarian reform", atau dalam bahasa spanyol Reforma Agraria.

(3) Sebenarnya, rasionalisasi dari perlunya RA mencakup lima aspek:

(a) aspek hukum: akan tercipta kepastian hukum mengenai hak-hak rakyat terutama lapisan bawah, khususnya rakyat tani

(b) Aspek sosial: "keadilan"! Struktur yang relatif merata, akan dirasakan lebih adil

(c) Aspek politik: "stabilitas"! Meredam keresahan, yang pada gilirannya dapat menjadi perekat persatuan dan kesatuan

(d) Aspek psikologis: tercipta suasana "social euphoria" dan "family security" (menurut istilah A.T. Mosher, 1976), sedemikian rupa sehingga para petani menjadi termotivasi untuk mengelola usahataninya dengan lebih baik

(e) Aspek ekonomi: semua itu pada gilirannya dapat menjadi sarana awal bagi peningkatan produksi.

(4) Di luar negara-negara socialis, para ilmuwan meletakkan pertimbangan ekonomi sebagai titik beratnya, walaupun argumentasinya berbeda-beda sesuai kubu teori yang dianutnya, sehingga ada beberapa pandangan, Misalnya:

(a) Chonchol, 1970:

Rationale RA adalah membebaskan masyarakat pertanian dari kungkungan sistem penguasaan tanah feodal-tradisional dan dengan demikian memberi kesempatan berkembnag bagi para pemilik tanah melalui persaingan. Yang dimaksud adil disini adalah "adil dalam peluang". Namun "start"nya harus kurang lebih sama. Karena itu perlu diciptakan kondisi tersebut melalui redistribusi penguasaan tanah.

(b) Para penganut ekonomi neo-klasik pada umumnya mengambil jalur argumen sebagai berikut: Walaupun petani kecil lebih efisien dalam hal memanfaatkan tanah dan modal, dan lebih intensif menggunakan tenaga kerja, dibanding petani kaya, namun petani

kaya lebih mempunyai akses terhadap modal dan sarana produksi. Mengapa? Karena, struktur penguasaan tanah yang timpang menimbulkan perbedaan kuasa dan kemampuan untuk menjangkau kedua faktor tersebut. Karena itu agar tercipta alokasi yang optimal atas sumberdaya yang tersedia dalam masyarakat secara keseluruhan, perlu dilakukan redistribusi penguasaan tanah (Lihat juga, D. Lehmann, 1978)

III. Kontra-Argumen Terhadap Argumen para Penolak

(1) RA adalah "merombak struktur", bukan semata-mata "membagibagi tanah"! Perombakan diperlukan karena adanya ketimpangan sebaran (distribusi) kepemilikan tanah. Ketimpangan struktur tidak ada hubungannya dengan "tekanan penduduk". Karena RA itu modelnya ada bermacam-macam, maka kalaupun kepadatan penduduk menjadi kendala, dapat dipilih modal yang sesuai.

(2) Walaupun mungkin benar bahwa dengan kemahjuan teknologi, potensi sumberdaya non-tanah dapat dimanfaatkan sebagai sumber bahan makanan, namun selama manusia belum sama sekali bebas dari bahan makanan yang berasal dari bumi, maka selama itu masalah tanah tetap penting artinya.

(3) Terhadap argumen ketiga dari para penolak, kontra-argumennya sederhana saja:

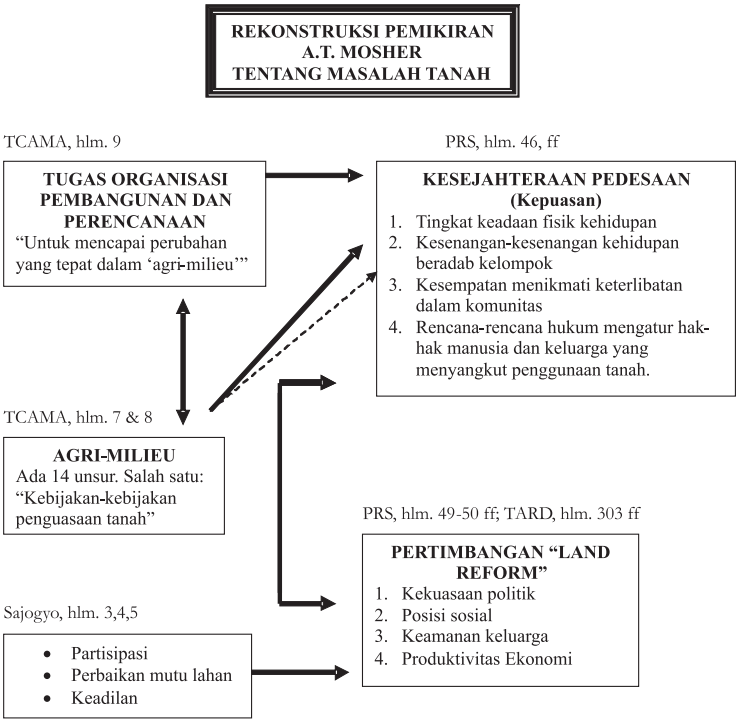
   (a) Apakah "not owning" itu juga berarti masih "controlling"? atau sama sekali menjadi buruk?

(b) Apakah ada buruh yang lebih kaya daripada majikannya? Kalaupun ada, jumlahnya tidak banyak.

(c) Jika semua menjaid buruh dengan pendapatan tinggi, siapa yang menguasai sarana produksi, negara atau segelintir orang? Jika hanya segelintir orang, inilah sumber keresahan dan ketidakadilan

(4) Keberatan yang keempat merupakan alasan yang dibuat-buat, sedemikian rupa sehingga terbentuk citra bahwa karena begitu sulitnya maka RA tidak perlu dilaksanakan. (Lihat, antara lain M. Lipton dalam David Lehmann, (ed). 1974)

Lampiran 1


REKONSTRUKSI PEMIKIRAN
A.T. MOSHER
TENTANG MASALAH TANAH
TCAMA, hlm. 9
TUGAS ORGANISASI PEMBANGUNAN DAN PERENCANAAN
"Untuk mencapai perubahan yang tepat dalam 'agri-milieu'"
PRS, hlm. 46, ff
KESEJAHTERAAN PEDESAAN
(Kepuasan)
1. Tingkat keadaan fisik kehidupan
2. Kesenangan-kesenangan kehidupan beradab kelompok
3. Kesempatan menikmati keterlibatan dalam komunitas
4. Rencana-rencana hukum mengatur hak-hak manusia dan keluarga yang menyangkut penggunaan tanah.
TCAMA, hlm. 7 & 8
AGRI-MILIEU
Ada 14 unsur. Salah satu:
"Kebijakan-kebijakan penguasaan tanah"
PRS, hlm. 49-50 ff; TARD, hlm. 303 ff
PERTIMBANGAN "LAND REFORM"
1. Kekuasaan politik
2. Posisi sosial
3. Keamanan keluarga
4. Produktivitas Ekonomi
Sajogyo, hlm. 3,4,5
• Partisipasi
• Perbaikan mutu lahan
• Keadilan

Lampiran 2

SALAH SATU UKURAN TINGKAT KEBERHASILAN LAND REFORM

1. $\frac{RB}{PB} \times 100\% = ?$

   JIka PB sudah ditentukan kriterianya, dan datanya sudah tersedia, maka yang dicari adalah RB=?

2. $RB = \frac{SPL + StL}{FS}$

3. **SPL = TTL – (Sigma LLO x CS)**

PB = Potential Beneficiaries
RB = Real Beneficiaries
FS = Floor Size
CS = Ceiling Size
SPL = Surplus Land
StL = State Land
LLO = Large Land Owners
TTL = Total Land Owned by LLO

URGENSI PELAKSANAAN PPAN DALAM PENYELESAIAN KONFLIK KEAGRARIAAN DI TANAH-AIR

*Satyawan Sunito**

Pendahuluan

Sengketa agraria modern di Indonesia mempunyai sejarah panjang, setidaknya merentang hingga masa kolonial. Terutama sejak strategi kolonial mengexploitasi Indonesia secara langsung, dengan intervensi langsung kedalam sistim penguasaan sumberdaya alam dan sistim produksi masyarakat lokal. Kita dengan sendirinya lebih tertarik pada sengketa agraria masa kini, yang langsung berhubungan dengan kesejahteraan petani saat ini dan kebijakan pemerintah sekarang. Namun sengketa agraria masa lalu seperti dikemukakan diatas mempunyai hikmahnya sendiri dalam memberi penerang bagi sengketa agraria masa kini. Sambil menengok

---

*) Staf pengajar Dpt.Komunikasi dan Pemberdayaan Masyarakat, Fak. Ekologi Manusia, IPB

kebelakang, kita harus mengatakan bahwa sengketa-sengketa agraria yang marak sekarang bukan sengketa biasa yang diselesaikan diantara pihak terlibat saja. Seperti halnya pada zaman kolonial abat ke 19, sengketa agraria masa kini merupakan fenomena yang kental politik. Beberapa petunjuk mengarahkan kesimpulan tersebut: Pertama, peningkatan kasus-kasus sengketa tanah terjadi paralel dengan perubahan dalam konfigurasi kekuasaan di Indonesia. Terutama dengan diadopsinya pendekatan ekonomi liberal[1] yang disertai oleh sistim pemerintahan otoriter masa Orde Baru. Kedua, sengketa agraria yang marak kini melatar belakangi pengorganisasian petani dan masyarakat adat. Ketiga, sengketa agraria menyulut berkembangnya diskursus mengenai konsep-konsep baru sistim penguasaan dan manajemen tanah dan sumberdaya alam lain. Pada intinya konsep-konsep ini merupakan koreksi dari sentralisasi berlebihan

---

[1] Istilah ekonomi liberal atau kapitalisme liberal untuk Indonesia dengan sendirinya kurang tepat, karena tidak dapat disandingkan dengan sistim pemerintahan otoritarian. Selanjudnya, pengertian ekonomi liberal juga tidak tepat bila dihadapkan dengan kenyataan bahwa kehidupan ekonomi tidak dibangun dari persaingan bebas antara pelaku-pelaku ekonomi yang mandiri. Sebaliknya pelaku-pelaku ekonomi di Indonesia sepanjang masa Orde Baru dan juga dalam kadar lebih rendah kini, terdiri dari pada pelaku-pelaku yang memiliki hubungan bisnis dan interest erat dengan birokrasi, exekutif dan militer. Yoshihara Kunio (1990) menyebutnya pemburu rente dan sistimnya sebagai kapitalisme semu. Di dalam makalah ini istilah liberal lebih diartikan harafiah, sebagai sistim yang terbuka bagi infestasi asing disegala sektor, termasuk mengobral investasi sumberdaya alam bagi modal perusahaan multinasional. Sistim liberal ini kebalikan dari sistim ekonomi nasionalis yang lebih memilih pendekatan BERDIKARI.

dan ketimpangan penguasaan dari sumber-sumber agraria. Keempat, data konflik agraria yang ada memperlihatkan bahwa sebagian besar konflik ada pada sektor-sektor – seperti perkebunan, kehutanan, kawasan industri - yang mengindikasikan konflik-konflik yang menyangkut orang banyak, komunitas sebagai keseluruhan dan menyangkut instansi-instansi pemerintah. Kelima, sengketa-sengketa agraria kini melibatkan kekerasan massal, pengerahan aparat keamanan dan preman, penahanan petani dan korban jiwa. Dengan indikator-indikator seperti ini, maka sengketa agraria masa kini tidak dapat disebut sengketa biasa, namun sengketa-sengketa yang mempunyai akar kedalam struktur dan sistim kekuasaan serta sistim ekonomi dominan yang berlaku. Makalah ini akan menyoroti akar-akar sengketa agraria yang ada dan konsekwensinya bagi strategi solusi.

1. Sentralisasi SDA oleh Negara dan Sengketa Agraria

Sengketa agraria modern Indonesia berawal dari intervensi negara kolonial di abat ke 19 kedalam sistim penguasaan sumberdaya dan sistim produksi masyarakat lokal dalam rangka intensifikasi exploitasi kolonial. Disebut sebagai sengketa agraria modern untuk memisahkannya dari sengketa agraria yang pasti ada di dalam konteks negara-negara kerajaan pra-kolonial. Disebut sebagai sengketa agraria modern karena merupakan sengketa agraria yang meletakkan masyarakat lokal berhadapan dengan negara (kolonial) dalam rangka pengintegrasian ekonomi lokal dan sumberdaya lokal kedalam ekonomi dunia melalui kelembagaan ekonomi dan teknologi baru. Usaha untuk mengintegrasikan ekonomi lokal kedalam ekonomi dunia dengan

merubah sistim penguasaan tanah di pedesaan sudah dimulai oleh kekuasaan kolonial interregnum Perancis dan Inggris. Namun tidak berlanjud karena sempitnya waktu dan persaingan imperialis diantara negara-negara adidaya saat itu. Setelah berkuasa kembali, Belanda tidak meneruskan experimen liberal dari Perancis dan Inggris sebelumnya, terutama atas pertimbangan bahwa kapitalis Belanda – dibandingkan kapitalis Perancis dan Inggris - belum siap memanfaatkan sistim kolonial liberal untuk menanam modalnya di kawasan kolonial. Strategi yang dipilih Belanda adalah exploitasi lebih langsung dengan menerapkan sistim tanam paksa, dimana negara kolonial sendiri yang memainkan peranan utama. Strategi kolonial ini merupakan intervensi radikal pertama kedalam sistim kelembagaan penguasaan sumberdaya alam dan sistim pertanian lokal, dan hanya dapat diterapkan di Jawa dan beberapa enklave diluar Jawa karena keterbatasan jangkauan aparat kolonial. Intervensi radikal kedua yang mempunyai implikasi lebih luas adalah diberlakukannya Agrarische wet tahun 1870 (Suhendar & Winarni, 1997; Noer Fauzi, 1999). Salah satu inti perundangan tersebut, *Domein Verklaring,* merupakan langkah awal yang radikal dalam mengusahakan sentralisasi penguasaan tanah dan sumberdaya lain ketangan negara secara faktual. Ekonomi Belanda saat itu telah siap untuk expansi modalnya secara mendiri, tidak lagi diwakilkan pada negara kolonial seperti sebelumnya, didaerah kolonial. Kawasan yang dianggap bebas kepemilikan, terutama daerah dataran tinggi, di definisikan sebagai tanah negara dan dapat disewakan pada swasta selama 75 tahun. Di dataran rendah swasta dapat menyewa tanah dari penduduk. Perkebunan

tanaman keras bermunculan, dan kawasan tanam paksa (seperti daerah tebu) sedikit demi sedikit beralih dari negara ketangan swasta.

Intervensi radikal dari negara (kolonial) kedalam sistim penguasaan tanah dan produksi masyarakat sejak awal telah berdampak besar pada kehidupan rakyat di desa maupun kelembagaan pemerintahan pedesaan. Penelitian dari pemerintah Belanda sendiri memperlihatkan peningkatan kemiskinan diantara penduduk desa. Studi-studi dari Boeke yang melontarkan pengertian *ekonomi dualistik* dan *statik expansion* – lepas dari penilaian terhadap pengertian-pengertian diatas – mengindikasikan kemandekan ekonomi rakyat. Demikianpun konsep *involusi pertanian* dari Geertz mengindikasikan berkurangnya tanah bagi petani dan pemiskinan. Daya jangkau dan teknologi saat itu tidak memungkinkan negara (kolonial) dan pemodal besarnya saat itu cepat berexpansi keseluruh kawasan Indonesia. Hanya beberapa enklave, seperti Sumatera Timur/Deli, menyaksikan expansi kapital dalam bentuk perkebunan-perkebunan tembakau dan berakibat pada penggusuran tanah-tanah penduduk diprakarsai oleh penguasa pribumi yang mempunyai kepentingan sama dengan pekebun-pekebun asing. Di segi lain, expansi negara (kolonial) ini berdampak pada kebutuhan sistim pemerintahan yang langsung. Terutama di Jawa, pemerintahan de desa berkembang menjadi bagian integral dari pemerintah pusat (kolonial), mengabdi dan loyal pada kepentingan pemerintahan pusat (kolonial) dan modal besar.[2]

---

[2] Beberapa studi mengenai transformasi sistim colonial ini lihat:

Masa pemerintahan Sukarno memperlihatkan gabungan unik dari manajemen sumberdaya alam yang konvensional dan usaha reforma agraria pertama (dan sampai kini terakhir) pasca kemerdekaan. Pada saat itu, paradigma pemusatan penguasaan sumberdaya alam setidaknya sebagian merupakan pencerminan dari semangat nasionalisme, usaha menghapuskan bentuk-bentuk "feodal" dan memberikan instrumen bagi negara untuk memobilisasi sumberdaya untuk ekonomi nasional. Di Jawa, strategi ini memperlihatkan wajahnya yang sinikal ketika petani-petani yang pada masa pendudukan Jepang dan revolusi fisik menduduki perkebunan-perkebunan ex-zaman kolonial dikeluarkan oleh pemerintahnya sendiri. Selanjutnya nasionalisasi perkebunan-perkebunan asing ternyata banyak diantaranya secara riil jatuh ketangan tentara. UUPA cukup menjanjikan untuk menggerakkan perubahan struktur agraria di Jawa. Lain halnya untk petani dan masyarakat adat di luar Jawa. Walau UUPA memberikan pengakuan hak-hak atas sumberdaya alam pada masayrakat adat, namun persyaratan-persyaraan yang menyertainya boleh dikatakan dengan mudah meniadakan hak-hak masyarakat adat. Pada masa itu tidak banyak konsekwensi yang dialami penduduk di luar Jawa, karena

---

Wertheim W.F. (1956) *Indonesian society in Transition. A Study of Social Change.* Sumur Bandung; Wertheim W.F. (1978) *Indonesie: van vorstenrijk ktot neo-kolonie.* Boom Meppel, Amsterdam; Suhendar E. Dan Winarni Y.B. (1997) *Petani dan Konflik Agraria.* Akatiga.; Fauzi, Noer (1999) *Petani dan Penguasa. Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indoneaia.* Insist, KPA, Pustaka Pelajar; Untuk kawasan luar Jawa lihat Pelzer K.J. (1985) *Toean Keboen dan Petani. Politik Kolonial dan Perjuangan Agraria di Sumatra Timur, 1863-1947.* Penerbit Sinar Harapan.

sumberdaya pemerintah, swasta dan teknologi yang ada – mungkin juga ditambah oleh boikot negara-negara industri Barat terhadap Indonesia yang mengambil sikap pro-kemandirian Dunia ke III – belum mampu memanfaatkan sumberdaya alam tersebut secara modern dan besar-besaran.

Konflik-konflik agraria yang terjadi di kawasan perkebunan pada masa pemerintahan Sukarno dikompensir oleh gerakan land-reform yang dilansir pemerintah pada awal tahun 1960an. Sedangkan konflik-konflik agraria yang berkepanjangan dan memiliki dampak nasional terjadi justru akibat dari program land-reform dan pencerminan dari konflik diantara elite berkuasa mengenai strategi politik-ekonomi Indonesia kedepan: suatu strategi yang lebih populis dan sosialistik atau strategi kapitalistik liberal. Sejarah memperlihatkan bahwa elite politik yang menjagoi strategi ekonomi politik terakhir yang meraih kemenangan, dengan konsekwensi besar terhadap proses perkembangan struktur penguasaan dan sistim exploitasi smberdaya agraria di Indonesia.

Pada dasarnya dapat dikatakan bahwa rezim Orde Baru dengan pemerintahan otoritarian dan strategi ekonomi liberal (note on kapitalisme semu), memperkuat kekuasaan negara thd. SDA untuk kepentingan modal besar.

Hal ini paling nyata di luar Jawa dimana Hak Menguasai Negara di dalam konteks politik ekonomi yang baru menjadi instrumen negara untuk mengelola sumberdaya alam bagi kepentingan suatu sistim "kapitalisme semu". Salah satu konsekwensinya adalah didefinisikannya hampir 70% dari daratan Indonesia sebagai kawasan hutan. Suatu langkah yang tidak diambil melalui proses mendasar dari bawah, berdasarkan kondisi riil pada tataran lokal dan konsepsi

masyarakat lokal mengenai lingkungan SDA mereka.[3] Penentuan kawasan hutan negara secara sepihak ini – walau menggunakan istilan Kawasan Hutan Kesepakatan - mempunyai dampak luarbiasa bagi masyarakat-masyarakat desa/-adat, yang dalam sekejap kehilangan hak terhadap jutaan hektar sumberdaya dalam bentuk berbagai ekosistem[4]. Masyarakat-masyarakat ini harus hidup dibawah bayang-bayang perusahaan-perusahaan raksasa pemegang konsesi HPH /Hak Pengusahaan Hutan, HTI/Hutan Tanaman Industri dan perkebunan, yang selanjudnya menentukan sistim manajemen dan pemanfaatan SDA yang secara formal dikuasai mereka. Dan dengan demikian juga nasib dari masyarakat-masyarakat desa/adat. Di Jawa rezim Orde Baru membungkam hak-hak demokratis orang desa dengan menerapkan kebijakan "massa mengambang", sehingga dengan leluasa dapat menjalankan kebijakan pertanahan dan pertanian yang mengabdi pada kepentingan lapisan kelas menengah kota, dan lapisan petani kaya di pedesaan.

---

[3] Untuk pembahasan detail kontroversi klaim Dep. Kehutanan terhadap kawasan hutan lihat Contreras & C. Fay (2006) Memperkokoh pengelolaan hutan Indonesia. ICRAF.

[4] Masyarakat adat di luar Jawa, mengembangkan sistim penghidupan teradaptasi dengan tanah yang kurang subur, penduduk yang kecil serta teknologi sederhana – mengembangkan pertanian extensive, dengan sistim agroforestry dikombinasikan dengan pemanfaatan hail hutan, terutama hasil hutan non-kayu (getah, rotan). Dengan cepat masyarakat ini menyesuaikan sistim agroforestri mereka dengan meningkatnya kebutuha pasar internasional akan bahan mentah seperti karet, produk-produk getah lain, kopi, rotan, tengkawang, dll.

2. Ragam Konflik

Berbagai cara dapat ditempuh untuk mengemukakan ragam dan kompleksitas dari sengketa agrarian. Endang Suhendar dan Winarni (1997) mengemukakan sengketa agrarian menurut kategori sektoral, regional serta vertical-struktural. Pengkategorian menurut kategori sektoral diterapkan juga oleh Noer Fauzi (1999). Dalam rangka tujuan makalah ini - mencirikan, mencari latar belakang sengketa agraria – maka disini dicoba mengemukakan ragam sengketa agraria berdasarkan faktor pencetus yang paling penting. Dari beragam sumber[5] mengenai sengketa agraria maka dapat diisolasi tiga faktor paling menonjol yang melatari sengketa-sengketa agraria:

Pertama, adalah kombinasi dari perbedaan persepsi mengenai keadilan, tekanan politik sesaat, perubahan halauan politik golongan elite yang menguasai negara. Termasuk dalam kategori ini adalah kasus-kasus sengketa antara petani penggarap tanah-tanah perkebunan ex-kolonial yang digusur oleh pemerintah dalam rangka menerapkan perjanjian dengan Belanda yang mengantarkan pengakuan terhadap kemerdekaan Indonesia. Sengketa-sengketa ini berlokasi di Jawa dan beberapa lokasi di Sumatera, dimana pada masa kolonial terdapat banyak perkebunan. Sebagian

---

[5] Beberapa sumber mengenai konflik-konflik agrarian yang dapat ditelaan: Suhendar E. Dan Winarni Y.B. (1997) *Petani dan Konflik Agraria*. Akatiga; Kartodiharjo H. & Hira Jhamtani (2006) Politik Lingungan dan Kekuasaan di Indonesia. Equinox; Fauzi, Noer (1999) *Petani dan Penguasa. Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indoneaia*. Insist, KPA, Pustaka Pelajar.

dari petani korban penggusuran tersebut mendapatkan kembali tanah mereka dalam rangka program landreform. Namun setelah Sukarno jatuh dan Orde Baru berkuasa, petani-petani ini digusur kembali dari tanah-tanah mereka, atas nama usaha menumpas petani-petani yang berafiliasi dengan PKI. Termasuk di dalam kategori ini juga kasus-kasus dimana pihak perkebunan menganulir hak petani menggarap tanah perkebunan yang diperoleh pada masa lalu sebagai bagian dari hak buruh perkebunan. Perkebunan juga berusaha mengusir petani dari lahan-lahan perkebunan. Contoh terkenal adalah kasus sengketa tanah antara petani Jenggawah dengan PTP XXVII. Sengketa kategori ini terjadi juga antara petani dengan instansi angkatan bersenjata, atas tanah-tanah yang diduduki petani pada masa revolusi fisik, atau atas tanah yang diambil alih dari petani secara paksa oleh pemerintah kolonial untuk kepentingan militer. Fenomena pengorganisasian petani kedalam paguyuban dan serikat-serikat tani di Jawa pasca Reformasi politik tahun 1998, merupakan salah satu respons petani dalam rangka penuntut kembali hak-hak tanah yang telah dirampas dari tangan mereka.

Kedua, adalah kategori konflik yang dipicu oleh ketimpangan kekuasaan dibarengi oleh ketidak pastian hak-hak tanah rakyat serta sistim peradilan yang tidak berfungsi. Termasuk dalam sengketa agraria kategori ini adalah kasus-kasus dimana pemerintah atau perusahaan besar memaksa petani menjual tanahnya, dengan harga yang ditentukan secara sepihak dan sangat merugikan petani. Kasus-kasus ini terutama terjadi pada masa Orde Baru, dimana terdapat jurang kekuasaan yang lebar antara penduduk yang tidak

mempunyai kekuasaan apa-apa disatu pihak dan permerintah atau perusahaan besar yang memiliki segala kekuasaan dipihak lain. Boleh dikatakan pada semua proyek-proyek besar pemerintah maupun swasta, terjadi kasus-kasus dimana penduduk dipaksa dengan segala cara melepaskan tanah mereka. Umumnya dengan kompensasi yang tidak sesuai dan diputuskan secara sepihak oleh pengusaha atau oleh pemerintah. Contoh terkenal adalah kasus waduk Kedungombo dan proyek real-estate Rancamaya. Sama sekali bukan perkecualian bahwa pada kasus-kasus seperti ini kelompok-kelompok preman dimanfaatkan untuk mengintimidasi penduduk. Termasuk juga dalam kasus ini adalah sengketa antara penduduk dengan pengusaha besar dalam menguasai sumberdaya laut dan sumberdaya bersama (*the commons)* lain, dengan dampak negatif terhadap kesempatan usaha penduduk. Pada kasus seperti ini, pengusaha besar tidak memperdulikan hak-hak masyarakat lokal terhadap sumberdaya yang telah lama dikelola atau dimanfaatkan mereka. Sengketa panjang antara nelayan kecil dengan pihak-pihak yang mengoperasikan pukat harimau merupakan contoh. Contoh lain adalah sengketa antara pengembang daerah wisata dengan penduduk setempat. Pada kasus terakhir ini sumberdaya bersama (*the commons*) yang dapat diakses oleh penduduk menjadi tertutup karena dihaki oleh pengembang. Penghakkan daerah pantai, pulau-pulau kecil oleh hotel dan resort wisata merupakan contoh.

Ketiga, adalah kategori sengketa agraria yang dipicu oleh pendefinisian secara sepihak oleh negara kawasan hutan dan tanah negara disertai oleh pengabaian hak-hak adat

masyarakat lokal. Bersamaan dengan pengabaian hak-hak atas sumberdaya ini, terjadi pengabaian terhadap pengetahuan lokal dan bentuk-bentuk lokal dari manajemen sumberday alam. Sengketa-sengketa ini merebak ketika pemerintah sejak tahun 1970an mendefinisikan Hak Menguasai Negara (HMN) atas sumberdaya alam secara harafiah, dan memanfaatkan otoritasnya untuk mengkonsesikan tanah dan hutan negara kepada perusahaan-perusahaan besar untuk exploitasi skala besar. Sistim pemerintahan yang otoritarian memudahkan pemerintahan masa itu memaksakan pendefinisian otoritasnya secara sepihak. Termasuk dalam kategori ini adalah kasus-kasus pengabaian hak masyarakat terhadap sumberdaya yang turun-temurun telah dimanfaatkan dan biasanya dikukuhkan di dalam adat masyarakat tersebut. Termasuk didalamnya adalah tanah-tanah cadangan warga masyarakat maupun sumberdaya yang dikuasai bersama (common property). Kasus sengketa kategori ini boleh dikatakan terjadi di semua sektor: kehutanan, perkebunan, pertambangan, transmigrasi, kelautan. Contoh sengketa kategori ini adalah sengketa penduduk dengan perusahaan air minum dalam kemasan, mengenai dominasi perusahaan swasta dalam akses pada sumber air yang mengurangi akses masyarakat terhadap air untuk konsumsi, sanitasi maupun irigasi. Dalam hal penguasaan sumber-sumber mineral (terutama emas), masyarakat lokal tidak selalu berhadapan langsung dengan perusahaan besar. Tidak jarang, operasi penambangan dilakukan oleh kelompok-kelompok kecil penduduk yang didanai oleh pemodal. Dalam hal ini, sengketa horisontal antar penduduk dapat terjadi. Seperti

halnya pada kasus sengketa horizontal antara masyarakat Punan di hulu Kapuas dengan penambang-penambang emas skala kecil dari luar yang di danai oleh pemodal.

Faktor-faktor yang membangun ketiga ketegori diatas dengan sendirinya sering hadir bersamaan, dan saling memperkuat terutama kategori 2 dan 3. Seperti telah dikemukakan diatas, sengketa agraria yang belakangan ini bermunculan dapat dikategorikan secara berbeda. Dibawah ini dapat disajikan pengkategorian sengketa agraria oleh Noer Fauzi (1999).

Memperhatikan kategorisasi sengketa agraria yang dikemukakan Noer Fauzi, segera dapat kita tangkap bahwa pada setiapkategori, petani adalah pihak yang lemah bahkan

1	**Konflik menyangkut pemaksaan penerapan prog. Rev. Hijau** 1. Usaha petani mempertahankan bibit lokal dan budidaya tradisional 2. Kesempatan kerja yang menyempit karena mekanisasi pertanian 3. Harga pupuk dan pestisida yang tinggi dan tak sebanding dengan harga gabah 4. Kredit Usaha Tani yang tidak sanggup di kembalikan 5. Menyangkut praktek KUD.
2	**Konflik antara petani dengan manajemen perkebunan** 1. Penolakan petani atas pencerabutan hubungannya dengan tanah 2. Ganti rugi tanah petani yang diambil alih perkebunan yang tidak memadai 3. Proletarisasi petani, karena kehilangan tanah 4. Resettlement petani yang tergurus
3	**Konflik menyangkut pengambil alihan tanah oleh pemerintah untuk "program pembangunan"** Penolakan penduduk menyerahkan tanah garapannya 1. Ganti rugi yang tidak layak 2. Pemukiman kembali penduduk yang tidak memadai
4	**Konflik menyangkut exploitasi hutan** 1. Penolakan petani untuk keluar dari tanah yang diklaim 2. Kehancuran sumberdaya subsistensi masyarakat adat 3. Penyediaan sumber ekonomi dan pemukiman alternatif yang tidak memadai 4. Kemunduran kualitas ekosistem

Sumber: Fauzi, Noer, 1999: 197-2002

tersingkirkan. Apakah itu dalam hal pemaksaan sistim produksi baru(Rev. Hijau), Konflik dengan manajeman perkebunan, dalam hal pihak mana yang harus berkorban demi 'program pembangunan", atau dalam pemanfaatan hasil hutan. Disemua sektor, ternyata petani menjadi objek belaka. Kita bertanya, untuk siapa "program pembangunan" tersebut, bila yang harus berkorban adalah mayoritas warga negara?

Salah satu ciri khas yang hadir pada banyak kasus sengketa agraria adalah penggunaan kekerasan terhadap penduduk oleh aparat pemerintah dan kelompok-kelompok preman. Fenomena kekerasan ini mengindikasikan bahwa terdapat jurang kekuasaan yang besar antara subjek-subjek sengketa agraria. Antara penduduk yang tidak terwakili secara politik disatu pihak dengan pemerintah dan perusahaan-perusahaan besar yang memiliki kekuasaan yang berlebihan. Bentuk-bentuk kekerasan tersebut dapat berupa intimidasi, teror, penangkapan, pembunuhan, pengrusakan rumah, pembabatan tanaman penduduk, dll. Data-data yang dikumpulkan oleh KPA memberikan gambaran betapa kekerasan terhadap petani dan aktifis menjadi bagian integral dari sengketa agraria.

Tindakan Kekerasan Terhadap Petani dan Aktifi Pembela Petani Yang Berjuang Merebut dan Mempertahankan Tanah Pada Era Reformasi

No	Bentuk Kekerasan	Jumlah		Daerah dengan kasus tertinggi
1	Penganiayaan	479	org	Jatim, SumSel
2	Pembunuhan	19	org	Jatim
3	Penembakan	134	org	Jatim
4	Penculikan	25	org	Jatim, Lampung, SumUt
5	Penangkapan	936	org	Jatim, SumSel, SumUt
6	Pembakaran/perusakan	284	buah	SumUt, Jatim
7	Pembabatan/pembakaran	307,954	Ha.	KalSel, Jatim
8	Teror langsung	1,901	org	Jatim, sumSel, SumUt, Riau
9	Intimidasi langsung	1,809	org	Jatim, SumSel, SumUt
10	Orang hilang	14	org	Jatim, Lampung
11	Pemerkosaan	1	org	Lampung

Sumber: KPA, 2000

Usaha menguraikan komplesitas sengketa agraria kedalam faktor-faktor yang melatarinya membuat jelas bahwa kita tidak berhadapan dengan sengketa biasa yang dapat diselesaikan melalui jalur-jalur konvensional. Sengketa agraria yang terlihat disini bagaikan penyakit kronis yang memerlukan penanganan lebih menyeluruh.

3. Urgensi Reforma Agraria

Gambaran yang terlihat sekarang adalah suatu kondisi dimana pada berbagai tataran, dari tataran paradigma penguasaan sumberdaya, Undang-Undang, strategi ekonomi serta kelembagaan formal secara sistimatis menyingkirkan masyarakat pedesaan dari penguasaan tanah dan sumberdaya lain. Dalam kata lain tercipta suatu tatanan atau struktur agraria yang pincang. Dimana sebagian besar sumberdaya alam dan tanah dikuasai oleh pelaku-pelaku modal besar, dan dimanfaatkan sesuai dengan logika dina-

mika pasar untuk keuntungan sendiri yang sebesar-besarnya. *Pendekatan pengelolaan sumberdaya seperti ini tidak memberikan prospek bagi penguatan basis ekonomi yang lebih luas, yang pada jangka panjang menguntungkan bagi semua pihak.* Dari segi keberlanjutan sumberdaya, pendekatan penguasaan dan pemanfaatan sumberdaya alam dan tanah seperti yang ada telah membawa kerusakan parah pada beragam ekosistem hutan, kerusakan tanah oleh pemanfaatan intensive tanpa usaha pemeliharaan kesuburan, polusi tanah dan air. Nilai tambah dari manajemen dan pemanfaatan sumberdaya alam dan tanah yang diserahkan sepenuhnya pada pelaku-pelaku modal besar dan pasar tidak jatuh pada petani miskin dan masyarakat desa pada umumnya. Namun dampak negatif dari pendekatan ini harus ditanggung oleh petani miskin dan masyarakat desa.

Konflik-konflik agraria yang muncul akibat perbedaan persepsi dan kepentingan yang menyangkut sumberdaya alam dan tanah ini, dengan sendirinya hanya dapat diselesaikan dengan mengadakan perubahan yang cukup mendasar pada pendekatan, manajemen dan pemanfaatan sumberdaya alam dan tanah tersebut: ***Dalam kata lain Reforma Agraria.***

Beberapa prinsip kebijakan pertanahan dapat dikemukakan disini, yang dapat membantu menjadi pedoman pengembangan kebijaksanaan:

1. Kebijaksanaan pertanian yang **hanya berorientasi teknis-administratif** tidak akan dapat memperbaiki nasib petani miskin.
2. Dalam kondisi ketimpangan akses terhadap tanah & hasil tanah, maka pembangunan pertanian yang **berorientasi pada produktivitas semata** tidak dapat

mengurangi tingkat kemiskinan didalam masyarakat tani.

3. Tanah tidak dapat diperlakukan sebagai **komoditi** semata.
4. Adalah **kewajiban negara** untuk menjamin akses masyarakat lokal - khususnya penduduk miskin – pada tanah dan hasil tanah, serta sumberdaya alam lokal lainnya. Implikasinya adalah mengedepankan hak-hak masyarakat lokal terhadap tanah dan sumberdaya alam lokal.
5. Kebijakan pertanahan di Indonesia harus memperhatikan **ciri spesifik sistim produksi dan manajemen SDA lokal.**
6. memegang teguh **prinsip keberlanjutan** dengan memperhatikan kelestarian lingkungan.

Dengan sendirinya prinsip-prinsip ini tidak dengan sendirinya menyelesaikan sengketa-sengketa agraria. Sebaliknya, dalam proses pembaruan agraria, sengketa-sengketa justru akan muncul sebagai dampak logis dari benturan persepsi dan kepentingan. Karena itu adalah esensial membangun kelembagaan resolusi konflik pada berbagai tingkat. Salah satu prinsip penting adalah membangun kelembagaan resolusi konflik pada tingkat paling rendah. Khususnya pada tingkat paling rendah ini apa yang disebut sebagai pendekatan *legal pluralism*[6] dapat membantu mempertinggi sensitifitas orang akan perbedaan-perbedaan norma, aturan dan nilai-nilai yang melandasi manajemen

---

[6] Roth, Dik (2005) TheRole of Legal Pluralism in Resource Tenure:Dilemmas and Challenges. Dlm. Yayasan Kemala: Tanah Masih Dilangit. Penyelesaian Masalah Penguasaan Tanah dan Kekayaan Alam di Indonesia yang tak kunjung tuntas di era Reformasi. Yayasan Kemala & The Ford Foundation.).

dan pemanfaatan sumberdaya alam dan tanah. Karena justru pada tingkat paling rendah ini, kelembagaan yang ada harus dimanfaatkan sebaik-baiknya untuk proses resolusi konflik. Hanya dengan demikian proses resolusi sengketa agraria akan mempunyai makna bagi masyarakat lokal. Yang pada gilirannya menjadi modal untuk dapat berperan serta aktif dan dalam proses resolusi sengketa dan dalam merancang kembali sistim kelola sumberdaya alam dan tanah.

URGENSI PELAKSANAAN PPAN DALAM PENYELESAIAN KONFLIK KEAGRARIAAN DI TANAH-AIR

Satyawan Sunito
Institut Pertanian Bogor

➔Sengketa agraria modern di Indonesia mempunyai sejarah panjang, setidaknya merentang hingga masa kolonial.

➔Terutama sejak strategi kolonial mengexploitasi Indonesia secara langsung, dengan intervensi langsung kedalam sistim penguasaan sumberdaya alam dan sistim produksi masyarakat lokal.

Sengketa agraria modern

sengketa agraria yang meletakkan masyarakat lokal berhadapan dengan negara (kolonial) dalam rangka pengintegrasian ekonomi lokal dan sumberdaya lokal kedalam ekonomi dunia melalui kelembagaan ekonomi dan teknologi baru.

---

*) Satyawan Sunito, Institut Pertanian Bogor.

CIRI STRUKTURAL DARI SENGKETA AGRARIA

1. Sengketa agraria terjadi paralel dengan perubahan dalam konfigurasi kekuasaan di Indonesia.
2. Berdampak pada pengorganisasian petani dan masyarakat adat.
3. Sengketa agraria menyulut berkembangnya diskursus mengenai konsep-konsep baru sistim penguasaan dan manajemen tanah dan sumberdaya alam lain.

4. Data konflik agraria yang ada memperlihatkan bahwa sebagian besar konflik ada pada sektor-sektor – seperti *perkebunan, kehutanan, kawasan industri* - yang mengindikasikan konflik-konflik yang → menyangkut orang banyak → komunitas sebagai keseluruhan dan → menyangkut instansi-instansi pemerintah
5. Sengketa-sengketa agraria melibatkan kekerasan massal, pengerahan aparat - keamanan dan preman, penahanan petani dan korban jiwa.

PERUBAHAN POLITIK-EKONOMI ➔ SENGKETA AGRARIA

exploitasi lebih langsung oleh negara (kolonial) dengan menerapkan *sistim tanam paksa*, dimana negara kolonial sendiri yang memainkan peranan utama.

Pemberlakuan *Agrarische Wet 1870* – dengan inti *Domein Verklaring* – pelembagaan tanah negara yang mengabdi pada kepentingan modal besar.

↓

→ **pemerintahan desa** berkembang menjadi bagian integral dari pemerintah pusat (kolonial), mengabdi dan loyal pada kepentingan pemerintahan pusat (kolonial) dan modal besar.

→ Peningkatan **kemiskinan** diantara penduduk desa.

Bundles of Rights Associated with Positions (Ostrom & Schlager, 1996)

	owner	proprietor	claimant	Authorized user	Authorized entrant
Access	X	X	X	X	X
Withdrawal	X	X	X	X	
Management	X	X	X		
Exclusion	X	X			
Alienation	X				

TIGA KOMPLEKS-FAKTOR MELATARI SENGKETA AGRARIA

1. kombinasi dari → perbedaan persepsi mengenai keadilan → tekanan politik sesaat → perubahan halauan politik golongan elite yang menguasai negara.
2. kategori konflik yang dipicu oleh → ketimpangan kekuasaan dibarengi oleh → ketidak pastian hak-hak tanah rakyat serta → sistim peradilan yang tidak berfungsi.
3. kategori sengketa agraria yang dipicu oleh →pendefinisian secara sepihak oleh negara kawasan hutan dan tanah negara, disertai oleh → pengabaian hak-hak adat masyarakat lokal.

Tindakan Kekerasan Terhadap Petani dan Aktifis Pembela Petani Yang Berjuang Merebut dan Mempertahankan Tanah Pada Era Reformasi - KPA, 2000

No	Bentuk Kekerasan	Jumlah		Daerah dengan kasus tertinggi
1	Penganiayaan	479	org	Jatim, SumSel
2	Pembunuhan	19	org	Jatim
3	Penembakan	134	org	Jatim
4	Penculikan	25	org	Jatim, Lampung, SumUt
5	Penangkapan	936	org	Jatim, SumSel, SumUt
6	Pembakaran/perusakan	284	buah	SumUt, Jatim
7	Pembabatan/pembakaran	307,954	Ha.	KalSel, Jatim
8	Teror langsung	1,901	org	Jatim, sumSel, SumUt, Riau
9	Intimidasi langsung	1,809	org	Jatim, SumSel, SumUt
10	Orang hilang	14	org	Jatim, Lampung
11	Pemerkosaan	1	org	Lampung

Gambaran yang terlihat sekarang adalah suatu kondisi dimana pada berbagai tataran, dari tataran **paradigma penguasaan sumberdaya**, **Undang-Undang**, **strategi ekonomi** serta **kelembagaan formal** → secara sistimatis menyingkirkan masyarakat pedesaan dari penguasaan tanah dan sumberdaya lain.

↓

Pendekatan pengelolaan sumberdaya seperti ini → tidak memberikan prospek bagi penguatan basis ekonomi yang lebih luas → yang pada jangka panjang menguntungkan bagi semua pihak.

Konflik-konflik agraria yang muncul akibat perbedaan persepsi dan kepentingan yang menyangkut sumberdaya alam dan tanah ini:

→ hanya dapat diselesaikan dengan mengadakan perubahan yang cukup mendasar pada pendekatan, manajemen dan pemanfaatan sumberdaya alam dan tanah tersebut:

Dalam kata lain Reforma Agraria.

Prinsip kebijakan pertanahan

1. Kebijaksanaan pertanian yang **hanya berorientasi teknis-administratif** tidak akan dapat memperbaiki nasib petani miskin.
2. Dalam kondisi ketimpangan akses terhadap tanah & hasil tanah, maka pembangunan pertanian yang **berorientasi pada produktivitas semata** tidak dapat mengurangi tingkat kemiskinan didalam masyarakat tani.
3. Tanah tidak dapat diperlakukan sebagai **komoditi** semata.

4. Adalah **kewajiban negara** untuk menjamin akses masyarakat lokal - khususnya penduduk miskin – pada tanah dan hasil tanah, serta sumberdaya alam lokal lainnya. Implikasinya adalah mengedepankan hak-hak masyarakat lokal terhadap tanah dan sumberdaya alam lokal.
5. Kebijakan pertanahan di Indonesia harus memperhatikan **ciri spesifik sistim produksi dan manajemen SDA lokal.**
6. memegang teguh **prinsip keberlanjutan** dengan memperhatikan kelestarian lingkungan

KELEMBAGAAN PENYELESAIAN SENGKETA

- Adalah esensial membangun kelembagaan resolusi konflik pada berbagai tingkat.
- Salah satu prinsip penting adalah membangun kelembagaan resolusi konflik pada tingkat paling rendah.
- Pendekatan ***legal pluralism*** ➔ membantu mempertinggi sensitifitas orang akan :
  - **perbedaan-perbedaan norma,**
  - **perbedaan aturan dan**
  - **nilai-nilai yang melandasi manajemen pemanfaatan sumberdaya alam dan tanah.**

MEMPERTANYAKAN POSISI SISTEM TENURIAL LOKAL DALAM PEMBARUAN AGRARIA DI INDONESIA

*Myrna Safitri**

I. Pendahuluan

Dua belas September 1960, di hadapan Sidang DPR-GR, Menteri Agraria Indonesia saat itu, Sadjarwo, menyampaikan pidato pengantar dalam rangka penyerahan Rancangan Undang-Undang Pokok Agria. Dalam pidato itu, Sadjarwo menegaskan bahwa rancangan undang-undang ini merupakan sebuah perjuangan untuk melepaskan diri dari sistem hukum agraria lama yang bersifat feudal dan cenderung melayani kepentingan pemodal asing. Oleh karena itu, hukum yang baru ini dengan tegas meneguhkan posisinya sebagai penentang kapitalisme dalam penguasaan tanah dan sumber daya alam lainnya. Untuk itu semua maka hukum adatpun dijadikan dasar utama dalam pembentukan hukum

---

*) Sekretaris Badan Pengurus HuMa dan Peneliti pada Proyek Indonesian-Netherlands Studies on Decentralization of the Indonesia '*Rechtstaat*' and its impact on '*Agraria*' (INDIRA).

agraria nasional. Pelaksanaan hak-hak adat terhadap tanah dan sumber daya alam (hak ulayat atau hak-hak yang disebut dengan nama lain) diakui, meskipun harus dibatasi dengan sejumlah persyaratan.

Pada praktiknya kemudian, pengakuan pemerintah terhadap hak-hak adat itu sangat jarang ditemukan atau hampir tidak pernah terjadi. Perampasan hak-hak adatlah yang justru banyak dilakukan dengan dalih untuk melayani kepentingan pembangunan yang dijalankan oleh kaum pemodal baik dari dalam maupun luar negeri. Kapitalisasi tanah dan sumber daya alam –sesuatu yang sejatinya ingin dihapuskan oleh UUPA- terjadi atas beban rusaknya tatanan sistem tenurial masyarakat. Penyimpangan tafsir terhadap UUPA menjadikan pembaruan agraria sebagai sebuah agenda penting yang ingin dijalankan melalui undang-undang ini tidak berhasil dilakukan. Inilah yang menjadi alasan bagi terbitnya Ketetapan MPR tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (TAP MPR No.IX/MPR/2001). Ketetapan ini adalah landasan bagi peraturan perundang-undangan tentang pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam.

Dengan mengartikan pembaruan agraria sebagai suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia, TAP MPR No.IX/MPR/2001 menetapkan salah satu prinsip dalam pembaruan agraria itu adalah pengakuan, penghormatan dan perlindungan hak masyarakat hukum adat dan

keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria. Kini, lima tahun setelah TAP MPR tersebut diterbitkan, apakah yang terjadi terhadap segala bentuk sistem tenurial lokal? Apakah ada perubahan yang progresif dalam hal pengakuan dan perlindungan sistem-sistem tersebut di tengah terus bergantinya kebijakan dan munculnya inisiatif dan program-program yang dialamatkan pada terlaksananya pembaruan agraria? Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan ini maka dalam tulisan ini saya akan menampilkan beberapa pokok bahasan. Pertama, pembahasan tentang konsep dasar dan prinsip-prinsip utama dalam sistem tenurial lokal di Indonesia. Setelah itu akan diulas juga beberapa kesalahkaprahan dalam memahami konsep dan prinsip-prinsip tersebut. Kedua, pembahasan tentang urgensi pengakuan dan perlindungan sistem tenurial lokal dalam upaya melaksanakan pembaruan agraria serta beberapa acuan yang bisa digunakan dalam upaya memberikan pengakuan dan perlindungan tersebut. Terakhir, tulisan ini akan ditutup dengan menawarkan sebuap opsi bagi bentuk pengakuan sistem tenurial lokal yang dapat ditegakkan (*enforceable*) namun tidak mengingkari prinsip-prinsip dasar dari sistem tersebut.

II. Salah Kaprah terhadap Sistem Tenurial Lokal

Istilah sistem tenurial lokal yang digunakan di sini mengacu pada konsep tentang seperangkat relasi sosial dalam sebuah komunitas terkait dengan penguasaan terhadap tanah dan sumber daya alam. Secara sederhana, relasi itu terwujud dalam bentuk hak atau hubungan hukum antar orang/kelompok dengan obyek tanah/sumber daya. Karenanya dikenali pula dengan konsep *'a bundle of rights'*

(Ridell, 1987; Panesar, 2001). Meskipun demikian, apa yang dinamakan hak itu sesungguhnya adalah manifestasi dari relasi sosial dan kekuasaan di dalam komunitas yang bersangkutan. Oleh sebab itu, *'a bundle of powers'* adalah sesuatu yang secara faktual akan sangat menentukan corak dan pelaksanaan hubungan hukum tersebut (Ribot dan Peluso, 2003). Inilah yang perlu menjadi pijakan dalam memahami sistem tenurial.

Sistem tenurial lokal merupakan pranata dan praktik penguasaan tanah dan sumber daya yang dijalankan oleh sekelompok orang yang membentuk komunitas baik dikenal dengan nama masyarakat adat ataupun tidak. Pada kelompok yang secara kategoris dipandang sebagai masyarakat adat, sistem tenurial ini muncul dalam berbagai sebutan seperti halnya 'ulayat' di Sumatera Barat, 'petuanan' di Maluku, 'marga' di Lampung, 'simpukng' pada masyarakat Benuaq di Kalimantan Timur, dan lain sebagainya. Sementara itu, pada kelompok masyarakat lain yang umumnya merupakan komunitas migran, pada beberapa kasus, juga mempunyai sistem tenurial yang khas. Sekelompok masyarakat migran Jawa-Sunda di Lampung, misalnya, juga mempunyai dan mengembangkan pranata penguasaan tanah dan sumber dayanya sendiri yang sebagian besar dibawa dari pranata di daerah asal namun mengadopsi pula beberapa elemen dari sistem tenurial di daerah baru. Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat migran itu tidak selamanya merupakan masyarakat yang nir-pengaturan dalam hal penguasaan tanah dan sumber daya.

Beragamnya nama dari sistem tenurial lokal itu sesungguhnya tidak mengingkari adanya kesamaan ciri-ciri dari sistem tersebut. Dapat disebutkan diantaranya adalah:

- **Penguasaan terhadap tanah sebagai cara mengartikulasikan identitas kultural.** Pada banyak komunitas, keterkaitan antara tanah dan identitas kultural ini sangat kuat sebagaimana muncul melalui pernyataan dan mitologi lokal yang menggambarkan bagaimana tanah dipersepsikan sebagai 'ibu' yang menjadi cikal bakal serta melahirkan kehidupan pada komunitas tersebut. Suku Simuri di Papua, misalnya, menyebut tanah dengan istilah '*wane*' (Wiwaron, et.al., 2005) dan Suku Kajang di Sulawesi menyebutkannya dengan istilah 'angrongta' (Arsyad, 2005). Tanah dengan demikian mempunyai nilai yang lebih dari sekedar sumber daya ekonomi. Tanah adalah arena bagi berbagai kepentingan yang sangat kompleks. Secara ekonomi, tanah penting sebagai sumber kehidupan namun, tanah adalah pula wilayah kedaulatan bagi berlakunya pengaturan lokal. Lebih dari itu, tanah adalah pula sebuah alamat bagi keberadaan komunitas secara kultural. Laksono (2002: 382) misalnya mengatakan bahwa tanpa tanah maka sebuah kebudayaan tidak mempunyai alamat untuk menelusuri sejarahnya dan membayangkan sesuatu bagi masa depannya. Implikasi dari semua ini adalah keyakinan bahwa tanah tidak dapat dialihkan penguasaannya kepada pihak luar secara permanen. Saya menggarisbawahi kata permanen di sini untuk menunjukkan bahwa peralihan hak secara temporal seperti halnya penyewaan masih dimungkinkan terjadi. Dalam praktiknya hal ini dilakukan oleh banyak komunitas masyarakat adat seperti penyewaan tanah ulayat nagari kepada perusahaan-perusahaan Belanda di masa kolonial (lihat Narihisa, 2002: 189-2002). Sayangnya, hukum, kebi-

jakan dan program pembangunan nasional sering tidak mampu menangkap esensi ini. Tanah pada komunitas lokal (terutama masyarakat adat) lebih sering dilihat dalam dimensi ekonominya semata.

- **Penguasaan terhadap tanah dipegang oleh komunitas (*communal rights*) dengan tetap mengakui adanya penguasaan keluarga dan individual pada bagian-bagian tertentu.** Penjelasan lebih lanjut tentang sifat penguasaan komunal ini dapat dilihat pada bagian III dari tulisan ini. Hal yang ingin disampaikan di sini adalah bahwa banyak kesalahpahaman terhadap karakter penguasaan ini. Sifat komunal dipahami sebagai penegasian terhadap segala penguasaan individual. Padahal, dalam praktinya hak-hak individual dan keluarga tetap diakui. Sistem tenurial lokal membentuk sistem kepemilikan berlapis (*multi-layered property rights*), di mana kepemilikan lokal berada pada lapis terluar dan umumnya berfungsi dalam relasi dengan pihak luar. Sementara itu, di dalamnya terdapat sejumlah kepemilikan individual dan keluarga yang saling berinteraksi dalam payung kepemilikan komunal yang ada.
- **Batasan antara ranah publik dan privat dalam sistem kepemilikan tidak setegas pada sistem kepemilikan dalam sistem hukum Barat, namun tidak berarti pula terdapat tumpang tindih antara kepemilikan publik dan privat tersebut.** Eksklusifitas merupakan ciri utama dari hak privat dalam sistem hukum Barat. Pada sistem tenurial lokal hal itu seakan-akan tidak tampak. Sebuah contoh yang jelas misalnya orang bebas menggunakan tanah seseorang sebagai jalan tembus

menuju ke suatu lokasi. Demikian pula setelah habis panen, warga komunitas bebas mengambil sisa-sisa buah yang tidak dipetik pemiliknya. Hal ini sering dipahami sebagai kondisi tumpang-tindih antara kepemilikan publik dan privat dalam sistem tenurial lokal. Namun, sebenarnya tidaklah demikian. Konsepsi lokal tentang kepemilikan memasukkan kepentingan publik, pada derajat tertentu, inheren dalam kepemilikan individual. Ini merupakan pengejawantahan dari fungsi sosial tanah yang juga diatur oleh UUPA. Selain itu, pada beberapa komunitas, pemisahan ranah publik dan privat itu tidak ditentukan oleh batas tanah tetapi oleh waktu. Pranata dan praktik *leles kopi* pada masyarakat Jawa-Sunda di Lampung, misalnya, menunjukkan bahwa sisa-sisa buah kopi yang tidak dipanen lagi oleh pemiliknya dianggap sebagai barang publik. Setiap orang bebas mengambil. Namun terhadap kopi yang belum dipanen oleh sang pemilik, tetapkah menjadi milik privat dari si pemilik tersebut.

- **Ada batas yang jelas (biasanya berupa tanda-tanda alam) terhadap wilayah komunal dimana tanah dan sumber daya alam berada, batas mana memperoleh pengakuan dari komunitas lain.** Dengan demikian, klaim penguasaan tanah yang diajukan oleh komunitas-komunitas lokal itu bukanlah klaim yang tidak jelas sebagaimana sering diasumsikan selama ini. Anggota komunitas dan kelompok-kelompok lain di luar komunitas tersebut biasanya saling mengetahui batas wilayah masing-masing.
- **Ada pranata yang mengatur tentang penguasaan, pemanfaatan dan konservasi tanah dan sumber daya**

alam, serta lembaga yang menjalankan dan menegakkan aturan termasuk menyelesaikan konflik. Ciri ini meneguhkan premis bahwa sistem tenurial lokal adalah konfigurasi relasi sosial-politik yang kompleks dalam sebuah komunitas. Dengan demikian persoalannya bukan sekedar relasi manusia dengan tanah. Tanah hanyalah sekedar arena dimana aturan-aturan lokal tumbuh dan dikembangkan. Pengakuan terhadap sistem tenurial lokal karenanya tidak bisa dilihat sebagai pemberian hak atas tanah semata melainkan bagaimana pengakuan itu sekaligus memberikan ruang bagi tumbuh dan berjalannya aturan-aturan lokal tersebut.

- **Pranata penguasaan tanah dan sumber daya alam umumnya didasarkan pada nilai-nilai yang diwarisi dari generasi ke generasi.** Karena kondisi ini maka tidaklah mudah mengubah sistem tenurial lokal tanpa perubahan pada nilai-nilainya. Introduksi pranata baru sering tidak mampu membuat perubahan bahkan menciptakan benturan dengan pranata lama karena belum teringegrasi ke dalam alam pikiran warga komunitas. Proyek-proyek pensertifikatan tanah individual misalnya merupakan contoh yang sangat jelas menggambarkan bagaimana pranata baru dalam penguasaan tanah dapat menimbulkan konflik dalam komunitas lokal.

III. Pembaruan Agraria dan Sistem Tenurial Lokal: Pengakuan dan Perlindungan seperti apa yang dibutuhkan?

Penelitian klasik tentang sistem pertanahan di Indonesia telah menyimpulkan bahwa penguasaan komunal men-

jadi karakter utama dari sistem tenurial lokal. Menggunakan nama '*beschikkingsrecht*' misalnya, seorang ahli hukum berkebangsaan Belanda Van Vollenhoven menyebutkan bahwa *bescikkingsrecht* itu menunjukkan karakter yang unik dan sulit dibandingkan dengan jenis-jenis hak yang ada dalam sistem hukum Barat. Tanah dimana *beschikkingsrecht* itu ditemukan disebut sebagai *beschkkingskring* (Burns, 2004:13-14, 34-35). Dua istilah ini adalah konsep akademik yang dibuat oleh para ahli hukum. Bagi komunitas adat sendiri, hubungannya dengan tanah pada umumnya cukup diwakili oleh sebuah istilah seperti ulayat di Minangkabau atau *petuanan* in Ambon yang menjelaskan baik tentang tanah maupun hak atas tanah tersebut.

Sebagaimana diamanatkan dalam TAP MPR IX/MPR/2001, pengakuan, penghormatan dan perlindungan sistem tenurial lokal adalah prinsip penting dalam pembaruan agraria nasional. Masalahnya, bagaimana pengakuan dan perlindungan ini semestinya dijalankan? Tidak banyak upaya yang telah dilakukan untuk mengelaborasi konsep-konsep yang operasional bagi upaya menjalankan prinsip ini. Pengakuan sistem tenurial lokal (khususnya sistem penguasaan tanah adat) lebih banyak dilakukan melalui pernyataan-pernyataan normatif sebagaimana tampak dalam konstitusi dan produk legislasi nasional dan lokal (lihat misalnya pasal 18B dan 28I UUD 1945, pasal 3 dan 5 UUPA, Perda Kabupaten Lebak No.3/2001; Perda Provinsi Sumatera Barat No.2/2000; Perda Kabupaten Lampung Barat No.18/2004; Keputusan Bupati Luwu Utara No.30/2004). Namun, belum ada penjelasan yang memuaskan tentang bentuk hak seperti apa yang semestinya di-

akui dari sistem tenurial lokal itu.

Pendaftaran tanah-tanah komunal menjadi salah satu isu yang berkembang dalam perdebatan tentang pengakuan sistem tenurial lokal. Meskipun demikian, terdapat perbedaan pandangan yang tajam mengenai hal ini. Di satu sisi, ada pihak yang menganggap bahwa pendaftaran tanah bisa dimungkinkan pada bagian tanah komunal yang dikuasai secara individual (Soesangobeng, 2004). Bagi pihak lain, hal ini justru akan membahaykan keutuhan sistem sosial dari komunitas tersebut. Oleh karena itu, mereka menolak pemberian sertifikat tanah individual. Terhadap tanah-tanah komunal itu cukup didaftarkan namun tidak diberikan sertifikat hak atas tanah. Pertanyaannya kemudian adalah seberapa kuatkah pendaftaran itu bisa melindungi tanah dengan hak-hak komunal itu. Menempatkan tanah-tanah komunal dalam buku tanah ataupun peta wilayah kabupaten harus diakui hanyalah langkah awal yang bisa dilakukan untuk mengakui keberadaan tanah-tanah tersebut. Namun, pengakuan terhadap keberadaan tanah-tanah komunal itu akan menjadi lebih bermakna jika ada sistem perlindungan hukum yang disiapkan pemerintah terhadap tanah dan pranata sosialnya dari tindakan-tindakan pihak ketiga yang kontra produktif dan mengancam keberadaan hak-hak komunal tersebut.

Perlu disadari bahwa bukanlah tugas yang mudah untuk merumuskan opsi yang tepat bagi bentuk hak komunal tersebut. Meskipun demikian beberapa prinsip seperti yang disebutkan di bawah ini kiranya layak dijadikan pijakan bersama dalam diskusi yang lebih konkrit mengenai hal ini. Prinsip-prinsip yang ditawarkan itu adalah:

- Tanah perlu dipandang sebagai tanah yang dikuasai secara komunal. Tanah komunal secara sederhana dapat diartikan sebagai teritori dimana tanah dan sumber daya alam terdapat yang dikuasai oleh sekolompok orang yang membentuk sebuah unit sosial disebut komunitas. Komunitas yang bersangkutan mempunyai kepentingan yang sama terhadap teritori tersebut baik untuk tujuan ekonomi, sosio-kultural maupun spiritual. Hak-hak yang muncul dari relasi sosial dalam teritori tersebut mendapatkan legitimasi dan dilindungi serta ditegakkan oleh komunitas yang bersangkutan, bukan oleh kekuatan politik dan ekonomi yang berasal dari luar komunitas, seperti halnya negara. Dengan hak itulah maka komunitas yang bersangkutan mengatur, mengalokasikan, memanfaatkan termasuk dapat mengeluarkan orang lain dari teritori tersebut.
- Tanah komunal itu membentuk sistem kepemilikan berlapis dimana kepemilikan individual/keluarga/kelompok kecil dimungkinkan ada di dalamnya.
- Ketika berhadapan dengan pihak ketiga, maka tanah komunal itu dilihat sebagai kesatuan properti yang utuh dari anggota komunitas. Namun, properti itu mempunyai karakter yang khusus yakni sifat tidak bisa dialihkan kepada pihak luar secara permanen. Termasuk dalam hal ini adalah tidak diperbolehkannya menggunakan tanah tersebut sebagai agunan dalam akad kredit dengan siapapun yang dapat berisiko beralihnya hak atas tanah kepada pihak kreditor.
- Sebagai hak properti yang utuh maka tanah-tanah komunal tidak dapat disamakan dengan tanah publik/tanah

negara melainkan tanah rakyat yang dikuasai dengan hak yang jelas yang diakui dan dilindungi oleh negara.

- Untuk mendukung perlindungan terhadap tanah komunal itu maka komunitas lokal perlu diperlakukan sebagai subyek hukum sama halnya dengan perorangan atau badan hukum.

IV. Catatan Penutup: Menggagas Hak Pengelolaan Komunitas sebagai sebuah opsi

Prinsip-prinsip pengakuan dan perlindungan sistem tenurial lokal sebagaimana disebutkan pada bagian III tulisan ini terlihat lebih dekat dengan karakter hak pengelolaan sebagaimana dikenal dalam sistem hukum tanah dewasa ini. Hanya saja, hak pengelolaan yang sekarang berlaku lebih banyak ditujukan untuk melayani kepentingan institusi/badan usaha pemerintah seperti halnya hak pengelolaan pada Badan Otorita Batam dan PT Pelindo/KAI. Skema seperti hak pengelolaan ini sebenarnya bisa memberikan inspirasi pada perumusan hak tanah pada komunitas lokal. Tetapi, tentu saja ada perbedaan mendasar antara keduanya. Pada hak pengelolaan untuk institusi pemerintah, tanah yang digunakan adalah tanah negara (hak pengelolaan publik). Hak bersifat pemberian dari pemerintah sehingga bisa ditarik kembali. Sedangkan pada hak yang untuk sementara bisa dinamakan hak pengelolaan komunitas, maka hak tersebut berlaku atas tanah-tanah komunitas (hak pengelolaan privat). Hak juga tidak ditanggapi sebagai pemberian oleh pemerintah tetapi pengakuan pada keberadaan yang telah memperoleh legitimasi sosio-kultural dari komuni-

tasnya. Karena itu, hak ini tidak bisa dicabut.

Sebagaimana galibnya pemegang hak pengelolaan publik, maka pemegang hak pengelolaan komunitas mempunyai kewenangan untuk mengaloksikan dan mengatur peruntukan dan penggunaan tanah dan sumber daya termasuk memberikan hak-hak pemanfaatan tanah kepada anggota komunitas sesuai dengan pranata lokalnya. Dengan cara semacam ini maka pengakuan terhadap tanah-tanah komunal itu di satu sisi tidak akan mengganggu sistem sosial di dalam komunitas, bahkan bisa memperkuat kapasitas masyarakat untuk melakukan pengaturan sendiri (*self-regulation*) terhadap wilayahnya secara bertanggung jawab. Di sisi yang lain pengakuan model ini juga lebih memberikan perlindungan hukum dari pada sekedar pencatatan dalam buku tanah atau peta wilayah.

Dengan kata lain, pengembangan konsep hak pengelolaan komunitas juga bisa menjadi titik masuk yang baik bagi terwujudnya pembaruan agraria yang mampu mendorong pembagian kekuasaan yang adil antara negara dan rakyat serta mendukung penguatan pengaturan lokal dalam ranah penguasaan tanah dan sumber daya alam.

Daftar Pustaka

Arsyad, I.B. 2005, 'Potret Perlawanan Orang Tertindas (Studi Kasus Perkebunan PT.LOnsum vs Orang Kajang'. Hal.763-774 dalam Tanah Masih di Langit: Penyelesaian Masalah Penguasaan Tanah dan Kekayaan Alam di Indonesia yang Tak Kunjung Tuntas di Era Reformasi. Jakarta: Yayasan Kemala.

Burns, P. (2004), *The Leiden Legacy: Concepts of Law in Indonesia.* Leiden: KITLV Press.

Ribot, J.C. dan Peluso, N.L. 2003. *'A Theory of Access'* dalam Rural Sociology 68 (2).

Ridell, J. C. 1987. *'Land Tenure and Agroforestry: A Regional Overview'*, dalam Land, Trees and Tenure : Proceedings of an International Workshop on Tenure Issue in Agroforestry, John B. Raintree (Editor). ICRAF and Land Tenure Centre.

Fitzpatrick, D (2005), *Private Law and Public Power: Tangle Threads in Indonesian Land Regulation* (in press).

Harsono, B, (2005), Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya. Jakarta: Djambatan.

Hermayulis. 2000. 'Status Tanah Ulayat menurut Hukum Adat Minangkabau dan Hukum Tanah Nasional'. Hal. 51- 74 dalam Jalaluddin, S. (ed.), Himpunan Makalah dan Rumusan Workshop Tanah Ulayat di Sumatera Barat. Padang, 23-24 October.

Laksono, P.M. 2002. 'Tanpa Tanah – Budaya Nir Papan – Antropologi Antah Berantah'. Hal. 375 – 390 dalam Lounela, A. and Zakaria, R.Y. (eds.), Berebut Tanah: Beberapa Kajian Berperspektif Kampus dan Kampung. Yogyakarta: Insist Press.

Narihisa, N. 2002. 'Tanah Ulayat dan Isu-isu Pembangunan di Sumatera Barat. Hal. 185-210 dalam Lounela, A. and Zakaria, R.Y. (eds.), Berebut Tanah: Beberapa Kajian Berperspektif Kampus dan Kampung. Yogyakarta: Insist Press.

Panesar, S. (2001), *General Principles of Property Law*. Essex: Pearson Education.

Parlindungan, A.P. (1989), Hak Pengelolaan menurut Sistem UUPA. Bandung: Mandar Maju.

Pusat Kajian Pembangunan Masyarakat Atma Jaya (1998), Pola Penguasaan Tanah Masyarakat Tradisional dan Problema Pendaftaran Tanah: Studi Kasus di Sumatera Barat, Kalimantan Tengah dan Nusa Tenggara Barat. Report of Indonesian Land Administration Project-Customary (Adat) Land Rights Studies. Volume 1.

Safitri, M. 2006. Communal Land Titling in Indonesia: Possibilities and Obstacles for Legal Protection of *Adat* Communities. Draft concept paper for World Agroforestry Center.

Soesangobeng, H. (2004), *The Possibility and Mode of Registering Adat Title on Land.* Paper at the 3rd FIG Regional Conference. Jakarta, October 3-7.

Warren, C. 2002. 'Membangkitkan Hak Ulayat – Pemetaan Partisipatif, Kedaulatan Masyarakat Adat, dan Peranan Mediatornya pada Era Reformasi. Hal. 239-270 dalam Lounela, A. and Zakaria, R.Y. (eds.), Berebut Tanah: Beberapa Kajian Berperspektif Kampus dan Kampung. Yogyakarta: Insist Press.

Wiwaron, P. et.al. 2005. 'Penguasaan Tanah Rakyat dan Sumber Daya Alam Lainnya untuk Kepentingan Pembangunan di Kawasan Teluk Bintuni Papua'. Hal. 141-152, dalam Tanah Masih di Langit: Penyelesaian Masalah Penguasaan Tanah dan Kekayaan Alam di Indonesia yang Tak Kunjung Tuntas di Era Reformasi. Jakarta: Yayasan Kemala.

Sistem Tenurial Lokal dalam Pembaruan Agraria di Indonesia

Myrna Safitri

Mengapa Sistem Tenurial Lokal Penting?

- Representasi fakta sejarah tentang penguasaan dan pengelolaan tanah dan sumber daya di Indonesia.
- Pengakuan dari UUPA.
- Bagian dari prinsip pembaruan agraria TAP MPR IX/MPR/2001.

Kondisi sekarang

- Penyangkalan pada eksistensi sistem tenurial lokal ---- absen/minimnya pengakuan dan perlindungan pada sistem tersebut. Pembangunanisme yang menggerus sistem-sistem sosial lokal.
- Reformasi menjadi momentum munculnya inisiatif perubahan kebijakan dan komitmen politik pada pembaruan agraria dan pengakuan/perlindungan sistem tenurial lokal.
- Otonomi daerah pada derajat terbatas membuka peluang bagi pengakuan sistem tenurial lokal dalam produk legislasi daerah.

Presentasi ini…

- Karakter dasar sistem tenurial lokal dan salah kaprah terhadapnya.
- Tempat sistem tenurial lokal dalam pembaruan agraria --- Pengakuan dan perlindungan apa yang dibutuhkan?
- Opsi hukum yang penting bagi pengakuan dan perlindungan sistem tenurial lokal

Apa sistem tenurial lokal?

- Sistem tenurial sebagai 'a bundle of rights' dan 'a bundle of powers'.
- Sistem tenurial sebagai relasi sosial antar individu/komunitas dalam hubungannya dengan tanah dan sumber daya.
- Sistem tenurial: pranata dan praktik pengusaan dan pengelolaan tanah/sumber daya pada sekelompok komunitas adat/non adat.
- Beragam nama: petuanan, ulayat, marga, simpukng, tanah ulen, dll.

Ciri-ciri penting

- Identitas kultural --- tanah bukan komoditas ekonomi tetapi 'alamat' bagi kebudayaan komunitas.
- Penguasaan komunal dengan sistem kepemilikan berlapis (*multi-layered property rights*): Komunal – keluarga – individual.
- Pemisahan kepemilikan publik dan privat sangat kompleks.
- Batas yang jelas dengan pengakuan sosial komunitas/warga lain.
- Ada pranata yang mengatur termasuk untuk penyelesaian konflik.
- Ditentukan oleh nilai-nilai 'tradisional'
- Nama menunjukkan teritori dan hak.

Pembaruan Agraria dan Sistem Tenurial Lokal

- TAP MPR IX/MPR/200: pengakuan, penghormatan dan perlindungan sistem tenurial lokal adalah prinsip pembaruan agraria.
- Baru ada pengakuan normatif: Konstitusi pasal 18B, 28I, UUPA, berbagai Perda.
- Perlindungan hak masih dipertanyakan.

Prinsip-prinsip Perlindungan Sistem Tenurial Lokal dalam Program Pembaruan Agraria

- Penguasaan komunal dan sifat multi fungsi tanah.
- Pengakuan pada sistem kepemilikan berlapis.
- Tanah sebagai kesatuan properti komunitas menghadapi pihak luar.
- Bukan bagian dari tanah publik/negara.
- Komunitas sebagai subyek hukum.

Hak Pengelolaan Komunitas: Sebuah Opsi Perlindungan Hukum

- Inspirasi dari hak pengelolaan pada instansi pemerintah/BUMN
- Perlunya pengembangan konsep sejenis hak pengelolaan bagi komunitas lokal yang berlaku pada tanah-tanah mereka, dengan tidak mengganggu pranata penguasaan tanah yang ada serta memperkuat kapasitas mengatur diri sendiri secara bertanggung jawab pada komunitas ybs.

URGENSI PERAN ORMAS TANI DALAM GERAKAN PEMBARUAN AGRARIA: PENGALAMAN LINTAS NEGARA

*Henry Saragih**

Gagasan pembaruan agraria dipercaya sebagai jalan yang paling memungkinkan untuk dapat memberdayakan rakyat pedesaan dari kedudukannya yang marjinal, sekaligus melepaskan diri dari eksploitasi kekuatan ekonomi besar dan penindasan yang terjadi. Penindasan terhadap rakyat ini bisa terjadi dari tiga dimensi. *Pertama* dari atas, yang bisa kita sebutkan sebagai tata ekonomi global yang tidak berkeadilan—terutama dengan dominasi negara tertentu dan keterlibatan rejim Bank Dunia (World Bank), Dana Moneter Internasional (IMF) maupun Organisasi Perdagangan Dunia (WTO). *Kedua* dari tengah, penindasan juga bisa terjadi melalui perpanjangan tangan pemerintahan yang tidak berpihak kepada rakyat. *Ketiga*, penindasan juga bisa terjadi

---

*) Sekretaris Jenderal Federasi Serikat Petani Indonesia (FSPI), General Coordinator of La Via Campesina, International Peasant Movement.

dari bawah—yakni struktur di masyarakat sendiri yang melemahkan dirinya sendiri seperti budaya malas, gampang dipecah-belah, dan sebagainya.

Mengingat fakta juga menyatakan bahwa masih banyak rakyat miskin berada di daerah pedesaan (sekitar 75 persen) dan mayoritas rakyat pedesaan adalah petani, maka pembicaraan mengenai pembaruan agraria ini sangatlah krusial. Di Indonesia sendiri, Sekitar 46 persen dari angkatan kerja secara formal terdaftar bermatapencaharian petani, sementara jumlah petani di Indonesia diyakini kurang lebih 60 persen dari total penduduknya—dan mayoritas tinggal di desa.

Struktur kepemilikan sumber daya agraria dewasa ini

Struktur kepemilikan sumber daya agraria secara makro saat ini adalah cermin dari kebijakan Bank Dunia tentang tanah yang dituangkan dalam strategi besar (*grand strategy*) pembangunan baru pada tahun 2002. Strategi ini dijabarkan dalam dua dokumen Bank Dunia yaitu LPRR (*Land Policy Research Report*) dan *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*.

Jika di era sebelumnya struktur kepemilikan sumber daya agraria didominasi feodalisme dan tanah umumnya dikuasai oleh tuan-tuan tanah atau penguasa, maka sesungguhnya perkembangannya pasca masa kerajaan hingga jaman negara tidak terlalu banyak berubah. Struktur kepemilikan sumber daya agraria saat ini masih juga timpang, dengan fakta bahwa masih banyak petani kecil dan tak bertanah di seluruh dunia. Hal ini berakibat pada jumlah rakyat miskin di seluruh dunia yang malah meningkat.

Adalah sekitar 800 juta jiwa pada tahun 1995, sementara sekarang menurut laporan Organisasi Pangan dan Pertanian Dunia (FAO) malah meningkat menjadi 850 juta jiwa.

Bedanya, kini sumber daya agraria dimiliki tidak hanya oleh struktur feodal yang masih berlangsung—namun juga ditambah oleh tata ekonomi yang tidak adil. Sumber-sumber daya agraria kini dicaplok oleh mekanisme pasar, terutama oleh pihak-pihak yang memiliki uang atau sumber daya finansial. Sektor privat, terutama perseorangan, perusahaan (kebanyakan perusahaan multinasional), adalah pihak yang berkuasa banyak atas sumber daya agraria saat ini. Rakyat kecil kembali menderita, dan terus menjadi korban.

Hal ini bisa terjadi karena perubahan makna sumber daya agraria seperti yang dituangkan dalam dua dokumen Bank Dunia di atas. Di dalam LPRR, diadopsi model-model pasar untuk strategi baru pembangunan daerah pedesaan dan untuk mengurangi kemiskinan. Prinsip dasarnya tak lain adalah (1) liberalisasi pasar pertanian (2) deregulasi peraturan atau Undang-Undang, dan (3) privatisasi sektor yang masih menjadi milik pemerintah. LPRR juga menekankan bahwa tanah sebagai sumber daya utama untuk orang miskin, pertumbuhan ekonomi, mekanisme pasar dan untuk pengembangan masyarakat.

LPRR diorganisasi menjadi tiga bagian, yaitu *hak milik atas tanah*, *pasar tanah* (khususnya sewa dan jual beli tanah), serta *peran pemerintah*. Ketiga bagian penting ini tak lain adalah untuk mendukung investasi, kemudahan proses transaksi jual beli dan sewa tanah dengan mewujudkan pasar tanah yang mudah dan ekuitabel, dan meningkatkan efisiensi tanah (sebagai jaminan kredit misalnya), sehingga peran

pemerintah di tiap negara diharapkan bisa diminimalisasi, dan pasar bisa berguna untuk memberdayakan rakyat, terutama yang miskin.

Liberalisasi pasar tanah ini ternyata tidak menyebabkan pemberdayaan rakyat miskin. Hingga saat ini, fakta yang terlihat malah sebaliknya. Bersama dengan memburuknya tata ekonomi dunia, kebijakan pertanian dan konteks makroekonomi negara yang didominasi Amerika Serikat, Eropa Barat, Jepang, Australia dan beberapa perusahaan multinasional raksasa, maka yang terjadi adalah semakin mudahnya rakyat miskin (dalam hal ini petani) kehilangan tanahnya. Sementara yang lain masih tidak sanggup untuk mendapatkan tanah.

Kebangkrutan petani di berbagai negara banyak menyebabkan mereka harus menjual atau menggadaikan tanahnya. Di berbagai bagian, tanah dijual untuk melanjutkan hidup kepada bank sebagai penjamin pasar tanah, atau kepada perusahaan agro-ekspor.

Perlu diingat bahwa tidak hanya struktur kepemilikan tanah yang timpang, karena sumber daya agraria mencakup lebih luas dari itu. Proyek-proyek pembangunan Bank Dunia dan penetrasi pasar yang dipromosikannya juga semakin merusak keseimbangan struktur kepemilikan sumber daya agraria lainnya seperti air, sumber daya alam, dan juga lingkungan hidup.

Sejarah pembaruan agraria dan pengalaman lintas negara

Pembaruan agraria sebenarnya bukanlah isu baru bagi dunia. Di masa kerajaan hingga jaman negara (*nation-state*), sebenarnya ide-ide tentang suatu upaya korektif untuk

menata ulang struktur agraria yang timpang, yang memungkinkan eksploitasi manusia atas manusia, menuju tatanan baru dengan struktur yang bersendi kepada keadilan agraria sudah dimulai. Gunawan Wiradi (2004) mengatakan bahwa gagasan ini telah ada lebih dari 2500 tahun yang lalu. Bahkan semboyan *land to the tiller* sudah berkumandang 565 tahun sebelum masehi.

Gagasan mengenai penataan pembagian wilayah sendiri diperkirakan sudah terjadi ribuan tahun sebelum masehi. Bahkan buku Leviticus dalam kitab Perjanjian Lama menggambarkan adanya redistribusi penguasaan tanah setiap 50 tahun sekali. Tetapi yang kemudian diterima dan disepakati sebagai fakta sejarah oleh para ahli sejarah adalah bahwa apa yang sekarang kita sebut dengan istilah "land reform" itu pertama kali terjadi di Yunani Kuno, sewaktu pemerintahan Solon, 594 tahun sebelum Masehi.

Lebih lanjut lagi, pada era Revolusi Perancis (1789) dimulailah protes petani-petani yang mengorganisasi diri mereka sebagai kaum yang tidak puas terhadap struktur agraria saat itu. Praktis sejak saat itu, gerakan ini mempengaruhi *region* sekitarnya—dan tak pelak lagi berbagai negara Eropa mulai menirunya. Gerakan ini juga muncul di negara-negara di belahan bumi lain dengan kekhasan/kearifan lokal masing-masing, seperti di Jepang, Taiwan dan Korea Selatan. Pasca Perang Dunia II, banyak negara mengadopsinya—terutama di Asia, Amerika Latin dan Afrika.

Konsep ini sempat jadi tabu pada masa Perang Dingin, karena kedekatannya dengan praktek-praktek komunisme. Jadilah di banyak negara, 'cap' komunisme melekat pada gerakan pembaruan agraria. Padahal jelas bahwa gerakan

pembaruan agraria sebenarnya tidak identik dengan komunisme, malah negara-negara kapitalisme awal (Amerika Serikat, Inggris, Jepang) yang melakukan pembaruan agraria sebagai kebijakan populis di negara masing-masing.

Pada era pasca Perang Dingin, isu pembaruan agraria dinaikkan lagi—kali ini oleh Bank Dunia—seperti yang telah dijabarkan sebelumnya, namun disempitkan menjadi program *land reform*. Program ini beralih nama di berbagai situasi dan kondisi, ada yang disebut *land titling project*, *land registry*, atau *mapping project* (Peter Rosset, dalam Lubis (ed): 2003). Dalam perkembangan selanjutnya program land reform inilah yang ternyata mengakibatkan perubahan negatif di banyak negara. Jutaan petani merana, kehilangan tanah dan mata pencaharian mereka akibat penciptaan pasar-pasar tanah secara bebas. Hal inilah nantinya yang secara ekstrim membedakan proses pembaruan agraria sejati (*genuine agrarian reform*) dengan land reform versi World Bank, yang kerap disebut *market-assisted land reform*. Untuk membedakannya, bisa kita lihat ilustrasi pengalaman di berbagai belahan dunia di bawah ini:

a. Asia: Dari kesuksesan Jepang hingga mandeg di Filipina

Banyak pakar dan pengamat mengatakan bahwa pembaruan agraria yang berhasil salah satunya adalah di Jepang, yang berlangsung dari tahun 1945-1951. Di Jepang, gerakan pembaruan agraria berhasil karena sepenuhnya didukung oleh militer (pada saat itu sistem shogun). Hal ini mengakibatkan jumlah penduduk yang mendapatkan keuntungan (*beneficiaries*) dari gerakan ini mencapai jumlah

yang cukup signifikan, yakni 71 persen. Jumlah ini juga menyatakan bahwa gerakan pembaruan agraria di Jepang sangat meluas dan mencakup hampir seluruh petani yang ada pada saat itu.

Menurut gerakan petani Nouminren Jepang, gerakan pembaruan agraria yang pertama cukup mengubah struktur kepemilikan sumber agraria yang pada saat itu sangat timpang. Pada masa sebelum Restorasi Meiji, tanah-tanah ratusan hingga ribuan hektar dikuasai oleh kaum feodal, yakni tuan tanah yang merupakan keluarga-keluarga bangsawan Jepang. Dengan adanya gerakan yang disebut "The First Agrarian Land Reform", sekitar 41 persen dari seluruh lahan yang ditanami didistribusikan kepada petani kecil dan tak bertanah.

Gerakan pembaruan agraria ini juga disebut gerakan yang populis, dan diikuti juga oleh negara-negara tetangga Jepang seperti Korea Selatan. *Beneficiaries* akibat gerakan pembaruan agraria di Korea Selatan adalah sekitar 66 persen dari petani mendapatkan tanah dan proses produksi dan distribusi yang layak. Korea Selatan membagikan sekitar 44 persen tanah yang ada kepada petani. Hal ini diikuti oleh Taiwan yang membagikan 44 persen lahan yang ada, dan yang sangat mengagumkan adalah bahwa Prosteman (2003, seperti yang dikutip Saiful Bahari, 2004) mengklaim bahwa dari seluruh lahan yang dibagikan itu ternyata sampai ke seluruh lapisan petani kecil dan tak bertanah yang ada di Taiwan (atau terserap sempurna 100 persen).

Disadari atau tidak, gerakan pembaruan agraria di negara-negara ini adalah yang diklaim sebagai gerakan populis, walaupun pada perkembangan selanjutnya menjadi

cenderung kapitalistik seperti Jepang dan Korea Selatan. Gerakan petani di Jepang dan Korea Selatan saat ini mengecam penetrasi kapital atas tanah dan pertanian mereka, yang berusaha mendominasi pertanian dengan model agro-ekspor. Akibatnya, petani kecil yang muncul pada gerakan pembaruan agraria tahun 1950-an secara cepat terkikis dan digantikan dengan model industri dan perusahaan agro-eskpor multinasional. Di Jepang saat ini, direncanakan sebuah program "The Second Agrarian Land Reform" yang ingin menghapuskan pertanian gaya lama—pertanian berbasis keluarga dan subsisten—digantikan dengan model korporasi (diusulkan oleh Hiroshi Okuda, Presiden Toyota tahun 2000-an awal). Petani di Jepang memprotes usulan ini dan mengatakan bahwa realisasinya hanya akan menendang Jepang kembali ke sejarah lama, karena konsentrasi lahan akan dikuasai oleh perusahaan besar (Nouminren, dalam La Via Campesina: 2006).

Sementara di Filipina, Revolusi Filipina dan gerakan pembaruan agraria dimulai oleh golongan menengah dan didukung oleh gereja. Kalangan elit gereja sendiri sebenarnya juga terdiri dari kelas menengah yaitu tuan-tuan tanah (*hasienda*) yang dirugikan oleh Presiden Marcos. Pada tahun 1970-an, gerakan *land reform* dimulai dengan berbagai SK Presiden, mulai dari masa Marcos hingga UU yang dikeluarkan masa Aquino (1980-an).

Gerakan pembaruan agraria di Filipina sebenarnya relatif lebih progresif dibandingkan dengan gerakan serupa di negara-negara berkembang di sekitarnya (seperti Indonesia, Thailand). Adanya UU Land Reform membuat kerangka konstitusi gerakan pembaruan agraria menjadi

semakin maju, dan digunakan oleh gerakan petani macam UNORKA (Koordinasi Nasional Organisasi Masyarakat Pedesaan yang Otonom) untuk melegitimasi okupasi lahan perkebunan dari satu area ke area lainnya.

Dalam perkembangannya, UU Land Reform Filipina ternyata masih memiliki berbagai celah dan dianggap masih pro-tuan tanah dan anti petani, seperti yang dicetuskan oleh gerakan petani KMP (Gerakan Petani Filipina). Dan kini, seperti yang terjadi di belahan Asia Tenggara, UU inilah yang digembosi oleh Bank Dunia bersama regulasi lainnya. Tak pelak lagi, karena dukungan pemerintah yang dipengaruhi paham neoliberalisme dan pro-pasar, gerakan pembaruan agraria pun mandeg. Hal ini terjadi di Filipina selama belasan tahun terakhir, sama seperti fenomena di Thailand dan Indonesia.

b. Afrika: Market-assisted land reform di Afrika Selatan dan Mesir

Kemiskinan bukan hal yang baru di daerah pedesaan di Afrika. Khususnya di Afrika Selatan, hal yang fenomenal adalah politik apartheid yang menindas kaum kulit hitam di negara ini sejak tahun 1948. Pertanian di negara ini seperti yang diterangkan Lebert (dalam Lubis (ed): 2000) adalah proses transformasi dari sistem sewa menyewa yang bebas menjadi sistem penyewaan tenaga kerja. Sistem penyewaan tenaga kerja ini juga berubah menjadi pekerja tani upahan, yang bersamaan waktunya dengan hilangnya akses ke sistem produksi pertanian berbasiskan keluarga (*family farming*) yang subsisten—ciri khas pertanian Afrika.

Pengalaman penindasan kulit putih terhadap kulit hitam

juga terjadi terus-menerus dengan masuknya pasar yang mengalahkan produksi pedesaan—yang hampir seluruhnya dihuni kulit hitam. Terjadilah perubahan bentuk tenaga kerja seperti diterangkan sebelumnya, dan kaum tani kecil kehilangan tanah sebagai sumber agraria utama mereka. Selanjutnya menurut Lebert, potensi peningkatan untuk perpindahan tenaga kerja dari sektor pertanian ke nonpertanian pun meningkat. Jadilah kulit hitam buruh, bahkan menganggur. Apalagi, sistem perburuhan memang sengaja diikat oleh politik diskriminasi ras secara represif.

Akibat dari proses transformasi agraria ini adalah kehancuran orang-orang kulit hitam di Afrika Selatan. Kemiskinan yang dihasilkan terstruktur dalam hubungan ekonomi dan sosial di daerah-daerah. Orang-orang asli Afrika hanya menguasai 14 persen total tanah, sementara 86 persen sisanya dikuasai kulit putih. Pada awal era 90-an, ketimpangan digambarkan dengan 12 juta keluarga petani menguasai 17 juta hektar lahan. Sementara, hanya 60 ribu orang menguasai lebih dari 86 juta hektar. Kepemilikan lahan rata-rata di Afrika Selatan hanya 0.2 hektar per orang. Tak heran angka kemiskinan mencapai 74 persen dari total jumlah penduduk.

Bebasnya Afrika Selatan dari politik apartheid tahun 1994 belum bisa menyejahterakan penduduknya yang mayoritas petani kala itu (walaupun mulai beralih menjadi buruh pertambangan dan industri di akhir era 90-an). Partai ANC (Kongres Nasional Afrika) yang berkuasa malah mengadopsi strategi pembaruan yang berorientasi pasar dalam konteks hak milik yang dilindungi secara konstitusional.

Di awal masa pasca-apartheid, program RDP (*Reconstruction and Development Program*) yang memasukkan land reform dan pembangunan pedesaan sebagai acuan. Namun di akhir 5 tahun masa redistribusi lahan yang berbasis pasar, program gagal di berbagai lapisan. Hal ini dikarenakan hanya kurang dari 1 persen lahan yang diredistribusi, dan hanya sedikit klaim tanah yang diproses.

Di tahap kedua, dimulai pada tahun 1999 dengan campur tangan Departemen Urusan Tanah. Namun usaha-usaha yang dilakukan untuk menjawab persoalan agraria menunjukkan pendekatan yang minimalis dan ahistoris, yang selalu mengembalikan struktur ketimpangan ke mekanisme pasar (dengan mengadopsi *Washington Consensus* dari IMF dan Bank Dunia). Sebagai hasilnya, banyak pengamat mengatakan bahwa akhirnya ketimpangan bukan lagi dipengaruhi oleh ras, namun oleh kelas (yang memiliki uang lebih banyak memiliki tanah dengan sistem *willing-seller-willing-buyer*). Akhirnya land reform di Afrika Selatan telah gagal untuk mencapai hasil yang berarti, bahkan malah meningkatkan ketegangan di daerah dan menciptakan ancaman kekacauan dan perampasan tanah.

Pengalaman di Mesir hampir sama, dan liberalisasi tanah dengan sistem sewa atau beli memang harus diwaspadai. Hingga tahun 1992, akses kepada lahan diatur dalam UU Agraria Tahun 1952 yang bertujuan melindungi petani skala kecil. Aturan-aturannya antara lain membatasi kepemilikan maksimal lahan, mengatur harga sewa tanah, dan mengatur warisan lahan kepada petani yang mengolah lahan sehingga sulit diusir dari lahan yang ditanaminya.

Dengan kerangka negosiasi Structural Adjustment Pro-

gram (SAP) dengan Bank Dunia dan IMF, dibuatlah UU Reformasi Tanah tahun 1992. UU ini mengubah banyak aspek terutama pada jual-beli dan sewa tanah, dengan melepaskannya pada mekanisme pasar. Akibatnya, biaya sewa tanah meningkat lebih dari 300%. Alhasil, petani kecil tidak sanggup lagi bertani, dan program kredit yang menyertai petani oleh Bank Dunia dan IMF tidak lagi berguna, karena bahkan tidak mencapai daerah pedesaan. Penerapan UU ini juga cukup sadis, karena didukung oleh aparat dan pemerintah yang represif. Tak jarang dalam penindasan dan penggusuran terhadap petani kecil, terjadi kekerasan yang dilakukan oleh aparat (La Via Campesina dan FIAN: 2003).

c. Amerika Latin: Revolusi mewujudkan pembaruan agraria

Hal yang berbeda ditemukan di Amerika Latin. Dan jika membicarakan pembaruan agraria di Amerika Latin, maka kita harus merunut pada sepak terjang gerakan pembaruan agraria populis dari MST (Organisasi Petani Tak Bertanah) di Brazil. MST merupakan sebuah gerakan sosial paling fenomenal dalam sejarah Amerika Latin dan menjadi model gerakan masyarakat sipil—terutama petani di dunia. Sejak tahun 1984, sekitar 250.000 keluarga telah berjuang mewujudkan pembaruan agraria, dengan mengokupasi tanah seluas 21 juta hektar lebih.

Gerakan ini berhasil mentransformasikan dirinya menjadi gerakan dari bawah ke atas yang mencerminkan masyarakat sipil (*bottom-up*) dan populis. Tercatat anggota MST sekarang mencapai 2.5 juta orang lebih plus ratusan ribu simpatisan (pendukung), dengan perkembangan tidak

hanya mengolah tanah, tapi juga mengembangkan alternatif sosial yang lebih dari itu. Untuk itulah di Amerika Latin, MST menjadi model pembaruan agraria yang sejati—karena cakupan makna pembaruan agraria yang diusungnya tidak berhenti hanya pada kepemilikan lahan, namun terus menjadi sebuah perubahan sosial dari proses produksi, konsumsi hingga distribusi kebutuhan anggotanya.

Dari hampir 2000 *settlement* (desa yang dibuat dari proses okupasi lahan) yang tersebar di 23 propinsi, kini MST mulai memperlebar dan membuat gerakan pembaruan agraria menjadi masif. Hebatnya lagi, gerakan ini populer dan mendapat dukungan rakyat sekitarnya. Hingga saat ini, keberadaan MST pun menjadi krusial di kancah politik, dengan perannya pada kemenangan Presiden Lula Inacio da Silva di dua kali pemilihan (2003 dan 2006). Namun MST tetap independen dan menomorsatukan kepentingan anggotanya daripada politik praktis.

Okupasi tanah oleh MST dalam 1990-1996

Tahun	Okupasi	Jumlah Keluarga	Luas Tanah (hektar)
1990	43 kali	11,484	---
1991	51 kali	9,862	7,037,722
1992	49 kali	18,885	5,692,211
1993	54 kali	17,587	3,221,252
1994	52 kali	16,860	1,819,963
1995	93 kali	31,531	3,250,731
1996	176 kali	45,218	---
Total	518 kali	151,427	21,021,879*

Tabel 1. Okupasi tanah dalam gerakan pembaruan agraria oleh MST dalam periode 1990-1996

Sementara sejak Juni 2006 kemarin, pemerintah Bolivia telah menjalankan program negara yang ditunggu-tunggu petani: Revolusi Lahan. Dengan adanya revolusi lahan, tanah milik pemerintah harus dibagi-bagi ke petani miskin dan tak bertanah di Bolivia. Petani kaya pun tak senang, mereka menggalang kekuatan untuk menentang redistribusi lahan Bolivia. Pemerintah tak peduli, karena dampak pembagian lahan ini bagi kehidupan rakyat Bolivia dipercaya nyata. Tanggal 3 Juni lalu, dieksekusilah tindakan pemerintah untuk membagikan 3,1 juta hektar lahan untuk 60 kelompok masyarakat petani Indian.

Pembagian lahan tersebut merupakan rencana besar Presiden Evo Morales yang juga petani. Ia mendambakan kesempatan yang sama, otonomi, dan terutama akses kepada lahan pada seluruh *campesinos* (petani) yang ada di negara tercintanya. Hal ini sudah menjadi pandangannya sejak bergabung dalam Partai MAS (Movimiento Al Socialismo), dan kampanye-kampanyenya menuju kursi kepresidenan.

Di Bolivia, gerakan pembaruan agraria sudah ditunggu sejak lama, karena 90 persen lahan pertanian ternyata hanya dimiliki oleh beberapa keluarga. Sementara, sisa 10 persen lahan pertanian dibagi oleh 3 juta petani miskin. Sudah bertahun-tahun lamanya penindasan ini berlangsung, dan saat pembaruan agraria sejati dilaksanakan rakyat tertindaslah yang bersorak. Pembaruan agraria di Bolivia dan Brazil—serta Amerika Latin pada umumnya—bisa disebut program yang populis, karena sudah menjadi aspirasi mayoritas rakyat sejak lama. Kendalanya dulu hanya pada *political will* pemerintah yang tidak mendukung dan tidak berpihak kepada rakyat.

Di Venezuela, dewasa ini juga terjadi proses yang sama dengan dukungan Presiden Hugo Chavez. Kebijakan yang diambil juga populis, dengan melibatkan organisasi macam *Coordinadora Agraria Nacional Ezequiel Zamora* (CANEZ). Gerakan ini dimulai pada tahun 2001 dengan gerakan populis Kembali ke Desa (*Vuelta al Campo*) di bawah UU Tanah dan Pembangunan Pertanian. Di bawah gerakan pembaruan agraria era Chavez, telah diredistribusi tanah sebesar 2.2 juta hektar kepada lebih dari 130 ribu keluarga tani. Sementara di jaman Bolivarian, pembaruan agraria juga sudah dilakukan dan dibagikan kepada 150 ribu keluarga tani.

Negara	Jepang	Vietnam	Korea Selatan	Meksiko	Peru	Bolivia	Indonesia
Beneficiaries	71%	72%	66%	66%	37%	34%	29%

Tabel 2. Jumlah warga negara (petani) yang mendapat keuntungan dari gerakan pembaruan agraria di berbagai negara

Genuine agrarian reform vs Market-assisted land reform

ISU	PEMBARUAN AGRARIA SEJATI [*genuine agrarian reform*]	PEMBARUAN AGRARIA PALSU [*market-assisted land reform*]
Keterlibatan	pelibatan penuh organisasi petani kecil dan tak bertanah dan bangsa sendiri, inklusif	bukan melalui pelibatan penuh organisasi petani kecil dan tak bertanah, cenderung eksklusif
Kapasitas	berdasarkan kekuatan petani dan kemampuan bangsa sendiri	berdasarkan kekuatan pasar/modal dan atau kekuatan asing
Arah kebijakan	*bottom-up*	*top-down*
Prominen	masyarakat sipil	Bank Dunia dan IMF
Sasaran	ditujukan bagi kemakmuran bagi petani kecil dan tak bertanah, dan rakyat	bagi kepentingan modal
		di banyak pengalaman, menindas dan hanya menggunakan sumber daya agraria sebagai komoditi
		keuntungan segelintir orang, perusahaan, dan lembaga-lembaga tertentu saja

Tujuan	mendorong bagi tercapainya kedaulatan petani dan bangsa sendiri baik kedaulatan politik, ekonomi, dan budaya	tidak peduli terhadap kedaulatan petani dan bangsa sendiri, penciptaan pasar tanah yang transparan dan ekuitabel
Sifat	politis, sosial	ekonomis
Fungsi	meniadakan ketergantungan, penindasan, ketimpangan, dan ketidakadilan	cenderung mengabadikan ketergantungan, penindasan, ketimpangan dan ketidakadilan
		"penjualan" kekayaan alam bangsa
Asas hukum (di Indonesia)	merupakan penjabaran langsung dan tepat terhadap asas ekonomi kekeluargaan ("sosialisme Indonesia") yang diamanatkan oleh pasal 33 UUD 1945 dan Pancasila	mengkhianati pasal 33 UUD 1945 dan Pancasila
Strategi	menghancurkan relasi dan struktur sosial yang menindas (termasuk budaya atau relasi sosial yang feodalistik)	mengukuhkan relasi sosial yang menindas (seperti modifikasi feodalisme yang dimodernisasi)
Cakupan makna	luas, mencakup juga kedaulatan dan hak atas sumber daya agraria lainnya (air, udara)	sempit, hanya land reform dan redistribusi tanah
Model kepemilikan	kolektif atau pribadi, tapi tidak untuk diperjualbelikan	harus pribadi, *willing-seller-willing-buyer* model
Perspektif lingkungan	ditujukan bagi keberlangsungan dan kelestarian serta keserasian ekosistem	menjadi penyebab kehancuran ekosistem
Cakupan implementasi	dijalankan secara konsisten, menyeluruh, dan integratif	dijalankan dengan setengah hati dan diskriminatif (kasus Filipina)
		mengatur secara sektoral dan saling bertentangan
Budaya	Memandang bahwa kekayaan alam (agraria) merupakan kekayaan untuk membangun peradaban petani dan bangsa	Memandang bahwa kekayaan alam (agraria) hanya sebagai komoditi ekonomi semata

Tabel 3. Perbedaan antara pembaruan agraria sejati (*genuine agrarian reform*) dan pembaruan agraria palsu (*market-assisted land reform*)

Syarat-syarat berhasilnya gerakan pembaruan agraria

Harus dimengerti, bahwa gerakan pembaruan agraria sebenarnya adalah gerakan yang bersifat sosial, yakni yang dikatakan Gunawan Wiradi (2004) lebih sebagai program

pemerataan. Hal ini menentang pandangan Bank Dunia, bahwa land reform yang dilakukan harus memperhatikan melulu aspek ekonomi. Pandangan inilah yang membuat program land reform Bank Dunia malah tidak mengangkat rakyat dari kemiskinan, karena ahistoris dan tidak relevan dengan kondisi sosial dan politik ekonomi rakyat. Pembaruan agraria juga setidaknya harus bersifat politis, sehingga tidak kehilangan maknanya sebagai jalan yang harus ditempuh pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan sosial.

Selanjutnya menurut Gunawan Wiradi (2004) harus ada beberapa aspek yang diperhatikan dalam konsep dan implementasinya. Karena itu pembaruan agraria haruslah bersifat:

= "politically tolerable"
= "economically viable"
= "culturally understandable"
= "socially acceptable"
= "legally justifiable"
= "technically applicable"

Prasyarat terpenting dari pembaruan agraria agar berhasil dilaksanakan adalah (menurut Cf. Russel King, 1977 seperti yang dikutip dan diperbarui oleh Gunawan Wiradi, 2004):

- *Kemauan politik (political will) dari pemerintah*
  Seringkali pemerintah di banyak negara tidak mendukung terwujudnya gerakan pembaruan agraria. Sebagian lagi ada yang melakukannya setengah-setengah atau terputus, seperti pengalaman Filipina dan Indonesia yang hanya melakukan gerakan pembaruan agraria yang direncanakan secara masif pada era 1960-an. Banyaknya tuntutan untuk pelaksanaan pembaruan agraria sesegera mungkin

sebenarnya sudah terakumulasi di berbagai negara, seperti Filipina, Indonesia, Thailand, India, Bangladesh, Srilanka, Argentina, Afrika Selatan, Mozambik, dan lainnya—namun kemauan politik dari pemerintah belum ada atau cukup kuat untuk melakukannya.

- *Organisasi rakyat, khususnya organisasi tani yang kuat*
  Pengalaman terbaik dari gerakan pembaruan agraria yang didukung oleh organisasi rakyat yang kuat adalah mungkin Brazil, dengan gerakan rakyat populis-non kekerasan MST. Bolivia juga merupakan sebuah model yang patut menjadi panutan, dengan gerakan petani koka (*cocaleros*) dalam partai MAS yang menyuarakan urgensi pembaruan agraria di masa pemerintahan Presiden Evo Morales.
- *Tersedianya data mengenai keagrariaan yang lengkap dan teliti*
  Syarat ini tak kalah pentingnya, dan merupakan syarat teknis yang sangat dibutuhkan dalam mengidentifikasi objek land reform, siapa yang paling membutuhkan dan bagaimana distribusinya. Di banyak negara, sering terlihat diciptakannya lembaga khusus untuk menangani masalah agraria, seperti Departemen Urusan Tanah di Afrika Selatan atau Departemen Pembaruan Agraria di Filipina. Namun banyak dari tugas pokok mereka tidak dimengerti, karena keberpihakan dan pengertian yang kurang terhadap konsep pembaruan agraria sejati. Di Indonesia, beban berat ini dipikul oleh Biro Pusat Statistik dan Badan Pertanahan Nasional.
- *Dukungan dari pihak militer*
  Banyak yang mengatakan bahwa pembaruan agraria di Mesir didukung oleh pihak militer. Pendapat ini tidak sepenuhnya benar, karena pelaksanaan pembaruan agraria di era kemerdekaan Mesir mungkin berlangsung relatif

lebih baik. Namun jika berbicara pasca masuknya Bank Dunia dan IMF, seringkali aparat malah merepresi petani kecil di sana. Dukungan militer juga terlihat labil di Meksiko dewasa ini, karena gerakan pembaruan agraria oleh rakyat seringkali ditekan oleh militer. Hasil yang relatif sukses adalah dukungan shogun terhadap pembaruan agraria Jepang, dan dukungan militer terhadap pembaruan agraria negara tersebut di tahun 1945-1951.

- *Elit penguasa harus terpisah dari elit bisnis*

  Tanah merupakan hal yang sensitif dan merupakan faktor modal yang terpenting dalam bisnis. Terpisahnya elit penguasa dari elit bisnis memungkinkan gerakan pembaruan agraria dilakukan secara bersih. Seringkali distorsi kekuasaan terhadap faktor modal ditemukan di berbagai negara, dikarenakan elit kekuasaan membutuhkan faktor modal tersebut untuk memajukan bisnis pribadinya. Kecenderungan korupsi dan kolusi juga bisa diminimalkan dalam gerakan pembaruan agraria, jika syarat ini dipenuhi. Dengan demikian, gerakan pembaruan agraria bisa luwes dan fokus untuk mencapai tujuannya yakni kesejahteraan rakyat kecil dan petani.

- *Aparat birokrasi yang bersih, jujur, dan mengerti*

  Syarat ini sebenarnya merupakan tambahan, namun tak kalah pentingnya dari syarat-syarat sebelumnya. Khusus untuk birokrasi terutama di negara berkembang, perlu berevolusi menjadi birokrasi yang progresif. Birokrasi harus menjadi penopang gerakan pembaruan agraria, karena dukungan birokrasi berarti akselerasi dari gerakan pembaruan agraria yang berlangsung.

Pentingnya peran ormas tani dalam gerakan pembaruan agraria

a. Sukses perjuangan ormas tani dalam mewujudkan pembaruan agraria sejati

Sebagai salah satu syarat utama untuk berhasilnya gerakan pembaruan agraria, ormas tani jelas merupakan faktor krusial. Hal ini dibuktikan dengan contoh keberhasilan di berbagai negara akhir-akhir ini, seperti di Brazil (MST) dan Bolivia (Consejo Andino de productores de Coca). Di berbagai negara, keberhasilan serupa coba dijadikan panutan dalam menjadi indikator keberhasilan pemberdayaan rakyat kecil, dan model pembangunan pedesaan. Proses tersebut tentunya akan terus berlangsung, namun tentunya perlu diidentifikasi tentang ormas tani macam apa yang harus berpengaruh dalam gerakan pembaruan agraria.

Menurut Harris Putra (dalam Pramono (ed): 2003) setidaknya ormas tersebut harus bersifat (1) pelakunya harus kalangan rakyat tertentu yang mewakili, dalam hal ini adalah petani kecil dan tak bertanah (2) mempunyai gagasan, identitas, prinsip, nilai dan tujuan yang radikal hingga tercapai tujuannya; dalam hal ini berusaha menghilangkan akar struktural dari penindasan itu secara langsung maupun tidak langsung (3) memperkuat massanya dengan peningkatan kualitas maupun kuantitas (4) memiliki tafsir dan analisis sosial tersendiri yang asli/orisinal dalam melihat realitas (5) memiliki gagasan dan alternatif praktis sebagai penjabaran konkrit cita-cita organisasi (6) mempunyai komunitas atau massa pengusung utama gagasan

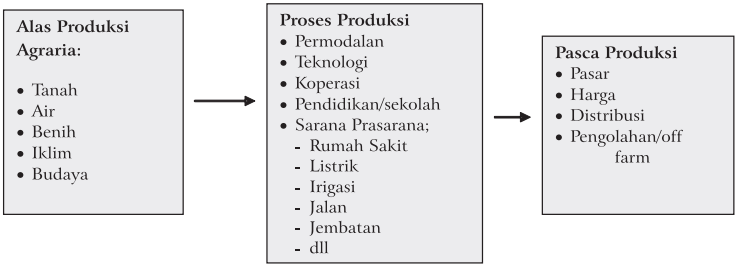
tersebut yang mempraktekkannya dalam kehidupan sehari-hari (7) berkesinambungan dan (8) adanya rangkaian aksi berkelanjutan.

Dengan terpenuhinya syarat-syarat di atas, maka ormas tani harus berperan aktif dengan memposisikan dirinya sebagai kelompok penekan (*pressure group*), terutama terhadap pihak yang memiliki akses untuk memproduksi dan mempengaruhi kebijakan agraria. Ormas tani harus berposisi sebagai pihak yang mendesakkan, merencanakan, melaksanakan, menikmati serta mengontrol proses pembaruan agraria. Ormas tani juga harus menempatkan diri secara setara dan saling memberikan dukungan dan kerjasama dengan sesama kaum tertindas lainnya (buruh, nelayan, kaum miskin kota), dan mampu menempatkan diri dalam percaturan politik ekonomi baik di dalam maupun luar negeri. Hal ini mengingat penguatan gerakan pembaruan agraria sebagai praktek di dalam negeri, ia juga mendapatkan potensi dukungan dan rintangan di dalam negeri maupun dalam kancah internasional.

Sedangkan peran sukses ormas tani dalam gerakan pembaruan agraria bisa mendukung proses yang digambarkan seperti tabel di bawah. Seperti dikatakan sebelumnya, cakupan definisi pembaruan agraria sangat mempengaruhi identifikasi pada objek pembaruan agraria yang hendak dicapai. Sebagai bagian penting dari gerakan pembaruan agraria, ormas tani juga harus berperan sebagai bagian integral gerakan sosial yang lebih luas di dalam dan luar negeri. Dalam proses ini, ormas tani harus terlibat sebagai konsolidator utama kekuatan petani, juga untuk pemenuhan kebutuhan praktis petani. Hal ini bisa dilakukan dalam seluruh proses

mulai dari kepemilikan alas produksi, proses produksi, bahkan hingga pasca produksi.

Grafik: cakupan gerakan pembaruan agraria



b. Suara yang mulai terdengar: pengaruh gerakan petani dalam forum dunia

Seperti yang telah disebutkan di atas, bahwa ormas tani dalam gerakan pembaruan agraria harus juga berperan sebagai bagian integral gerakan sosial yang lebih luas di dalam dan luar negeri—hal ini menjadi fenomena yang tidak terbantahkan dewasa ini. Solidaritas petani internasional telah mengkristal dalam perjuangan melawan neoliberalisme; yaitu paham yang dipercaya menjadi momok atas pelaksanaan gerakan pembaruan agraria di seluruh dunia. Neoliberalisme mewujud dalam kebijakan-kebijakan yang dipaksakan oleh World Bank dan IMF dalam bidang agraria dan pertanian—seperti yang terjadi dalam kasus Land Administration Project (LAP) I dan II di Indonesia pada kurun waktu 1995-1999 dan 2001-2004, dan implementasi LPRR (*Land Policy Research Report*) dan *Land Policies for Growth and Poverty Reduction* di berbagai belahan dunia lain.

Solidaritas petani ini terwujud dalam sebuah wadah gerakan petani internasional, La Via Campesina, berdiri

pada tahun 1992. La Via Campesina merupakan gerakan petani internasional yang mengkoordinasikan organisasi petani, terdiri dari produsen kecil dan medium, buruh tani, petani tak bertanah, petani perempuan, dan masyarakat adat. Sifatnya otonom, pluralistik dan independen dari denominasi politik, ekonomi atau lainnya. Organisasi ini terintegrasi dari organisasi petani nasional dan regional yang sangat dihormati, yang berada di hampir seluruh bagian dunia: dari Eropa hingga Asia, Amerika hingga Karibia, sampai Afrika.

Permasalahan petani yang utama, seperti mendesaknya dilaksanakan pembaruan agraria di berbagai negara terus disuarakan. Sementara itu, gerakan pembaruan agraria terus berjalan di negara-negara dan didukung oleh peran ormas tani seperti di Brazil, Venezuela, Bolivia, Indonesia, Thailand, Filipina, India, Bangladesh, Jepang, Afrika Selatan, dan negara lainnya. Gerakan nyata ini mendapat sambutan yang baik, disamping aksi secara terus-menerus yang dilakukan oleh petani. Hal ini tak lain juga karena alternatif yang diusulkan oleh petani di seluruh dunia memang menyentuh masalah mendasar yang diderita rakyat. Gerakan pembaruan agraria sejati menjadi alternatif untuk mengurangi angka kemiskinan di pedesaan, seperti yang sudah dijabarkan sebelumnya.

Kini, suara petani sudah bisa mempengaruhi kebijakan di tingkat nasional maupun internasional. Seperti yang dilakukan La Via Campesina dalam tuntutannya dalam lingkup global, menekankan pentingnya pembaruan agraria sebagai jawaban bagi kelaparan dan kemiskinan di dunia. Dalam ICARRD (International Conference on Agrarian

Reform and Rural Development) di Porto Alegre - Brasil 6 Maret 2006 lalu, usulan tersebut diterima dan diamini oleh banyak pihak.

Pada acara pembukaan ICARRD yang dihadiri oleh Wakil Presiden Brasil tersebut, Henry Saragih yang merupakan Sekretaris Jenderal dari Federasi Serikat Petani Indonesia (FSPI) sekaligus General Coordinator organisasi dunia buruh tani dan petani kecil La Via Campesina memberikan pidato. Dalam pidato tersebut disampaikan bahwa semakin banyaknya petani yang kehilangan tanah pertaniannya adalah disebabkan oleh kebijakan yang diambil oleh lembaga keuangan internasional seperti Bank Dunia, IMF dan WTO. Upaya untuk kembali melaksanakan pembaruan agraria kali ini seharusnya juga dijalankan dengan komitmen penuh, yaitu pembaruan agraria yang integral dan sejati, yaitu benar-benar mendistribusikan lahan pertanian. Dalam pidato tersebut ditekankan pula bahwa bukan pembaruan agraria dengan pendekatan pasar (*market-assisted land reform*) yang ditawarkan Bank Dunia yang diinginkan petani, dan pembaruan agraria palsu tersebut telah terbukti berdampak buruk dalam berbagai prakteknya.

Pembaruan agraria yang integral dan sejati adalah adanya distribusi lahan subur kepada petani, termasuk juga pemberian hak kepada petani untuk mengontrol air, benih, keanekaragaman hayati, teknologi untuk memproduksi pertanian berdasarkan prinsip kedaulatan pangan (*food sovereignty*). Konsep kedaulatan pangan ini juga sudah diadopsi FAO bersama dalam pembaruan agraria sejati sebagai alternatif petani untuk menanggulangi masalah kemiskinan dan pembangunan. Kedaulatan pangan dengan bersendikan

pembaruan agraria juga sudah menjadi paradigma kebijakan di berbagai negara, seperti Kuba, Mali dan Venezuela.

Daftar Pustaka

Gunawan Wiradi, *Dampak Land Reform terhadap Perekonomian Negara*, 2004

Indra Lubis (ed), *Membongkar Kepalsuan Land Reform Bank Dunia*, Petani Press, Jakarta: 2003

La Via Campesina, *Rice and Food Sovereignty in Asia Pacific*, 2006

La Via Campesia dan FIAN (FoodFirst Information and Action Network), *Global Campaign for Agrarian Reform Working Document: Commentary on Land and Rural Development Policies of the World Bank*, 2003

Saturnino Borras Jr, *La Vía Campesina: An Evolving Transnational Social Movement*, TNI Briefing Series 6: 2004

Seth Delong, *Land Reform in Venezuela*, Counterpunch, Weekend Editon: 2005

Syaiful Bahari, *Pembaruan Agraria Yang Dilupakan*, 2004

Tejo Pramono (ed), *Melawan Neoliberalisme*, Petani Press, Jakarta: 2003

PENGALAMAN GERAKAN PETANI LAMPUNG DALAM INISIATIF PELAKSANAAN PEMBARUAN AGRARIA

Oleh; Fenta Peturun

***"Landasan Politik, Hukum, Sosial dan Ekonomi untuk Pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional"*.**

Medan, 15 November 2006

Pengalaman Gerakan Petani Lampung dalam Inisiatif Pelaksanaan Pembaruan Agraria

Di Lampung, meskipun kontribusi sektor pertanian sangat besar terhadap perekonomian daerah dan nasional, namun kesejahteraan petani tidak mengalami perubahan. Kondisi kemiskinan petani terlihat dari rendahnya tingkat kesehatan (gizi buruk), rendahnya tingkat pendidikan dan putus sekolah, pengangguran-kehilangan pekerjaan. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Lampung tahun 2005 dari total jumlah penduduk Lampung 7.093.049 jiwa, penduduk miskin di Lampung sebesar 1.561.931 jiwa 22% dari total penduduk Lampung dan 70.23% penduduk miskin bekerja di sektor pertanian. Jumlah ini menjadikan propinsi Lampung berada pada posisi ke-8 propinsi termiskin dari 33 propinsi yang ada. Ketertinggalan desa di Lampung berada pada posisi ke-12, dengan jumlah desa tertinggal terbanyak ke-2 di Pulau Sumatera.

*) Fenta Peturun adalah aktivis Dewan Rakyat Lampung.

Konflik Pertanahan di Lampung

- **Secara umum Issu besar konflik pertanahan yang terjadi di Provinsi Lampung dibagi atas 5 (lima) issu yaitu; Konflik Tanah Kehutanan, Konflik Pertanahan Perkebunan, Konflik Tanah Pengembangan Kota, Konflik Tanah Antara Kelompok Rakyat dan Individu yang mempunyai kekuatan politik dan modal dan Konflik Tanah Transmigrasi.**
- **Dari sisi kategori jenis konflik dapat dibagi dalam dua kategori konflik yaitu**
  - **Pertama; konflik vertikal dimana kekuatan rakyat berhadapan langsung dengan kekuatan Negara dan kekuatan pemilik modal,**
  - **Kedua; konflik horizontal dimana antara kelompok rakyat saling berhadapan akibat kebijakan yang dikeluarkan oleh negara.**

Gambaran Kasus pertanahan di Propinsi Lampung yang tersebar di 10 kabupaten/kota berdasarkan:

- **Menurut Biro Tata Pemerintahan Propinsi Lampung pada tahun 2000 telah mendata sebanyak 327 kasus, tahun 2004 sebanyak 47 kasus dan tahun 2005 sebanyak 51 kasus dengan jenis kasus meliputi tumpang tindih kepemilikan: antara pemerintah dengan masyarakat, masyarakat dengan pengusaha.**
- **Sedangkan berdasarkan data kasus yang di terima oleh Dewan Rakyat Lampung (DRL) bersama LBH Bandar Lampung, konflik pertanahan yang tersebar di 10 kabupaten/kota di Provinsi Lampung dari tahun 1998 sampai dengan tahun 2005 tercatat 89 konflik dengan luas tanah 350.225,77 Ha dan korban sebanyak 131.397 KK.**

Tabel Kasus Pertanahan

Berdasarkan Wilayah

No	Wilayah konflik	Jumlah Kasus	Jumlah korban (kk)	Luas lahan (Ha)
1	Lampung Utara	11	2,320	10,598
2	Lampung Timur	16	22,290	56,451.30
3	Lampung Selatan	19	29,627	56,896.22
4	Lampung Barat	5	6,399	63,030
5	Lampung Tengah	5	865	1,176.75
6	Tulang Bawang	20	59,284	110,407
7	Way Kanan	8	9,244	51,146.5
8	Tanggamus	1	84	50
9	Bandar Lampung	4	1,284	470
Jumlah		**89**	**131,397**	**350,225.77**

Sumber : olah data Departemen Pendidikan & Informasi DRL, 2005

Tabel di atas berdasarkan tipologi konflik dan dampaknya terhadap korban contoh kasusnya sebagai berikut:

Pertama, konflik pertanahan antara petani plasma kelapa sawit dengan perusahaan (PT BNIL) seperti yang terjadi di Kec. Pakuon Ratu dan Negara Batin Kab.Way Kanan dengan luas lahan ± 9.038 Ha. Dengan jumlah peserta plasmanya 1012 KK. Konflik ini dilalarbelakangi oleh pola kemitraan yang merugikan petani karena tidak transparanya pihak manajemen dengan Petani. Akibatnya setelah melakukan rotasi panen sebanyak dua kali dalam setiap bulan, pada setiap triwulan petani hanya mendapatkan hasil rata–rata Rp.20.000 s/d Rp. 70.000/Ha, dan sejak tahun 2002 sampai dengan sekarang peserta plasma harus menanggung beban hutang berturut-turut Rp.6 juta pada tahun 2002 Rp.8 juta pada tahun 2003, Rp.10 juta pada tahun 2004 dan Rp. 20 juta (tahun 2005) sampai dengan sekarang nasib petani tidak menentu, kehilangan pekerjaan sekaligus kehilangan lahan untuk penghidupan

Kedua **Konflik petani dengan Departemen Kehutanan seperti terjadi di Register 37 dan Register 40 yang terletak di Kabupaten Lampung Selatan dan Kabupaten Lampung Timur. Tanah yang disengketakan seluas ± 60.000 Ha terdiri dari Register 37 seluas 20.000 Ha dan Register 40 seluas 40. 000 Ha. Pemicu konflik terjadi akibat ketidakpastian hukum, status lahan hingga kini belum memiliki kejelasan. Sedangkan petani sejak tahun 1999 telah menduduki lahan tersebut.**

Ketiga, **konflik tanah petani dengan pengembang real estate seperti terjadi di Desa Jatimulyo dan Way Hui Kec. Jati Agung, Kab Lampung Selatan dengan jumlah penduduk sebanyak 280 KK dan luas tanah 300 Ha. Akibatnya sebanyak 263 KK telah kehilangan pekerjaannya sebagai petani. Dan ± 90 orang sekarang menjadi buruh tani, sisanya jadi pekerja serabutan. Ketika diawal tahun 1985 daerah ini salah satu penghasil terbesar sayur–sayuran untuk dipasarkan ke Bandar Lampung (mulai konflik tahun 1993).** ***Keempat*** **konflik tanah antara masyarakat dengan pemerintah dalam (mulai konflik tahun 1980).**

Keempat, **Konflik tanah antara masyarakat dengan pemerintah dalam hal ini, Dinas transmigrasi seperti terjadi di Desa Kertasari Tulang Bawang. Konflik ini seluas 214 Ha dengan jumlah penduduk sebanyak 122 KK. Akibat konflik Petani harus bertahan hidup dengan ¼ ha (2500 M) lahan perumahan, (mulai konflik tahun 1980).**

Kelima**, konflik petani di 11 Desa Kecamatan Banjar Agung Tulang Bawang dengan pengusaha perkebunan sebanyak 5.512 KK peserta Translok kehilangan lahan perumahan dan peladangan seluas 11.217,22 Ha. setelah warga menuntut melalui pendudukan lahan awal tahun 1999 hanya seluas 361 Ha yang dikuasai untuk 722 KK (0,5 Ha./KK) sedangkan pada tahun 1999-2000 yang mendapat konvensasi penggantian tanah 1.405 KK masing KK seluas rata – rata 7000 – 8000 M, tahun 2001 sebanyak 204 KK masing – masing 1 Ha dengan status tanah banyak yang bermasalah dan 42 KK hanya mendapat 800 M. sisanya 3.139 KK ada yang menjadi buruh, buruh tani dan pekerja serabutan.**

- **Perubahan situasi politik pada tahun 1998 setelah jatuhnya Orba, membangunkan kesadaran masyarakat tentang hak-haknya atas lahan garapan yang selama ini di rampas.**
- **Kesadaran atas permasalahan sosial, politik, ekonomi dan pertanahan yang dialami oleh masyarakat khususnya di daerah konflik dampingan, mengarahkan program kerja DRL dan LBH Bandar Lampung melakukan upaya-upaya intensif dalam rangka mendorong penyelesaian konflik pertanahan secara damai dan berkeadilan.**

Dalam Perjuangannya DRL dan LBH Bandar Lampung terfokus pada dua aras yakni,

- **Perjuangan pada aras penguatan rakyat; DRL bersama petani membentuk posko-posko reformasi (organisasi rakyat yang berbasiskan didesa) di setiap wilayah konflik, dimana posko menjadi pusat informasi dan pendidikan guna memberikan pendidikan dan membangun kesadaran ekonomi dan politik serta hukum kepada petani sekaligus mendorong dan memperkuat soliditas diantara petani. Melalaui Organisasi rakyat ini lah, semua persoalan yang dihadapi masyarakat dimusyawarahkan untuk menghindari cara-cara kekerasan.**

- **Perjuangan pada aras politik: Pada aras politik perjuangan dilakukan dengan melakukan pendekatan elite. Keberhasilan yang cukup signifikan pada aras ini dengan dibentuknya Tim 13 pada tanggal 26 Agustus 1998, tim ini terdiri dari berbagai unsur : 8 (delapan) orang presidium DRL termasuk 2 (dua) perwakilan LBH Bandar Lampung dan 5 (lima) dari Pemprop Lampung. Tim ini bertugas menyelesaian konflik pertanahan yang ditangani oleh DRL dan LBH Bandar Lampung. Sayangnya tim ini bekerja efektif sampai dengan tahun 2000**

Pembaharuan Agraria Pada Tahap Reclaiming

- **Mengindentifikasi bahwa kasus-kasus tanah yang akan ditangani adalah para petani miskin yang tak bertanah**
- **Memberikan penyadaran dalam bentuk mimbar bebas/rapat-rapat umum/diskusi-diskusi kelompok kepada masyarakat**
- **Pembangun organisasi rakyat ditingkatan desa sampai dengan kelompok-kelompok yang berbasiskan petani-petani miskin yang tak bertanah**
- **Dalam perencanan program, Masyarakat terlibat secara aktif menentukan rencana-rencana kegiatan**
- **Penentuan pembagian lahan yang kesepakatan secara bersama oleh masyarakat melalui musyawarah secara adil untuk menentukan peruntukan tanah (untuk fasilitas umum, lahan pekarangan rumah dan lahan pertanian) berdasarkan luas lahan dan jumlah anggota**

Data Re-claiming Lampung

- **Secara terorganisir petani yang tergabung dalam Dewan Rakyat Lampung telah melakukan Re-claiming atas tanah tanpa terjadi konflik atau kekerasan seluas 25.975,22 Ha. Yang tersebar di 8 kabupaten.**
- **yang menarik Re-claiming tanah yang dilakukan DRL juga diikuti oleh masyarakat, atas inisiatif masyarakat sendiri tanpa dukungan pihak luar dengan jumlah tanah seluas 57,986 Ha yang tersebar di 16 lokasi, melebihan dari re-claiming secara terorganisir oleh DRL. (misalnya: kawasan kehutanan).**
- **Hal ini membuktikan bahwa pembaharuan agrarian pada tanah redistribusi lahan yang didasarakan pada kesepakatan bersama melalui cara musyawarah dapat berjalan efektif tanpa menimbulkan konflik.**

Masalah Yang Dihadapi Petani

- ***Pertama,*** **terbatasnya akses sumber permodalan dan pemasaran/distribusi yang diiringi dengan rendahnya kualitas SDM ini berakibat rendahnya produktivitas. Disisi lain ketergantungan petani terhadap pengijon dan tengkulak membuat nilai tukar hasil produksi petani rendah.**
- ***Kedua,*** **ketidakpastian atas ketersediaan saprodi seperti: bibit, pupuk dan obat-obatan kalaupun ada harga yang harus dibayar oleh petani pun sangat tinggi, sehingga seringkali biaya produksi jauh melampaui hasil produksi..**
- ***Ketiga,*** **rendahnya penguasaan teknologi ; Minimnya modal pada petani dibarengi dengan cara produksi yang relatif tradisional. Masih rendahnya penggunaan teknologi pengolahan produk pertanian berakibat pada rendahnya produktivitas dan nilai tambah produk pertanian.**
- ***Keempat,*** **lemahnya infrastruktur–fasilitas umum di perdesaan; Akses petani terhadap prasarana dan sarana transportasi juga menghambat pemasaran produk pertanian sehingga menekan harga produk dan kebutuhan produksi petani.**
- ***Kelima,*** **lemahnya kepastian hukum penguasaan tanah dan tidakadanya perlindungan terhadap hak petani.**

Kondisi inilah, yang menjadi pemicu rendahnya kondisi sosial ekonomi masyarakat Lampung dengan tingginya angka kemiskinan, pengangguran dan rendahnya mutu kesehatan masyarakat. Dalam konteks ini keberadaan DRL sebagai organisasi rakyat bersama yang *concern* terhadap persoalan pertanahan mendukung program pembaharuan agraria nasional guna pengentasan kemiskinan dan pengangguran

LANDASAN POLITIK DAN HUKUM PELAKSANAAN PEMBARUAN AGRARIA

KERANGKA POLITIK BAGI PELAKSANAAN PEMBARUAN AGRARIA

*Dr (IPB) H. Bomer Pasaribu, SH, SE, MS**

I. Pendahuluan

Dalam ilmu sosial, politik, hukum, dan ekonomi, sumber daya agraria[1] menduduki posisi yang sangat signifikan, karena merupakan penunjang seluruh aspek kehidupan manusia dan menjadi katalisator keberadaan/keberlanjutan suatu bangsa. Berhasilnya suatu pembangunan sangat ditentukan oleh kemampuan mengatasi persoalan agraria/perta-

---

*) Wakil Ketua Badan Legislasi DPR & Anggota Komisi IV, Dosen Pascasarjana IPB, Ketua Umum HPWD (Himpunan Ahli Perencanaan & Pembangunan Wilayah dan Perdesaan), & Mantan Menteri Tenaga Kerja RI.

[1] Agraria dalam arti sempit hanya mencakup tanah pertanian sebagaimana berasal dari kata *agrarius/agros* (Yunani), sedangkan dalam pengertian luas adalah sebagaimana diatur dalam UU RI No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), yaitu meliputi: bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, *Vide* Pasal 1 UUPA.

nahan. Untuk itu, sebagai sumber penghidupan rakyat pada umumnya dan para petani khususnya, perlu dilakukan upaya penanganan yang lebih instensif. Upaya yang telah dilakukan untuk memperbaiki hubungan antara manusia dengan sumber daya alam berupa tanah ini disebut dengan *Agrarian Reform* atau *Landreform* (pembaruan agraria/pertanahan).

Pengertian *agrarian reform* atau *landreform* secara khusus adalah sebagai upaya yang luas dari Pemerintah yang mencakup berbagai kebijakan pembangunan melalui redistribusi tanah. Terminologi ini juga sering dipakai untuk menunjukkan peralihan kepemilikan tanah dari kelompok minoritas yang memiliki tanah secara berlebihan (misalnya tanah perkebunan, *plantation*, dan agribisnis), yang disebut tuan tanah atau kaum feodal, kepada orang atau kelompok orang yang berkerja pada lahan tersebut (buruh tani).[2] Sedangkan menurut Ghimire, *Landreform* didefinisikan sebagai perubahan besar dalam struktur agraria, yang membawa peningkatan akses petani miskin pada lahan, serta kepastian penguasaan *(tenure)* bagi mereka yang menggarap lahan. Termasuk juga akses pada input pertanian, pasar serta jasa-jasa dan kebutuhan pendampingan lainnya.[3]

Ditinjau dari perspektif politis, kebijakan a*grarian reform/landreform* sangat penting untuk dilaksanakan, hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Ghimire bahwa asumsi dampak dari dilaksanakannya program *landreform*, yaitu: "*Land-*

---

[2] www.wikipedia.org.

[3] Krishna B. Ghimire, *Land Reform & Peasant Livelihoods: The Social Dinamics of Rural Poverty & Agrarian Reform in Developing Countries,* (London-UK : ITDG Publishing, 2001), p. 8.

reform seharusnya, dan pada khususnya, akan membawa pada peningkatan ketahanan pangan, pendapatan dan kesejahteraan bagi berbagai kelompok di pedesaan yang marginal secara sosio-ekonomis. Penguatan dan perlindungan hak-hak penguasaan tanah akan memperkuat sistem pertanian dan keragaman kebudayaan lokal."[4] *Landreform* harus dipandang sebagai bagian esensial dari pemenuhan hak azasi manusia, termasuk di dalamnya pemenuhan dari *"human dignity".* Selain itu, terdapat korelasi positif antara kepastian hak yang diperoleh dari *landreform* dengan gairah investasi pada lahan dan dampak positif pada lingkungan umumnya.

Trigger munculnya gerakan *landreform* itu sendiri, awalnya terjadi di daratan Eropa, bersamaan dengan munculnya Revolusi Perancis, sebagai akibat dari ketidakadilan sosial yang dialami masyarakat petani. Penderitaan yang dialami oleh mayoritas petani di daratan Eropa pada akhirnya mampu membangkitkan kesadaran mereka untuk secara bersama-sama menuntut apa yang menjadi hak mereka agar dapat hidup lebih layak, yaitu dengan jalan memiliki tanah sendiri. Namun dalam perkembangannya, tuntutan ini memiliki muatan politis, yaitu agar mereka bisa terlepas dari belenggu dan ikatan kaum feodal/tuan tanah, sehingga haknya dapat diakui secara *equal* dengan kaum tuan tanah. *Impact* dari tuntutan para petani tersebut meluas ke Eropa Tengah dan Eropa Timur dan akhirnya gerakan *landreform* menjadi gerakan dunia terutama di negara-negara agraris[5], termasuk Indonesia.

---

[4] *Ibid, p. 2.*

[5] www.fao.org

II. Konflik Agraria: Bom Waktu

A. Agraria diambang Krisis

Tak bisa dipungkiri, bahwa jumlah lahan subur, khususnya untuk lahan pertanian, kini makin berkurang sekitar 145.000 ha per tahun. Degradasi sumber daya lahan dan hutan 2,5 – 2,8 juta ha per tahun, sedangkan rehabilitasi hanya 400.000 – 500.000 ha per tahun. Sementara itu tuntutan atau kebutuhan atas lahan kian meningkat. Lebih dari itu penduduk Indonesia terus bertambah. Pertambahan ini tentu membawa tuntutan ketersediaan lahan, pangan, permukiman dan seterusnya.

B. Peningkatan Konflik Agraria

Ketimpangan struktur penguasaan lahan semakin nyata dan mencolok. Di berbagai wilayah, konflik agraria terus menerus terjadi diiringi dengan kekerasan terhadap petani. Ditambah lagi krisis turunan agraria, seperti krisis air, krisis lahan pangan, perkebunan, permukiman di desa dan kota, penggusuran, penyerobotan, dan sebagainya akan terus meningkat. Agar konflik agraria ini tidak terus menerus berlangsung maka upaya-upaya untuk menyelesaikan konflik agraria ini harus menjadi prioritas pemerintah saat ini.

Di berbagai wilayah, banyak lahan yang sudah di *reklaiming* oleh para petani dan dikuasai secara *de facto*. Penguasaan lahan oleh petani tersebut telah terbukti mengatasi ancaman kelaparan dan kemiskinan, bahkan menjadi basis produksi bagi peningkatan taraf hidup para petani. Karenanya legalisasi atas lahan yang telah dikuasai rakyat harus segera dilakukan. Legalisasi lahan rakyat ini

dalam kerangka memberikan jaminan bagi para petani atas penguasaan lahan dan kepastian hukum, sebagaimana yang menjadi salah satu tujuan dari Undang-Undang Pokok Agraria No 5 Tahun 1960 (selanjutnya disebut UUPA).

Gambaran di atas mengantar kita kepada kenyataan, bahwa konflik pertanahan/agraria secara kuantitatif tidak kian berkurang, tetapi kian bertambah. Demikian pula skalanya tidak kian mengecil tapi meluas. Pola yang menyertai kasus keagrariaan, kini kian banyak menggunakan kekerasan. Jika hal ini dibiarkan, maka kasus agraria adalah "bom waktu" yang menunggu waktu. Ledakan kecil telah mulai, maka yang besar harus dibatasi agar tidak meledak dengan akibat yang dahsyat.

III. UUPA 1960: Tonggak Sejarah Pembaruan Agraria

Di Indonesia, pembaruan agraria atau *landreform,* harus mengacu dan tidak bertentangan dengan semangat yang ada dalam UUPA. Karena dengan adanya UUPA ini terciptalah unifikasi dalam bidang hukum agraria dan dihapuskannya dualisme hukum pertanahan yang terdapat dalam masa kolonial.[6] Dengan demikian, UUPA menjadi payung *(umbrella act)* bagi kebijakan-kebijakan pertanahan nasional, termasuk kebijakan pembaruan agraria. Sebagai landasan kebijakan pertanahan, falsafah UUPA yang dilandaskan pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 ditujukan untuk tercapainya keadilan sosial bagi seluruh masyarakat dalam kaitannya dengan perolehan dan pemanfaatan sumber daya alam, khususnya tanah.

---

[6] *Vide* UUPA pada bagian *Dictum* (memutuskan).

Sehubungan dengan itu, program pembaruan agraria sebenarnya bukanlah sebuah kebijakan baru di Indonesia. Pembaruan agraria adalah cita-cita dari kemerdekaan nasional demi kesejahteraan, keadilan, kebahagiaan dan kemakmuran rakyat sebagaimana tertuang secara eksplisit dalam UUPA. Selanjutnya, sesuai dengan UUD 1945, diatur dan ditentukan bahwa sumber daya alam hayati dan air dikuasai oleh negara, *incasu* Pemerintah sebagai representasi negara bertanggung jawab menjamin semua kekayaan alam tersebut dikelola dengan baik dengan menjamin kekayaan yang dihasilkannya untuk dapat digunakan sebaik-baiknya bagi peningkatan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.

Sebagai penegasan dari implementasi pembaruan agraria ini, terakhir telah dikeluarkan peraturan baru yang sangat penting, yaitu TAP MPR RI No IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Hal ini secara umum, dapat dilihat sebagai suatu pencapaian dan pernyataan eksplisit MPR agar Pemerintah berkomitmen terhadap pembaruan pengelolaan sumber daya alam dan pembaruan agraria. Hal tersebut mengharuskan negara, *incasu* Pemerintah, untuk mengkaji, mencabut, dan merevisi semua peraturan perundang-undangan mengenai tanah dan sumber-sumber agraria lainnya dan pada saat yang sama menyelesaikan konflik agraria yang ada saat ini secara adil dan lestari. Tap MPR ini menjadi semacam *a tools of law reform* untuk penyempurnaan peraturan perundang-undangan agraria di Indonesia.[7]

---

[7] TAP MPR No. 1 Tahun 2003 memperkuat TAP MPR No. IX Tahun 2001 dengan mengklasifikasikan TAP MPR IX Tahun 2001 tentang

Mengacu pada seluruh uraian tersebut di atas, setidaknya terdapat tiga permasalahan penting yang menjadi *underscore* dalam pembahasan makalah ini, yaitu *pertama,* implementasi dan tindak lanjut program pembaruan agraria sebagaimana telah ditetapkan dan ditentukan dalam UUPA; *kedua,* pembaruan agraria pada saat ini dalam kaitannya dengan ekses globalisasi, demokrasi dan desentralisasi sebagai akibat adanya reformasi di Indonesia; dan *ketiga,* Politik legislasi dalam pembaruan agraria.

IV. Masalah Pokok: Implementasi Pembaruan Agraria UUPA 1960

A. Program Pembaruan Agraria Sesuai UUPA 1960

Kebijakan Pembaruan Agraria secara yuridis-formal, telah ada sejak ditetapkannya UUPA sebagai *umbrella act* dalam regulasi pertanahan di Indonesia. Dengan demikian segala peraturan perundang-undangan di bidang agraria tidak boleh *inkonsisten* dengan UUPA ini, termasuk pelaksanaan *landreform*. Adapun dasar hukum pelaksanaan *landreform* sebagaimana dalam UUPA secara rinci dapat diuraikan sebagai berikut:

a. Pasal 7 menyatakan: bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum, maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan;

Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Dya Alam sebagai sumber hukum hingga semua isi TAP No. IX Tahun 2001 diterjemahkan ke dalam peraturan perundang-undangan. Demikian pula, TAP MPR No. V Tahun 2003 tentang Saran kepada Lembaga Tinggi Negara, meminta agar segera merealisasikan TAP MPR No. IX Tahun 2001.

b. Pasal 10 ayat (1): Setiap orang dan Badan Hukum yang mempunyai Hak atas Tanah Pertanian pada asasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktid dengan mencegah cara-cara pemerasaan;
c. Pasal 13 ayat (2): Pemerintah mencegah adanya usaha-usaha dalam lapangan agraria dan organisasi-organisasi, perorangan yang bersifat monopoli;
d. Pasal 17 menyatakan:
   (1) Dengan mengingat ketentuan Pasal 7 maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) diatur luas maksimum dan minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam Pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum;
   (2) Penetapan batas maksimum dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini dilakukan dengan peraturan perundang-undangan di dalam waktu yang singkat;
   (3) Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termaksud dalam ayat (2) Pasal ini diambil Pemerintah dengan ganti rugi, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam PP;
   (4) Tercapainya batas maksimum termaksud dalam ayat (1) Pasal ini yang akan ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan dilaksanakan secara berangsur-angsur.

Berdasarkan ketentuan sebagaimana diuraikan di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat mempunyai kewenangan untuk mengatur peruntukan, penggunaan, serta pemeliharaan

tanah-tanah serta hubungan hukum yang menyangkut tanah-tanah yang melampaui batas, dan menentukan pula minimum pemilikan tanah seorang atau bersama-sama demi tercapainya kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.

B. Enam Program *Landreform* & Implikasinya

Dalam kaitannya dengan ketentuan tersebut, maka secara garis besar terdapat enam program *landreform* berdasarkan UUPA, yaitu:

1) **Larangan Penguasaan Tanah Melampaui Batas;** untuk melaksanakan penetapan limitasi penguasaan/pemilikan tanah pertanian sebagai implementasinya dikeluarkan Perpu tanggal 29 Desember 1960 Jo. UU No. 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.
2) **Batas Minimum Pemilikan Tanah Pertanian**; dalam penentuan batas minimum lahan pertanian ini sebagai implementasinya mengacu pula pada UU No. 56 Tahun 1960 sebagaimana tersebut pada point A di atas.
3) **Redistribusi Tanah Pertanian**; redistribusi tanah secara umum lebih dikenal sebagai *landreform*[8]. Dalam hal-hal ertentu, istilah landreform dipakai dalam arti sempit sebagai perubahan dalam pemilikan dan penguasaan tanah, khususnya redistribusi tanah. Adapun syarat-syarat redistribusi tanah pertanian ditetapkan dalam PP No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

---

[8] Arie Sukanti Hutagalung, *Program Redistribusi Tanah di Indonesia; Suatu Sarana ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah,* (Jakarta: CV Rajawali, 1985), hal. 57.

4) **Tanah *Absentee***; disebut juga dengan istilah tanah guntai adalah tanah pertanian yang terletak di luar kecamatan tepat tinggal pemiliknya. Pemilika tanah secara absentee dilarang sebagaimana diatur dalam Pasal 10 UUPA Jo. PP No. 41 Tahun 1964, PP No. 4 Tahun 1977 Jo. Permendagri No. 15 Tahun 1974.
5) **Ganti Kerugian***;* Pemilikan tanah objek landreform yang terkena ketentuan kelebihan maksimum dan absentee akan diberi ganti kerugian berbentuk uang apabila tanahnya dambil oleh negara untuk keperluan redistribusi tanah. Pengecualiannya, adalah terhadap pelanggaran ketentuan undang-undang, misalnya pelanggaran mengenai batas maksimum , tidak diberi ganti kerugian dalam bentuk apapun. Adapun tata cara penghitungannya merefer pada Pasal 6 PP No. 224 Tahun 1961 Jo. Peraturan Ditjen Agraria No. 4 Tahun 1967.
6) **Konsolidasi Tanah***;* yaitu kebijakan pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas lingkungan hidup/pemeliharaan sumber daya alam, dengan melibatkan partisipasi masyarakat secara langsung. Hal ini diatur dalam Pasal 2 UUPA Jo. UU No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman Jo. PP No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi Jo. Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 1992 tentang Konsolidasi Tanah.

Namun disayangkan, semangat pembaruan agraria sebagaimana terkandung dalam UUPA tersebut di atas,

memasuki usianya yang ke-46 banyak dipertanyakan kembali, sehingga ada keinginan untuk melakukan revisi, amandemen, atau reformasi UUPA. Hal ini perlu dilakukan pengujian/pengkajian untuk menentukan apakah UUPA perlu ditinjau ulang atau tidak.[9]

Secara filosofis, UUPA yang dilandaskan pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 ditujukan untuk tercapainya keadilan sosial bagi seluruh masyarakat dalam kaitannya dengan perolehan dan pemanfaatan sumber daya alam, khususnya tanah.

C. Revitalisasi Pembaruan Agraria

Perbedaan pendapat tentang relevansi falsafah UUPA didasarkan pada kenyataan empiris tampak semakin tajam seiring dengan kebijakan deregulasi menyongsong era industrialisasi dan globalisasi, yang antara lain semakin ditujukan untuk investasi modal asing.[10] Kelompok populis melihat bahwa dalam perkembangannya, UUPA-melalui berbagai kebijakan yang ada telah semakin kurang mampu mengayomi hak-hak masyarakat. Sementara di sisi lain, UUPA makin memberikan peluang atau kemudahan kepada mereka yang mempunyai akses terhadap modal dan akses politik dengan segala dampaknya.

Pandangan tersebut di atas, berbeda dengan sebagian masyarakat dan organisasi LSM/NGO/Ornop yang *concern*

---

[9] Maria SW. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta: Penerbit Kompas, 2001), hal. 41.

[10] *Ibid.*

terhadap pembaruan agraria, dimana justru menekankan agar kebijakan Agraria dan Pembaruan Agraria kembali pada semangat awal UUPA. Karena, produk kebijakan ini merupakan payung dari dari seluruh kebijakan perundang-undangan agraria dalam rangka menjalankan program pembaruan agraria di Indonesia.

UUPA telah menerapkan asaas-asas penting bagi pelaksanaan pembaruan agraria di Indoensia. Pelaksanaan pembaruan agraria dimaksudkan agar tercipta pemerataan dalam hal penguasaan, pemanfaatan, dan pemilikan tanah bagi rakyat Indonesia. Namun, secara faktual asas atau spirit UUPA ini telah disimpangi oleh rezim yang berkuasa. Sejak rezim Orde Baru, misalnya program pembaruan agraria tidak dijalankan dengan sungguh-sungguh, bahkan terkesan *'dideponeer'.* Selanjutnya malah membuka pintu seluas-luasnya bagi kapitalisme internasional dengan menderegulasi kebijakan investasi asing. Hingga saat ini justru kebijakan yang dibuat semakin kondusif bagi Neoliberalisme di Indonesia, yang akibatnya membawa dampak penderitaan bagi petani.

Misalnya Perpres No 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang dimaksudkan sebagai penyempurnaan Keppres No 55 Tahun 1993, yang dikenal sangat kontroversial. Dalam peraturan ini, definisi kepentingan umum tidak lagi *stricted,* melainkan cenderung didefinisikan secara meluas sehingga terdapat pergeseran makna. Contoh: dimasukkannya "jalan tol" sebagai kegiatan yang bersifat kepentingan umum. Selanjutnya, Perpres No 36 Tahun 2005 diamendemen dengan Perpres No 65 Tahun 2006, yang tetap

saja dikritisi oleh sebagian besar masyarakat. Sehubungan dengan hal itu, *political will* Pemerintah semakin diragukan dan berakibat membuat masyarakat menjadi skeptis.

Untuk itu, perlu kiranya agar UUPA yang telah merefleksikan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 ini berikut asas-asas yang terkandung di dalamnya tetap dipertahankan. Selanjutnya, merevitalisasi dan merevisi peraturan perundang-undangan sektoral dan operasional lainnya agar sesuai dengan jiwa dan semangat UUPA. Dalam kaitan ini, perlu dilakukan pengujian terhadap beberapa Undang-Undang sektoral/operasional terkait; apakah terdapat beberapa klausul/pasal yang inkonsisten dengan UUPA. Misalnya UU Perkebunan, UU Kehutanan, UU Sumber Daya Air, UU Pengelolaan Pesisir, UU Tata Ruang, UU Mineral dan Batu Bara.

Sejalan dengan itu, usul revisi UUPA yang sempat mewacana bahkan sempat masuk dalam Program Legislasi Nasional Tahun Anggaran 2006, adalah merupakan hal yang sungguh kontraproduktif.

V. Pengaruh Globalisasi, Demokratisasi, Desentralisasi, dan Reformasi terhadap Pembaruan Agraria

A. Berbagai Model *Landreform*

Pada *World Conference on Agrarian Reform and Rural Development* tahun 1979, Pemerintah negara-negara berkembang menyatakan komitmen untuk melaksanakan pembagian lahan yang berkeadilan melalui strategi redistribusi secara cepat. Hal ini justru merupakan akhir dari suatu periode emas *landreform* yang sebenarnya (yang memihak pada

petani miskin).

Periode emas ini berakhir tahun 1990-an ketika faham neo-liberalisme menjadi dominan dalam kebijakan-kebijakan negara industri kaya, yang mempropaganda negara berkembang bahwa mekanisme pasar sebagai paling efektif dalam penanggulangan pola distribusi yang timpang. Negara-negara berkembang yang berada di bawah tekanan beban hutang yang berat dan resesi ekonomi, tidak mempunyai pilihan ketika ditekan oleh World Bank dan IMF untuk menerapkan program *structural adjustment* dengan imbalan kredit. Dengan mengacu pada mekanisme pasar dalam melakukan kebijakan di bidang agraria, peran pemerintah menjadi tereduksi. Program pembaruan agraria menjadi bergeser dari *Institutional Based Reform/Redistributif Landreform (RLF)* menjadi *Market Based Landreform/Land Market Reform (LMR).*[11]

Pengalaman pendekatan *Land Market Reform* sampai kini tidak banyak memberi harapan bagi petani miskin. Pemilik tanah pada umumnya hanya menjual lahan kualitas rendah namun dengan harga tinggi. Hal ini disebabkan karena adanya permintaan dan adanya monopoli politik oleh golongan tuan tanah.[12] Karena itu, membeli tanah bagi kelas petani tanpa tanah boleh dikatakan tidak mungkin. Secara *empirical*, memperlihatkan terjadinya peningkatan tajam harga tanah sejajar dengan ditempuhnya strategi neo-liberal.

Selain itu, petani tidak mampu membeli tanah melalui mekanisme pasar (seandainya ada yang menjual dengan

---

[11] Ghimire, *Op Cit*, p. 20.

[12] Ibid.

lokasi yang sesuai dan kualitas yang memadai). Data dari Mesir memperlihatkan bahwa pada periode *market based transaction,* harga tanah sama dengan 19 sampai 39 tahun upah harian buruh dewasa. Pada masa sistem *Institutional Based Landreform*, dimana terdapat intervensi Pemerintah di dalamnya dalam pembaruan agraria, hal tersebut dapat direduksi antara ¼ sampai dengan 1/5-nya.[13] Akan tetapi, celakanya sesuai dengan *Structural Adjustment Program* yang dipaksakan *World Bank,* negara justru mengurangi perannya di segala bidang, termasuk di dalam memberikan fasilitas pada petani miskin.

B. Dampak Globalisasi & Liberalisasi

Dengan adanya proses globalisasi, ketergantungan pasar menjadi semakin tinggi, sebagai akibatnya suatu negara tidak lagi melansir kebijakan ekonomi yang independen. Perjanjian NAFTA dan GATT, yang pada dasarnya adalah liberalisasi perdagangan antar negara, berakibat dilepasnya petani miskin ke dalam kancah persaingan tanpa proteksi negara.

Untuk mengantisipasi dampak globalisasi ini, perlu ditingkatkan jaminan kepastian hukum dalam penguasaan tanah, terutama untuk kepentingan warga negara Indonesia atau Badan Hukum Nasional bukan untuk kepentingan pihak asing ataupun MNC/TNC. Hal ini dapat dilakukan antara lain dengan mepercepat dan meningkatkan pendaftaran tanah, dengan surat tanda bukti hak berupa sertifikat.

---

[13] *Ibid.*

Sebaliknya, upaya memberikan kemungkinan bagi orang asing dan badan-badan hukum asing untuk dapat menguasai tanah sebagaimana warga negara Indonesia, jelas tidak akan dibenarkan. Hal itu karena bertentangan dengan asas kebangsaan sebagaimana dalam UUPA, dan mempersulit negara Indonesia untuk memberikan perlindungan bagi kepentinga nasional.

Dalam rangka meningkatkan penanaman modal dibuka kemungkinan pemberian HGU/HGB dalam jangka waktu 30-35 tahun, dengan kemungkinan diperpanjang paling lama 20-25 tahun, sehingga akan terjamin penguasaan lahannya.

Berdasarkan uraian di atas, arus globalisasi memang tidak mungkin dicegah, yang perlu diusahakan adalah tersedianya perangkat hukum yang pada satu pihak dapat menciptakan situasi yang memungkinkan dimanfaatkannya kelebihan pihak asing tersebut bagi peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan bangsa. Sementara di pihak lain dapat memberikan perlindungan kepada rakyat , terutama para petani sebagai golongan terbesar rakyat Indonesia, yang pada kenyataannya kedudukannya masih lemah, terutama dalam menghadapi luar.

C. Pengaruh Desentralisasi & Reformasi

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah (desentralisasi), maka program pembaruan agraria dilaksanakan dengan mengupayakan keseimbangan hak dan kewajian negara, pemerintah (Pusat, Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dan Desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu sebagaimana diamanatkan dalam TAP MPR No.

IX/MPR/2001. Melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota dan desa atau yang setingkat berkaitan dengan alokasi dan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam. Semuanya itu tetap dalam rangka "Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Repulik Indonesia". Desentralisasi yang dinyatakan dalam TAP MPR tersebut meliputi alokasi dan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam.

Usaha pembaruan agraria hanya akan berhasil mencapai tujuan apabila pembangunan dalam Era Reformasi pasca Orde Baru, benar-benar akan dilaksanakan berdasarkan kebijakan baru. Seperti yang dinyatakan dalam TAP MPR No XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi dan tidak akan kembali kepada kebijakan pembangunan pertumbuhan seperti selama Orde Baru yang lalu.[14]

Kebijakan ekonomi baru mencakup kebijaksanaan, strategi dan pelaksanaan pembangunan yang mengutamakan kepentingan rakyat banyak, sebagai wujud keberpihakan pada kelompok usaha kecil, menengah dan koperasi, sebagai pilar utama pembangunan ekonomi nasional, tanpa mengabaikan peranan perusahaan-perusahaan besar. Pengelolaan dan pemanfaatan tanah serta sumber daya alam lainnya dilaksanakan secara adil dengan menghilangkan segala bentuk pemusatan pengusahaan dan pemilikan dalam rangka

---

[14] Boedi harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, (Jakarta: Penerbit Usakti, 2003), hal. 22.

pengembangan kemampuan ekonomi usaha kecil, menengah dan koperasi serta masyarakat luas. Tanah sebagai basis usaha pertanian diutamakan penggunaannya bagi pertumbuhan pertanian rakyat.[15]

VI. Politik Legislasi untuk Pembaruan Agraria

A. *Big Bang Reform*

Sebelum Indonesia memasuki era reformasi, masyarakat Indonesia cenderung menjustifikasi bahwa peran DPR tidak begitu terlihat signifikan. Bahkan boleh dikatakan tidak berperan. Sebaliknya praktek kedudukan Pemerintah di bawah UUD 1945 terlalu kuat dan kurang menjamin demokrasi.

Demikian pula halnya dalam menjalankan fungsi legislasinya, kedudukan DPR berada *subordinate* atau di bawah Presiden. Sehingga DPR tidak mempunyai kekuasaan dan otoritas penuh dalam menjalankan fungsi legislasinya sehubungan dengan pembentukan atau penyusunan peraturan perundang-undangan. Hal ini ditegaskan secara eksplisit di dalam ketentuan Pasal 5 UUD 1945 (sebelum amandemen) dimana pada pokoknya ditentukan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-undang dengan persetujuan DPR.

Akan tetapi setelah era reformasi ini, terjadi perubahan paradigma yang sangat fundamental yang berimplikasi pada proses penguatan parlemen dengan *trigger*-nya adalah adanya amandemen terhadap UUD 1945. Sebagaimana ditentukan

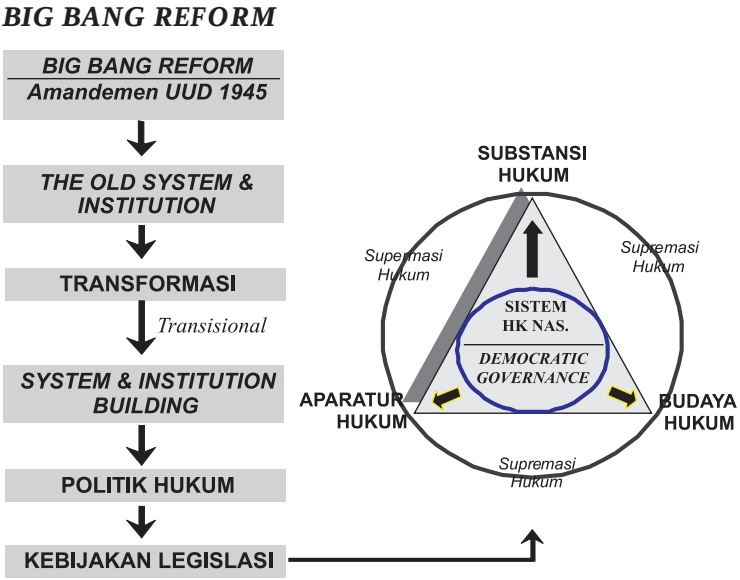
---

[15] *Ibid*

dalam Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen Pertama, dinyatakan:

(1) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
(2) Setiap Rancangan Undang-undang (RUU) dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.
(3) Apabila RUU tersebut tidak mendapatkan persetujuan bersama, RUU tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
(4) Dalam hal RUU yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 (tiga puluh hari) sejak RUU tersebut disetujui, maka RUU sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Berdasarkan ketentuan di atas, segala kewenangan Presiden untuk mengatur, membuat regulasi, mengadakan legislasi haruslah didasarkan pada kewenangan pokok yang sekarang telah dialihkan ke DPR. Dengan demikian, hasil amandemen UUD 1945 tersebut menempatkan kekuasaan legislatif DPR secara konstitusional menjadi mempunyai peran yang sangat penting dalam politik legislasi nasional.



Perubahan UUD 1945 sebagaimana dikemukakan, membawa implikasi adanya perubahan terhadap *the old system & institution* menuju lingkungan *system & institution building*. Proses transformasi ini memerlukan waktu. Perubahan ini juga membawa implikasi pada politik hukum dan kebijakan atau politik legislasi.

Perubahan UUD 1945 beserta reformasi politik legislasi pada pokoknya dapat dijelaskan sebagaimana di bawah ini.

B. Politik Legislasi untuk Pembaruan Agraria

Dalam kaitannya dengan politik legislasi di bidang pembaruan agraria, maka DPR bersama-sama dengan Pemerintah dalam menyusun kebijakan atau regulasi di bidang pembaruan agraria perlu mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

1) Adanya komitmen politik untuk menyelesaikan segala

konflik menjadi prasyarat yang tidak bisa ditawar. Dalam kerangka politik hukum, sebenarnya kita sudah punya Ketetapan MPR RI No IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam. Ketetapan MPR ini dapat menjadi kerangka pokok upaya menyelesaikan aneka konflik agraria;

2) Semangat yang terkandung dalam UUPA adalah untuk melindungi kaum tani dari ancaman perampasan hak atas tanah dari pihak luar. Semangat untuk membawah bangsa ini menjadi bangsa yang merdeka dan mandiri dari dominasi dan pengaruh kapitalisme dan imprialisme yang telah terbukti menyengsarakan rakyat Indonesia. Untuk itu, UUPA masih relevan dan perlu untuk dipertahankan;
3) Dari segi politik legislasi UUPA yang inti, semangat, dan isinya masih sangat relevan, namun karena "produk lama", tidak ada semangat dan komitmen kuat untuk melaksanakannya secara konsisten dan konsekuen. Untuk itu politik legislasi masa kini seyogyanya dapat memperbaharui "kemasan" UUPA direvitalisasi ke dalam "UU Pembaruan Agraria" yang baru menggantikan UUPA No 5/1960, walaupun dengan kandungan landasan filosofis, sosiologis, politis, dan isi yang masih sangat relevan dari UUPA 1960 tetap dipertahankan dengan reformulasi pemutakhiran, perluasan, dan pendalaman sehingga lebih holistik dan komprehensif.
4) Revisi lainnya terhadap kebijakan dalam bidang agraria, yang perlu dilakukan adalah perubahan atau revisi terhadap peraturan perundang-undangan yang bersifat sektoral dan operasional, agar tidak terjadi *overlapping*,

inkonsistensi dan konflik di bidang agraria. Sehubungan dengan itu, maka dalam Program Legislasi Nasional Tahun Anggaran 2007, Badan Legislasi (Baleg) DPR RI dengan Pemerintah, *incasu* Dephukham, misalnya telah sepakat untuk memasukkan RUU tentang Lahan Abadi Pertanian.

VII. Kesimpulan

1. Dengan diberlakukannya TAP MPR RI No. IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, menjadi *political will* dari negara untuk kembali menjalankan program pembaruan agraria (*agrarian reform/landreform*), yang selama ini sempat ter-*deponeer* pada rezim orde baru yang pro pasar cenderung mengarah kepada *neo-liberalis*. Pada rezim orde baru sampai memasuki era reformasi, *landreform* yang dijalankan lebih kepada sistem *market-based system landreform/ land market reform,* namun dalam suasana kegamangan.
2. Implementasi Pembaruan Agraria sebenarnya sudah dilaksanakan di Indonesia sejak tahun 1960, yaitu sejak diberlakukannya UUPA 1960. Program *landreform* sebagaimana terkandung dalam UUPA meliputi, yaitu antara lain: Redistribusi Tanah Pertanian, Konsolidasi Tanah, Larangan Penguasaan Tanah Melampaui Batas, Batas Minimum Pemilikan Tanah Pertanian, Tanah Absentee (tanah guntai), Ganti Kerugian, dan lain-lain. Oleh karena itu, dengan diberlakukannya TAP MPR tersebut menjadi komitmen politik pemerintah untuk menjalankan pembaruan agraria yang didasarkan pada

semangat awal UUPA, yaitu untuk kepentingan dan kemakmuran sebesar-besarnya bagi rakyat Indonesia.

3. Dari segi politik legislasi UUPA yang inti, semangat, dan isinya masih sangat relevan, namun karena "produk lama", tidak ada semangat dan komitmen kuat untuk melaksanakannya secara konsisten dan konsekuen. Untuk itu politik legislasi masa kini seyogyanya dapat memperbaharui "kemasan" UUPA direvitalisasi ke dalam "UU Pembaruan Agraria" yang baru menggantikan UUPA No 5/1960, walaupun dengan kandungan landasan filosofis, sosiologis, politis, dan isi yang masih sangat relevan dari UUPA 1960 tetap dipertahankan dengan reformulasi pemutakhiran, perluasan, dan pendalaman sehingga lebih holistik dan komprehensif.
4. Diperkirakan dengan "lahirnya" UU Pembaruan Agraria "yang baru" hasil karya DPR bersama Pemerintah era reformasi sekarang, maka kemauan politik dan komitmen kuat untuk implementasi pembaruan agraria yang selama ini mengalami kemacetan, selanjutnya diharapkan memperoleh momentum baru untuk mewujudkannya menjadi sebuah gerakan dan jaringan reformasi agraria nasional.

Daftar Pustaka

Ghimire, Krishna B, *Land Reform & Peasant Livelihoods: The Social Dinamics of Rural Poverty & Agrarian Reform in Developing Countries,* London-UK : ITDG Publishing, 2001.

Harsono, Boedi, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional,* Jakarta: Penerbit Usakti, 2003.

Hutagalung, Arie Sukanti, *Program Redistribusi Tanah di Indonesia; Suatu Sarana ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah,* Jakarta: CV. Rajawali, 1985.

Pasaribu, Bomer. *Masalah & Kebijakan Penyediaan Infrastruktur Mendukung Ketahanan Pangan*. Makalah Seminar. Jakarta. 2006.

Pasaribu, Bomer. *Pilihan Model Ekonomi Politik Pembangunan Indonesia:*

Dual Track Economy. Makalah Seminar. Jakarta. 2006.

Sumardjono, Maria SW, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Penerbit Kompas, 2001.

TAP MPR No. V Tahun 2003 tentang *Saran Kepada Lembaga Tinggi Negara*.

TAP MPR RI No. IX Tahun 2001 tentang *Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam Sebagai Sumber Hukum Hingga Semua Isi TAP No. IX Tahun 2001*.

TAP MPR No. V Tahun 2003 tentang *Saran Kepada Lembaga Tinggi Negara*.

Undang-Undang RI No. 5 Tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA)*.

www.fao.org.

www.wikipedia.org.

URGENSI PENEGUHAN UUPA DAN PERATURAN PELAKSANAANNYA UNTUK MENDUKUNG PELAKSANAN PEMBARUAN AGRARIA

*Achmad Sodiki**

Pendahuluan

Pada umumnya orang mengakui bahwa UUPA masih merupakan undang undang yang semangat dan jiwanya sesuai dengan tuntutan masyarakat, yakni mengedepankan kepentingan sebagian besar dari mereka yang kurang beruntung, sebagian besar petani dan buruh tani, dalam proses pembangunan bangsa. Bahkan banyak bukti bahwa mereka tidak beranjak keadaannya dari keadaan semula. Hidup berada di bawah garis kemiskinan sebagai proses pemiskinan yang berkelanjutan sejak zaman Hindia Belanda disebabkan karena sendi sendi hukum agraria saat itu mengabdi kepada kepentingan penjajahan. Setelah lebih dari 12 tahun

---

*) Universitas Brawijaya Malang, Anggota Lembaga Pengkajian Pertanahan, Jakarta.

ditunggu tunggu maka dapatlah diundangkan suatu undang undang agraria yaitu UUPA tahun 1960. Suatu undang undang yang lahir berdasarkan dan atas jawaban terhadap pengalaman pahit selama beratus ratus tahun, sebagai unsur-unsur materiil, serta unsur-unsur idiil yaitu atas dasar cita cita bangsa menuju masyarakat yang adil dan makmur.[1]

Seiring dengan berubahnya politik pembangunan ekonomi dari sifatnya yang menekankan pada pemerataan (sosialisme) menjadi pertumbuhan (kapitalisme) maka UUPA kehilangan legitimasi sosial ekonominya dan tinggallah legitimasi hukumnya. UUPA dari sisi legalitasnya masih berlaku tetapi kehilangan dari sisi legitimitasnya, suatu keadaan yang tidak menentu. Terlebih lagi setelah diundang kannya UU no.5 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, Undang Undang Kehutanan dan sebagainya UUPA semakin ditinggalkan. Itulah sebabnya sekalipun namanya Undang Undang Pokok, yang harapannya menjadi undang undang payung, namun karena sifat dan ciri cirinya tidak lagi sesuai dengan undang undang yang akan dipayungi, maka undang undang baru tidak lagi mengkaitkan keberadaannya dengan UUPA. Hal itu pulalah mengapa tidak tercipta suatu tata hukum yang pasti, terintegrasi dengan baik, justru semakin berkembang ego sektoralisme.

Peraturan Pelaksanaan

Sebagai suatu undang undang pokok, maka banyak

---

[1] Hal ini dapat diperiksa pada isi konsideran UU No.5 tahun 1960 (UUPA), baik pada *Menimbang* huruf a,b,c,d maupun *Berpendapat*, butir a,b,c,d,e.

sekali peraturan lain yang harus melengkapinya, baik yang sejajar dengan undang undang maupun peraturan lainnya yang lebih rendah sebagai peraturan yang lebih rinci dan tehnis. Sebagaimana juga peraturan pokoknya, maka peraturan pelaksanaannya dapat dipandang dari dua sisi, yakni dari sisi substansial (vertikal dan horizontal) ia tidak bertentangan dengan aturan lain yang lebih tinggi atau yang lebih rendah atau yang sejajar, secara prosedural ia memenuhi prasyarat pembuatannya.

Dari segi filsafat, yakni segi substansial berarti diterima oleh sebagian besar masyarakat (*accepted by majority of the people*), karena memenuhi keinginan dan kebutuhan masyarakat. Adapun dari segi prosedural, asalkan peraturan tersebut cara pembuatannya sudah memenuhi prosedur yang telah ditentukan maka syahlah peraturan tersebut sebagai peraturan yang mengikat tanpa melihat segi substansialnya.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka persoalan UUPA dan peraturan pelaksanaannya meliputi pula dua sisi pandang tersebut di atas. Secara substansial isi atau substansi UUPA diterima oleh sebagian besar masyarakat karena sangat berpihak kepada upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat. Akan tetapi sebaliknya justru peraturan pelaksanaannya yang seringkali bertentangan dengan UUPA, misalnya peraturan tentang pembebasan hak atas tanah yang sangat tidak manusiawi memberikan ganti rugi terhadap masyarakat, semakin menyempitnya ruang hak hak adat karena terdesak oleh peraturan tertentu.

Demikian juga pemberian tanah yang luas kepada pengusaha di sektor perkebunan, kehutanan dan properti sehingga menimbulkan akumulasi penguasaan tanah; keten-

tuan yang mendorong pemahaman bahwa tanah itu merupakan komoditas dan mengabaikan nilai lainnya seperti fungsi sosial dan nilai religius, menunjukkan ketidaksinkronan sejumlah peraturan pelaksanaannya dengan UUPA.[2]

Dari hal terebut di atas dapatlah disimpulkan bahwa UUPA telah *dilingkari* oleh berbagai ketentuan pelaksanaannya, semacam lingkaran corona pada gerhana matahari yang melumpuhkan makna hakiki yang baik dari substansi UUPA. Jiwa UUPA yang populis, anti penindasan, anti monopoli telah *ditelikung* dengan aturan pelaksanaanya yang kapitalistik dan kurang melindungi rakyat jelata. Peraturan yang menelikung tersebut bukan hanya pada tingkatan di bawah undang undang (UUPA) tetapi juga yang sejajar dengan undang undang.

Persoalan lain yang timbul ialah kurang lengkapnya peraturan pelaksaanaan nya, misalnya Peraturan Pemerintah tentang hak menguasai dari Negara yang pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah daerah swatantra (otonom) dan masyarakat masyarakat hukum adat, pengecualian dari asas pasal 10 UUPA, terjadinya hak milik menurut hukum adat, pembatasan penggunaan tanah milik oleh bukan pemiliknya, dan masih banyak lagi lainnya.

Kurangnya peraturan yang melengkapi UUPA berarti ada kekosongan hukum, sehingga menambah ketidakpastian hukum, yakni bukan saja *ketidak pastian dalam hukum tetapi juga ketidakpastian karena hukum*, artinya akan terjadi peris-

---

[2] Sri Hayati "Restrukturisasi Hak atas Tanah dalam Rangka Pembaruan Hukum Agraria Nasional" Pidato pengukuhan Guru Besar, Fakultas Hukum Universitas Airlangga tanggal 6 Maret 2005.

tiwa yang seharusnya mendapat jawaban pengaturannya dalam hukum tetapi ternyata tidak diatur dalam hukum.

Efektivitas hukum

Secara sosiologis, hukum di Indonesia mengahapi kendala tidak efektif dijalankan, artinya tidak mencapai sasaran sebagaimana yang diharapkan. Sekalipun ada benarnya bahwa UUPA kurang dilengkapi peraturan pellaksanaannya akan tetapi persoalan yang utama, sebagaimana juga terjadi di negera negara yang sedang berkembang, adalah tidak efektifnya hukum.

Dalam kaitan ini UUPA dikonsepsikan sebagai "law as a tool of social engineering", hukum sebagai sarana perubahan sosial. Dari sudut politik, negara negara yang gagal melaksanakan perubahan agraria (landreform) digolongkan negara negara yang tidak mempunyai *strong political will*, karena negara mempunyai tanggung jawab besar atas berhasil atu gagalnya landreform.[3] Secara sosiologis kefeektifan hukum juga dipengaruhi atas jawaban pertanyaan apakah hukum sebagai sarana tidak mengandung cacat cacat, atau terlalu banyak memberikan pengecualian, bobot hukum merosot, jangkauan terlalu luas , dari sisi pelaksana kurang dipersiapkan serta tantangan dari lingkaran budaya hukum, atau lebih menjurus menjadi konflik politik, juga dari sisi sarana dan prasarana kurang dipersiapkan serta biaya yang tidak tersedia.[4] Namun kemungkinan juga kurangnya kesadaran hukum pihak pihak yang diuntungkan dengan

---

[3] Hung Chao Tai Landreform and Politics"University of California Press, 1974,h 267-286.

adanya perubahan tersebut sehingga mereka bangkit untuk merebut dan mempertahankan hak haknya.

Yang sangat perlu diperhatikan tentunya sarana perubahan yakni hukum yang ingin di teguhkan kembali harus dievaluasi ulang baik substansi, pelaksananya maupun mereka yang akan terkena perubahan tersebut akan ketepatannya berdasarkan situasi dan kondisi yang sudah sangat berbeda dengan masa yang lalu. Misalnya saja apa yang dikatakan dalam Jawaban Pemerintah atas Pemandangan umum yang diucapkan oleh Menteri Sadjarwo dalam sidang DPRGR tanggal 14 September 1960 yang intinya, bahwa RUUPA selain akan menumbangkan kemegahan modal asing ...akan mengakhiri pertikaian antara rakyat dengan kaum pengusaha asing dan seterusnya.[5] Sistem dan Struktur Organisasi Peradilan di Indonesia yang tidak mengenal Pengadilan Landreform, Obyek Landreform, serta peraturan pelaksanaannya yang sudah tidak cocok dengan kondisi dan situasi baru. Demikian juga tantangan serta persaingan global yang tidak seimbang yang menghadapkan persaingan antara petani petani yang diproteksi di negara negara yang telah maju dengan petani di negara negara yang sedang berkembang, sehingga Indonesia semakin menjadi pasar komoditas pertanian dari negara lain.

Selain hal tersebut di atas penggunaan hukum sebagai alat rekayasa sosial seringkali mengabaikan kenyataan keragaman masyarakat. Misalnya kebutuhan hukum pada

---

[4] Bandingkan juga Peters, Recht als Project.

[5] Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Cetakan ke sembilan Jambatan, Jakarta, 2003, hal 607.

masyarakat perkotaan yang berlainan dengan masyarakat pedesaan. Penyeragaman penyeragaman telah mengancam bahkan dapat menggusur "*the living law*" yang masih dibutuhkan oleh masyarakat adat yang sederhana. Misalnya dalam hal gadai tanah masyarakat pedesaan masih banyak melakukan hal tersebut karena cepat dan sederhana untuk melayani kepentingan masyarakat pedesaan telah mulai terncam dengan bentuk modern yang sulit dan tidak sederhana yakni dengan ketentuan tentang hak tanggungan.

Perlu suatu kajian yang mendalam bagaimana bentuk surat tanda bukti hak kuat bukan saja sertifikat tetapi bentuk surat lain yang telah dikuatkan oleh putusan pengadilan di Lombok.[6]

Landasan Filosofis

Sesungguhnya dengan adanya Amandemen UUD 1945, landasan filosofis di bidang keagrariaan bukan semata berdasarkan pasal 33 ayat 3 UUD 1945. yang menunjuk negara sebagai penguasa bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya digunakan untuk sebesar besar kemakmuran rakyat. Benar bahwa *state* atau negara dahulu dikonsepsikan sebagai negara budiman, yang bertugas memakmurkan rakyatnya, tetapi segera konsepsi demikian mendapatkan kritik yang tajam ketika negara kemudian *tidak memegang amanah* dalam menunaikan tugasnya. Berbagai sumber alam , minyak, gas, emas, tembaga telah dikuasai

---

[6] Janis Maladi , Implementasi Pendaftran Tanah di Kabupaten Lemobok Barat", *Desertasi* , Program Doktor Pasca Sarjana Universitas Brawijaya, 2006, hal xiii.

asing, bahkan perusahaan asing telah memenangkan gugatan pada negara ratausan juga dolar atas salah urus sumber alam gas sebagai kekayaan bangsa.

Sepanjang berlakunya UUPA dari tahun 1960 sampai dengan sekitar tahun 1997, berkuasa dua rezim represif dan kurang menghargai hak asasi manusia yang kurang berhasil mengangkat taraf hidup sebagian besar rakyat yang mengandalkan hidupnya dari sektor pertanian. Namun yang jelas bahwa usaha sektor ini telah mampu menjadi pelampung tenggelamnya negara akibat dari krisis ekonomi.

Dari itulah maka urgensi peneguhan UUPA yang bersumber pada pasal 33 ayat 3 UUD 1945 harus dimaknai dari segi filosofinya untuk mencapai tujuan sebesar besar kemakmuran rakyat, yang berarti tercapainya kesejahteraan bagi rakyat. Rakyat bukan sebagai obyek tetapi subyek yang ikut partisipasi dan diuntungkan dari perubahan tersebut. Hal ini sejalan dengan tujuan hukum atas dasar pemikiran utilitarianism yakni tercapainya *the greatest happiness of the greatest number of people.*

Mereka yang tergolong *the greatest number of people* di Indonesia adalah kaum tani, nelayan dan sebagainya yang umumnya hidup di pedesaan atau pantai. Oleh sebab itu berdasarkan kenyataan tersebut, tepat kiranya apa yang dikatakan oleh *Joseph E. Stiglitz* bahwa politik pembangunan ekonomi kita seharusnya diorientasikan kepada kepentingan terbesar dari nasib kehidupan rakyat yang hidup dari sektor pertanian.[7]

Kehadiran modal asing seharusnya menjadi anugerah dan bukan musibah bagi nasib terbesar rakyat yang demikian, sehingga seharusnya ada perlindungan hukum yang jelas

atas kelangsungan dan peningkatan harkat hidup mereka ketika mereka bersentuhan dengan investasi modal asing.

Perlindungan tersebut bukan dengan maksud mengisolir kehidupan yang tradisonal dari kemajuan zaman, yang tidak akan mungkin dipertahankan terus menerus dan malah akan merugikan nasib mereka dalam alam kemajuan ilmu dan tehnologi tetapi perlindungan itu juga bermakna *empowerment*, pemberdayaan untuk siap berkompetasi pada era global.

Paradigma baru pembangunan mesti dikembangkan atas dasar *pareto superiority* yakni membangun tanpa merugikan kepentingan orang lain, sebaliknya apa yang selama ini dipraktekkan yakni membangun dengan mengorbankan kepentingan orang lain, *pareto optimality*, harus segera ditinggalkan.[8]

Kesimpulan

Pada prinsipnya UUPA-1960 masih tetap bisa dipertahankan dengan memperbaiki, melengkapi aturan pelaksanaannya. Penyesuaian penerapannya dengan keadaan baru memerlukan peninjauan kembali baik pada peraturan pelaksanaan yang telah ada, maupun yang akan dikeluarkan kemudian hari. Aspek efektivitas hukum sangat penting

---

[7] *Kompas* , Rebo 15 Desember 2004. Ekonom peraih Nobel ini mengecam IMF karena kegaga-lannya memberikan resep penyelamatan ekonomi Indonesia.Negara Negara yang mengikuti sepenuhnya petunjuk IMF tidak ada yang berhasil lepas dari keterpurukan ekonomi baik di Amerika Latin maupun di Asia termasuk Indonesia.

[8] Jeffrie G.Murphy, *Philosophy of Law*, Westview Press Boulder, 1990, h.181-229.

dikaji kembali, karena kemungkinan terdapat cacat pada peraturannya, kelemahan pelaksanaannya, maupun dukungan masyarakat berdasarkan kesadaran hukumnya masih perlu dperhatikan. Oleh karena pelaksanan atau penerapan UUPA merupakan bagian yang tak terpisahkan dengan pembangunan ekonomi, maka pemihakan terahadap kepentingan rakyat terbesar yang harus lebih diutamakan dan tercermin dalam rencana pembangunan ekonomi kita ke depan.

Daftar Pustaka

Boedi Harsono, Hukum *Agraria Indonesia*, Cetakan IX, Jambatan , Jakarta 2003

Hung Chao Tai, *Landreform and Politics*, University of California Press, 1974

Murphy G.Jefferie, *Philosophy of Law*, Westview Press Bouilde, 1990.

Peters, *Rechts als Project*.

Sri Hayati, Restrukturisasi Hak atas tanah dalam Rangka Pembaruan Hukum Agraria Nasional' *Pidato Pengukuhan* Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, 6 Maret 2005.

Kompas, Rabu 15 Desember 2004.

LANDASAN KEBIJAKAN EKONOMI PELAKSANAAN PEMBARUAN AGRARIA

EKONOMI KERAKYATAN: INDUSTRIALISASI PEDESAAN

*Taufik Sumawinata**

14 November 2006

Ekonomi Kerakyatan: Industrialisasi Pedesaan

Apa tujuan Pembangunan?

1. Tujuan pembangunan adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Masyarakat yang mana? Mayoritas masyarakat Indonesia (80%) adalah petani, nelayan dan pedagang kecil. Petani tanpa sawah dan kebun, nelayan tanpa kapal, pedagang tanpa modal dan akses kredit. Mereka adalah "buruh" petani, "buruh" nelayan, dan "buruh" pedagang kecil di pedesaan.

2. Sehingga sesungguhnya, aktivitas pembangunan ekonomi seharusnya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan para "buruh" ini.

3. Untuk itu, salah konsep dasar ekonomi kerakyatan, adalah keberpihakan negara atas mayoritas rakyat yang miskin "assets, capital, dan land", tanpa mengorbankan prinsip-prinsip dasar mekanisme pasar yang berlaku di Indonesia.

Ekonomi Kerakyatan dengan Mekanisme Pasar

1. Seringkali masyarakat mengartikan bahwa sistem mekanisme pasar adalah identik dengan ekonomi modern (misalnya kapitalisme) dan ekonomi rakyat identik dengan ekonomi gaya "kiri". Padahal sistem mekanisme pasar telah ada sejak jaman dahulu sebelum konsep kapitalisme ala Barat tercipta. Dijaman merkantilisme, mekanisme pasar (*demand versus supply*) telah menjadi landasan majunya perdagangan kerajaan Inggris. Karena ada permintaan, banyak perusahaan mencari rempah-rempah di belahan dunia lain dan ini mendorong perusahaan perdagangan Inggris melakukan eksplorasi ke seluruh dunia.

2. Ekonomi rakyat tidak lebih kiri dengan konsep *welfare state* di Inggris dan Amerika Serikat, dimana Inggris memberikan pelayanan kesehatan gratis, sedangkan Amerika Serikat memberikan *food stamp* (kupon makanan) bagi yang tidak mampu membeli makanan, dan *Medicare* dan *Mediaids* untuk program kesehatan. Keberpihakan untuk kaum minoritas di negara adidaya seperti Amerika Serikat sama sekali tidak memberikan cap "kiri" bagi negara kapitalis paling maju di dunia.

Taufik Sumawinata
(62 21) 576 2701 ext. 8200
taufik@ncsecurities.biz

*) NC Securities.

Industrialisasi Pedesaan

1. Ide sentral ekonomi kerakyatan adalah industrialisasi pedesaan. Mengapa? Pertama, dalam sejarah ekonomi dunia, industrialisasi merupakan lokomotif perekonomian Amerika Serikat dan Eropa, dimulai dengan ditemukannya baja, telefon, dan lainnya. Sehingga industrialisasi merupakan syarat utama memajukan suatu perekonomian. Salah satu ciri utama dari industrialisasi adalah penguasaan tehnologi. Kedua, sebagian rakyat berada di desa. Ketiga, untuk tetap bisa bersaing, para petani, nelayan, dan pedagang harus dilengkapi dengan tehnologi yang mencukupi.

2. Industrialisasi pedesaan adalah "memindahkan" kegiatan ekonomi dengan skala industri ke daerah pedesaan. Didalam kosa kata industrialisasi termasuk cara berproduksi, akses kredit, akses bahan baku, tehnologi manajemen, pemasaran, pembukuan, dan lainnya. Selain itu industrialisasi pedesaan sama sekali tidak meninggalkan prinsip mekanisme pasar yang berlaku diseluruh dunia.

Tehnologi Tepat Guna

1. Tehnologi yang dimaksud bukan tehnologi canggih membuat pesawat terbang, kapal laut, atau tehnologi robot komputerisasi. Tehnologi yang diperlukan adalah tehnologi tepat guna, tehnologi madya, yang langsung meningkatkan produktifitas –sekaligus kualitas- para petani, nelayan dan pedagang kecil ini.

2. Manejemen adalah tehnologi. Pembukuan yang rapi, pengaturan pembelian bahan baku, negosiasi pembayaran adalah tehnologi. Sehingga keperluan untuk tehnologi canggih tidak diperlukan dalam program ekonomi kerakyatan, baru dalam stage berikutnya, setelah perekonomian bangkit, maka Indonesia akan masuk dalam era ekonomi modern.

3. Supervisi juga masuk dalam kategori madya ini. Contohnya, petani perlu diberi tahu bahwa cara memetik dengan menjaga tangkai tetap utuh akan memberikan tambahan daya tahan buah mangga selama satu minggu!

4. Tehnologi madya merupakan tehnologi yang paling cocok bagi para petani dan nelayan. Traktor kecil merupakan contoh yang paling tepat. Tidak saja memberikan produktifitas mengolah tanah lebih cepat, tetapi kualitas pengerjaan juga lebih tinggi. Peralatan panen padi, dengan tehnologi sederhana, akan membuat hasil beras yang lebih baik.

5. Mesin serut, mesin amplas dan gerjaji listrik berkapasitas kecil akan meningkatkan produktifitas perajin kayu (*furniture*, patung) dan kualitas produknya. Bayangkan seorang buruh biasanya memerlukan waktu seharian untuk satu lemari, tetapi dengan mesin amplas, dia hanya memerlukan waktu tidak lebih dari 2 jam. Sehingga dalam satu hari, jumlah lemari yang dia amplas bisa meningkat 5 sampai 10 buah.

6. Semua tehnologi ini harus dipasok kedalam ekonomi pedesaan, sehingga "industriliasi pedesaan" akan menjadi motor kebangkitan mereka. Tetapi ini memerlukan keberpihakan negara dalam meng-alokasi sumber daya mereka. Modal diperlukan untuk membiayai mesin dan modal kerja. Universitas diperlukan untuk supervisi. Pengusaha diperlukan sebagai *partner*.

7. Sehingga proyek industrialisasi ini tidak bisa dilakukan hanya dalam satu *angle* saja. Perbankan tidak bisa bekerja sendiri, karena agar proyek "ndeso" ini berhasil, tetap diperlukan studi kelayakan yang diperlukan dalam menurunkan kredit, sekaligus menjaga prosedur perbankan yang benar.

Infrastruktur Komponen Utama	1. Selain itu, seperti semua industrialisasi, listrik merupakan faktor utama penentu keberhasilan. Tanpa listrik, desa tidak bisa masuk dalam wawasan ekonomi "semi modern". Mesin amplas tidak jalan, begitu pula mesin gergaji. Artinya, industrialisasi pedesaan harus mempunyai "integrated approach", tidak bisa sendiri-sendiri. Dan untuk ini, masyarakat pedesaan tidak mampu. 2. Jalan-jalan pedesaan harus diperbaiki, karena tanpa transportasi pedesaan akan tetap terisolasi, sehingga produk-produknya tidak dapat dipasarkan dengan harga paling efisien.
Perencanaan bukan anti pasar	1. Sentra-sentra industrialisasi harus di-indetifikasi. Misalnya dimana usaha furniture harus dibangun, begitu pula usaha budi daya buah mangga. Listrik harus masuk desa, jalan harus layak untuk menjadi sarana penjualan hasil produksi, layanan perbankan harus ada di pedesaan. Tanpa perencanaan menyeluruh, industrialisasi pedesaan (atau ekonomi kerakayatan) tidak akan berhasil! 2. Isu "perencanaan" versus "mekanisme pasar bebas" juga seharusnya tidak dipertentangkan. Perencanaan jangan dianggap komoditi yang tabu. Perencanaan bukan produk tunggal sistem ekonomi Soviet yang gagal. Pasalnya, tanpa perencanaan yang baik, ekonomi Jepang tidak akan bangkit dari kehancuran Perang Dunia ke II. Sehingga, sesungguhnya, perencanaan akan memberikan manfaat yang tinggi bilamana rencana tersebut mempunyai kualitas yang baik. Kata kuncinya adalah perencanaan yang berkualitas. 3. Contoh pilot project adalah membangun industri minyak goreng di pedesaan. Disetiap desa, satu keluarga bisa menanam 10 sampai 20 pohon kelapa sawit. Bila satu desa ada 100 keluarga, maka jumlah pohon bisa mencapai 2000. Bila ada 10 desa yang berdekatan, maka akan ada 20.000 pohon kelapa sawit. Di pusat penelitian CPO Medan, telah dibangun protipe mesin pengolah kelapa sawit menjadi CPO dengan kapasitas yang rendah, bukan untuk perkebunan besar. Bayangkan kalau desa ini bisa menghasilkan minyak goreng untuk kebutuhan sendiri, plus menjual sisanya ke wilayah lainnya, maka perkebunan besar tidak lagi diharuskan menjual produknya kedalam negeri, dan langsung berkonsentrasi menjual keluar negeri. Dua manfaat terjadi. Pertama, penduduk desa semakin makmur. Kedua, negara mendapat panghasilan lebih besar dari ekspor!
Industrialisasi pedesaan adalah kunci Ekonomi kerakyatan	1. Industrialisasi pedesaan adalah kata kunci dari ekonomi kerakyatan. Pasalnya, dengan industrialisasi, kualitas dan produktifitas terjaga, sehingga desa mampu bersaing di dalam sistem ekonomi yang modern. Pedesaan tidak diberikan "sedekah", tetapi mereka dilatih menjadi industrialis yang handal, yang akan berhadapan dengan industrialis lainnya dalam sistem mekanisme pasar. Dalam sistem mekanisme pasar ini, bila pemain pasar yang dapat menyediakan barang dengan kualitas bagus dengan harga yang kompetitif, maka pemain pasar tersebut akan "survive". 2. Sehingga, sesungguhnya, ekonomi kerakyatan bukanlah konsep ekonomi yang memberikan "sedekah" kepada masyarakat miskin, tetapi memberikan mereka "kesempatan" untuk menjadi industrialis.
Ekonomi kerakyatan tetap menjaga konsep Demokrasi	1. Konsep-konsep demokrasi tetap terjaga, begitu pula kebebasan individual. Malahan prinsip demokrasi (apapun bentuknya, seperti

demokrasi pancasila) merupakan prasyarat berhasilnya ekonomi kerakyatan. Gagalnya koperasi di pedesaan kebanyakan karena masih utuhnya budaya feodal di pedesaan, dimana kepala desa merupakan penguasa tunggal. Masuknya institusi koperasi yang *notebene* adalah institusi bisnis modern, secara frontal bertubrukan dengan institusi kuno dan kolot (*feudal*). Sehingga akhirnya, karena kuatnya budaya kuno ini, koperasi gagal melakukan misinya, karena koperasi tidak bisa bergerak bebas melakukan bisnisnya, tetapi tetap tunduk pada nilai-nilai *feudal* yang bercokol dipedesaan. Kepentingan koperasi bisa tunduk kepada kepentingan kepala desa.

2. Keberhasilan ekonomi kerakyatan, yang meningkatkan pendapatan rakyat pedesaan, akan menimbulkan elit politik baru yang mempunyai kekuatan politik di daerah dan wilayah regional. Hal ini akan menjadi ancaman bagi elit lama dan sekaligus menjadi sumbangan rakyat pedesaan dalam meningkatkan mutu demokrasi.

Ekonomi kerakyatan bukan koperasi

1. Seringkali banyak orang menyalah artikan koperasi. Koperasi bukan identik dengan ekonomi kerakyatan. Koperasi hanyalah bentuk badan usaha yang ada dalam pedesaan dalam usaha meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Padahal dalam melakukan industrialisasi pedesaan, berbagai macam bentuk usaha bisa menjadi sarana peningkatan kemakmuran. Badan usaha itu bisa PT, CV, Ventura, koperasi dan lainnya.

2. Pemilihan bentuk koperasi dalam era Bung Hatta dan pemikir Soedjatmoko berdasarkan pertimbangan urun serta para pemegang saham (petani/buruh) dalam perekonomian nasional secara "equal". Tetapi lebih dari itu, alasan utamanya adalah komponen modernitas seperti manajemen perusahaan, keterbukaan masalah keuangan, dan lainnya, yang sebetulnya juga melekat dalam bentuk-bentuk usaha lainnya.

Ekonomi Kerakyatan menjawab banyak masalah

1. Perlu juga di-ingat, bilamana ekonomi kerakyatan ini bisa berjalan, berbagai masalah seperti urbanisasi, kemiskinan di daerah kota, pengangguran bisa secara terjawab sudah.

2. **Urbanisasi.** Dengan industrialisasi pedesaan, masyarakat pedesaan tidak lagi mempunyai insentif untuk mencari kerja di perkotaan. *Brain Draining* intelektual pedesaan bisa terhindar, sehingga para intelektual pedesaan ini tetap bertahan di pedesaan dan membantu proses industrialisasi.

3. **Ketahanan Pangan dan Enerji**. Ketahanan pangan dan enerji harus selaras dengan industrialisasi pedesaan, dan ini akan tergantung dengan "perencanaan" pemerintah pusat tentang sentra-sentra (lokasi) mana yang akan dipilih. Faktor tehnologi juga sudah masuk dalam konsep industrialisasi pedesaan, sehingga ide Green Revolution seharusnya dilihat dari pilihan strategi menaikkan produksi pangan melalui eksternalisasi (menaikkan jumlah lahan) atau internalisasi (green revolution, menanam bibit tanaman yang lebih tinggi produksinya). **Green Revolution** hanyalah salah satu komponen dari industrilasasi pedesaan, bukan isu sentral, tetapi sangat penting dalam mensukseskan program industrialisasi pedesaan.

4. **Industrialisasi pedesaan memasukkan pedesaan kedalam struktur market formal.** Hal ini merupakan ciri penting dari industrialisasi pedesaan, karena kegiatan pedesaan otomatis

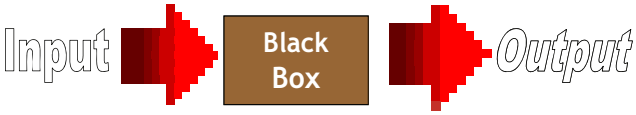
masuk dalam struktur market formal, termasuk didalamnya transaksi perbankan. Hal ini berarti sebagian produksi ekonomi informal akan masuk dalam perhitungan PDB, dan potensi pendapatan pajak bagi negara sangat besar.

5. **Industrialisasi pedesaan sesuai dengan Desentralisasi/ Otonomi Daerah.** Tuntutan daerah atas kurangnya perhatian pemerintah pusat terjawab dengan strategi pembangunan ini. Masyarakat pedesaan secara ekonomi terangkat derajatnya dan hal ini akan mengangkat kesadaran demokrasi mereka. Pendapatan daerah juga akan meningkat, sehingga akan mengurangi ketimpangan antara daerah yang sejahtera (karena pendapatan sumber alam) dengan daerah miskin.

6. **Industrialisasi pedesaan meningkatkan Pasar Domestik.** Indonesia dengan jumlah penduduk yang relatif besar tidak berarti mempunyai pasar domestik yang besar karena pendapatan per kapita yang rendah. Dengan naiknya pendapatan pedesaan otomatis pasar domestik akan semakin besar, sehingga bagi para pengusaha orientasi investasi tidak semata dikosentrasikan kepada pasar luar negeri (*export oriented*).

7. **Industrialisasi Pedesaan adalah wujud dari Growth with Equality.** Hasil akhir dari industrialisasi adalah pemerataan hasil pertumbuhan ekonomi yang dinikmati tidak saja masyarakat perkotaan, tetapi juga masyarakat pedesaan.

Microeconomics / Corporate



t2

Micro Reflects Reality More than Macro

- Micro in good condition → Macro always in good condition
- Macro in good condition → Micro may not
- Menghitung Macro economy
  - Expenditure: C+ I + G + X – M
  - Value Added: Salaries + Profit + Taxes + Rent
- Mendistribusi tanah untuk meningkatkan value added, value added siapa?
- Proses produksi menjadi perhatian utama, sehingga perhatian atas masalah microeconomics menjadi sangat penting dalam meningkatkan kapasitas makro ekonomi
- Micro lebih flexible dibandingkan dengan macro bilamana ada external shock

*) Taufik Sumawinata, NC Securities.

t4

Problems Micro

- Project Value: Profitability
- Capital : Capex dan Working Capital
- Labor: Productivity
- Land: Kepastian hukum, lokasi, dan kesuburan menentukan value

t3

Value for Stakeholders (1)

- Government
- Penerima hak Tanah: Petani/Buruh, Pengusaha Besar dan Kecil
- Publik

Value for Stakeholders (2)

- Petani
  - Menjadi Assets:
    - Agunan
    - Incentive untuk menjaga assets
  - Tetapi masalah Black Box bukan hanya Assets dan Cash Flow
  - Marketing, kredit, manajemen merupakan kesatuan dari tehnologi, dan petani harus mempunyai akses terhadap semua komponen faktor produksi ini

Comprehensive Solution (1)

- Meningkatkan pendapatan petani harus dilihat dari bagaimana meningkatkan produksi dan produktifitas petani. Pemberian tanah tidak bisa menyelesaikan semua masalah akses faktor produksi, hanya dua yang terjawab: asset dan cash flow
- Tetapi proses mendapatkan kredit investasi dan working capital memerlukan tehnologi lain: penentuan barang produksi, prediksi pasar, pemasaran, transpotasi, akses kredit itu sendiri, dll

Comprehensive Solution (2)

Industrialisasi Pedesaan

- Reformasi Agraria hanya merupakan salah satu komponen, penyedia assets dan kredit, minimal konflik dan kepastian hukum
- Industrialisasi adalah merupakan proses peningkatan pendapatan masyarakat yang lengkap dengan faktor produksi, tehnologi dan infrastruktur
- Syarat utama: ekonomi makro harus sehat

Comprehensive Solution (3)

Industrialisasi Pedesaan: Micro Approach for Macroeconomics problems

- Tujuan Pembangunan
- Mekanisme Pasar
- Tehnologi
- Infrastruktur
- Perencanaan
- Demokrasi
- Non Koperasi
- Jawaban banyak masalah

Kebijakan Ekonomi Bagi Pelaksanaan Pembaruan Agraria

Iman Sugema
International Center for Applied
Finance and Economics (**Inter CAFÉ**)
Institut Pertanian Bogor

Outline

- Pendahuluan
- Tanah sebagai aset
- Tanah sebagai faktor produksi
- Tanah sebagai habitat

---

*) Iman Sugema, International Center for Applied Finance and Economics (**Inter CAFÉ**), Institut Pertanian Bogor.

Pendahuluan

- Tanah dan manusia:
  - Asal
  - Tempat hidup
  - Akhir
- Bangsa yang lupa dan tidak mengelola tanah dengan baik:
- Lupa akan asal → selalu membuat kesalahan yang berulang
- Lupa sumber penghidupan → tidak sejahtera
- Lupa kemana akan berakhir → tidak bisa mewujudkan cita-cita

Fungsi Ekonomi Lahan

- Aset
- Faktor produksi
- Habitat

Kebijakan ekonomi harus diarahkan untuk memaksimumkan fungsi dan nilai ekonomi lahan

Tanah sebagai ASET

- Aset yang paling esensial dan paling tua
- Nilai aset: fungsi eksponensial
- Evolusi: common access → common property → private property
- Implikasi: secured right
- Conflicting used of asset

Kebijakan (ASSET)

- Aset = klaim
- Klaim menjadi berharga kalau memiliki nilai → legal certainty
- Nilai aset menjadi berkurang manakala terjadi diseconomies of scale (fragmentasi)
- Kebijakan:
  - Sertifikasi
  - Redistribusi

Sertifikasi

- Sertifikasi hanya memiliki arti kalau memberikan nilai tambah:
  - Legal certainty
  - Harga jual
  - Kemudahan mendapatkan kredit
- Policy:
  - Bagaimana kalau legal certainty tidak memiliki nilai tambah? → sertifikasi harus bebas biaya (terutama untuk wilayah dimana tekanan penduduk sangat rendah dan adat masih kuat)
  - Bagaimana kalau tanah tidak akan dijual → tidak punya nilai tambah → insentif pajak untuk sertifikasi
  - Bagaimana kalau pemilik tanah tidak bermaksud mengajukan kredit → sertifikasi tidak memiliki nilai tambah

Redistribusi

- Miskin = tidak memiliki aset
- Kaya = berlimpah dengan aset
- Redistribusi lahan merupakan mekanisme untuk pengentasan kemiskinan
- Persepsi negatif: redistribusi lahan = komunis
- Redistribusi tidak bisa berjalan sendiri karena menimbulkan ongkos bagi penerimanya → pembukaan lahan dan penggarapan, pemeliharaan
- Karena itu di zaman Orde Baru redistribusi lahan diintegrasikan ke dalam transmigrasi dan PIR (Reforma Agraria terselubung)

Tanah sebagai FAKTOR PRODUKSI

- Tanah merupakan faktor produksi yang paling esensial disamping tenaga kerja dan modal
- Masalah:
  - Tekanan penduduk → fragmentasi → diseconomies of scale
  - Produktifitas → marjinalisasi
  - Pergeseran tata guna lahan
  - Lahan tidur

Kebijakan (FAKTOR PRODUKSI)

- Pencadangan lahan pertanian abadi
- Pencetakan lahan pertanian baru → redistribusi
- Skema reboisasi dan rehabilitasi (moral hazard)
- Disinsentif pajak untuk lahan tidur

Tanah sebagi HABITAT

- Tanah adalah komponen utam habitat
- Interaksi manusia dengan habitat menghasilkan kultur → etos dan produktifitas
- Tekanan penduduk menuntut peningkatan produktifitas → perubahan kultur

Kebijakan (HABITAT)

- Pendidikan
- Penyuluhan
- Pelatihan
- Teknologi

SKEMA KEBIJAKAN KEUANGAN UNTUK MENDUKUNG PELAKSANAAN PROGRAM PEMBARUAN AGRARIA NASIONAL (PPAN)

Dr. Hermanto Siregar
Brighten Institute & Dept. Ilmu Ekonomi – IPB

Simposium Agraria Nasional
Medan, 15 November 2006

Outline

- Pendahuluan
- Justifikasi Ekonomi PPAN
- Skema Kebijakan Pembiayaan PPAN
- Penutup

*) Dr. Hermanto Siregar, *Brighten Institute & Dept. Ilmu Ekonomi – IPB.*

PENDAHULUAN

- Reforma atau pembaruan agraria terkandung dalam Visi dan Misi Presiden RI, dan juga dikemukakan secara eksplisit oleh Presiden RI pada tanggal 21 September 2006 di Padang.
- Komitmen pemerintah terhadap reforma agraria: rencana pengalokasian lahan seluas 8.15 juta hektar
  - 2.5 juta hektar akan dialokasikan kepada perusahaan perkebunan skala besar
  - Selebihnya untuk rakyat: pemenuhan kebutuhan untuk tempat tinggal dan sumber-sumber penghidupan rakyat
- RA = kerja besar yang penuh tantangan...

- ... momentum penting yang harus dimanfaatkan secara baik ➔ solusi bagi masalah-masalah kritikal jangka pendek dan jangka panjang.
- Reforma agraria = *Land Reform* + *Access Reform*
  - LR = *necessary condition*
  - AR = *sufficient condition*

    - Mengatasi masalah-masalah kritikal jangka pendek
    - Memperkuat pondasi perekonomian ➔ tangguh dalam jangka panjang
- Masalah kritikal yang kita hadapi:
  - Kemiskinan
  - Pengangguran.

solusi ← PPAN

JUSTIFIKASI EKONOMI PPAN

1. Pengangguran (U)
2. Kemiskinan (Pov)

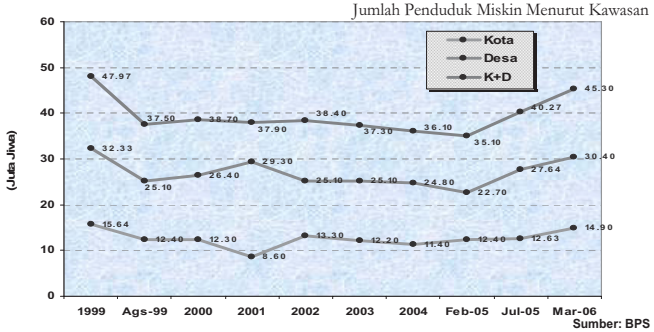
- U bukan semata-mata persoalan ketenaga-kerjaan
- Pov bukan sekedar masalah rendahnya daya-beli masyarakat.

U dan Pov merupakan permasalahan mendasar:

- Tidak terpenuhinya hak-hak dasar rakyat
- Memiliki konsekuensi tidak hanya pada bidang ekonomi, namun juga sosial/kemanusiaan, politik dan keamanan.

Profil Kemiskinan Indonesia

Jumlah Penduduk Miskin Menurut Kawasan

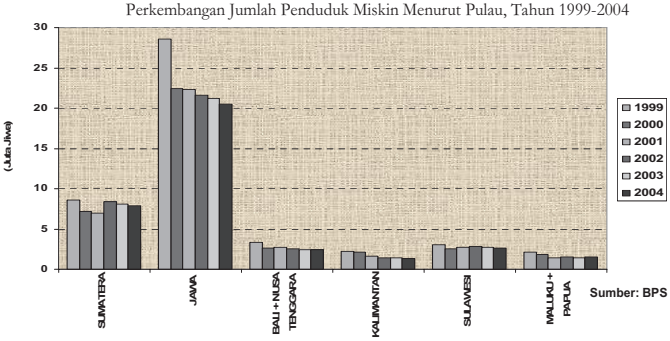


Sumber: BPS

- Jumlah penduduk miskin pada periode 1999-2005 terus mengalami penurunan, kemudian mengalami kenaikan cukup tajam mulai Februari 2005-Maret 2006 ➔ dampak kenaikan harga BBM yang berlebihan 1 Maret dan 1 Oktober 2005.
- Jml penduduk miskin di perdesaan periode 1999-Maret 2006 sekitar 2 kali lebih banyak daripada jumlah penduduk miskin di perkotaan ➔ desa relatif tak berdaya.

Profil Kemiskinan Indonesia

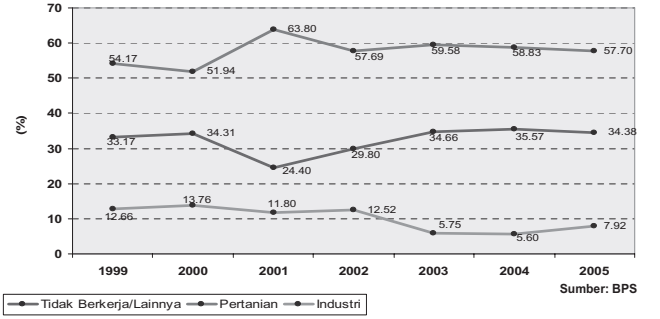
Perkembangan Jumlah Penduduk Miskin Menurut Pulau, Tahun 1999-2004



Kemiskinan paling banyak dijumpai di pulau Jawa, lalu di pulau Sumatera dan Sulawesi ➔ walaupun "akses" ke pasar dll relatif baik, kepadatan dan tekanan penduduk yg besar & ketersediaan lahan produktif perkapita yg kecil menyebabkan kemiskinan di pulau Jawa relatif tinggi.

Profil Kemiskinan Indonesia

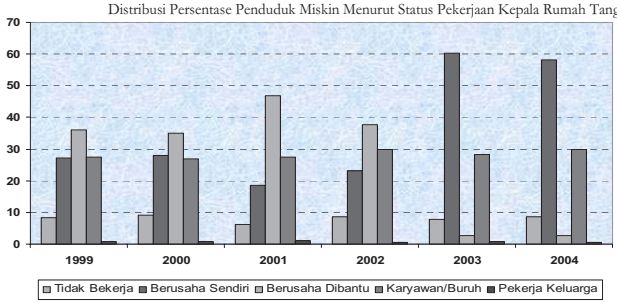
Distribusi Persentase Penduduk Miskin Menurut Lapangan Pekerjaan Kepala Rumah Tangga



- Persentase kepala rumahtangga miskin paling banyak berada di sektor pertanian.
- Persentase tersebut lebih besar dibandingkan persentase kepala rumahtangga miskin yang "tidak bekerja atau bekerja pada sektor-sektor lain". Jadi secara umum, orang Indonesia miskin bukan karena tidak/malas bekerja.

Profil Kemiskinan Indonesia

Distribusi Persentase Penduduk Miskin Menurut Status Pekerjaan Kepala Rumah Tangga

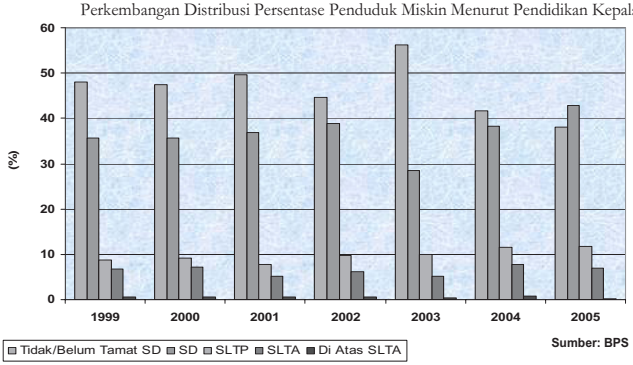


Sumber: BPS

- Secara konsisten dari tahun ke tahun, kepala rumah tangga miskin yang tidak bekerja di bawah 10 persen dari total kepala rumah tangga miskin.
- Pada tahun-tahun terakhir, dominasi kepala rumah tangga miskin adalah yang "berusaha sendiri" termasuk para petani dan pelaku usaha mikro dan kecil ➔ miskin karena "skala usaha" terlalu kecil.

Profil Kemiskinan Indonesia

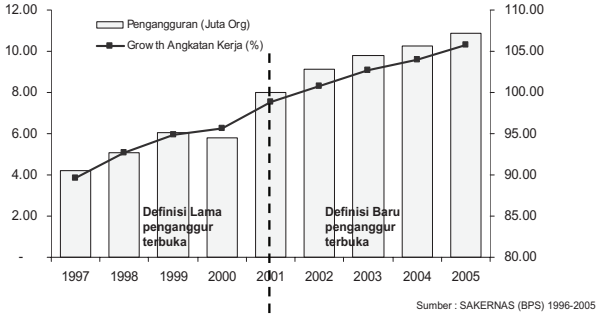
Perkembangan Distribusi Persentase Penduduk Miskin Menurut Pendidikan Kepala RT



Sumber: BPS

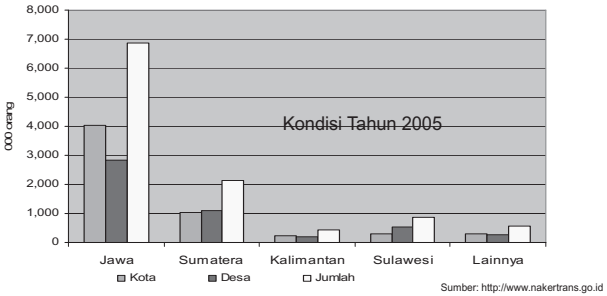
Persentase terbesar rumah tangga miskin didominasi oleh rumah tangga yang kepala rumahtangganya "tidak tamat SD" atau "(tamat) SD" ➔ miskin karena kebodohan.

Profil Pengangguran Indonesia



- Dari tahun ke tahun, dan seiring dengan peningkatan angkatan kerja, jumlah pengangguran terus meningkat secara persisten.
- Pengangguran yang persisten dapat menjelma menjadi *hysteresis unemployment* ➔ masalah pengangguran yang makin parah dan menciptakan berbagai persoalan serius lainnya.

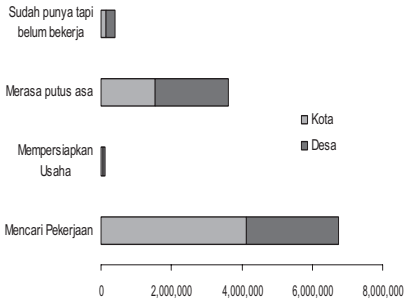
Profil Pengangguran Indonesia



- Sekitar 63 persen penganggur terbuka terdapat di Pulau Jawa, dan sebagian besarnya ada di perkotaan.
- Pada urutan selanjutnya, penganggur terbanyak terdapat di Sumatera dan Sulawesi. Sebagian besar di antaranya berada di perdesaan, dengan sumber pencaharian dari sektor pertanian.

Profil Pengangguran Indonesia

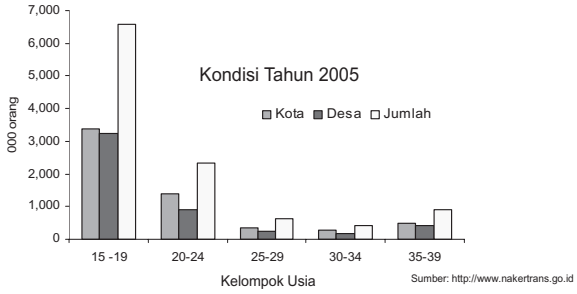
Kategori Penganggur (Kondisi Thn 2005)



Sumber: http://www.nakertrans.go.id

- Diantara 10,8 juta jiwa penganggur terbuka tahun 2005, yang berinisiatif untuk berwirausaha sangat kecil.
- Jumlah terbesar di antara penganggur terbuka berstatus "mencari pekerjaan".
- Sekitar 3,6 juta jiwa penganggur sudah "merasa putus asa" dalam mencari pekerjaan, dan 2 juta jiwa di antaranya berada di perdesaan.

Profil Pengangguran Indonesia

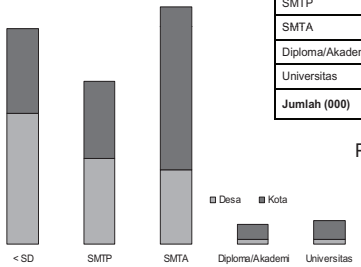


Sumber: http://www.nakertrans.go.id

- Sebagian besar (sekitar 60 persen) penganggur terbuka berusia di bawah 20 tahun; mereka dikenal dengan *youth unemployement*. Kelompok usia selanjutnya dimana banyak terdapat pengangguran adalah 20-24 tahun.
- *Youth unemployment* tersebar relatif merata di perkotaan maupun di perdesaan.

Profil Pengangguran Indonesia

Kondisi Tahun 2005



Sumber: http://www.nakertrans.go.id

Pendidikan	Laki-laki (%)	Perempuan (%)	Jumlah (000)
< SD	45.61	54.39	3,553.69
SMTP	52.17	47.83	2,680.81
SMTA	54.73	45.27	3,911.50
Diploma/Akademi	42.98	57.02	322.84
Universitas	47.87	52.13	385.42
Jumlah (000)	**5,483.30**	**5,370.96**	**10,854.25**

Penganggur terbuka tahun 2005:

- Paling banyak berpendidikan SMTA, dan sebagian besar di perkotaan.
- Sekitar 6.2 juta jiwa ber-pendidikan SMTP ke bawah, dan sebagian besarnya (hampir 60%) berada di perdesaan.

- Pengangguran
  - Pengangguran yang sulit diturunkan (persisten) dapat berkembang menjadi *hysteresis unemployment*—akan membutuhkan biaya yang lebih besar untuk me-mecahkannya, sehingga segera harus diatasi.
- Kemiskinan
  - Angka *chronicle poverty* yang hampir 60% mem-butuhkan pemecahan yang berdampak jangka panjang. Solusi jangka pendek/BLT tidak mencukupi.

Strategi utk mengatasi-nya haruslah:

- Cepat
- Fokus dan efektif (pd/ thd unemployment dan poverty)
- Berdampak nyata dlm jangka pendek s/d jangka panjang.

Kebijakan Riil Saat Ini

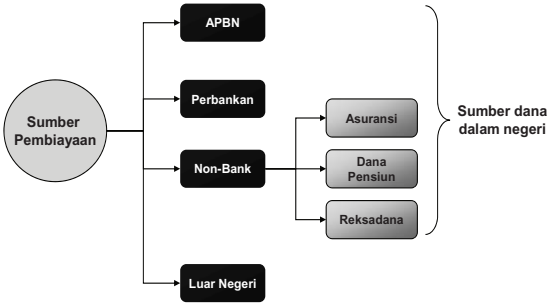
- Kebijakan yang ada untuk mengatasi pengangguran dan kemiskinan cenderung bersifat:
  - parsial (seperti BLT)
  - tidak fokus (seperti RUU Ketenagakerjaan)
  - tidak memberikan dampak langsung (upaya-upaya utk menarik minat investor ➔ belum berdampak pada masuknya FDI dan pada penyerapan tenaga kerja; mungkin baru akan berdampak pd jangka panjang)
- Kebijakan yang sudah dicanangkan oleh Presiden RI 1,5 tahun yang lalu, yaitu Revitalisasi PPK:
  - belum diimplementasikan secara efektif
  - sehingga belum memberikan dampak yang berarti bagi rakyat banyak.
- Upaya pengembangan UMKM belum berdampak nyata dalam penurunan pengangguran dan kemiskinan.

PPAN = Alternatif Kebijakan Riil yg Dibutuhkan

- Diperlukan kebijakan sektor riil yg formulasi dan eksekusinya dpt dilakukan secara cepat, fokus, dan akan memberikan dampak langsung pada jangka pendek DAN jangka panjang.
- Sektor riil yang memiliki sifat-sifat tsb adalah yang dapat menyerap banyak tenaga kerja (padat karya) dan sensitif mengurangi kemiskinan, terutama pertanian dan pengolahannya.
  - Pertanian (*on farm*): menyerap banyak tenaga kerja, sejak penyiapan lahannya hingga panen ➔ terutama luar Jawa
  - Pengolahan (*agro-industri*): *linkages* dan multiplier tenaga kerja yg tinggi ➔ Jawa dan luar Jawa
  - Infrastruktur: prakondisi bagi kemajuan pertanian dan agro-industri ➔ Jawa dan luar Jawa
  - Perumahan: salah satu elemen penting hak dasar rakyat ➔ Jawa dan luar Jawa.

SKEMA KEBIJAKAN PEMBIAYAAN PPAN: SUATU POTENSI

- Sumber pembiayaan PPAN dapat berasal dari domestik maupun luar negeri:

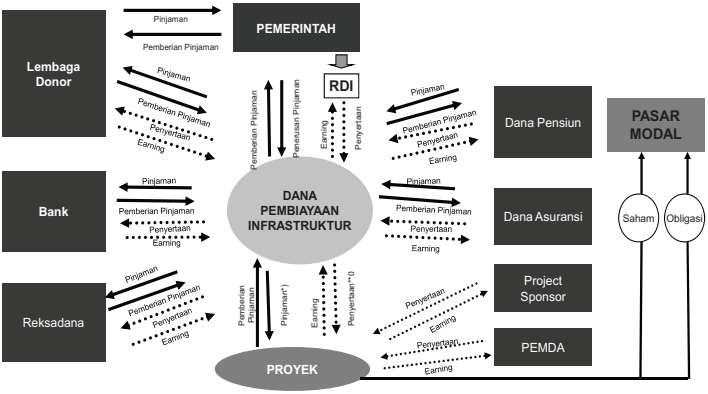


- Sumber Pembiayaan APBN:
  - Hendaknya difokuskan untuk pemenuhan hak-hak dasar rakyat
    - Tanah untuk pengembangan sumber ekonomi dan untuk *shelter*
    - Infrastruktur dasar untuk membuka akses rakyat guna pengembangan ekonominya
    - Sarana pendidikan dan kesehatan untuk peningkatan kualitas SDM terutama di perdesaan
  - Setidaknya diperlukan besaran anggaran 1.5 – 2.0 persen dari PDB setiap tahun (Rp 37 – 50 triliun).

- Sumber Pembiayaan Perbankan:
  - Digunakan untuk perkebunan dan agroindustri
  - Total *loanable fund* yang dimiliki perbankan di atas Rp 950 triliun.
    - Kredit investasi yang disalurkan untuk pertanian masih relatif kecil (sekitar Rp 16 triliun)
    - Kredit yang disalurkan untuk infrastruktur (secara keseluruhan) sekitar Rp 70 triliun
  - Diharapkan jumlah pembiayaan dari perbankan setidaknya sama dengan jumlah pembiayaan melalui APBN
  - Penurunan suku bunga SBI masih perlu dilakukan agar suku bunga kredit menjadi lebih rendah, atau mendirikan Bank Pertanian & Perdesaan.

- Sumber Pembiayaan Non-Bank:
  - Digunakan untuk perkebunan dan agroindustri
  - Sangat terbatas ➔ total jumlah investasi dari lembaga keuangan non bank (Dana pensiun, Asuransi dan Reksa Dana) bernilai sekitar Rp 250 triliun, diantaranya Rp 165 trn merupakan investasi pada instrumen pasar modal.
  - Besaran sekitar 1/5 dari pembiayaan bank sudah cukup baik.
- Sumber Pembiayaan Luar Negeri: untuk infrastruktur dasar, sarana pendidikan dan kesehatan.

Contoh: Lembaga Fasilitas Pembiayaan Khusus (Infrastruktur)



Sumber: Tim Pembiayaan Percepatan Infrastruktur

PENUTUP

- PPAN merupakan pilihan yang efektif untuk mengatasi masalah kritikal perekonomian Indonesia
- PPAN perlu segera dilaksanakan, dan pelaksanaannya harus fokus pada satu-dua kegiatan
- Pendanaan PPAN dapat dilakukan dengan APBN, Perbankan, Non-perbankan, dan Pembiayaan luar negeri.

Bagian II: SIMPOSIUM MAKASSAR
4 Desember 2006
"STRATEGI IMPLEMENTASI PROGRAM PEMBARUAN AGRARIA NASIONAL"

Kerangka Acuan Khusus
Simposium Agraria Nasional Kedua
"Strategi Implementasi Program Pembaruan Agraria Nasional"
Makassar, 29 November 2006

A. Latar Belakang

Seperti kita ketahui, perubahan paradigma politik dan pembangunan sejak dekade 1970-an lebih diarahkan pada kebijakan makro ekonomi dan stabilitas politik untuk mengejar pertumbuhan ekonomi yang setinggi-tingginya. Pada saat yang sama, program-program pelaksanaan pembaruan agraria (yang oleh UUPA ditempatkan sebagai prasyarat fundamental bagi pembangunan ekonomi dan proses industrialisasi nasional) tidak lagi diposisikan sebagai variabel penentu dalam proses perencanaan pembangunan nasional. Lambat namun pasti, hal ini telah mengakibatkan kondisi ketimpangan struktural dalam penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria terus berlanjut dan bahkan semakin menajam. Di samping itu, ia juga melahirkan komplikasi tambahan terhadap persoalan agraria nasional,

baik secara politis, yuridis, kelembagaan, sosial, ekonomi, maupun lingkungan dan ekologis.

Adanya komplikasi dan konstelasi seperti dipaparkan di atas telah melahirkan beberapa problematika yang harus digulati bangsa ini. Pertama adalah kesenjangan antara cita-cita kemerdekaan di bidang agraria dengan agenda politik agraria nasional yang ada. Kedua, kesenjangan antara imperatif pelaksanaan pembaruan agraria (baik yang berasal dari tuntutan cita-cita kemerdekaan, nilai-nilai luhur kebangsaan dan konstitusi maupun tuntutan dari kenyataan di lapangan) dengan perangkat hukum, kebijakan dan kelembagaan yang ada untuk pelaksanaannya. Ketiga, kesenjangan antara merebaknya konflik agraria dan inisiatif penataan agraria di aras lokal dengan kemauan pemerintah untuk menanganinya secara terpadu menurut jiwa dan semangat UUPA. Keempat, kesenjangan di dalam desain perencanaan pembangunan nasional yang dapat mendukung revitalisasi pertanian dan industrialisasi pedesaan dalam arti luas.

Dengan demikian, komplikasi di atas dan aneka dampak yang ditimbulkannya telah menciptakan ancaman mendasar bagi keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan kita sehingga upaya penanganan dan penyelesaiannya secara komprehensif menjadi sebuah imperatif tersendiri. Hal ini tentu bukanlah hal yang mudah sama sekali. Ia menuntut adanya upaya kolektif untuk mengembangkan pemikiran kritis dan terobosan kebijakan alternatif dalam menangani dan memecahkan persoalan mendasar ini. Selain itu, kesepahaman dan kerjasama yang baik di antara semua komponen bangsa mutlak diperlukan.

Setelah Simposium Agraria Nasional pertama yang di-

selenggarakan di Medan mengidentifikasi, membahas dan mendiskusikan secara mendalam landasan-landasan politik, hukum, sosial dan ekonomi untuk mengatasi komplikasi persoalan agraria ini dalam kerangka program pembaruan agraria nasional, maka lebih lanjut pada tataran implementasinya perlu dikaji dan ditelaah secara mendalam langkah-langkah yang lebih operasional dalam pelaksanaan program pembaruan agraria nasional ini. Dalam kaitan ini, maka Simposium Agraria Nasional kedua di Makassar akan memfokuskan pada topik: "Strategi Implementasi Program Pembaruan Agraria Nasional." Melalui Simposium ini diharapkan dilahirkan berbagai pemikiran kritis, terobosan kebijakan, dan langkah-langkah strategis dan operasional yang dapat digunakan oleh pemerintah di dalam menjalankan program pembaruan agraria nasional sehingga dapat menjamin optimalisasi manfaat, potensi, kontribusi, dan kepentingan masyarakat, daerah, dan nasional.

Kajian dan telaah yang mendalam atas topik ini amat penting terutama untuk merespon komitmen politik pemerintah yang cukup kuat dalam upaya menyelesaikan persoalan agraria di tanah air. Seperti diketahui, pucuk pimpinan nasional sendiri telah menggariskan agenda pembaruan agraria dalam visi dan misi pemerintahannya yang disebutkan dalam dua konteks, yakni dalam agenda: "perbaikan dan penciptaan kesempatan kerja" dan "revitalisasi pertanian dan aktivitas pedesaan". Lebih lanjut, Presiden SBY telah menggariskan strategi pembangunan yang memberikan perhatian pada agenda revitalisasi pedesaan, revitalisasi pertanian, pembangunan perumahan rakyat, dan pembangunan infrastruktur ekonomi dan sosial. Sebagai satu bentuk

kebijakan konkretnya, belum lama ini Presiden SBY sudah menca-nangkan untuk mengalokasikan 8,1 juta hektar lahan untuk diredistribusi kepada rakyat sebagai bagian program revitalisasi pertanian dan kehutanan. Kesemuanya ini tentu harus segera ditindaklanjuti secara lebih operasional pada tataran kebijakan dan implementasi di lapangan serta dapat diarahkan untuk penataan kembali struktur penguasaan agraria dan penyediaan program-program pendukungnya. Apabila hal ini bisa dilakukan, tentu ia akan merupakan pelaksanaan pembaruan agraria yang menyeluruh dalam arti yang sebenarnya.

B. Kerangka Acuan Khusus untuk Simposium Kedua

Dalam rangka memberikan dorongan lebih kuat bagi pelaksanaan komitmen politik dan kebijakan pemerintah ini, maka dipandang perlu untuk menyelenggarakan Simposium Agraria Nasional yang kedua yang bertempat di Makassar. Simposium ini sendiri merupakan bagian dari tiga seri Simposium Nasional yang dilaksanakan di tiga tempat terpisah, yaitu berturut-turut di Medan, Makassar dan Jakarta, yang masing-masing membahas tiga topik besar yang berbeda namun saling berkaitan.

Sesuai dengan topik yang diangkat, yaitu mengenai strategi implementasi program pembaruan agraria nasional, maka dalam Simposium Agraria Nasional yang kedua ini akan dibahas dan didiskusikan beberapa pokok pertanyaan sebagai berikut:

(1) Kerangka, prinsip dasar, dan strategi program pembaruan agraria nasional;
(2) Identifikasi obyek-obyek pembaruan agraria: sasaran,

mekanisme dan prosedur penentuannya, serta proses penetapannya (termasuk pelibatan masyarakat di dalamnya);

(3) Identifikasi subyek-subyek pembaruan agraria dan memastikan keterkaitannya dengan kantong-kantong kemiskinan dan daerah tertinggal;

(4) Skema-skema hak yang ditetapkan atas obyek-obyek pembaruan agraria supaya menjamin distribusi yang adil, mendorong lahirnya produktivitas dan sumber-sumber kesejahteraan, dan dapat berkelanjutan;

(5) Identifikasi program-program untuk mengintegrasikan jaminan aset atas tanah dan dukungan akses yang lebih luas sebagai kesatuan paket program pembaruan agraria serta mekanisme implementasinya; dan

(6) Prasyarat-prasyarat pendukung lainnya, baik di level sinergi lembaga-lembaga pemerintahan maupun partisipasi organisasi petani.

C. Pelaksana Kegiatan

Kegiatan Simposium Agraria Nasional yang kedua ini secara teknis-operasional dilaksanakan oleh jajaran Kanwil BPN RI Provinsi Sulawesi Selatan. Sedangkan dari sisi substansi di bawah tanggung jawab Panitia Pusat Bulan Bhakti Agraria Tahun 2006 BPN RI yang didukung oleh Brighten Institute, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) dan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA).

D. Waktu dan Tempat Kegiatan

Simposium Agraria Nasional yang kedua ini dilaksanakan pada hari Rabu, 29 November 2006 di kota Makassar, Sulawesi Selatan.

Sambutan
Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Pada Simposium Agraria Nasional Kedua Makassar, Provinsi Sulawesi Selatan, 04 Desember 2006

Bismillahirrahmanirrahim

Assalamu 'Alaikum Wr. Wb.

Yang saya hormati Gubernur Sulawesi Selatan yang diwakili Sekretaris Daerah Sulawesi Selatan. Para cerdik cendekia, para tokoh masyarakat, para pemimpin agama, para pegiat pembangunan. Teman-teman gerakan agraria dan serikat-serikat petani, para akademisi. Saudara-saudara semua yang hadir pada hari ini, termasuk keluarga besar Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Hari ini sebagian yang sudah mengenal saya agak kaget karena saya tampil berbeda. Kata Sekretaris Daerah saya sudah menjadi orang Bugis. Semoga pakaian yang saya pakai tidak menghambat berbicara karena agak kesempitan di perut.

Ibu-Bapak, saudara-saudara sekalian.

Insya Allah pada kesempatan ini saya tidak berbicara

terlalu panjang, karena saudara tahu saya terlambat, jadi minta maaf. Tetapi saya akan menyampaikan beberapa hal penting.

Di berbagai kesempatan untuk mematangkan reforma agraria atau pembaruan agraria nasional, beberapa hal telah saya sampaikan. Yang pertama, program ini adalah kerja kita bersama-sama, bukan kerja besarnya satu lembaga saja, bukan kerjanya orang per orang. Tetapi ini adalah kerja besar bangsa ini.

Yang belum pernah saya katakan secara utuh adalah sebagai berikut. Program reforma agraria yang akan kita jalankan minimal mencakup 5 (lima) hal.

Pertama, menata kembali pemanfaatan, penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah di Indonesia. Sudah cukup lama dari literatur yang saya baca, reforma agraria sejak tahun 1972 sampai ke atas pengertian ini selalu diangkat di dalam perdebatan yang ada di masyarakat: bahwa pemanfaatan, penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah di Indonesia itu masih timpang. Ini adalah momentum bagi kita untuk menata kembali. Oleh karena itu pemerintah mengalokasikan di dalam kerangka ini 8,5 juta hektar. Apapun yang akan kita lakukan nanti harus mengacu pada prinsip pertama ini.

Kedua adalah meningkatkan kesejahteraan, kemakmuran rakyat Indonesia. Dalam hal ini secara khusus sekaligus dikaitkan untuk mengatasi persoalan kemiskinan yang ada di Indonesia. Yang notabene di dalam data statistik kita paling banyak berada di pedesaan—67% berada di pedesaan terutama berada di pulau Jawa, pulau Sumatera, dan pulau Sulawesi. Jadi ini harus ditujukan dan diorientasikan ke sana.

Ketiga untuk mengatasi persoalan pengangguran yang ada di Indonesia.

Keempat, yang sangat penting artinya dan harus menjadi bagian utuh dari reforma agraria atau gerakan pembaruan agraria nasional adalah membuka akses bagi rakyat Indonesia terhadap sumber-sumber ekonomi dan sumber-sumber politik. Untuk memastikan kehidupan rakyat bisa berkembang lebih baik. Kalau dibutuhkan akses untuk menyuarakan kepentingannya, dibutuhkan akses politik. Kalau mengembangkan unit-unit tanahnya atau bidang-bidang tanahnya, untuk pengembangan pertaniannya sebagai misal, maka dibutuhkan permodalan teknologi, informasi. Ini semua harus menjadi kerangka utuh di dalam kita melakukan gerakan pembaruan agraria nasional.

Kelima adalah harus menjadi mekanisme sistematik, mekanisme yang efektif, untuk mengatasi sengketa dan konflik pertanahan di Indonesia.

Kalau melihat pilar-pilar ini maka ketika di tempat-tempat lain saya menyatakan ini adalah kerja besar bersama—hal ini sangat berlasan. Oleh karena itu, tidak ada satu lembaga, orang per orang di negeri ini yang bisa mengklaim bahwa saya paling tahu, saya paling benar di dalam kaitannya dengan gerakan pembaruan agraria nasional.

Dalam kerangka ini saya nyatakan bahwa untuk mematangkan program besar ini kita perlu membangun konsensus bersama bagaimana menjalankan pembaruan agraria secara baik. Saya memberikan catatan agar konsensus yang kita bangun dikembalikan kepada rakyat dan dikonsultasikan dengan realitas yang ada di masyarakat dan dikaji berdasarkan kajian-kajian komperatif internasional. Sebagai

contoh, apakah betul model di Bolivia cocok untuk kita. Ataukah model Philipina, Taiwan. Apakah yang cocok adalah model yang sekarang diterapkan di Venezuela yang dilaksanakan secara utuh dalam 5 tahun ini bersama masyarakatnya di bawah lembaga pertanahan bernama INTI dan telah berhasil mengembangkan kehidupan rakyatnya dengan mengalokasikan tanah 3,5 juta hektar.

Apapun modelnya, tetapi catatannya dalam kaitan ini adalah harus historis. Harus terkait dengan perkembangan kehidupan kemasyarakatan kita sendiri. Model yang paling tepat bagi kita adalah model yang betul-betuk memahami jiwa, perasaan, dan pikiran rakyat yang ada di Indonesia. Hanya dengan cara itu program yang kita lakukan, gerakan pembaruan agraria ini, akan bisa dijalankan secara baik dan apik.

Tambahan saya yang tidak banyak pada kesempatan pagi ini adalah ajakan saya kepada semuanya: sudah cukup lama di dalam perjalanan kebangsaan kita tidak memikirkan hal ini. Secara resmi yang terakhir pada tahun 1960, kalau tidak salah bulan Oktober. Bung Karno menyatakan sudah waktunya kita melakukan penataan pertanahan yang ada di tanah air dengan menggunakan Undang-undang Pokok Agraria. Di mana Undang-undang Pokok Agraria adalah undang-undang yang sangat konsisten dengan Undang-undang Dasar 1945 dan Pancasila.

Sekarang waktunya kita diberikan oleh Tuhan kepada kita sebagai bangsa Indonesia untuk menata kembali persoalan-persoalan pertanahan di tanah air melalui gerakan pembaruan agraria nasional. Di dalamnya ada dua hal yang harus konsisten: (1) penataan politik dan hukum perta-

nahan; (2) aspek praktis dari penyelenggaraan gerakan pembaruan agraria dengan alokasi tanah yang sudah disisihkan pemerintah tersebut. Dua hal ini harus berjalan seiring, sehingga pada ujung perjalanannya nanti kita memiliki sistem politik dan hukum pertanahan yang betul-betul mencerminkan isi pembukaan Undang-undang Dasar 1945, yakni dengan menyatakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Selanjutnya pasal 33 ayat 3 yang ditopang pasal 23 ayat 2 dan pasal 28. Harapannya adalah kita mempunyai sistem politik pertanahan yang baik yang taat asas terhadap Undang-Undang dasar 1945, yaitu sistem politik pertanahan dan sistem hukum politik pertanahan yang mengarah untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pertanahan mempunyai peran penting. Oleh karena itu, forum yang sangat berharga ini—para cerdik cendekia ada di sini, para praktisi ada di sini, tokoh-tokoh masyarakat ada di sini—adalah saat bagi kita untuk membangun konsensus, bagaimana menjalankan gerakan pembaruan agraria nasional secara baik, utuh, dan apik.

Saya melihat dari perjalanan proses dan diskusi-diskusi saya dengan berbagai pihak, visi, misi dan norma sudah bersama kita. Sekarang bagaimana menjadikan ini sebagai suatu gerakan yang utuh, gerakan yang betul-betul mencerminkan perasaan, pikiran dan jiwanya rakyat Indonesia. Karena dengan hanya itu gerakan pembaruan agraria nasional bisa jalan secara baik. Sesudah itu saya mempercayakan sepenuhnya kepada ibu-bapak sekalian, saudara-saudara sekalian, guru-guru saya juga kebetulan ada di sini untuk merumuskan ini sebaik-baiknya, sehingga pada saatnya ini menjadi gerakan yang betul-betul mencapai lima tujuan yang

saya maksudkan tersebut.

Ibu Bapak sekalian.

Waktu sebenarnya bukan untuk saya berbicara banyak kepada Ibu Bapak. Oleh karena itu saya tidak ingin memperpanjang kata. Sekali lagi saya minta maaf atas keterlambatan saya dan saya sangat berbagia bersama Ibu Bapak sekalian. Sekali lagi terima kasih kepada pemerintah daerah Sulawesi Selatan.

Billahit Taufiq Wal Hidayah.

Wassalammu 'Alaikum Wr. Wb.

STRATEGI UMUM PELAKSANAAN PEMBARUAN AGRARIA

KILAS BALIK IMPLEMENTASI PEMBARUAN AGRARIA

*Sediono MP. Tjondronegoro**

I. Pendahuluan

Untuk menulis Kerangka Strategi Implementasi Pembaruan Agraria sebenarnya tidak terlalu sulit oleh karena sejak tahun 1960 sudah banyak gagasan yang dikemukakan dan dibahas, bahkan diresmikan dalam bentuk formal oleh Lembaga Negara. Oleh karena itu yang diusahakan dalam makalah ini adalah menelusuri dalam kurun waktu sejarah sejak 1960 langkah-langkah Strategi Implementasi apa yang pernah disepakati ditingkat Nasional, tetapi yang belum secara nyata dan konsekuen dilaksanakan.

Penyelenggaraan Symposium Agraria Nasional tahap kedua di Makasar setelah selesainya tahap pertama di Me-

---

*) *Sediono MP. Tjondronegoro*, Profesor Emiritus Institut Pertanian Bogor.

dan (15 Nopember 2006), mengingatkan kita bahwa 46 tahun yang lalu juga dalam bulan Nopember (17 Oktober s/d 6 Nopember 1960) diselenggarakan Seminar Land Reform di Jakarta untuk membahas langkah-langkah pelaksanaan setelah Panitia Negara berhasil menyelesaikan Undang-Undang Pokok Agraria No. 5/1960 pada tanggal 24 September 1960.

Panitia Negara yang bekerja di Jogja dan di Jakarta sejak tahun 1947 menyerahkan hasil pekerjaan mereka kepada DPR Gotong-Royong yang menggodok buram UUPA no. 5/1960 sehingga selesai pada tanggal tersebut. Undang-undang juga dilahirkan pada masa terjadi perubahan dibidang Ketatanegaraan, yaitu perubahan dari "demokrasi liberalisme ke demokrasi terpimpin dan sosialisme Indonesia"

Intisari dari UUPA no. 5/1960 ialah untuk :

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria Nasional yang merupakan alat untuk membawakan kemakmuran; kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Dalam UUPA no. 5/1960 itu tercantum pula prinsip-prinsip dari land reform, yaitu suatu perombakan dari struktur dan penggunaan pertanahan, sehingga tercapai suatu cara penggunaan tanah yang adil dengan mempertinggi produksi dan pembagian yang adil pula dari hasil produksi,

menuju ke masyarakat yang adil dan makmur dan terbentuknya suatu golongan tani yang kuat/sehat.

Beberapa prinsip land reform bahkan sudah dicantumkan dalam beberapa pasal dalam UUPA no. 5/1960 seperti:

- penetapan maksimum dan minimum pemilikan tanah.
- penetapan batas penguasaan tanah.
- pengaturan dan selanjutnya penghapusan hak-hak sementara yang mempunyai unsur-unsur penghisapan.
- mewujudkan azas tani untuk si tani.
- mengadakan pertanian gotong-royong.
- mengadakan landuse planning.

Tegas disepakati bahwa land reform diadakan untuk mengikis sistim feodal, sistim liberal dan sistim kapitalisme atas tanah. Itulah yang dimaksud dalam rumusan "bumi, air dan ruang angkasa beserta kekayaan alam yang terkandung didalamnya adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa yang diamanatkan pada bangsa Indonesia." *Reform* diartikan sebagai suatu *perombakan* struktur pertanahan dan bukan "reform reformis atau perombakan tambal sulam"

Apabila kita telusuri beberapa peristiwa penting, maka ternyata Reforma Agraria dan Landreform dilaksanakan diberbagai Negara terlepas dari sistim ekonomi yang mereka anut. Baik di benua Eropa dan benua Amerika maupun Afrika. Cukup banyak contoh-contoh yang dapat di acu. Di Asia pun tidak kurang contoh-contoh yang dapat kita temukan. Negara-negara yang memilih sistim kapitalis atau ekonomi liberal seperti Jepang dan Taiwan serta Korea Selatan menerapkan Reforma Agraria dan Landreform. Bahkan pertumbuhan ekonomi setelah itu juga mengesankan.

Ada negara yang memilih sistim ekonomi yang "cam-

puran" {ada unsur-unsur Sosialis) seperti India dan Pakistan, ada pula yang Sosialis seperti RRC dan Viet Nam, yang juga hasilnya dalam pertumbuhan ekonomi menakjubkan. Memang juga ada kegagalan-kegagalan dalam setiap kelompok juga, sehingga dapat disimpulkan bahwa keberhasilan Reforma Agraria dan Landreform benar-benar tergantung dari tekad politik suatu pimpinan negara beserta segenap aparat dan peranan serikat tani yang kuat.

Dalam seminar Departemen Agraria yang telah diacu diatas bahkan Menteri Sadjarwo dalam pidato pembukaannya mengatakan bahwa :"Landreform itu hanya bisa dilaksanakan dengan jiwa yang revolusioner oleh *revolutionaire leiders* (pemimpin-pemimpin yang revolusioner). Maka oleh karena itu pun Landreform tidak mungkin dipimpin terutama didaerah-daerah dan di desa-desa oleh orang-orang yang konservatif, oleh orang-orang yang anti-revolusioner dan orang-orang yang statis". Keberatan terhadap perombakan tentu akan ada dari pemilik tanah luas dan pemodal yang tergantung pada investor asing.

Terlepas dari sistim ekonomi, yang sangat mendasar bila kita ingin/berniat memerangi kemiskinan adalah memberikan peluang dan hak kepada simiskin agar dapat mengakses asset untuk berproduksi[1] Untuk masyarakat yang dominant agraris seperti Indonesia asset adalah tanah dan sumber air. Ini sudah diakui Hernando de Soto (2000) yang baru awal bulan Nopember ini untuk kedua kalinya mengunjungi Indonesia. "What the poor lack is easy access to the prop-

---

[1] Hernando de Soto (2000) The Mystery of Capital; Why Capitalism Triumphs in The West and Fails Everywhere Else.

erty mechanism that could legally fix the economic potential of their assets so that they could be used to produce, secure or guarantee greater value in the expanded market".

Di Negara Barat setiap asset sudah terdaftar sesuai peraturan dalam suatu sistim pemilikan formal sehingga sebidang tanah, rumah dan Iain-lain terlindungi oleh hukum. Karena itulah sistim hukum juga perlu disesuaikan dengan perombakan struktur agraria, sehingga yang miskin juga secara aktif dapat turut berproduksi. Jadi pilihan ekonomi politik adalah antara membuat potensi nasional termasuk simiskin berproduksi secara mandiri atau menarik investor dengan modal asing yang keuntungannya yang diperoleh juga akan keluar negeri untuk sebagian besar.

Perombakan struktur pertanahan memang berkaitan dengan dampak pada struktur perekonomian maupun struktur sosial yang dewasa ini timpang. Oleh karena itu sebaiknya suatu strategi pelaksanaan sebaiknya dilakukan dalam kurun waktu sesingkat mungkin dan dijadwalkan. Bila tahun 2007sudah akan dimulai, maka sebaiknya :

- Ada pernyataan pemerintah yang tegas mengenai UUPA no. 5/1960 sebagai sumber acuan utama,
- Penyesuaian undang-undang sektoral yang berhubungan dengan "bumi, air dan ruang angkasa beserta segala kekayaan yang terkandung didalamnya, karena undang-undang sektoral adalah perumusan yang bersifat derivative,
- Satu lembaga negara yang selama periode pelaksanaan Reformasi Agraria dan Landreform diberi wewenang sebagai koordinator pelaksanaan antar-sektor,
- Persiapan yang diusulkan untuk dilakukan antara 2007-

2010 tentu sudah harus juga membangun sistim kelembagaan dari pusat sampai ke pedesaan yang masing-masing diberi wewenang sesuai ruang cakup tugasnya. Sudah jelas tindakan ini setelah sistim hukum diselesaikan (tahap satu),

- Kesiapan kelembagaan termasuk segenap aparat pemerintah dari birokrasi sampai kepolisian dan angkatan bersenjata, sudah diberikan pejelasan dan instruksi.

II. Laporan Interim Pertanahan

Pada akhir tahun 1977 menjelang Repelita ke-3 (1978-1983) Pemerintah **Orde** Baru telah menghadapi kesulitan dibidang pertanahan yang dibutuhkan untuk Pembangunan Nasional. Dengan dalih partai-partai politik antara 1960-1965 mendalangi organisasi tani menuntut tanah, UUPA no. 5/1960 dibekukan. Menjelang akhir tahun 1977 Presiden Soeharto menginstruksikan kepada Menteri Negara EKUIN/Kepala BAPPENAS dan Menteri Negara Riset untuk mengadakan penilaian mengenai Masalah Pertanahan dan Latar Belakang Masalah-masalah Pokok. Walaupun dalam Pelita II sektor-sektor diluar pertanian juga berkembang, dalam tahun 1975 sektor pertanian saja menyumbangkan hampir 37% kepada produk domestik bruto (PDB/GDP). Sudah diperkirakan bahwa pertanian antara 1985-2000 akan dapat ditingkatkan sampai 3,5 kali lipat.

Memang ternyata bahwa waktu krisis moneter pertengahan 1997 ekonomi negara dan usaha diperkotaan didesak kembali ke sektor pertanian didaerah rural/pedesaan. Pada tahun 1976 pertanian menyumbangkan 35% kepada nilai total ekspor negara kita dan tahun 2006-pun,

dengan adanya kelesuan industri ekspor pertanian naik lagi. Dari semua ini tampak jelas betapa pentingnya sektor pertanian yang secara mendasar memanfaatkan "bumi dan air". Hingga sekarangpun 8 tahun setelah krisis 1997 sektor pertanian masih menyumbangkan 30% dari ekspor yang tahun 2006 mencapai US$ 14 miliar. Namun dibalik itu penduduk pedesaan nasibnya tidak bertambah baik, khususnya petani kecil dan buruh tani semakin terdesak. Bila melihat angka-angka Sensus Pertanian dari tahun 1973-2003. Dalam 30 tahun petani kecil dan buruh tani semakin kehilangan luas tanah garapan mereka dari 0,50 Ha (24%) sampai 0,20 Ha (30%). Artinya *keadilan* kehilangan arti dan ketimpangan antar-lapisan (stratifikasi sosial) semakin timpang yang tentu suatu pertanda "lampu merah" karena peluang konflik bertambah.

Kesimpulan dan saran kebijaksanaan dari dua Menteri Negara tersebut ialah bahwa :

UUPA no.5/1960 dan UU no.56 prp 1960 serta PP 224/1961 masih tetap sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Perlu ada penegasan tentang Struktur Panitia Landreform, peradiian Landreform dan anggaran pembiayaannya.

Peraturan perundangan agar tanah-tanah pertanian dikuasai dan digarap oleh pemiliknya sendiri (land to the tiller). Perlu ada peraturan perundangan tentang :

a. Tanah terlantar atau yang ditelantarkan.
b. Perburuan di sektor pertanian.
c. Sesuai Pasal 15 UUPA no.5/1960 seorang atau badan hukum yang menguasai suatu bidang tanah berke-

wajiban meningkatkan kesuburan tanah dan mencegah kerusakannya.

d. Agar tidak terjadi konversi penggunaan tanah-tanah pertanian yang subur yang telah memiliki jaringan irigasi yang baik.
e. Sementara menunggu hasil penelitian, pelaksanan UU no. 2/1960 tentang perjanjian bagi hasil dan UU no. 16/1964 tentang perjanjian bagi hasil perikanan harus ditingkatkan.
f. Peraturan perundangan tentang perburuhan di sektor pertanian.

Ini beberapa saran yang dikemukakan dalam laporan interim tersebut yang penulis anggap penting dan diangkat dari 25 saran tentang langkah-langkah pelaksanaan, diluar saran untuk penelitian yang berjumlah 12. Sayangnya selama Pelita III (1978/79 -1983/84) sedikit sekali dari saran-saran yang dilaksanakan. Namun demikian satu langkah maju dapat disebut ialah suatu *Pertemuan Kerja* yang diprakarsai Direktur Jenderal Agraria, Departemen Dalam Negeri dengan mengundang para Inspektur Jenderal Departemen-departemen dan Pejabat Tinggi Lembaga Tinggi Negara Non Departemen.

Perlu dijelaskan bahwa setelah Departemen Agraria di tahun 1960-an dibubarkan, agak terpaksa dibentuk Direktorat Jenderal Agraria didalam Departemen Dalam Negeri yang dianggap paling tepat. Namun dengan demikian kecuali ini seperti dikembalikan ke susunan zaman kolonial, juga kekuasaan dan wewenang dalam mengurus permasalahan agraria sangat dikurangi. (Keputusan Presiden RI No. 63/1966).

Pendek kata pada tanggal 21 Mei 1979 diselenggarakan pertemuan kerja sebagai diperintahkan oleh MPR dalam GBHN (Tap MPR No. IV/MPR/1978) dimasa Pelita III. Tugas-tugas yang diprioritaskan adalah :

a) Tataguna tanah (landuse)
b) Landreform
c) Pengurusan Hak-hak tanah; perkebunan ; PJKA, pertambangan dan kehutanan.
d) Pendaftaran tanah.

Praktis semua tugas yang diemban Departemen Agraria diturunkan sampai ke Direktur Jenderal Agraria sehingga dalam praktek berbagai masalah tenggelam. Sebenarnya baru tahun kemudian dalam Pelita IV (1985) Ditjen Agraria menyelenggarakan suatu Diskusi Panel tentang *Pelaksanaan Pasal 14 dan 15 UUPA no. 5/1960* mengenai land use planning dan pelaksanaannya sehubungan dengan Hari Ulang Tahun UUPA no.5/1960 ke-25.

Dalam laporan tersebut telah disampaikan antara lain bahwa sejak tahun 1982, di Jawa Tengah 16.000 Ha tanah pertanian sudah menjadi non-pertanian. Di Jawa Barat terjadi konversi dibawah kedok real estate yang pada hakekatnya dikuasai orang-orang secara pribadi. Sekitar 420.000 Ha tanah di Jawa Tengah mengalami kerusakan dan sebagainya.

III. Menjelang Pelita III dan WCARRD

Pada akhir Pelita II dalam masa Orde Baru tampaknya mulai dirasakan bahwa masalah tanah menjadi hambatan pembangunan, sehingga Presiden R.I. menugaskan kepada

Meneg EKUIN /Ketua BAPPENAS dan Meneg RISET dalam suatu Sidang Dewan Stabilisasi Ekonomi Nasional (8 Nopember 1977) untuk melakukan penilaian dan studi cepat mengenai masalah pertanian.

Penugasan tersebut dilakukan dengan mengadakan pembahasan luas dan cukup mendalam dengan mengundang pejabat-pejabat tinggi departemen terkait, ahli-ahli universitas dan lembaga-lembaga negara non departemen.

Dalam beberapa bulan antara Nopember 1977 dan Pebruari 1978 diadakan rapat-rapat di BAPPENAS., yang menghasilkan Laporan Interim Pertanahan (4 Maret 1978) yang sebelum Pelita III dimulai dalam bulan April 1978 diserahkan kepada Presiden R.I. oleh kedua Menteri Negara tersebut. Sebelumnya juga telah diadakan konsultasi dengan Menteri Dalam Negeri, Amir Mahmud (Aim.) yang menyetujui bahwa UUPA no.5/1960 tetap dipertahankan. Salah satu pertimbangan beliau adalah karena menggantikannya akan meminta banyak waktu dan juga dana. Akhirnya jadi UUPA no. 5/1960 dipertahankan sehingga pelaksanaan dapat segera dimulai.

Dalam makalah ini tidak diacu semua saran operasionil dan penelitian karena terlalu banyak, akan tetapi bila diperlukan dapat difoto copy. Dalam garis besar ada saran-saran:

A. JangkaPendek : (1) Operasional (25 saran)
(2) Penelitian (12 saran)

B. Jangka Panjang : (1) Operasional (5 saran)
(2) Penelitian (3 saran)

Yang penting adalah keputusan bahwa tanpa merubah UUPA no. 5/1960, peraturan-peraturan *pelaksanaan* harus mengacu ke UU tersebut tetapi juga disesuaikan dengan

perkembangan. Didorong oleh Laporan Interim Pertanahan tersebut Direktorat Jenderal Agraria, Departemen Dalam Negeri menyelenggarakan pertemuan dengan para Inspektur Jenderal Departemen-departemen lain dan Pejabat Tinggi Lembaga Tinggi Negara Non-Departemen (21 Mei 1979).

Dengan mengacu kepada UUD 1945 (Pasal 33/3) ditegaskan fungsi-fungsi Direktorat Jenderal tersebut setelah pembubaran Departemen Agraria sebagai berikut:

a. Mengatur Tataguna Tanah (Landuse).
b. Menyelenggarakan Landreform
c. Mengurus hak-hak atas tanah.
d. Mengurus pendaftaran tanah.
e. Melakukan administrasi.

Berdasarkan perintah MPR-RI (Tap no. IV/MPR/1978) yang tercantum dalam GBHN, tugas-tugas yang perlu diprioritaskan adalah :

- Menyusun Tataguna Tanah (Landuse).
  Mulai Landreform.
- Mengurus Hak-hak Tanah: Perkebunan, PJKA, Pertambangan dan Kehutanan.
- Pendaftaran Tanah.

Pertemuan-pertemuan dan keputusan-keputusan yang dihasilkan sejak Nopember 1977 ada gunanya waktu ada delegasi RI dibawah pimpinan Menteri Pertanian menghadiri World Conference on Agrarian Reform and Rural Development (WCARRD) antara 12-20 Juli 1979 di markas FAO Roma, Italia. Dalam laporan Menteri Pertanian/Ketua Delegasi RI. kepada sidang FAO disampaikan bahwa Indonesia dalam melaksanakan : "Agrarian Reform and Rural Development (for the 1980's)" akan tetap memprioritaskan

pembangunan pertanian dan juga landreform akan didasarkan atas UUPA no.5/1960, kecuali itu dikemukakan tiga program prioritas, ialah : (a). Resettlement Programs; (b). Irrigation Program dan (c). Conservation of land resources.

Sayangnya sepulangnya delegasi Indonesia dari Roma tidak ada pelaksanaan oleh Direktorat Jenderal Agraria; yang tampaknya dipentingkan oleh Departemen Pertanian adalah penerapan dan penyebaran teknologi pertanian dalam Revolusi Hijau, serta pembentukan wilayah produksi pertanian (BUUD dan WILUD).

Baru tujuh tahun setelah WCARRD, Ditjen Agraria menyelenggarakan Diskusi Panel tentang pelaksanaan Pasal 14 dan 15 UUPA no. 5/1960 yanitu mengenai Landuse Planning yang didambakan serta pelaksanaan Landuse Planning dengan mengacu kepada Pasal 2 UUPA no.5/1960 ("bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan yang terkandung di dalamnya").

IV. Perkembangan Pasca Reformasi

Memasuki abad ke-21 setelah Reformasi 1998 tampaknya timbul kesadaran kembali betapa pentingnya masalah agraria untuk Pembangunan Ekonomi Nasional yang sudah terpuruk sejak pertengahan Juli 1997. Pemicunya dikatakan adalah krisis moneter dunia, sehingga R.I. lebih terpuruk dibandingkan dengan Negara-negara tetangga. Krisis perbankan menimbulkan inflasi tajam dan pelarian modal keluar negeri, sehingga juga pengangguran meningkat tinggi. Untuk beberapa lama bahkan daerah pedesaan menjadi daerah penyelamatan kaum papa.

Di tahun 2000 MPR mulai menyelenggarakan perte-

muan-pertemuan untuk mencari pemecahan agraria karena juga LSM melaporkan banyak konflik dan sengketa di daerah. Dua pertemuan diadakan berturut-tunit di Hotel Preanger dan Hotel Panghegar di Bandung dengan mengundang pakar-pakar universitas dan aktivis LSM. Boleh dikatakan usaha inilah yang menghasilkan TAP MPR IX/2001 tentang pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam. Karena konflik pertanahan semakin bertambah tahun berikutnya juga dilahirkan TAP no.VI/MPR/2002 yang mengandung rekomendasi kepada Presiden R.I. untuk "menyiapkan penyusunan peraturan perundangan yang mengatur redistribusi dan pemanfaatan sumberdaya alam, termasuk bumi, air, ruang angkasa dan seterusnya. Serta sekaligus mengantisipasi konflik yang mungkin timbul dihari depan dan harus dihindari.

Langkah maju yang penting adalah juga prakarsa KomNas HAM yang bersama dengan aktivis LSM mengadakan Seminar di Carita (Juli 2004) untuk "Menggagas Pembentukan Komisi Nasional Penyelesaian Konflik Agraria (KNuPKA). Pertemuan ini menghasilkan :

a. Naskah Akademik.
b. Rancangan Keputusan Presiden R.I. tentang Pembentukan KNuPKA.
c. SK Ketua KomNas HAM tentang pembentukan Tim Kerja Menggagas Pembentukan KNUPKA di Indonesia.

Sepanjang ingatan penulis hasil pertemuan juga telah disampaikan Bapak Hamidan dari KomNas HAM kepada Presiden RI tahun 2005. Demikianlah dalam garis besar gagasan yang telah dirumuskan dan usul/saran yang telah

disampaikan.

Terakhir, tetapi tidak kurang untuk dilaporkan adalah sebuah PETISI CISARUA dari kalangan LSM yang *"Menagih Janji SBY untuk Reforma Agraria di Indonesia"* (2005).

Semoga tiga Seminar Agraria Nasional di Medan, Makassar dan Jakarta yang diprakarsai oleh BPN akan menghasilkan kesimpulan yang segera disusul tindakan nyata.

Bogor, 30 Nopember 2006,
Sediono MP. Tjondronegoro

Lampiran 1

Sistem Hukum 1

Boleh dikatakan dalam perubahan sistim hukum yang berlaku dalam zaman penjajahan sampai sistim hukum yang masih kita susun dan yang sesuai dengan tuntutan zaman dan masyarakat multi-ethnik dan multi kultural masih berlangsung, dan ini harus dipercepat penyelesaiannya.

Kesimpang-siuran perundang-undangan Sektoral dan Peraturan Pemerintah, mengakibatkan suatu krisis normatif artinya moral yang tercantum dalam hukum seperti memudar. Akibatnya memang lalu hukum tidak mengatur perilaku warga sehingga juga "Law enforcement" sangat melemah. Legitimasi yang mendalam kehilangan pengaruhnya. Pada hal ini merupakan satu tindakan pertama yang harus kita lakukan demi ketertiban kehidupan bermanfaat.

Beberapa dasawarsa kita telah mengalami kekuasaan yang relative repressif dan setelah Reformasi 1998 dalam masa Demokratisasi mengharapkan lebih banyak pelayanan dari negara terutama tentu dari birokrasi baik ditingkat pusat maupun daerah. Jadi hukum yang responsif yang ingin kita bangun adalah sistim hukum yang menyesuaikan diri atau disesuaikan dengan kepentingan mayoritas masyarakat dan yang relatif terbelakang atau ekonomis terdesak

Ada istilah "Sociological yurisprudence" yang berarti realisme hukum yang memberi kemampuan bagi institusi hukum untuk secara lebih menyeluruh mempertimbangkan fakta-fakta sosial dimana hukum itu berlaku dan diterapkan. Kepentingan umum dan keadilan tetap menjadi pedoman

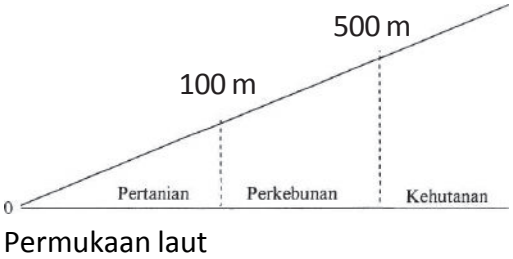
dalam penerapan tersebut.

Salah satu tugas penting adalah menetapkan perundang-undangan pelaksanaan berdasarkan prinsip-prinsip UUPA no.5/1960

Sistem Hukum 2

Beberapa UU Pelaksanaan dapat disebut:

1. Pembentukan Panitia-panitia Landreform di Pusat dan Daerah, beserta batasan wewenang masing-masing.
2. Mengatur Tataguna Tanah Nasional. Tidak dapat dihindari menentukan wilayah/ranah : (a) Tanah Negara; (b) Tanah Adat dan
   (c) Tanah Rakyat lain yang sudah dimanfaatkan/digarap.
3. Penentuan tanah yang dimiliki/disertifikasi yang perlu dibatasi maksimum dan minimum luasnya, dengan membedakan tanah berpengairan teknis, tanah tadah hujan dan tanah kering.
4. Tata ruang yang menentukan daerah/wilayah sesuai pemanfaatannya dihubungkan dengan persyaratan pelestarian lingkungannya. Dataran rendah (0-100 m diatas permukaan laut) tanaman pangan; teras berlereng (antara 100 - 500 m) tanaman tahunan untuk perkebunan ; wilayah hutan (500 m keatas)



5. Penentuan tentang penggunaan sumberdaya alam dan yang tergolong *pertambangcm* di tiga daerah yang berbeda diatas.

Oleh karena sejak beberapa dasawarsa dimasa lampau sampai sekarang sudah banyak terjadi sengketa dan konflik tanah perlu diadakan perundingan dan kesepakatan antarsektor/Departemen untuk menyelesaikan konflik (pertanian, perkebunan, kehutanan, pertambangan dan kelautan).

Seperti pernah diusulkan Komisi HAM yang didukung oleh beberapa LSM (KPA-HUMA-WALHI-Bina Desa Sajadipa) dapat dibentuk lembaga khusus seiama masa Landreform dilaksanakan dengan akronim KNuPKA (2004) ref. SK Ketua Komnas HAM /XI/2003, Tgl. 4 Desember2003.

Lampiran 2

K EMI SKIN AN

KOMPAS 15 Nov. 2006 (p. 17) Neraca Orang Miskin dan Penghasilan orang Indonesia dalam US$;

Tahun	2006	2007
Kurang US$ 1.00	19,5 juta	17,5 juta
Kurang US$ 2.00	113,8 juta	108,2 juta
Pertumbuhan Ekonomi	5,5 %	6,2 %
Jumlah Penduduk	229,5 juta	232,9 juta

KOMPAS 17 Nov. 2006

Pertumbuhan Ekonomi menurut B.P.S. dalam th. 2006 5,8% dan dalam Triwulan III telah mencapai 5,52%, sedangkan untuk Triwulan IV seharusnya lebih dari 6%.

Sumbangan PERTANIAN antara Triwulan I-II/2006 1,96 %
antara Triwulan II-III/2006 5,36 %
Juga dibandingkan Triwulan III/2005 naik 5,52 %
Tetapi menurut B.P.S. juga akibat kenaikan harga beras

KEMISKINAN BERTAMBAH:

Pebruari2005	Maret 2005
3,95 juta org.(15,97 %)	17,75 % 39,05 juta org

KOMPAS April 2005: KEMISKINAN di :

Riau 22,19 %

(KalSel) { **Kutai 14,7 %**, **Samarinda 9,2 %**, **Pasir 16,7 %** }

Bintang 8,4 %

Menurut Dr. Bayu Krisnamurti (PSP3-IPB) penguasaan tanah di Jawa dalam Tahun 2002 yang kurang dari 0,5 Ha sudah parah

Jawa Barat	**71,4 %**	**kurang dari 0,5 Ha**
Jawa Tengah	**69,0 %**	**s.d.a.**
Jawa Timur	**69,0 %**	**s.d.a.**

Rata-rata orang miskin membelanjakan 25 % dari pendapatan-nya untuk membeli beras sebagai makanan utama.

Daftar Pustaka

Djojohadikusumo, Sumitro (1978), Laporan Interim Pertanahan (kerjasama BAPPENAS-Kantor MenRistek).

Hadisaputro, Soedarsono (1979), Statement of the Minister of Agriculture, Republic of Indonesia Jakarta, Ministry of Agriculture (Rome, WCARRD, 12-20 Juli 1979).

Indonesian Position Paper at WCARRD, Rome, 1979.

Indonesian Position Paper at ICARRD, Porto Allegre, 2006.

KPA dan BSP. KEMALA (2000), Sendi-sendi Pembaruan Agraria, Revisi UUPA no. 5 /1960 Bandung, Suara Pembaruan Agraria No.5/2000.

Komisi HAM (2004), "Menggagas Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria. Jakarta, KomNas HAM.

Pergerakan (2005), Petisi Cisarua ; Menagih Janji SBY untuk Reforma Agraria di Indonesia. Bandung, People-Centered Advocacy Institute.

Soedargo (1962), Undang-undang Pokok Agraria Bandung, Cresco, Jl. I.

Tjondronegoro, Sediono M.P. (2001), "Agraria Penggerak

Roda Ekonomi", Bogor.

_____, (2001), "Membangun Kerukunan dan Kebersamaan Masyarakat Perkebunan Guna Meningkatkan Daya Saing Agribisnis Perkebunan Indonesia" Medan, DitJenBun dan Perhepi. Seminar Sehari Pembangunan Perkebunan.

Uraian Ditjen Agraria (1979), Pertemuan Kerja dengan Para Inspektur Jenderal Departemen-departemen dan Pejabat Tinggi Lembaga Tinggi Negara Non-Departemen . Jakarta, Depdagri.

Pertemuan Kerja dengan Para Inspektur Jenderal Departemen-departemen dan Pejabat Tinggi Lembaga Tinggi Negara Non-Departemen. Jakarta, Depdagri.

PEMBARUAN AGRARIA NASIONAL DAN ISU-ISU STRATEGIS

YUSWANDA A. TEMENGGUNG

DEPUTI BIDANG PENGATURAN DAN PENATAAN PERTANAHAN
BADAN PERTANAHAN NASIONAL RI

SIMPOSIUM AGRARIA NASIONAL
MAKASSAR, 4 DESEMBER 2006

PEMBARUAN AGRARIA

- PEMBARUAN AGRARIA MERUPAKAN JAWABAN YANG MUNCUL TERHADAP MASALAH KETIMPANGAN STRUKTUR AGRARIA, KEMISKINAN DAN KETAHANAN PANGAN DI BERBAGAI BELAHAN DUNIA (WCARRD, 1979; ICARRD, 2006).
- TIAP NEGARA SECARA BERAGAM MENGIMPLEMENTASIKAN PROGRAM DAN AGENDA PEMBARUANNYA SESUAI DENGAN STRUKTUR DAN SISTEM SOSIAL-POLITIK YANG DIANUTNYA.
- NAMUN DEMIKIAN TERDAPAT KESAMAAN PANDANG DALAM MELETAKKAN KONSEP DASAR PEMBARUANNYA YAITU BERUPA 2 (DUA) KATA KUNCI: *KEADILAN* DAN *PEMERATAAN* ATAS SUMBERDAYA AGRARIA.
- PEMBARUAN AGRARIA (*AGRARIAN REFORM*) DITERJEMAHKAN DALAM BENTUK PEMBARUAN PERTANAHAN (DIKENAL DENGAN *LAND REFORM*), YANG SELANJUTNYA SECARA LEBIH SEDERHANA DIIMPLEMENTASIKAN DALAM BENTUK PEMBAGIAN ULANG SUMBERDAYA TANAH (DIKENAL DENGAN *REDISTRIBUTIVE LAND REFORM*).

---

*) Yuswanda A. Temenggung, Deputi Bidang Pengaturan dan Penataan Pertanahan BPN RI.

PERMASALAHAN PERTANAHAN

- KETIMPANGAN PENGUASAAN, PEMILIKAN, PENGGUNAAN DAN PEMANFAATAN TANAH
- TERBATASNYA AKSES MASYARAKAT TERHADAP SUMBER KESEJAHTERAAN – TANAH.

MELAHIRKAN :

- KEMISKINAN
- SENGKETA DAN KONFLIK PERTANAHAN.

REVITALISASI PEMBARUAN AGRARIA

- KETIMPANGAN STRUKTUR AGRARIA DAN KONFLIK AGRARIA YANG TERUS BERLANJUT BAHKAN SEMAKIN MENINGKAT,MENGHENDAKI PEMBARUAN AGRARIA YANG TELAH DILAKSANAKAN PADA MASA YANG LALU, PERLU DIREVITALISASI.
- KEHENDAK UNTUK MEREVITALISASI PEMBARUAN AGRARIA DIWUJUDKAN DENGAN DITERBITKANNYA KETETAPAN MPR-RI NOMOR IX/MPR/2001 TENTANG PEMBARUAN AGRARIA DAN PENGELOLAAN SUMBERDAYA ALAM,

PEMBARUAN AGRARIA NASIONAL

- PEMERINTAH KOMIT MELAKSANAKAN PEMBARUAN AGRARIA
- PEMBARUAN AGRARIA MENCAKUP SUATU PROSES YANG BERKESINAMBUNGAN BERKENAAN DENGAN PENATAAN KEMBALI PENGUASAAN, PEMILIKAN, PENGGUNAAN DAN PEMANFAATAN TANAH, DILAKSANAKAN DALAM RANGKA TERCAPAINYA KEPASTIAN DAN PERLINDUNGAN HUKUM SERTA KEADILAN DAN KEMAKMURAN BAGI SELURUH RAKYAT INDONESIA (PASAL 2 TAP.MPR-RI TAHUN 2001 TENTANG PEMBARUAN AGRARIA DAN PENGELOLAAN SUMBERDAYA ALAM)
- PEMBARUAN AGRARIA PEKERJAAN BESAR, AGAR BERHASIL, PERLU DUKUNGAN SEMUA KOMPONEN BANGSA.

TANAH YANG TERSEDIA

1.TANAH OBYEK LANDREFORM:

A. TANAH-TANAH YANG TERKENA KETENTUAN LANDREFORM – TANAH KELEBIHAN DARI BATAS MAKSIMUM, TANAH ABSENTEE, TANAH SWAPRAJA DAN BEKAS SWAPRAJA.

B. TANAH NEGARA YANG TELAH DITEGASKAN MENJADI TANAH OBYEK LANDREFORM

2. TANAH NEGARA LAINNYA

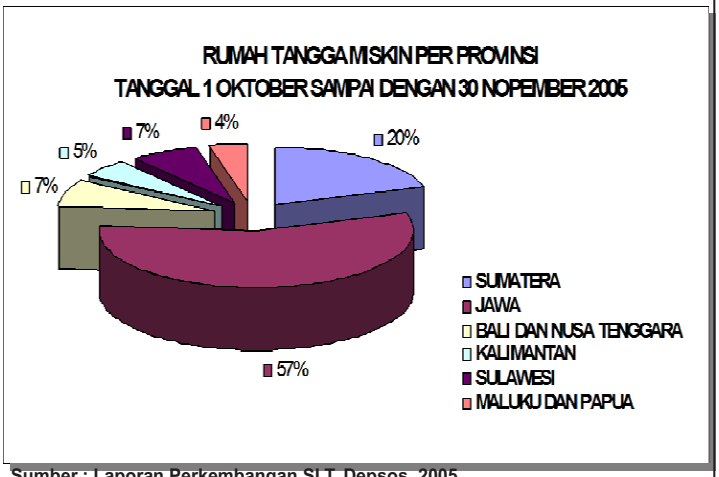
ISU-ISU

- PENERIMA MANFAAT (*BENEFICIARIES*)?
- BAGAIMANA MEKANISMENYA?
- KELEMBAGAANNYA?

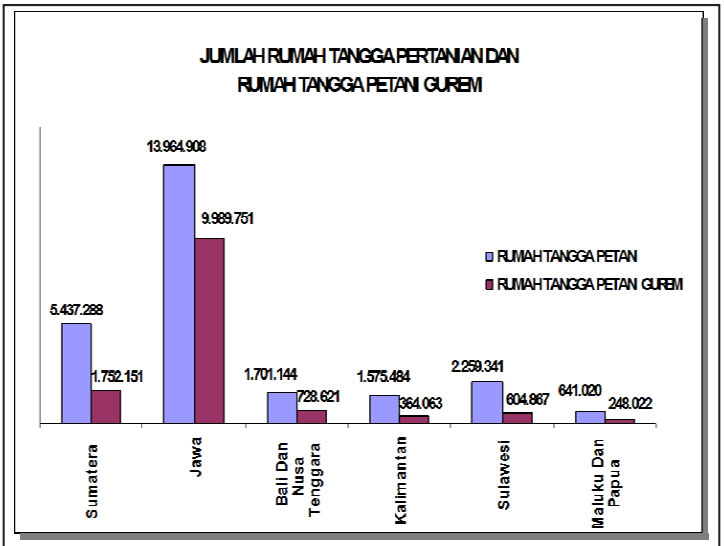
SEDANG DIKAJI SECARA INTENSIF.

ISU STRATEGIS

- TANAH YANG TERSEDIA SEBAGIAN BESAR BERADA DI LUAR JAWA, SEDANGKAN RUMAH TANGGA MISKIN SEBAGIAN BESAR DI P. JAWA,
- PADA MASA YANG LALU, JALAN KELUARNYA ADALAH PROGRAM "TRANSMIGRASI"
- SEKARANG???
- MARILAH BERSAMA, KITA DISKUSIKAN DAN KITA CARI JALAN KELUARNYA !!!!!



Sumber : Laporan Perkembangan SLT, Depsos, 2005



SUMBER : BPS, SUSENAS, 2003

IDENTIFIKASI OBYEK DAN SUBYEK PEMBARUAN AGRARIA NASIONAL

PEMBARUAN AGRARIA: OBYEK DAN PENETAPAN HAK

GUNAWAN SASMITA

▣DIREKTUR LANDREFORM
▣BADAN PERTANAHAN NASIONAL RI

▣SIMPOSIUM AGRARIA NASIONAL
▣MAKASAR, 4 DESEMBER 2006

PEMBARUAN AGRARIA

- KETIMPANGAN PENGUASAAN DAN PEMILIKAN TANAH TELAH TERLIHAT SEJAK INDONESIA MERDEKA.
- KEBIJAKAN "PENGHAPUSAN DESA-DESA PERDIKAN"--DESA-DESA BEBAS YANG MEMPUNYAI HAK-HAK ISTIMEWA, SEPERTI TIDAK MEMBAYAR PAJAK TANAH (UU NO. 13 TAHUN 1946).
- KEBIJAKAN PENGHAPUSAN "TANAH PARTIKELIR" DENGAN UU NO. 1 TAHUN 1958 TENTANG PENGHAPUSAN TANAH PARTIKELIR.
- KEBIJAKAN LAND REFORM (AGRARIAN REFORM, PEMBARUAN AGRARIA):
  - UU NO. 2 TAHUN 1960 TENTANG PERJANJIAN BAGI HASIL,
  - UU NO. 5 TAHUN 1960 TENTANG PERATURAN DASAR POKOK-POKOK AGRARIA (UUPA),
  - UU NO. 56 TAHUN 1960 TENTANG PENETAPAN LUAS TANAH PERTANIAN, PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 224 TAHUN 1961 TENTANG PELAKSANAAN PEMBAGIAN TANAH DAN PEMBERIAN GANTI KERUGIAN, DAN
  - PERANGKAT PERATURAN LAINNYA.
- LAND REFORM DALAM KONTEKS REDISTRIBUSI TANAH, BERTUJUAN UNTUK MENGADAKAN PEMBAGIAN TANAH YANG ADIL DAN MERATA ATAS SUMBER PENGHIDUPAN RAKYAT TANI YANG BERUPA TANAH, SEHINGGA DENGAN PEMBAGIAN TERSEBUT DAPAT DICAPAI PEMBAGIAN HASIL YANG ADIL DAN MERATA PULA.

---

*) Gunawan Sasmita, Direktur Land Reform Badan Pertanahan Nasional RI.

PEMBARUAN AGRARIA

- PEMBARUAN AGRARIA (*AGRARIAN REFORM*) SERING DITERJEMAHKAN DALAM BENTUK PEMBARUAN PERTANAHAN (DIKENAL DENGAN *LAND REFORM*), YANG SELANJUTNYA SECARA LEBIH SEDERHANA DIIMPLEMENTASIKAN DALAM BENTUK PEMBAGIAN ULANG SUMBERDAYA TANAH (DIKENAL DENGAN *REDISTRIBUTIVE LAND REFORM*).

PEMBARUAN AGRARIA INDONESIA

1. PEMBARUAN HUKUM AGRARIA,
2. PENGHAPUSAN HAK-HAK ASING DAN KONSESI-KONSESI KOLONIAL ATAS TANAH,
3. MENGAKHIRI PENGHISAPAN FEODAL SECARA BERANGSUR-ANGSUR,
4. ***PEROMBAKAN MENGENAI PEMILIKAN DAN PENGUASAAN TANAH SERTA HUBUNGAN-HUBUNGAN HUKUM YANG BERSANGKUTAN DENGAN PENGUSAHAAN TANAH, DAN***
5. PERENCANAAN PERSEDIAAN, PERUNTUKAN DAN PENGGUNAAN BUMI, AIR DAN KEKAYAAN ALAM YANG TERKANDUNG DI DALAMNYA ITU SECARA BERENCANA SESUAI DENGAN DAYA KESANGGUPAN DAN KEMAMPUANNYA.

PROGRAM LANDREFORM

1. LARANGAN UNTUK MENGUASAI TANAH PERTANIAN YANG MELAMPAUI BATAS
2. LARANGAN PEMILIKAN TANAH SECARA "ABSENTEE"
3. REDISTRIBUSI TANAH-TANAH YANG SELEBIHNYA DARI BATAS MAKSIMUM, TANAH-TANAH YANG TERKENA LARANGAN "ABSENTEE", TANAH-TANAH BEKAS SWAPRAJA DAN TANAH-TANAH NEGARA LAINNYA
4. PENGATURAN SOAL PENGEMBALIAN DAN PENEBUSAN TANAH-TANAH PERTANIAN YANG DIGADAIKAN
5. PENGATURAN KEMBALI KEMBALI PERJANJIAN BAGI HASIL TANAH PERTANIAN, DAN
6. PENETAPAN BATAS MINIMUM PEMILIKAN TANAH PERTANIAN, DISERTAI LARANGAN UNTUK MELAKUKAN PERBUATAN-PERBUATAN YANG MENGAKIBATKAN PEMECAHAN PEMILIKAN TANAH-TANAH PERTANIAN MENJADI BAGIAN-BAGIAN YANG TERLAMPAU KECIL.

LANDASAN HUKUM

- UU NO. 5 TAHUN 1960 TENTANG PERATURAN DASAR POKOK-POKOK AGRARIA (UUPA)
- UU NO. 2 TAHUN 1960 TENTANG PERJANJIAN BAGI HASIL TANAH PERTANIAN
- UU NO. 56 PRP TAHUN 1960 PENETAPAN LUAS TANAH PERTANIAN
- PP 224 TAHUN 1961 TENTANG PELAKSANAAN PEMBAGIAN TANAH DAN PEMBERIAN GANTI KERUGIAN (jo. PP No. 41 TAHUN 1964 dan PP No. 4 TAHUN 1977)
- PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN LAINNYA.

UUPA

- PASAL 7:

  LARANGAN PEMILIKAN DAN PENGUASAAN TANAH YANG MELAMPAUI BATAS.
- PASAL 10:

  SETIAP ORANG DAN BADAN HUKUM YANG MEMPUNYAI SESUATU HAK ATAS TANAH PERTANIAN PADA AZASNYA DIWAJIBKAN MENGERJAKAN ATAU MENGUSAHAKAN SENDIRI SECARA AKTIF, DENGAN MENCEGAH CARA-CARA PEMERASAN.
- PASAL 11:
  - PENCEGAHAN PENGUASAAN ATAS KEHIDUPAN DAN PEKERJAAN ORANG LAIN YANG MELAMPAUI BATAS
  - PERLINDUNGAN GOLONGAN EKONOMIS LEMAH.

UUPA *(lanjutan)*

- PASAL 13:
  - MENINGGIKAN PRODUKSI DAN KEMAKMURAN RAKYAT
  - MENCEGAH USAHA-USAHA DALAM LAPANGAN AGRARIA YANG BERSIFAT MONOPOLI.
- PASAL 17
  - DENGAN MENGINGAT KETENTUAN DALAM PASAL 7 MAKA UNTUK MENCAPAI TUJUAN YANG DIMAKSUD DALAM PASAL 2 AYAT 3 DIATUR LUAS MAKSIMUM DAN / ATAU MINIMUM TANAH YANG BOLEH DIPUNYAI DENGAN SUATU HAK TERTENTU TERSEBUT DALAM PASAL 16 OLEH SATU KELUARGA ATAU BADAN HUKUM.
  - PENETAPAN BATAS MAKSIMUM TERMAKSUD DALAM AYAT 1 PASAL INI DILAKUKAN DENGAN PERATURAN PERUNDANGAN DI DALAM WAKTU YANG SINGKAT.
  - TANAH-TANAH YANG MERUPAKAN KELEBIHAN DARI BATAS MAKSIMUM TERMAKSUD DALAM AYAT 2 PASAL INI DIAMBIL OLEH PEMERINTAH DENGAN GANTI KERUGIAN, UNTUK SELANJUTNYA DIBAGIKAN KEPADA RAKYAT YANG MEMBUTUHKAN MENURUT KETENTUAN-KETENTUAN DALAM PERATURAN PEMERINTAH.
  - DILAKSANAKAN SECARA BERANGSUR-ANGSUR.

TANAH-TANAH YANG DAPAT DIREDISTRIBUSIKAN

- TANAH KELEBIHAN DARI BATAS MAKSIMUM
- TANAH ABSENTEE
- TANAH SWAPRAJA DAN BEKAS SWAPRAJA
- **TANAH NEGARA LAINNYA** YANG DITEGASKAN OLEH MENTERI AGRARIA (SEKARANG KEPALA BPN-RI)

TANAH NEGARA LAINNYA

DR. MENTERI PERTANIAN DAN AGRARIA NOMOR SK 79/RA/1962 TENTANG PENEGASAN TANAH-TANAH YANG AKAN DIBAGIKAN DALAM RANGKA PELAKSANAAN LANDREFORM SEBAGAIMANA DIMAKSUD DALAM PASAL 1 HURUF D PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 224 TAHUN 1961 ;

- BAGIAN-BAGIAN DARI TANAH PARTIKELIR/EIGENDOM YANG TERKENA UU NO. 1 TAHUN 1958:
  - YANG MERUPAKAN TANAH PERTANIAN ;
  - YANG TIDAK DIBERIKAN KEMBALI KEPADA BEKAS PEMILIK SEBAGAI GANTI RUGI, SERTA;
  - YANG TIDAK DAPAT DIBERIKAN DENGAN HAK MILIK BERDASARKAN PASAL 5 UU NO. 1 TAHUN 1958.
- TANAH BEKAS HAK ERFPACHT/GUNA USAHA
  - YANG MERUPAKAN TANAH PERTANIAN DAN;
  - YANG SEKARANG SUDAH DIKUASAI LANGSUNG OLEH NEGARA.

PENERIMA TANAH
(PASAL 8 PP224/1961)

a. PENGGARAP YANG MENGERJAKAN TANAH YANG BERSANGKUTAN
b. BURUH TANAH TETAP PADA BEKAS PEMILIK YANG MENGERJAKAN TANAH YANG BERSANGKUTAN
c. PEKERJA TETAP PADA BEKAS PEMILIK TANAH YANG BERSANGKUTAN
d. PENGGARAP YANG BELUM SAMPAI 3 TAHUN MENGERJAKAN TANAH YANG BERSANGKUTAN
e. PENGGARAP YANG MENGERJAKAN TANAH HAK PEMILIK
f. PENGGARAP TANAH-TANAH YANG OLEH PEMERINTAH DIBERI PERUNTUKKAN LAIN
g. PENGGARAP YANG TANAH GARAPANNYA KURANG DARI 0,5 HA.
h. PEMILIK YANG LUAS TANAHNYA KURANG DARI 0,5 HA.
i. PETANI ATAU BURUH TANAH LAINNYA.

PEMBERIAN HAK MILIK

- SEBELUM DIBERIKAN HAK MILIK CALON PENERIMA TANAH DIBERIKAN SIM SELAMA 2 TH, MEMBAYAR SEWA 1/3 HASIL.
- APABILA MEMENUHI PERSYARATAN TERMASUK MEMENUHI KEWAJIBAN MEMBAYAR SEWA, DIBERIKAN HAK MILIK:
  - KEWAJIBAN PENERIMA TANAH:
    - MEMBAYAR HARGA TANAH
    - MENGUSAHAKAN TANAHNYA SENDIRI
    - KENAIKAN HASIL
    - MENJADI ANGGOTA KOPERASI
  - LARANGAN:
    - SEBELUM HARGA TANAH DILUNASI, HAK MILIK TSB DILARANG DIPINDAH TANGANKAN.
    - PELANGGARAN - PENCABUTAN SIM DAN HM TANPA GANTI KERUGIAN

HAK ATAS TANAH

- PASAL 16, PASAL 20 – PASAL 41 UUPA (HM, HGU, HGB,HP).
- HAK ATAS TANAH BERSIFAT EKSKLUSIF (*EXCLUSIVITY*) (NAMUN TETAP MEMPERHATIKAN FUNGSI SOSIAL), DAPAT DIWARISKAN (*INHERITABILITY*), DAPAT DIALIHKAN (*TRANSFERABILITY*), MEMPUNYAI KEKUATAN MEMAKSA (*ENFORCEMENT*).
- NILAI HAK ATAS TANAH DIPENGARUHI OLEH KADAR KEPASTIAN DAN PERLINDUNGAN HUKUM TERMASUK SISTEM PENGADILAN, KEPOLISIAN, LEMBAGA PELAKSANAN PENGUKURAN DAN PEMETAAN TANAH, PEMBUKUAN TANAH DAN PEMBERIAN HAKNYA.
- JAMINAN KEPASTIAN DAN PERLINDUNGAN HUKUM (*SECURITY OF TENURE*) MEMPUNYAI ARTI BAHWA PEMERINTAH MENGAKUI, MENGHORMATI DAN MELINDUNGI PEMEGANG HAK ATAS TANAH DARI GANGGUAN (*CLAIM*) PIHAK LAIN ATAS TANAHNYA.

KEBIJAKAN PEMANFAATAN KAWASAN HUTAN

*Ali Irsyad**

I. PENDAHULUAN

1.1 Pengertian Hutan

Hutan merupakan salah satu kekayaan alam yang ada di permukaan bumi Indonesia yang menurut Undang Undang Dasar 1945 Pasal 33 Ayat (1) dikuasai oleh negara dan dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sesuai dengan amanat tersebut, kawasan hutan di seluruh Indonesia telah ditunjuk dan/ atau ditetepkan oleh Pemerintah yang luasnya mencapai 120,35 juta Ha (62 % dari daratan Indonesia) yang terdiri dari hutan lindung seluas 33,52 ha, hutan produksi 66,33 ha dan hutan konservasi 20,50 juta ha.

Berdasarkan Undang-Undang nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, dalam Pasal 1 butir 3 dijelaskan bahwa

---

*) Ali Arsyad, Kepala Badan Planologi Kehutanan.

kawasan hutan adalah : "wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap".

Pengertian ditunjuk dan atau ditetapkan bermakna bahwa kawasan hutan mencakup :

a. Wilayah tertentu yang ditunjuk oleh pemerintah, atau
b. Wilayah tertentu yang ditunjuk dan ditetapkan oleh pemerintah.

Dengan demikian meskipun suatu kawasan hutan belum ditetapkan oleh pemerintah, selama wilayah tertentu telah ditunjuk sebagai kawasan hutan, maka telah sah dan memenuhi syarat sebagai kawasan hutan.

Hutan tetap adalah kawasan hutan dipertahankan keberadaannya yang terdiri dari kawasan hutan suaka alam, kawasan hutan pelestarian alam, kawasan hutan lindung, kawasan hutan produksi terbatas dan kawasan hutan produksi tetap.

Tidak termasuk hutan tetap adalah kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi (HPK), yang dicadangkan oleh Departemen Kehutanan untuk kepentingan pembangunan di luar kehutanan.

1.2 Penunjukan Kawasan Hutan

Pengelolaan hutan Indonesia sesungguhnya didasarkan atas berbagai komitmen baik lokal, nasional maupun global. Di tingkat nasional, beberapa peraturan yang mendasari pengelolaan hutan adalah UUD 1945 (Pasal 33), UU No. 5/ 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistem, UU No. 24/ 1992 tentang Penataan Ruang, UU

No. 6/ 1994 tentang Perubahan Iklim, UU No. 41/ 1999 tentang Kehutanan dan UU No. 32/ 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Sedangkan di tingkat global, pengelolaan hutan Indonesia terikat dengan berbagai komitmen Internasional diantaranya KTT Bumi (UNCED) tahun 1990 yang tertuang antara lain dalam Deklarasi Rio dan Agenda 21, pedoman ITTO tahun 1990 tentang Pengelolaan Hutan Lestari, serta *Kyoto Protocol* tahun 2000. Di tingkat lokal, pemerintah juga harus menghormati hak-hak atau perijinan yang telah diberikan kepada pihak ketiga yaitu perusahaan pemegang HPH-HTI demi kepastian hukum dan kepastian berusaha, sehingga tidak bisa semena-mena memberikan arealnya kepada pihak lain.

Saat ini seluruh hutan di Indonesia telah ditunjuk oleh menteri baik melalui penunjukan kawasan hutan register pada jaman Kolonial Belanda, penunjukan parsial oleh Menteri Pertanian/ Menteri Kehutanan, maupun penunjukan kawasan hutan wilayah propinsi.

Proses penunjukan kawasan hutan seluas 120,35 ha tersebut ditempuh malalui kesepakatan-kesepakatan di daerah yaitu melalui pemaduserasian antara penunjukan kawasan hutan "lama" yang lebih dikenal dengan nama Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi (RTRWP). Berdasarkan kesepakatan-kesepakatan pemaduserasian TGHK dengan RTRWP di daerah itulah, selanjutnya Departemen Kehutanan "melegalkan secara hukum" sepanjang menyangkut kawasan hutan untuk selanjutnya ditunjuk sebagai kawasan hutan melalui pengesahan Peta Penunjukan Kawasan Hutan Wilayah Propinsi.

Saat ini proses pemaduserasian antara TGHK dengan RTRWP tinggal menyisakan 3 (tiga) propinsi yaitu Kalimantan Tengah, Riau dan Kepulauan Riau. Namun demikian, seiring dengan dinamika pembangunan yang begitu cepat, euforia reformasi dan otonomi daerah serta pemekaran wilayah provinsi dan kabupaten yang prosesnya juga didasarkan atas undang-undang, Departemen Kehutanan terus melakukan koordinasi dengan berbagai *stake holders* untuk merumuskan luas kawasan hutan yang optimal pada suatu wilayah.

Saat ini sebagaian besar kawasan hutan tersebut telah ditata batas di mana bupati/ walikota bertindak selaku Ketua Panitia Tata Batas (PTB). Hasil penataan batas selanjutnya ditetapkan oleh Menteri Kehutanan sebagai landasan pengelolaan hutan.

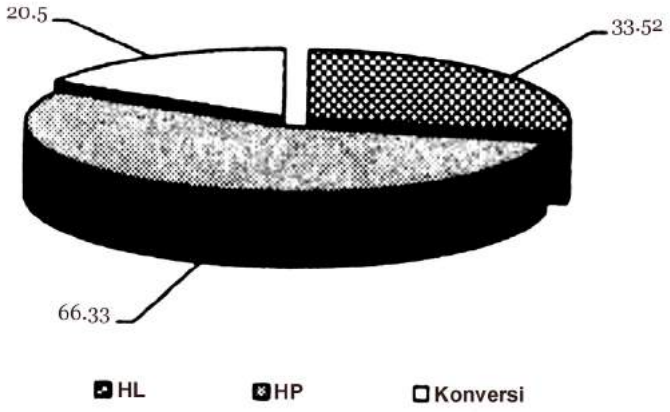
Melalui proses *bottom-up* tersebut diharapkan terwujud suatu kawasan hutan yang mantap sesuai fungsi dan peruntukannya sebagai landasan pengelolaan hutan lestari yang dicirikan antara lain oleh adanya kawasan hutan yang jelas batas, letak serta luasnya baik secara yuridis formal/ legal maupun legitimate berupa pengakuan oleh masyarakat.

II. KEADAAN KAWASAN HUTAN SAAT INI

2.1 Luas dan Fungsi Kawasan Hutan

Luas kawasan hutan berdasarkan penunjukan kawasan hutan dan perairan adalah seluas 120,35 juta hektar. Luasan tersebut tidak termasuk kawasan hutan pada 3 (tiga) provinsi yang belum ditetapkan penunjukan kawasan hutan dan perairannya yaitu Provinsi Riau, Kepulauan Riau, dan Kali-

mantan Tengah dimana perhitungan luas kawasan masih menggunakan Peta Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK). Dari areal seluas 120,35 juta hektar tersebut, terdiri dari Hutan Lindung (HL) seluas 33,52 juta hektar. Hutan produksi seluas 66,33 juta hektar dan kawasan konservasi seluas 20,50 juta hektar. Perbandingan kawasan hutan per fungsinya secara jelas digambarkan dalam grafik di bawah ini.



Grafik Perbandingan Luas Kawasan Hutan (dalam juta ha)

2.2 Permasalahan Kehutanan

Sektor kehutanan saat ini menghadapi masalah yang sangat kompleks dan seluruh kawasan hutan dalam tekanan yang luar biasa beratnya. Terjadinya perubahan tatanan bangsa yang menyentuh ke seluruh elemen kehidupan berbangsa dan bernegara mempunyai dampak yang sangat besar terhadap keberadaan hutan. Parahnya kondisi hutan Indonesia diperlihatkan oleh hasil penafsiran citra landsat

tahun 2000 yang menunjukkan bahwa terdapat kawasan hutan yang rusak lebih dari 59 juta ha, yakni di dalam hutan lindung (10,52 juta ha), hutan konservasi (4,69 juta ha) dan hutan produksi (44,42 juta ha). Laju kerusakan hutan pada periode 1985-1997 tercatat 1,6 juta ha/ tahun. Laju kerusakan tersebut semakin parah dan tidak terkendali pada awal era reformasi (1997-2000) dengan laju degradasi sebesar 2,8 juta ha/ tahun dengan aktivitas penebangan liar, penyelundupan kayu dan konservasi kawasan hutan menjadi areal penggunaan lain yang semakin merajalela tanpa mengindahkan hukum dan kaidah-kaidah pengelolaan hutan yang lestari.

Penanganan terhadap permasalahan *illegal logging* telah dirumuskan melalui beberapa konsep kebijakan yang akhirnya dikeluarkan INPRES Nomor 4 Tahun 2005 tanggal 18 Maret 2005 tentang Pemberantasan Penebangan Kayu Secara Ilegal di Kawasan Hutan dan Peredarannya di Seluruh Wilayah Republik Indonesia.

Pada sisi lain, dengan adanya semangat otonomi daerah dan sejalan dengan upaya daerah untuk meningkatkan perekonomian daerahnya melalui peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD), maka permohonan penggunaan kawasan hutan untuk pembangunan non kehutanan terutama pelepasan kawasan hutan untuk budidaya perkebunan semakin meningkat, karena kegiatan tersebut di nilai dapat memberikan kontribusi pendapatan yang lebih besar dan dalam jangka waktu yang lebih pendek daripada sektor kehutanan.

III. KEBIJAKAN SEKTOR KEHUTANAN

3.1 Pemanfaatan Kawasan Hutan

3.1.1. Pemanfaatan Kawasan Untuk Pembangunan Kehutanan

Hutan merupakan suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dan lainnya tidak dapat dipisahkan. Dilihat dari fungsinya, hutan memiliki fungsi konservasi. Fungsi lindung, dan fungsi produksi. Pembangunan pertanian berkelanjutan bidang kehutanan tidak terlepas dari ketiga fungsi hutan. Terlebih karena hutan dapat bersifat sangat lokal namun sekaligus global. Uraian pembangunan pertanian berkelanjutan bidang kehutanan harus mencakup ketiga fungsi tersebut.

Fungsi konservasi memiliki tujuan untuk menjaga keberadaan keragaman hayati yang ada di hutan. Konservasi hutan dilakukan dengan menetapkan sebagian hutan sebagai kawasan konservasi seluas 20,5 juta ha.

Fungsi lindung memiliki tujuan untuk melindungi tata air bagi masyarakat di sekitarnya, baik untuk memenuhi kehidupannya sehari-hari, juga untuk menjamin berjalannya pembangunan sektor lainnya. Hal ini terutama terkait dengan jaminan ketersediaan air. Upaya pembangunan untuk menjamin keberadaan air adalah penetapan 33,52 juta ha hutan sebagai hutan lindung.

Fungsi produksi memiliki tujuan untuk memproduksi barang terutama berupa kayu dan non kayu. Upaya untuk memproduksi barang dilakukan dengan dua cara, yaitu

memungut dari hutan alam dan melalui budidaya. Hutan produksi yang seluruhnya 66,33 juta hektar, diarahkan untuk memproduksi kayu melalui pengelolaan hutan secara lestari.

3.1.2. Pemanfaatan Kawasan Untuk Pembangunan Non Kehutanan

Dalam rangka menunjang pembangunan di luar kehutanan, Departemen Kehutanan telah mencadangkan kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi (HPK) untuk perkebunan, peternakan, pertanian, transmigrasi, pengembangan wilayah dan lain-lain. Hutan produksi yang dapat dikonversi (HPK) adalah kawasan hutan produksi yang secara ruang dicadangkan untuk digunakan bagi pengembangan pembangunan di luar kehutanan dalam rangka meningkatkan pembangunan lintas sektor dan sub sektor serta kegiatan ekonomi sekitarnya. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Hutan. Kriteria hutan produksi yang dapat dikonversi (HPK) adalah kawasan hutan dengan faktor-faktor kelas lereng, jenis tanah dan intensitas hujan setelah masing-masing dikalikan dengan angka penimbang jumlah 124.

Dari luas HPK yang dicadangkan oleh Departemen Kehutanan pada awal tahun 1980-an semula seluas 32,1 juta hektar, saat ini tinggal tersisa seluas 13,8 juta hektar (di luar provinsi Kalimantan Tengah, Riau dan Kepulauan Riau yang masih dalam proses pemaduserasian) akibat telah dikonversi menjadi bukan kawasan hutan maupun perubahan akibat proses pemaduserasian TGHK dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) yang tidak terelakkan.

3.1.2.1. Pelepasan Kawasan Hutan Untuk Perkebunan

Pelepasan kawasan hutan yang paling banyak adalah untuk budidaya pertanian terutama perkebunan, dimana ketentuannya diatur dalam Syrat Keputusan Bersama Menteri Kehutanan, Menteri Pertanian, dan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 364/Kpts-II/1990; No. 519/Kpts/HK.050/7/90; No. 23-VII-1990 tentang Ketentuan Pelepasan Kawasan Hutan untuk Pengembangan Usaha Pertanian.

Dalam perjalanannya ternyata banyak HPK yang telah dilepaskan untuk budidaya perkebunan banyak yang disalahgunakan. Banyak permohonan yang berdalih membangun perkebunan namun ternyata hanya ingin memperoleh kayu melalui Izin Pemanfaatan Kayu (IPK) yang ada di dalam kawasan HPK tersebut. Setelah izin pelepasan kawasan hutan diperoleh maka kayu-kayu yang masih ada ditebang, kawasan menjadi rusak dan ditelantarkan.

Perkembangan pelepasan kawasan hutan untuk usaha budidaya perkebunan sampai dengan bulan ini adalah sebagai berikut :

a. Tahap Ijin Prinsip sebanyak 276 unit= 4.092.557,16 ha
b. Tahap SK Pelepasan sebanyak 528 unit= 4.710.167,84 ha
c. Tahap HGU sebanyak 320 unit= 2.048.899,61 ha

Dari data di atas dapat disumpulkan bahwa lebih dari 50% kawasan hutan yang telah dilepaskan oleh Menteri Kehutanan, ternyata belum memperoleh pembebanan Hak Guna Usaha (HGU), yang menyebabkan ketidaktertiban administrasi pertanahan atas kawasan yang sudah dilepaskan tersebut.

3.1.2.2. Transmigrasi

Kegiatan pelepasan areal hutan untuk pemukiman transmigrasi diatur dalam Keputusan Bersama (SKB) Menteri Transmigrasi dan Pemukiman Perambah Hutan dan Menteri Kehutanan Nomor SKB 126/MEN/1994 dan Nomor 422/ Kpts-II/1994 tanggal 27 September 1994 dengan ketentuan pokok :

a. Areal hutan yang dapat dilepaskan/ digunakan untuk pembangunan pemukiman transmigrasi adalah hutan produksi yang dapat dikonversi (HPK).
b. Areal HPK yang akan dilepas diutamakan areal yang tidak berhutan (belukar, semak, alang-alang, dan tanah terbuka).

Progres persetujuan pelepasan kawasan hutan untuk lokasi pemukiman transmigrasi yang tercatat sampai dengan 2006 sebanyak 688 lokasi meliputi areal seluas 1.558.331,5 ha terdiri atas :

a. SK Pelepasan Kawasan hutan sebanyak 256 lokasi meliputi areal seluas 956.672,81 ha.
b. Persetujuan Prinsip Pelepasan Kawasan Hutan sebanyak 436 lokasi meliputi areal seluas lebih dari 605.203,66 ha.

3.1.2.3. Tukar Menukar Kawasan Hutan

Tukar menukar kawasan hutan dengan bukan kawasan hutan dilakukan pada provinsi yang luas kawasan hutannya kurang dari 30%, atau pada provinsi-provinsi yang tidak terdapat areal HPK. Kegiatan ini dimaksudkan untuk memperluas kawasan hutannya dengan menggunakan rasio lebih

dari 1:1 denga harapan luas kawasan hutan di beberapa provinsi dapat mencapai lebih dari 30% atau dalam rangka restrukturisasi kawasan hutan lebih optimal mengingat pada beberapa provinsi terdapat HPK atau Areal Penggunaan Lain (APL) yang masih berhutan dengan topografi curam, sementara kawasan hutan yang ada kondisinya rusak, terdegradasi dan banyak perambahan.

Kegiatan tukar-menukar didasarkan pada Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 292/Kpts-II/1995 yang hanya dapat diperbolehkan untuk kegiatan :

a. Pembangunan proyek-proyek untuk kepentingan umum terbatas oleh instansi pemerintah;
b. Pembangunan proyek strategis;
c. Menghilangkan enklave dalam rangka memudahkan pengelolaan kawasan hutan;
d. Menyelesaikan pendudukan tanah kawasan hutan tanpa izin Menteri Kehutanan;
e. Memperbaiki batas kawasan hutan.

Mekanisme proses tukar menukar kawasan hutan tersebut harus tetap mengacu pada ketentuan Pasal 19 ayat (1) atau (2) UU No. 41 tahun 1999 sebagai berikut:

a. Perubahan fungsi dan peruntukan kawasan hutan ditetapkan oleh Pemerintah berdasarkan penelitian terpadu;
b. Perubahan peruntukan kawasan hutan yang berdampak penting, cakupan luas dan bernilai strategis ditetapkan oleh pemerintah berdasarkan persetujuan DPR;

3.1.2.4. Pinjam Pakai Kawasan Hutan

Pinjam pakai kawasan hutan dilakukan terhadap

penggunaan kawasan hutan yang sifatnya "sementara" untuk kepentingan sektor lain tetapi tidak menganggu fungsi pokok kawasan hutannya.

a. Pertambangan

   Kegiatan pertambangan pada kawasan hutan dapat dilakukan pada hutan lindung dan hutan produksi. Khusus untuk pertambangan dengan pola penambangan terbuka di hutan lindung, dilarang.

   Kegiatan pertambangan di dalam kawasan hutang yang sampai saat ini juga mengacu pada Keputusan Bersama antara Menteri Kehutanan dan Menteri Pertambangan dan Energi Nomor 429/Kpts-II/1989 dan Nomor 969.K/05/M.PE/1989. Namun demikian dengan terbitnya UU Nomor 41 Tahun 1999 maka kegiatan pertambangan di dalam kawasan hutan lebih dibatasi. Hal ini dimaksudkan agar kerusakan hutan dapat lebih dikurangi.

b. Penggunaan Non Kehutanan Lainnya

   Kegiatan penggunaan kawasan hutan untuk pembangunan di luar kegiatan kehutanan dan pertambangan meliputi kegiatan (i) kegiatan religi; (ii) pertahanan dan keamanan; (iii) pembangunan ketenagalistrikan dan instalasi teknologi energi terbarukan; (iv) pembangunan jaringan telekomunikasi; (v) pembangunan jaringan instalasi air; (vi) jalan umum dan jalan (rel) kereta api; (vii) saluran air bersih dan atau air limbah; (viii) pengairan; (ix) bak penampungan air; (x) fasilitas umum; (xi) repeater telekomunikasi; (xii) stasiun pemancar radio; atau (xiii) station relay televisi.

Untuk menentukan layak tidaknya suatu kegiatan pembangunan di luar kegiatan kehutanan dilakukan di dalam

kawasan hutan, maka persetujuan Menteri Kehutanan yang diberikan didasarkan pada hasil penelitian terpadu. Penelitian terpadu dilaksanakan oleh tim yang mempunyai otoritas ilmiah, bersifat independen *(scientific-authority)* yang terdiri dari unsur pemerintah dan pihak lain yang diperlukan.

3.2 Pengelolaan Sumber Daya Hutan Bersama Masyarakat

Sebagaimana diketahui kondisi masyarakat yang tinggal di sekitar hutan baik di Pulau Jawa maupun luar Jawa sebagian besar masih berada di bawah garis kemiskinan. Guna meningkatkan taraf kehidupan mereka serta untuk menekan laju perambahan serta perusakan hutan, maka Departemen Kehutanan telah melaksanakan berabagai kebijakan dan program Pembanguan Masyarakat Desa Hutan (PMDH), atau HPH Bina Desa Hutan. Di jawa Perum Perhutani mengembangkan intensifikasi tumpangsari pada tahun 1972, dan pada tahun 1984 mengembangkan PMDH. Di luar jawa perusahaan HPH (termasuk BUMN PT Inhutani) telah mengembangkan HPH Bina Desa pada akhir tahun 1980an.

Berdasarkan data Perum Perhutani per 2005, terdapat 5.580 desa hutan, dan dari 5.580 desa hutan tersebut Perum Perhutani telah mengimplementasikan program PHBM pada 1.030 desa (+ 18%). Realisasi sharing produksi tahun 2005 untuk komoditas kayu adalah sebesar + 5,757 milyar dan untuk komoditas non kayu sebesar 881,76 juta rupiah.

Berdasarkan data Badan Planologi Kehutanan per 2004, pada tahun 2003 terdapat kegiatan PMDH yang dilaksanakan oleh 169 HPH di 267 desa yang tersebar di

16 provinsi di luar jawa serta melibatkan + 20 ribu keluarga dengan jumlah biaya + 7,6 milyar rupiah. Jumlah desa yang menerima program maupun perusahaan HPH penyelenggara program tersebut diperkirakan jauh lebih kecil dibandingkan pelaksanaan PMDH tahun 1990an karena di era reformasi sebagian HPH terpaksa menghentikan kegiatannya akibat konflik areal konsesi.

3.3. Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan Indonesia (RPPK)

Program Revitalisasi Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (RPPK) Indonesia dicanangkan pada tanggal 11 Juni 2005 di Jatiluhur, Provinsi Jawa Barat. Kegiatan tersebut dicanangkan seiring dengan tumbuhnya kesadaran untuk menempatkan arti penting kegiatan sektor pertanian, perikanan, dan kehutanan secara proporsional (dimana pertanian memiliki peran yang tidak dapat digantikan dan sama pentingnya dengan sektor lain), kontekstual (dimana pertanian memiliki peran penting dimasa lalu, saat ini, dan di masa yang akan datang baik berupa (biofuel, pangan, kesehatan, lingkungan, dan lain lain). Kegiatan tersebut juga dicanangkan dengan kesungguhan untuk menyegarkan kembali 'vitalitas' pertanian, perikanan dan kehutanan; memberdayakan kemampuannya dan meningkatkan kinerjanya.

Kegiatan ini mencakup kegiatan : pertanian dalam arti luas (termasuk petemakan, perkebunan, hortikultura, dan tanaman pangan), perikanan (termasuk perikanan tangkap dan budidaya) serta kehutanan (termasuk kayu dan non

kayu). Cakupan dari ketiga sektor tersebut adalah untuk semua kegiatan dari hulu sampai dengan hilir (lahan, air, bibit, pembiayaan, alat dan mesin, budidaya, industri, distribusi, eceran, dan sebagainya).

Pihak-pihak yang terlibat dalam program dimaksud antara lain: petani, nelayan, pekebun, petambak, pembudidaya ikan, petani hutan, pengusaha dan perusahaan agribisnis, BUMN, koperasi, perbankan, universitas, asosiasi, dan sebagainya. Adapun tuiuan dari program RPPK adalah untuk :

- mengurangi kemiskinan di pertanian, perikanan, dan kehutanan;
- mengurangi pengangguran dipertanian, perikanan, dan kehutanan;
- meningkatkan daya saing usaha dan produk pertanian, perikanan, dan kehutanan;
- membangun ketahanan pangan;
- membangun pedesaan,
- membangun daerah dan mengurangi ketimpangan antar wilayah, dan
- membangun kesinambungan kegiatan pertanian, perikanan, dan kehutanan serta melestarian lingkungan hidup.

Terdapat 4 (empat) kelompok yang ditetapkan sebagai fokus kegiatan ini yaitu :

- Terkait dengan aspek ketahanan pangan, yang mencakup aspek pasokan produk, aspek pendapatan dan ketegangkauan, dan aspek kemandirian.
- Sumber perolehan devisa, terkait dengan keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif di pasar

internasional sebagai contoh untuk beberapa komoditas: sawit, udang, tuna, karet dan hutan tanaman

- Penciptaan lapangan usaha dan pertumbuhan baru, yang terutama terkait dengan peluang pengembangan kegiatan usaha baru dan pemanfaatan pasar domestik antara lain hortikultura, ayam dan unggas, produk pangan olahan, produk kayu dan non-kayu.
- Pengembangan produk-produk baru, yang terkait dengan berbagai isu global dan kecenderungan perkembangan masa depan antara lain rumput laut, bioenergi, biomedicine.

Dengan adanya program RPPK ini diharapkan akan terjadi pengurangan petani gurem dengan laju pengurangan 5 persen per tahun; petani, nelayan, dan petani hutan menguasai kegiatan usaha yang sesuai dengan skala keekonomiannya; pangsa jumlah petani dalam struktur tenaga kerja nasional seimbang dengan pangsa kontribusi pertanian dalam struktur pendapatan nasional; petani, nelayan, dan petani-hutan memiliki akses untuk turut melakukan dan menguasai kegiatan hulu dan hilir dalam sistem produksi-distribusi pertanian (sistem agribisnis); petani, nelayan dan petani-hutan memiliki akses sepenuhnya terhadap layanan dan sumberdaya produktif, seperti lahan, pembiayaan, informasi, teknologi, dan pasar; petani, nelayan, dan petani-hutan dilindungi dalam melakukan kegiatan usaha PPK serta memiliki kemampuan dan keberdayaan untuk mengembangkan kegiatan PPK yang dilakukannya dan memiliki tingkat pendidikan, status gizi dan ketahanan pangan, serta kesetaraan gender yang baik.

Dari sisi kondisi sumber daya alam diharapkan akan

terkelola dengan sistem pengelolaan sumber daya alam yang memungkinkan terjadinya kelestarian manfaat untuk saat ini dan dimasa yang akan datang. Tersedia dan termanfaatkannya produk-produk jasa lingkungan seperti emisi karbon, tata-air, lansekap, keanekaregaman hayati, energi pasang surut, konvensi energi panas laut, ekosistem pulau-pulau kecil, air bersih kaya nutrien dari laut dalam, dan sebagainya.

Yang perlu digarisbawahi adalah bahwa program RPPK bukan hanya program Pemerintah, tetapi juga merupakan kerja bersama antara pemerintah pusat, daerah, petani/ asosiasi/ organisasi masyarakat, dunia usaha, akademisi dan semua stake holder yang terlibat di bidang pertanian, perikanan dan kehutanan.

3.4 Investasi Sektor Kehutanan

Hutan di Indonesia mempunyai peran yang strategis, tidak hanya dalam menjaga keseimbangan ekosistem namun juga dalam menggerakkan perekonomian baik di tingkat nasional maupun wilayah. Bahkan sejak decade 1970-an, sumberdaya hutan menjadi modal utama pembangunan ekonomi nasional. Namun, seiak terjadinya krisis ekonomi tahun 1998 hingga saat ini kondisi sumber daya hutan semakin memprihatinkan. Sektor kehutanan mampu berkontribusi dalam penerimaan devisa, penyerapan tenaga kerja, maupun dalam pembangunan wilayah. Perolehan devisa sebelum krisis ekonomi, bahkan sempat mencapai US$ 22 miliar, namun menurun tajam pada periode 1997-2003.

Untuk memberikan solusi atas permasalahan tersebut,

ada tiga agenda pokok dalam kebijakan revitalisasi sektor kehutanan berdasarkan refocusing Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Kehutanan 2004-2009. Agenda pertama, pertumbuhan sektor kehutanan rata-rata 2-3 persen per tahun sebagai bagian dari pertumbuhan ekonomi nasional yang ditargetkan mencapai 6,6 persen per tahun sampai tahun 2009. Tujuan dari agenda ini adalah meningkatnya ekspor hasil hutan kayu dan non-kayu, serta masuknya investasi baru secara proporsional, yaitu antara pengusaha besar dan usaha kecil dan menengah (UKM) baik dari sektor hulu maupun hilir berbasis pengelolaan hutan lestari.

Agenda kedua adalah bergeraknya sektor riil kehutanan dan usaha terkait yang berbasis usaha kecil menengah di perkotaan dalam sentra-sentra bisnis perkayuan di jawa dan di luar jawa. Tujuan agenda ini adalah penyerapan tenaga kerja untuk mengurangi pengangguran di perkotaan.

Sedangkan agenda ketiga adalah memberdayakan ekonomi masyarakat setempat baik di dalam maupun di sekitar hutan, dengan cara memberi akses kepada mereka dalam pemanfaatan hutan produksi melalui pemanfaatan hutan produksi melalui pemanfaatan tanaman rakyat dan pola kemitraan antara petani sekitar hutan dengan perusahaan swasta maupun pemerintah.

Berkaitan dengan agenda tersebut, di Pulau Jawa akan dilakukan peningkatan efektifitas pengelolaan hutan produksi dengan meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam bentuk kerja sama pengelolaan. Dengan demikian, status hutan yang dikelola tetap merupakan kawasan hutan negara, sedangkan masyarakat diberi akses lebih luas untuk memanfaatkan lahan tersebut. Di luar jawa, sebagian dari

luas hutan produksi yang tidak produktif dikembangkan untuk hutan tanaman industri (HTl) yang pada akhir tahun 2009 ditargetkan seluas 9 juta hektar. Dari luasan itu, 5,4 juta hektar atau 60 persen dialokasikan untuk hutan tanaman industri rakyat (HTI-R), yaitu HTI yang dikelola bersama masyarakat, dan sisanya murni HTl. Melalui upaya ini, pada tahun 2009 produksi hutan alam tidak akan digunakan lagi untuk industri *pulp* dan kertas, dan pada tahun 2014 untuk industi kayu gergajian, *plywood* dan lainnya. Dengan demikian kelestarian hutan, kemakmuran rakyat, dan meningkatnya peran industri kehutanan sebagai penggerak perekonomian nasional dapat segera terwujud.

4. PENUTUP

- sebagai amanat penguasaan hutan oleh negara, pemerintah telah menunjuk dan/ atau menetapkan kawasan hutan sebagai landasan pengelolaan hutan lestari. Dari kawasan hutan yang telah ditunjuk, terdapat fungsi kawasan hutan produksi yang dapat digunakan untuk kegiatan pembangunan kehutanan, yang di dalamnya juga terdapat hutan produksi yang dapat dikonversi (HPK) sebagai wujud komitmen Departemen Kehutanan untuk pembangunan non-Kehutanan.
- Departemen Kehutanan mengemban misi untuk mengelola hutan secara lestari dan memberi manfaat sebesar-besamya untuk kemakmuran rakyat. Untuk meningkatkan kinerja pembangunan sektor kehutanan, dilakukan revitalisasi peran dan posisi sektor kehutanan melalui keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan hutan secara lebih besar dan mengacu prinsip keles-

tarian, serta peningkatan investasi bidang kehutanan, sehingga sumber daya hutan dapat kembali memberikan kontribusi yang nyata dalam pembangunan nasional.

Daftar Pustaka

Div Pembinaan SDH. Perum Perhutani. 2005. Rangkuman Refleksi lmplementasi Pengelolaan Sumber Daya Hutan Bersama Masyarakat. Perum Perhutani, Jakarta.

Didik Suharjito. 2005. Arah dan Skenario Pengembangan Pemberdayaan Masyarakat di Dalam dan sekitar Hutan. Buletin Planologi, Oktober 2005.

Departemen Kehutanan. 2006. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Kementerian/ Lembaga Kehutanan. Departemen Kehutanan, Jakarta.

_____, 2006. Rencana Stratejik Departemen Kehutanan 2005-2009 (Penyempurnaan). Departemen Kehutanan, Jakarta.

Bayu Krisnamurthi. 2006. Presentasi Revitalisasi Pertanian, perikanan, Dan Kehutanan lndonesia (RPPK).

DEPARTEMEN KEHUTANAN

BADAN PLANOLOGI KEHUTANAN

GEDUNG MANGGALA WANABHAKTI – JAKARTA

KEBIJAKAN PEMANFAATAN KAWASAN HUTAN

Ali Arsyad

Disampaikan pada

SIMPOSIUM NASIONAL STRATEGI IMPLEMENTASI PROGRAM PEMBARUAN AGRARIA

MAKASSAR, 4 DESEMBER 2006

PENDAHULUAN ...

Ps. 33 UUD 1945 : ***Bumi, tanah, air dan kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.***

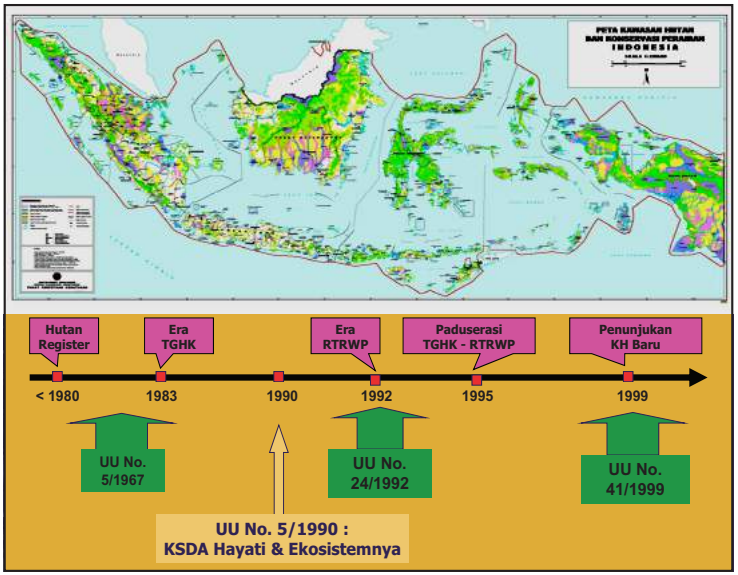
Wewenang Pemerintah :

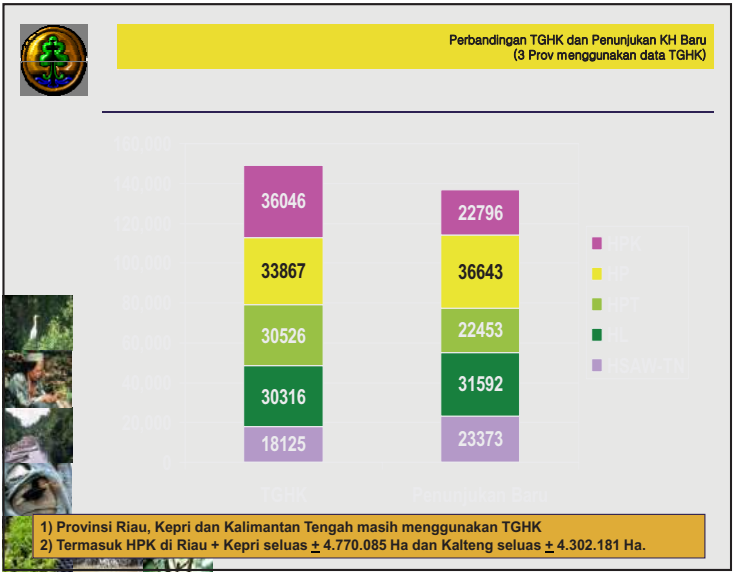
- **Mengatur, mengurus** hal yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan,
- **Menetapkan** atau **mengubah** status kawasan hutan,
- **Mengatur dan menetapkan hubungan hukum,**
- **Mengatur perbuatan hukum** mengenai kehutanan.

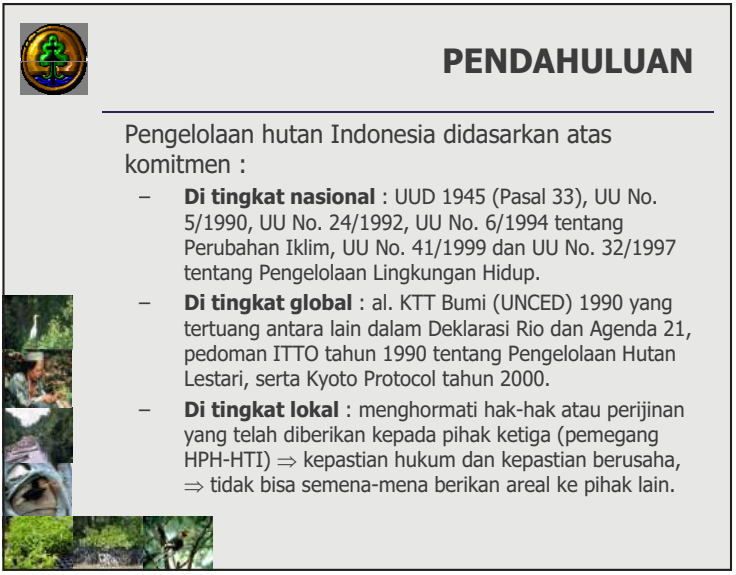
Definisi

Hutan : suatu kesatuan ekosistem (hamparan, sumber daya alam hayati, didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan).

- **Kawasan hutan** : wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.




Perbandingan TGHK dan Penunjukan KH Baru
(3 Prov menggunakan data TGHK)
160.000
140.000
120.000
100.000
80.000
60.000
40.000
20.000
0
36046
33867
30526
30316
18125
22796
36643
22453
31592
23373
TGHK
Penunjukan Baru
HPK
HP
HPT
HL
HSAW-TN
1) Provinsi Riau, Kepri dan Kalimantan Tengah masih menggunakan TGHK
2) Termasuk HPK di Riau + Kepri seluas ± 4.770.085 Ha dan Kalteng seluas ± 4.302.181 Ha.


PENDAHULUAN
Pengelolaan hutan Indonesia didasarkan atas komitmen :
– Di tingkat nasional : UUD 1945 (Pasal 33), UU No. 5/1990, UU No. 24/1992, UU No. 6/1994 tentang Perubahan Iklim, UU No. 41/1999 dan UU No. 32/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.
– Di tingkat global : al. KTT Bumi (UNCED) 1990 yang tertuang antara lain dalam Deklarasi Rio dan Agenda 21, pedoman ITTO tahun 1990 tentang Pengelolaan Hutan Lestari, serta Kyoto Protocol tahun 2000.
– Di tingkat lokal : menghormati hak-hak atau perijinan yang telah diberikan kepada pihak ketiga (pemegang HPH-HTI) ⇒ kepastian hukum dan kepastian berusaha, ⇒ tidak bisa semena-mena berikan areal ke pihak lain.

KEADAAN KAWASAN HUTAN SAAT INI

Permasalahan Kehutanan

- Menghadapi masalah yang sangat kompleks dan dalam tekanan yang luar biasa.
- Hasil penafsiran citra Landsat th 2000 :
  - **kawasan hutan yang rusak >59 juta ha**
  - Laju kerusakan hutan pada periode 1985-1997 : 1,6 juta ha/tahun.
- Laju kerusakan pada awal era reformasi :
  - sebesar 2,8 juta Ha/tahun
- Semangat otda :
  - PAD

Pengelolaan Hutan di Era Otoda

- Political pressure yang mempengaruhi pengelolaan hutan
- Hutan dilihat sebagai komoditas kayu
- Keinginan untuk memperoleh pendapatan dalam waktu singkat dari pada kepentingan kelestarian usaha pada jangka panjang.
- Keinginan untuk mengkonversi hutan
- Review RTRWP/K
- Kerusakan Hutan tahun 1998-2001 2x lipat dibandingkan tahun-tahun sebelumnya

KEBIJAKAN SEKTOR KEHUTANAN

Fungsi konservasi : menjaga keberadaan keanekaragamn ragaman hayati yang ada di hutan. Dengan menetapkan sebagian hutan sebagai kwsn konservasi seluas 20,5 juta ha.

Fungsi lindung : untuk melindungi tata air bagi masyarakat disekitarnya, baik untuk memenuhi kehidupannya sehari-hari, juga untuk menjamin berjalannya pembangunan sektor lainnya. Dengan menetapkan *33,52* juta ha hutan sebagai hutan lindung.

Fungsi produksi : untuk memproduksi barang (kayu & non kayu), yaitu memungut dari hutan alam dan melalui budidaya. Hutan produksi yang seluruhnya 66,33 juta hektar, diarahkan untuk memproduksi kayu ⇒ pengelolaan hutan secara lestari.

Pemanfaatan Kawasan Untuk Pembangunan Non Kehutanan

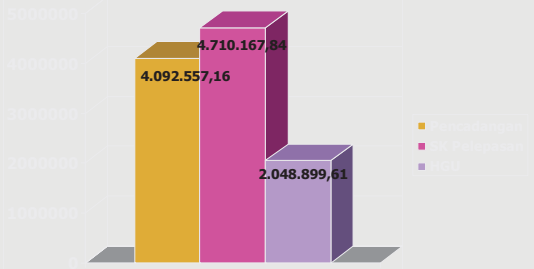
- Dephut telah mencadangkan HPK untuk perkebunan, peternakan, pertanian, transmigrasi, pengembangan wilayah dan lain-lain.
- PP No. 44/2004 HPK :
  - Kriteria : kelas lereng, jenis tanah dan intensitas hujan : < 124.
- Luas HPK saat ini tersisa 13,8 juta hektar (diluar provinsi Kalteng, Riau dan Keppri yang masih dalam proses pemaduserasian)

Pelepasan Kwsn Hutan Untuk Perkebunan

Diatur dlm SKB Menhut, Mentan dan Ka BPN No. 364/Kpts-II/1990; No. 519/Kpts/HK.050/7/90; No. 23-VIII-1990.

Banyak HPK yang telah dilepaskan disalahgunakan. Al. berdalih membangun perkebunan namun hanya ingin memperoleh kayu melalui Izin Pemanfaatan Kayu (IPK). Setelah izin pelepasan kawasan hutan diperoleh, kayu-kayu yang masih ada ditebang, kawasan menjadi rusak dan ditelantarkan.

Pelepasan Kwsn Hutan Untuk Perkebunan



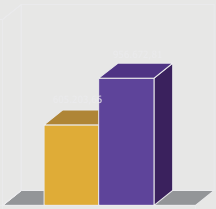
> **50%** kawasan hutan yang telah dilepaskan, belum HGU ⇒ ketidaktertiban administrasi pertanahan atas kawasan yang sudah dilepaskan tersebut.

Transmigrasi

SKB Mentrans & PPH dan Menhut No SKB 126/MEN/1994 & No 422/Kpts-II/1994 tgl 27 Sep 94 dengan ketentuan pokok:

- Areal hutan yang dapat dilepas/digunakan untuk pembangunan pemukiman transmigrasi adalah Hutan Produksi yang dapat dikonversi (HPK).
- Areal HPK yang akan dilepas diutamakan areal yang tidak berhutan (belukar, semak, alang-alang dan tanah terbuka).

Progres s/d 2006



Tukar Menukar Kawasan Hutan

- Tukar menukar kawasan hutan dengan bukan kawasan hutan dilakukan pada provinsi yang luas kawasan hutannya kurang dari 30%, atau pada provinsi-provinsi yang tidak terdapat areal HPK.
- Dimaksudkan untuk memperluas kawasan hutannya dengan menggunakan ratio lebih dari 1:1 dengan harapan luas kawasan hutan di beberapa provinsi dapat mencapai lebih dari 30% atau dalam rangka restrukturisasi kawasan hutan lebih optimal mengingat pada beberapa provinsi terdapat HPK atau Areal Penggunaan Lain (APL) yang masih berhutan dengan topogrfi curam, sementara kawasan hutan yang ada kondisinya rusak, terdegradasi dan banyak perambahan.

Tukar Menukar Kawasan Hutan

Kegiatan tukar-menukar didasarkan Kptsn Menhut No 292/Kpts-II/1995 yang hanya dapat diperbolehkan untuk kegiatan:

- Pembangunan proyek-proyek untuk kepentingan umum terbatas oleh instansi pemerintah;
- Pembangunan proyek strategis;
- Menghilangkan enklave dalam rangka memudahkan pengelolaan kawasan hutan;
- Menyelesaikan pendudukan tanah kawasan hutan tanpa izin Menteri Kehutanan;
- Memperbaiki batas kawasan hutan.

Mekanisme mengacu pada ketentuan Pasal 19 ayat (1) atau (2) UU No. 41 tahun 1999 :

- Perubahan fungsi dan peruntukan kawasan hutan ditetapkan oleh Pemerintah berdasarkan penelitian terpadu;
- Perubahan peruntukan kawasan hutan yang berdampak penting, cakupan luas dan bernilai strategis ditetapkan oleh Pemerintah berdasarkan persetujuian DPR;

Pinjam Pakai Kawasan Hutan

Dilakukan terhadap penggunaan kawasan hutan yang sifatnya "sementara" untuk kepentingan sektor lain tetapi tidak mengganggu fungsi pokok kawasan hutannya.

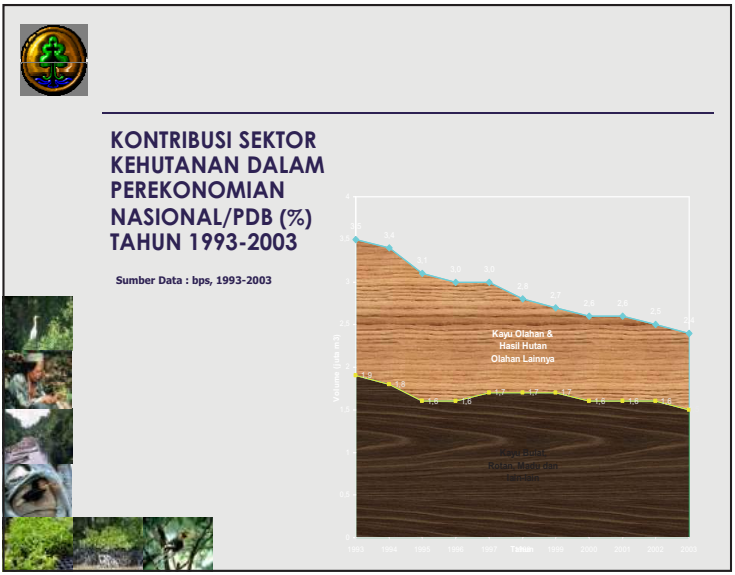
Pertambangan

- Pada HL dan HP. Khusus untuk pertambangan dengan pola penambangan terbuka di hutan lindung **dilarang**.
- Mengacu pada SKB Menhut dan Mentamben No 429//Kpts-II/1989 dan No 969.K/05/M.PE/1989. Terbitnya UU 41/1999 maka kegiatan pertambangan di dalam kawasan hutan lebih dibatasi. Hal ini dimaksudkan agar kerusakan hutan dapat lebih dikurangi.

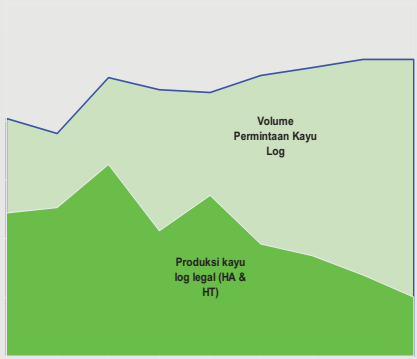
Non Pertambangan

- Meliputi kegiatan : (i) kepentingan religi; (ii) hankam; (iii) pembangunan ketenagalistrikan dan instalasi teknologi energi terbarukan; (iv) pembangunan jaringan telekomunikasi; (v) pembangunan jaringan instalasi air; (vi) jalan umum dan jalan (rel) kereta api; (vii) saluran air bersih dan atau air limbah; (viii) pengairan; (ix) bak penampung air; (x) fasilitas umum; (xi) repeater telekomunikasi; (xii) stasiun pemancar radio; atau (xiii) station relay televisi.

REVITALISASI PERTANIAN, PERIKANAN,
DAN KEHUTANAN (RPPK) INDONESIA


KONTRIBUSI SEKTOR
KEHUTANAN DALAM
PEREKONOMIAN
NASIONAL/PDB (%)
TAHUN 1993-2003
Sumber Data : bps, 1993-2003
Kayu Olahan &
Hasil Hutan
Olahan Lainnya
Kayu Bulat,
Rotan, Getah
Alam
Volume (juta m3)
Tahun

PRODUKSI KAYU (HPH, HTI DAN PERUM PERHUTANI) DAN KONSUMSI KAYU SEKTOR KEHUTANAN



Hasil Sensus Pertanian Indonesia 2003

No.	Uraian	1993	2003	catatan
1.	Jumlah Rumah Tangga Pertanian	20,8 juta RTP	25,4 juta RTP	+ 2,2% /tahun
2.	Jumlah petani Gurem (Lahan Usaha < 0,5 Ha/KK)	10,8 juta RTP	13,7 juta RTP	+ 2,6% /tahun
3.	% RT Petani Gurem/RT Petani Pengguna Lahan	52,7%	56,5%	Petani Semakin Miskin

P. Jawa	69,8%	74,9%
Luar P. Jawa	30,6%	33,9%

KONDISI PETANI, NELAYAN, DAN MASYARAKAT SEKITAR HUTAN

Tahun 2004 :

Jumlah orang miskin	: 36,1 juta
Jumlah orang miskin di pedesaan	: 24,8 juta
Jumlah orang miskin di dalam dan sekitar hutan	: 10,2 juta
Jumlah petani dan nelayan miskin	: 21,3 juta

→68,7 % orang miskin ada di pedesaan
→20,1 % orang desa : miskin
→20,6 % petani : miskin

ISU KEHUTANAN

1. Good Governance;
2. Tenurial;
3. Pengelolaan htn tdk lestari;
4. Kejahatan khtn meningkat;
5. SDM Kehutanan;
6. Degradasi SDH meningkat;
7. Ketersediaan data dan info rendah;
8. R&D tidak efisien dan tidak terapan;
9. Perencanaan kehutanan tidak partisipatif;
10. Penegakan Hukum rendah;
11. Industri & struktur industri kehutanan tidak efisien;
12. Konsep konservasi belum diterapkan;
13. Otonomi daerah;
14. Kemiskinan (cross cutting issue- CCI).
15. Tata ruang (CCI)

1. Good Governance;
2. Land Tenure;
3. SDM Kehutanan;
4. Ketersediaan data dan info rendah;
5. R&D tidak efisien dan tidak terapan;
6. Perencanaan kehutanan tidak partisipatif;
7. Penegakan Hukum rendah;
8. Otonomi daerah
9. Tata ruang
10. Kemiskinan.

→ KELEMBAGAAN DAN GOVERNANCE LEMAH

1. Pengelolaan hutan tidak lestari;
2. Land Tenure;
3. Kejahatan kehutanan meningkat;
4. Degradasi SDH meningkat;
5. Perencanaan kehutanan tidak partisipatif;
6. Penegakan hukum rendah;
7. Industri & struktur industri tidak efisien;;
8. Konsep konservasi belum diterapkan;
9. Kemiskinan (CC-I)

→ PENGELOLAAN HUTAN TIDAK LESTARI

Pencanangan
REVITALISASI PERTANIAN, PERIKANAN, DAN KEHUTANAN (RPPK) INDONESIA

Sabtu, 11 Juni 2005, di Jatiluhur, Jawa Barat

- **"TRIPPLE STRATEGY" BIDANG EKONOMI (SBY-YK):**
  - **Pertumbuhan 6,6 Persen Per Tahun,**
  - **Menggerakkan Kembali Sektor Riil,**
  - **Revitalisasi Pertanian dan Perekonomian Pedesaan.**

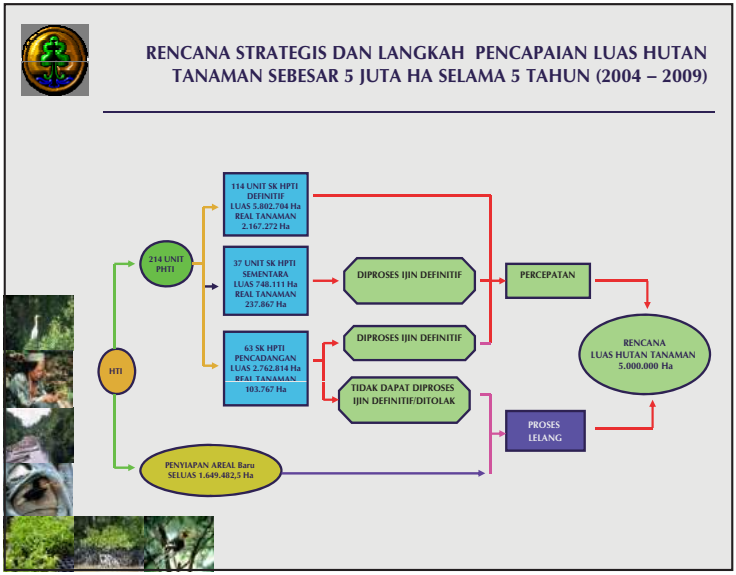
- Pertanian dalam arti luas, termasuk peternakan, perkebunan, hortikultura, dan tanaman pangan. Perikanan, termasuk perikanan tangkap dan budidaya. Kehutanan, termasuk kayu dan non kayu
- Mencakup semua kegiatan hulu-hilir: lahan, air, bibit, pembiayaan, alat dan mesin, budidaya, industri, distribusi, eceran, dsb.
- Pelaku : petani, nelayan, pekebun, petambak, pembudi-daya ikan, petani hutan, pengusaha dan perusahaan agribisnis, BUMN, koperasi, perbankan, universitas, asosiasi, dsb

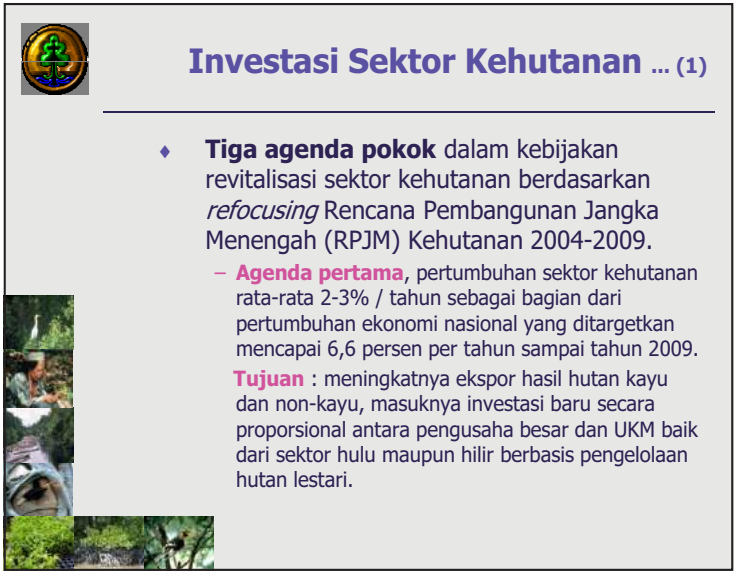
Tujuan Revitalisasi Kehutanan

Upaya membangun kondisi industri kehutanan untuk berperan kembali sebagai salah satu penggerak perekonomian nasional.

Indikator :

1. **Nilai tambah industri kehutanan**
2. **Penyerapan tenaga kerja**
3. **Peningkatan devisa**
4. **Peningkatan ekonomi wilayah**
5. **Kesejahteraan masyarakat**
6. **Efisien dan Kompetitif**
7. **Perbaikan kualitas SDH**


RENCANA STRATEGIS DAN LANGKAH PENCAPAIAN LUAS HUTAN TANAMAN SEBESAR 5 JUTA HA SELAMA 5 TAHUN (2004 – 2009)
HTI
214 UNIT PHTI
114 UNIT SK HPTI DEFINITIF LUAS 5.802.704 Ha REAL TANAMAN 2.167.272 Ha
37 UNIT SK HPTI SEMENTARA LUAS 748.111 Ha REAL TANAMAN 237.867 Ha
63 SK HPTI PENCADANGAN LUAS 2.762.814 Ha REAL TANAMAN 103.767 Ha
DIPROSES IJIN DEFINITIF
DIPROSES IJIN DEFINITIF
TIDAK DAPAT DIPROSES IJIN DEFINITIF/DITOLAK
PERCEPATAN
PROSES LELANG
RENCANA LUAS HUTAN TANAMAN 5.000.000 Ha
PENYIAPAN AREAL Baru SELUAS 1.649.482,5 Ha


Investasi Sektor Kehutanan ... (1)
Tiga agenda pokok dalam kebijakan revitalisasi sektor kehutanan berdasarkan *refocusing* Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Kehutanan 2004-2009.
– Agenda pertama, pertumbuhan sektor kehutanan rata-rata 2-3% / tahun sebagai bagian dari pertumbuhan ekonomi nasional yang ditargetkan mencapai 6,6 persen per tahun sampai tahun 2009.
Tujuan : meningkatnya ekspor hasil hutan kayu dan non-kayu, masuknya investasi baru secara proporsional antara pengusaha besar dan UKM baik dari sektor hulu maupun hilir berbasis pengelolaan hutan lestari.

Investasi Sektor Kehutanan ... (2)

Agenda kedua : bergeraknya sektor riil kehutanan dan usaha terkait yang berbasis usaha kecil menengah di perkotaan dalam sentra-sentra bisnis perkayuan di Jawa dan di luar Jawa.

Tujuan : penyerapan tenaga kerja untuk mengurangi pengangguran di perkotaan.

Agenda ketiga adalah memberdayakan ekonomi masyarakat setempat baik di dalam maupun di sekitar hutan, dengan cara memberi **akses** kepada mereka dalam pemanfaatan hutan produksi melalui pemanfaatan hutan produksi melalui pemanfaatan tanaman rakyat dan pola kemitraan antara petani sekitar hutan dengan perusahaan swasta maupun pemerintah.

Tujuan : Peningkatan kesejahteraan masyarakat di dalam dan di sekitar hutan

Investasi Sektor Kehutanan ... (3)

Di P Jawa : peningkatan efektifitas pengelolaan HP 1,8 juta hektar dengan meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam bentuk kerjasama pengelolaan. Status hutan yang dikelola tetap merupakan kawasan hutan negara, sedangkan masyarakat diberi akses lebih luas untuk memanfaatkan lahan tersebut (*access reform*).

Di luar Jawa, sebagian dari luas HP tidak produktif dikembangkan untuk HTI yang pada akhir tahun 2009 ditargetkan seluas 9 juta hektar. Dari luasan itu, 5,4 juta hektar (60%) dialokasikan untuk hutan tanaman industri rakyat (HTI-R), yaitu HTI yang dikelola bersama masyarakat, dan sisanya murni HTI.

Pada 2009 diharapkan produksi hutan alam tidak akan digunakan lagi untuk industri pulp dan kertas dan pada 2014 untuk industri kayu gergajian, plywood dan lainnya.

Kemakmuran rakyat dan meningkatnya peran industri kehutanan sebagai penggerak perekonomian nasional dapat segera terwujud.

Pengelolaan Sumber Daya Hutan Bersama Masyarakat

- Kondisi masyarakat sekitar hutan di bawah garis kemiskinan.
- Kebijakan dan program Pembangunan Masyarakat Desa Hutan (PMDH). Atau HPH Bina Desa Hutan.
- Data Perum Perhutani per 2005 : Dari 5.580 Desa Hutan, 1.030 Desa (± 18%) telah diimplementasikan PHBM.
- Realisasi sharing produksi tahun 2005 :
  - komoditas kayu : Rp ± 5,757 milyar dan
  - komoditas non kayu : Rp ± 881,76 juta.
- Data Baplan per 2004, pada tahun 2003 terdapat kegiatan PMDH yang dilaksanakan oleh 169 HPH di 267 Desa yang tersebar di 16 Provinsi di luar Jawa serta melibatkan ± 20 ribu keluarga dengan jumlah biaya ± 7,6 milyar Rupiah.

PENUTUP

- Pemerintah telah menunjuk dan/atau menetapkan kawasan hutan sebagai landasan pengelolaan hutan lestari.
- Dari kawasan hutan yang telah ditunjuk, terdapat fungsi kawasan hutan produksi yang dapat digunakan untuk kegiatan pembangunan kehutanan, yang di dalamnya juga terdapat hutan produksi yang dapat dikonversi (HPK) sebagai wujud komitmen Departemen Kehutanan untuk pembangunan non–kehutanan.
- Dephut mengemban misi untuk mengelola hutan scr lestari dan memberi manfaat sebesar-besarnya utk kemakmuran rakyat.
- Revitalisasi peran dan posisi sektor kehutanan melalui keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan hutan secara lebih besar dan mengacu prinsip kelestarian, serta peningkatan investasi bidang kehutanan, sehingga sumberdaya hutan dapat kembali memberikan kontribusi yang nyata dalam pembangunan nasional.

DUKUNGAN PROGRAM AKSES DAN LINTAS SEKTOR

PROGRAM DUKUNGAN AKSES PAKET PEMBARUAN AGRARIA NASIONAL[1]

Harianto[2]
(PSP3-IPB)

Peranan Pertanian

Sektor pertanian (dalam arti luas) masih memegang peranan penting dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat Indonesia. Pertanian memiliki peranan dalam bentuk: (a) memberikan sumbangan yang masih nyata bagi produk domestik bruto, (b) menyediakan kesempatan kerja, (c) menghasilkan bahan pangan dan bahan baku primer bagi keperluan sektor lain, (d) menyumbang dan menghemat devisa, dan (e) sarana bagi pembentukan modal yang tidak saja penting bagi sektor pertanian sendiri, tetapi juga bagi sektor lainnya. Berbagai peranan sektor pertanian tersebut memang cenderung semakin menurun dengan semakin meningkatnya perekonomian. Pada tahun 1960 pangsa sektor pertanian dalam PDB adalah 54 persen dan terus menurun menjadi 14.5 persen di tahun 2005. Pada tahun 2005 tersebut sektor industri menyumbang PDB sebesar 28.1 persen dan sektor perdagangan menyumbang sebesar 15.7 persen, di mana pada tahun 1960 kedua sektor ini masing-masing menyumbang sebesar 8 persen dan 14 persen.

Peranan sektor pertanian yang semakin menyusut dalam pembentukan PDB ternyata tidak disertai dengan mengecilnya peranan dalam penyerapan tenaga kerja. Sektor pertanian sampai tahun 2005 masih menyerap sebesar 43.9 persen dari tenaga kerja yang bekerja. Apabila dibandingkan antara kecepatan penurunan pangsa pertanian dalam PDB dengan kecepatan penurunan penyerapan tenaga kerjanya, maka dapat diduga bahwa pendapatan relatif tenaga kerja yang bekerja di sektor pertanian cenderung semakin tertinggal dibandingkan sektor lain (industri, perdagangan, ataupun jasa).

Sektor pertanian merupakan penyedia pangan yang bernilai startegis bagi negara yang memiliki jumlah penduduk yang sangat besar. Sampai saat ini, bahan pangan utama rakyat Indonesia adalah beras. Partisipasi konsumsi beras di Indonesia masih di atas 95 persen dan dengan tingkat konsumsi masih di atas 120 kilogram per kapita per tahun. Sebagian besar kebutuhan beras dipenuhi dari produksi domestik. Beras yang bersumber

---

[1] Disampaikan pada Simposium Agraria Nasional Kedua, Makasar, 4 Desember 2006
[2] Staf Pengajar Departemen Agribisnis dan Kepala Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan - IPB

Sedangkan ada tuntutan lainnya yang juga penting, yaitu ketahanan fiskal dalam bentuk surplus yang harus semakin besar dalam pendapatan dan belanja negara agar pinjaman pemerintah mampu semakin dikurangi.

Berbagai upaya yang ditujukan untuk meningkatkan pendapatan petani ternyata menghadapi berbagai kendala. Sebagian besar petani Indonesia adalah petani berlahan sempit, buruh tani, ataupun petani semi-subsisten. Bagi petani yang masih memiliki ciri subsisten, maksimisasi pendapatan (keuntungan usahatani) sering bukan tujuan, sebaliknya tujuannya adalah meminimalkan resiko, baik resiko produksi maupun konsumsi. Kebijakan yang berupa insentif harga belum tentu efektif dalam mempengaruhi keputusan petani yang memiliki sifat subsisten. Hal yang sama dialami oleh kebijakan teknologi. Adopsi teknologi baru juga relatif lambat terjadi di kelompok petani subsisten.

Dari aspek sumber daya manusia, sektor pertanian juga lemah. Sebagai contohnya, pada tahun 2001 tenaga kerja nasional yang memiliki gelar sarjana adalah sebesar 4.7 persen dan untuk sektor pertanian hanya sebesar 0.3 persen. Sekitar 18 persen tenaga kerja pertanian memiliki pendidikan sekolah lanjutan tingkat atas (SLTA), sedangkan secara nasional besarannya adalah 34 persen. Keadaan tersebut tentunya berpengaruh terhadap kesejahteraan petani dimana dari seluruh penduduk miskin di Indonesia ada lebih dari 60 persen merupakan penduduk di sektor pertanian. Dengan demikian memang layak perhatian perlu diberikan lebih besar pada sektor ini mengingat besarnya masalah yang dihadapinya.

Dari uraian ringkas di atas dapatlah diambil pelajaran bahwa (a) sektor pertanian masih sangat penting bagi upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat, (b) kebijakan harga belum tentu merupakan jalan yang terbaik bagi peningkatan kesejahteraan, terutama dalam jangka panjang, dan (c) kemampuan pemerintah dalam melakukan intervensi sudah jauh berkurang. Kebijakan yang dapat mempengaruhi harga relatif memang jauh lebih mudah daripada mempengaruhi teknologi ataupun perbaikan kualitas pelayanan. Akibatnya saat komposisi produksi, impor ataupun ekspor produk pertanian telah berubah, produktivitas secara keseluruhan *mandeg*. Lebih jauh lagi, bagian atau pangsa yang diterima petani produsen dari nilai pasar bersih total output sering tetap rendah dan bahkan menurun.

Pilihan Strategi

Konflik antar kelas di negara-negara sedang berkembang (miskin) saat ini adalah bukan antara buruh dan kapital, bukan antara kepentingan nasional dan kepentingan asing, melainkan antara kelas pedesaan dan kelas perkotaan. Sektor pedesaan berisi kemiskinan terbanyak, sumberdaya murah terbanyak, sebaliknya sektor perkotaan memiliki artikulasi, organisasi, dan kekuasaan. Akibatnya kelas perkotaan dapat "memenangkan" sebagian besar persaingan jika dibandingkan "kemenangan" yang diperoleh pedesaan. Namun keadaan ini berakibat proses pembangunan menjadi lambat dan tidak adil. Lahan subur yang langka, yang dapat menghasilkan padi, jagung, kedele, dan sayuran bagi penduduk ternyata dipakai untuk pabrik, rumah, dan pertokoan yang hanya penduduk yang berpendapatan tinggi mampu memanfaatkannya. Investasi yang langka bukannya disalurkan dalam bentuk pompa air atau saluran irigasi, melainkan untuk membangun jalan di perkotaan. Alokasi sumberdaya, di perkotaan ataupun di pedesaan ataupun di antara keduanya mencerminkan prioritas urban daripada *equity* dan efisiensi.

Proses yang melahirkan kesenjangan kota-desa ini pada dasarnya tidak efisien. Sebagai contoh, pengaruh output yang dihasilkan dari investasi sebesar $1 yang telah dipilih secara cermat dua atau tiga kali lebih besar di pertanian daripada lainnya, namun kebijakan publik dan kekuatan pasar secara bersama-sama mendorong tabungan domestik dan dana luar negeri mengalir ke non-pertanian. Proses tersebut juga *inequitable*. Pendapatan per kapita mereka yang ada di pertanian dimulai jauh di bawah tingkat pendapatan sektor perekonomian lainnya, oleh sebab itu mereka yang ada di pertanian seharusnya memperoleh perhatian yang lebih besar. Kesalahan alokasi antar sektor melahirkan konflik yang tidak perlu antara efisiensi dan *equity*. Petani lahan sempit umumnya efisien dalam penggunaan lahan dan modal, sedangkan sektor konstruksi, industri, ataupun energi sering efisien jika skala besar atau intensif kapital. Sedangkan distribusi pendapatan di pertanian dan pedesaan ternyata lebih merata jika dibandingkan dengan di perkotaan. Dengan demikian konsentrasi pembangunan di perkotaan dan mengabaikan pertanian akan berakibat pada menyingkirnya sumberdaya bagi aktivitas-aktivitas yang dapat membantu atau yang menguntungkan penduduk miskin.

Pembangunan yang bias perkotaan juga melahirkan atau memperparah inefisiensi dan ketimpangan dalam sektor. Petani miskin menguasai lahan yang sempit dan tenaga kerja keluarga yang bekerja di bawah kapasitasnya. Petani lahan sempit cenderung mengkombinasikan (komplemen) setiap sumberdaya pembangunan yang diterimanya dengan tenaga kerja yang relatif lebih banyak daripada petani kaya berlahan luas. Dengan demikian petani miskin cenderung memperoleh manfaat atau output terbesar dari sumberdaya ekstra yang diberikan padanya.

Sedangkan petani kaya atau berlahan luas akan diuntungkan oleh kebijakan-kebijakan yang bias urban. Petani lahan luas memiliki surplus produk yang besar untuk dijual ke pasar (*marketable surplus*) dan menginvestasikan sebagaian terbesar sisa pendapatannya untuk mendukung investasi yang bersifat urban. Petani lahan luas ini juga yang memperoleh manfaat terbesar dari kredit berbiaya murah.

Distribusi pendapatan terjadi lebih merata di pedesaan jika dibandingkan di perkotaan. Sedangkan pendapatan dapat menciptakan kekuatan untuk mendistribusikan pendapatan ekstra. Oleh sebab itu, kebijakan yang berkonsentrasi pada peningkatan pendapatan di sektor perkotaan akan memperburuk kesenjangan (*inequality*) dalam dua cara yaitu aliran pendapatan dari desa ke kota dan dari daerah yang lebih merata ke daerah yang kurang merata. Dengan demikian pembangunan yang bias perkotaan menghasilkan tiga lipat ketidakmerataan (a) penduduk desa memulai dari kondisi yang lebih miskin daripada penduduk kota, (b) petani kaya berlahan luas yang mampu menangkap manfaat dan buka petani miskin berlahan sempit, dan (c) karena adanya ketidakmerataan kekuasaan dalam perkotaan, sumberdaya urban mengalir ke elit perkotaan.

Berdasarkan argumentasi di atas, pertanyaannya adalah seberapa jauh kebijakan bias perkotaan ini perlu digeser agar alokasi sumberdaya lebih menekankan pada pertanian dan pedesaan? Atau, adakah batas minimal alokasi sumberdaya yang seharusnya diperoleh pertanian dan pedesaan? Bukankah pembangunan itu sendiri mengandung implikasi bergeser dari pertanian dan menjauhi pedesaan?

Ada empat strategi pembangunan ekonomi yang dapat dikemukakan untuk memberikan landasan bagi jawaban dari pertanyaan-pertanyaan tersebut. Strategi pertama (S I) adalah membiarkan pertanian apa adanya, berikan sumberdaya sekedarnya,

kenakan pajak yang besar jika memungkinkan, hargai pangan dan bahan baku semurah mungkin untuk mendukung industrialisasi sebagai prioritas utama. Strategi pertama ini disusun dengan asumsi (a) pertumbuhan pertanian terjadi melalui perubahan teknologi yang cepat, (b) pertanian tidak memerlukan atau tidak mampu menyerap investasi, dan (c) petani kaya berlahan luas perlu diperas untuk memperoleh surplus.

Strategi kedua (S II) merupakan reaksi dari kelemahan S I. Berdasarkan S II pertanian tidak dapat diabaikan jika diinginkan penyediaan tenaga kerja, pangan, bahan baku, pasar, dan akumulasi simpanan yang dibutuhkan industri. Dengan demikian perlu alokasi sumberdaya yang besar ke pertanian yang menyediakan bahan baku dan pangan bagi tenaga kerja industri. Strategi ini yang banyak dianut oleh negara-negara sedang berkembang dalam kebijakan tertulisnya ataupun dalam praktek kebijakannya. Strategi kedua ini pada dasarnya masih bersifat bias urban, karena alokasi sumberdaya bagi pertanian ditujukan bukan untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi petani namun untuk menyediakan bahan baku dan pangan murah bagi pertumbuhan industri. Pembangunan pertanian dan pedesaan dengan demikian dimaksudkan bukan untuk penduduk yang hidup dan bekerja di dalamnya.

Pada strategi ketiga (S III), terjadi bergeseran argumentasi. Selama pemilikan sumberdaya di pertanian terkonsentrasi pada petani kaya berlahan luas, maka sumberdaya belum tentu dipergunakan dengan efisien dan produktif. Strategi S II menyatakan bahwa industrialisasi tidak akan dapat berjalan dengan efisien tanpa adanya pertumbuhan yang tinggi di pertanian dan pedesaan, tetapi pertumbuhan tersebut tidak akan mampu dicapai secara efisien dan *equitably* melalui ekstraksi surplus dengan segera. Dalam S III muncul kesadaran perlunya transformasi sektor pertanian dan pedesaan secara masal atau menyeluruh sebelum dilakukannya industrialisasi secara nyata.

Secara umum proses pembangunan akan menuju pada transformasi perekonomian yang dominan pertanian menuju pada dominasi sektor non-pertanian. Berbagai alasan dapat dikemukakan mengapa pada akhirnya perlu ada pergeseran struktur perekonomian dari pertanian ke non-pertanian. Pertanian pada akhirnya dibatasi oleh daya dukung lahan dan pasar produk pertanian. Turunnya peranan pertanian secara relatif merupakan sesuatu yang tak terhindarkan, karena (a) meningkatnya spesialisasi dalam produksi, yang mengakibatkan adanya transfer pekerjaan non-pertanian dari rumahtangga pertanian ke

daerah urban, (b) elastisitas pendapatan yang relatif rendah dari permintaan akan produk-produk pertanian di bandingkan produk non-pertanian pada kondisi pendapatan yang meningkat, dan (c) biaya transport yang tinggi untuk berbagai produk pertanian menghalangi adanya spesialisasi yang sangat lanjut pada produksi pertanian. Dengan demikian sulit mengharapkan adanya pencapaian standard hidup yang tinggi tanpa adanya pergeseran yang berarti menuju aktivitas-aktivitas non-pertanian.

Proses pembelajaran untuk menuju industrialisasi memerlukan waktu yang panjang, namun bukan berarti diperlukan upaya-upaya yang bersifat "lompatan" dalam pembangunan agar proses dapat dipercepat. Strategi terbaik adalah mengutamakan pada pembangunan pertanian dan pedesaan yang masih memberikan *high yielding* yang didukung oleh industri penyokong secara selektif. Industrialisasi yang dilakukan dengan cepat dan dalam spektrum yang luas akan mengalami hambatan secara internal dalam bentuk kebutuhan akan *wage goods* dan kapasitas pembentukan modal yang hanya dapat dilakukan oleh sektor pertanian dan pedesaan yang telah berkembang. Ringkasnya, jika Indonesia menginginkan industrialisasi maka harus bersedia terlebih dahulu membangun pertaniannya.

Bagaimana strategi pembangunan pertanian yang tepat untuk dikuti? Ada tiga alternatif strategi pembangunan pertanian yang dapat dipilih. Strategi pembangunan pertanian yang pertama adalah membiarkan kekuatan-kekuatan ekonomi pasar menentukan arah pembangunan. Peranan yang dapat dilakukan oleh pemerintah adalah menciptakan pasar yang dapat berfungsi dengan efisien. Strategi ini dilandaskan pada asumsi bahwa dalam jangka panjang harga produk pertanian primer cenderung menurun akibat kemajuan teknologi. Peranan sektor pertanian akan menurun secara proporsional pada sisi output dan menurun secara absolut dalam penyerapan tenaga kerja. Strategi ini selaras dengan pandangan bahwa ekonomi yang terbuka akan menunjukkan kinerja yang lebih baik jika dibandingkan dengan perekonomian yang tertutup.

Strategi kedua pembangunan pertanian lebih menekankan perlunya keterlibatan pemerintah yang besar dalam pembangunan. Keterlibatan pemerintah diperlukan sejak dari perancangan strategis sampai pada implementasinya. Strategi pembangunan pertanian yang kedua ini berbeda sekali dengan strategi yang pertama. Tujuan pembangunan pertanian dapat dicapai melalui interaksi berbagai kekuatan atau strategi,

yaitu: percepatan pertumbuhan di sektor pertanian, produksi *wage goods*, strategi strukturisasi permintaan yang mengarah pada barang atau jasa yang bersifat intensif tenaga kerja, meningkatkan kesempatan kerja, dan meningkatkan permintaan efektif penduduk berpendapatan rendah. Strategi yang saling berkaitan tersebut harus diarahkan oleh perencanaan pemerintah. Ada tiga elemen kunci keberhasilan strategi pembangunan pertanian yang kedua ini, yaitu (a) investasi yang besar di pembangunan sumberdaya manusia, terutama di pedesaan, (b) penciptaan struktur organisasi pedesaan yang mampu memberikan layanan pada petani sekaligus sebagai sarana penyampaian aspirasi petani, dan (c) investasi yang besar pada perubahan teknologi yang sesuai bagi petani skala kecil, sehingga mampu meningkatkan produktivitas pertanian dan pendapatan masyarakat desa secara simultan.

Strategi pembangunan pertanian yang ketiga berada di antara strategi pertama dan strategi kedua. Intervensi kebijakan pemerintah mungkin diperlukan untuk mempengaruhi hasil akhir. Namun intervensi tersebut memanfaatkan pasar dan sektor private sebagai kendaraannya. Strategi pembangunan pertanian ketiga ini disusun dengan kesadaran bahwa memang ada "kegagalan pasar" di samping juga ada "gegagalan pemerintah" dalam implementasi aktivitas-aktivitas ekonomi. Strategi pembangunan pertanian yang ketiga ini memerlukan pengetahuan yang jelas tentang interaksi antara sektor publik dan sektor private. Faktor-faktor yang dibutuhkan " *to get agriculture moving*" antara lain adalah kombinasi antara teknologi dan sumberdaya yang tepat, kelembagaan pedesaan yang fleksibel, dan orientasi pasar yang memungkinkan petani memperoleh imbalan yang memadai dari upaya yang telah dikeluarkannya.

Dukungan Akses Paket PPAN

Tujuan pembangunan pertanian pada dasarnya diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan petani dan keluarganya. Kesejahteraan petani dapat ditingkatkan apabila hasil produksi per tenaga kerja yang bekerja di sektor ini meningkat. Hasil produksi per tenaga kerja ini dipengaruhi oleh dua faktor utama, yaitu luas lahan yang diusahakan per tenaga kerja dan hasil produksi per satuan luas lahan yang diusahakan. Secara ringkas dan sederhana, upaya untuk meningkatkan hasil produksi per satuan tenaga kerja yang ada di pertanian dapat digambarkan dengan rumus sebagai berikut:

$$Y/L = A/L \times Y/A$$

di mana Y adalah jumlah produksi, L adalah jumlah tenaga kerja pertanian, dan A adalah luas area atau lahan yang diusahakan. Dari rumusan tersebut terlihat bahwa semakin besar luas lahan yang diusahakan per pekerja di pertanian dan semakin tinggi hasil produksi per satuan luas lahan yang diusahakan, maka semakin tinggi hasil produksi per satuan tenaga kerja di pertanian.

Untuk meningkatkan penguasaan petani terhadap aset produktif, maka perlu dilakukan agenda yang mampu mengurangi tekanan tenaga kerja pada sektor pertanian ataupun memperbesar kapasitas produktif pertanian. Untuk itu agenda ke depan yang perlu dilakukan adalah:

1. Secara konsisten melaksanakan reforma agraria yang memungkinkan petani dapat memperoleh akses yang lebih luas terhadap sumberdaya lahan dan sumberdaya pertanian lainnya.
2. Memperluas kesempatan kerja di luar usahatani, melalui peningkatan industri pedesaan yang berbasiskan sumberdaya lokal serta pengembangan industri yang mampu menyerap kelebihan tenaga kerja sektor pertanian. Itulah sebabnya keberhasilan pembangunan pertanian tidak dapat dilepaskan dari pembangunan pedesaan dalam arti luas.
3. Memperbaiki akses petani terhadap sumber-sumber pembiayaan untuk investasi dan modal kerja.
4. Memperbaiki prasarana dan sarana pertanian dan pedesaan yang memungkinkan lahan-lahan yang selama ini tidak produktif (terbengkalai) dapat diusahakan oleh petani.
5. Meningkatkan pendidikan dan kesehatan anggota rumah-tangga petani, sehingga keluarga tani mampu mengadopsi teknologi yang lebih menguntungkan, dan mampu memperoleh kesempatan yang lebih luas untuk berkompetisi dan memperoleh pendapatan dari luar usahatani ataupun luar pertanian.
6. Mendorong dan meningkatkan pembangunan industri yang berbasiskan sumberdaya alam. Industri yang dibangun hendaknya memberikan prioritas terhadap industri yang mampu memberikan nilai tambah terhadap produk primer

yang dihasilkan pertanian, yang mampu menyerap tenaga kerja di pedesaan, dan yang mampu mengurangi kesenjangan kesejahteraan antar daerah atau wilayah.

Sedangkan peningkatan nilai produk dari setiap satuan aset yang digunakan dapat ditempuh dengan perbaikan produktivitas, perbaikan kualitas, dan peningkatan harga per satuan produk yang diterima petani. Agenda yang dapat dilakukan adalah:

7. Memperbaiki dan meningkatkan teknologi di setiap tahapan produksi, yang memungkinkan peningkatan kuantitas dan kualitas produksi per satuan aset ataupun per satuan tenaga kerja.
8. Memperkuat kelembagaan yang memungkinkan adanya transfer teknologi dengan benar dan cepat.
9. Memperbaiki kualitas dan meningkatkan kuantitas ketersediaan sarana produksi pertanian.
10. Memperbaiki dan meningkatkan akses petani terhadap sarana produksi pertanian dan terhadap sumber pembiayaan.
11. Meningkatkan kualitas dan kuantitas infrastruktur pertanian dan pedesaan.
12. Mengurangi resiko harga yang dihadapi petani, baik harga *output* maupun *input*, pertanian melalui kebijakan yang tepat.
13. Meningkatkan pendidikan dan kesehatan bagi petani sehingga petani mampu memanfaatkan peluang-peluang yang memungkinkan untuk meningkatkan nilai produksi per satuan aset yang diusahakannya.
14. Menghapuskan berbagai pungutan yang membebani produk pertanian, terutama pungutan liar ataupun yang menurunkan daya saing.
15. Meningkatkan kerjasama antar daerah otonom dalam mengelola sumberdaya.
16. Melindungi petani dari persaingan yang tidak sehat dan tidak adil.

Berbagai program dan kebijakan tersebut akan sulit memperoleh hasil yang [redacted] apabila lingkungan ekonomi yang bersifat makro tidak mendukung. [redacted] moneter (nilai tukar, suku bunga, maupun inflasi) dan kebijakan fiskal (pajak, [redacted] maupun subsidi) perlu memperhitungkan dampaknya bagi pembangunan pertanian [redacted] pedesaan.

Upaya peningkatan kesejahteraan petani sering menghadapi berbagai kendala. Tinggi-rendahnya harga yang diterima petani bagi produk yang dihasilkannya ataupun harga yang harus dibayar petani bagi sarana produksi yang dibutuhkannya ternyata tidak sepenuhnya ditentukan oleh kondisi permintaan dan penawaran. Praktek-prektek monopolistik (monopsonistik) maupun olipolistik (oligopsonistik) sering muncul di sektor pertanian dan pedesaan. Apabila pasar tidak dapat diandalkan untuk menjadi alat yang baik bagi alokasi sumberdaya yang efisien dan adil, maka diperlukan kebijakan-kebijakan yang bersifat kelembagaan. Proses pembangunan dan pengambilan keputusan yang lebih bersifat partisipatif akan dapat mengurangi permasalahan yang muncul dari kebijakan yang bersifat kelembagaan.

Penutup

Program pembaruan agraria dimaksudkan agar petani, terutama petani miskin, dapat memperoleh akses yang lebih besar terhadap sumberdaya lahan dan sumberdaya pertanian lainnya. Keberhasilan PPAN tentunya akan berdampak positif bagi pengurangan kemiskinan, pembukaan lapangan kerja, dan pertumbuhan ekonomi. Sebagai penutup perlu direnungkan apa yang telah dikatakan oleh Theodore W. Schultz (1978):

"The unrealized economic potential of agriculture in many low-income countries is large. The technological possibilities have become increasingly more favorable, but the economic opportunities that are required for farmers in these countries to realize this potential are far from favorable."

Pembangunan pertanian yang memihak pada si miskin tidak akan banyak artinya apabila faktor-faktor lain di luar pertanian tidak mendukung upaya tersebut. Hambatan yang dihadapi untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk di pertanian tidak saja dapat dikenakan pada sektor pertanian itu sendiri, tetapi hambatan dapat datang dari sektor lain dimana kebijakan ekonomi yang lebih luas. Lingkungan ekonomi dan sosial yang berlingkup nasional belum tentu selaras dengan upaya-upaya pengurangan kemiskinan di pertanian.

PROGRAM DUKUNGAN AKSES
PAKET PEMBARUAN AGRARIA NASIONAL

•Harianto
•PSP3-IPB

Peran Pertanian

- Menyumbang pada PDB
- Menyediakan kesempatan kerja
- Menghasilkan pangan dan bahan baku
- Menghasilkan devisa
- Pembentukan modal

Th 1960: 54 % PDB

Th 2005: 14.5 % PDB ; tetapi 43.9 % tenaga kerja

Masalah

- Dilema kebijakan
- Kemampuan fiskal pemerintah menurun
- Tututan pembangunan meningkat
- Memburuknya fasilitas fisik pertanian
- SDM lemah
- Alih fungsi lahan meningkat
- Petani lahan sempit dan buruh tani naik
- Teknologi *mandeg*

Bias Kebijakan

- Kebijakan mikro: pajak, tarif, subsidi, pengeluaran pemerintah
- Kebijakan makro: nilai tukar, suku bunga, dan inflasi

Bias Urban dan Industri

Hasilnya: kesenjangan kesejahteraan

Strategi Pembangunan

- Ekonomi pasar menentukan arah
- Keterlibatan pemerintah yang besar
- Kombinasi ekonomi pasar dan intervensi pemerintah

To get agriculture moving

1. *Teknologi*
2. *SDM*
3. *Kelembagaan*

Dukungan Akses PPN

- Tujuan: kesejahteraan keluarga tani
- $$Y/L = A/L \times Y/A$$
- Y – nilai (jumlah) produksi
- L – jumlah tenaga kerja
- A – luas lahan yang diusahakan

A/L (Penguasaan Lahan)

- Reforma agraria
- Kesempatan kerja di luar usahatani
- Akses terhadap pembiayaan investasi
- Perbaikan sarana pertanian
- Pendidikan dan kesehatan
- Industri berbasis sumberdaya alam

Y/A (Produktivitas)

- Teknologi (kuantitas dan kualitas)
- Kelembagaan transfer teknologi
- Akses terhadap sarana produksi
- Akses pembiayaan modal kerja
- Infrastruktur pertanian dan pedesaan
- Mengurangi resiko harga output dan input
- Pendidikan dan kesehatan
- Menghapus ekonomi biaya tinggi/pungutan
- Kerjasama antar daerah otonom

Dukungan Kebijakan

- Kebijakan makro
- Kebijakan fiskal
- Kebijakan lintas sektor
- Kebijakan sektor

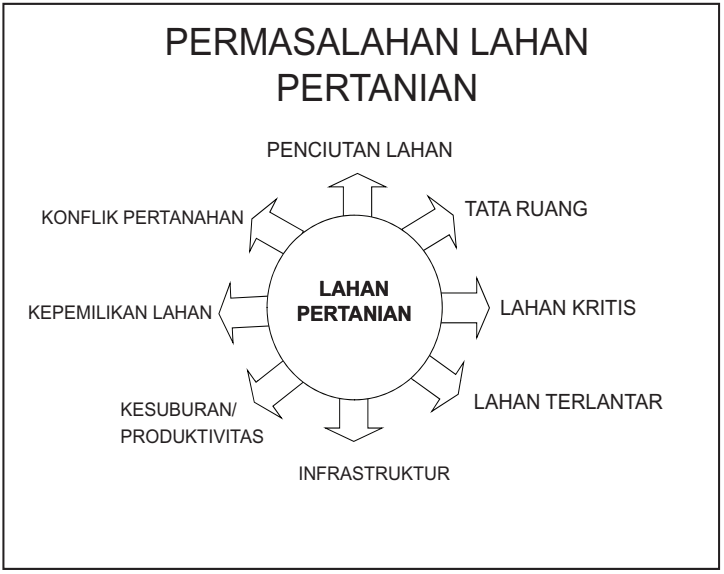
Perlu memperhitungkan dampaknya terhadap pembangunan pertanian dan pedesaan

TERIMA KASIH

Kebijakan Pemanfaatan Lahan Sebagai Bagian Pelaksanaan Pogram Pembaruan Agraria Nasional

Oleh:
Dr. Suhartanto
Direktur Pengelolaan Lahan Departemen Pertanian RI

Disampaikan Pada Simposium Agraria Nasional Kedua
Makassar, 4 Desember 2006



*) Dr. Suhartanto, Direktur Pengelolaan Lahan Departemen Pertanian RI.

MASALAHAN
LAHAN PERTANIAN

- Luas Pemilikan Lahan Petani Sempit, Sehingga Sulit Untuk Menyangga Kehidupan Keluarga Tani
- Produktivitas Lahan Menurun Akibat Intensifikasi Berlebihan dan Penggunaan Pupuk Kimia Secara Terus Menerus
- Alih Fungsi Lahan Produktif ke Industri Akibat Kebijakan
- Belum Optimalnya Implementasi Pemetaan Komoditas Terkait dengan Agroekosistem Lahan
- Masih Banyak Lahan Tidur

SOLUSI

- Pembangunan Agroindustri di Pedesaan dalam Upaya Merasionalisasi Jumlah Petani Dengan Lahan yang Ekonomis
- Penggalakkan Sistem Pertanian Yang Berbasis pada Konservasi Lahan
- Dikembangkan Sistem Pertanian Ramah Lingkungan (Organik)
- Perencanaan dan Implementasi RTRW yang Konsisten
- Pemanfaatan Lahan Tidur untuk Pemberdayaan Masyarakat

MASALAH
KEPEMILIKAN TANAH

- Persengketaan Tanah Rakyat dengan Pengusaha dan Pemerintah
- Banyak Lahan Petani yang Belum Bersertifikat (Biaya Mahal dan Sulit)
- Sistem Pewarisan Tanah
- Banyak Petani yang Tidak Punya Lahan

SOLUSI

- Reforma Agraria Berpihak Pada Petani (Rakyat), Mudah dan Murahnya Sertifikasi Tanah
- Mendorong Tumbuhnya LSM Pertanian dan Peran Advokasinya Untuk Petani
- Penumbuhan Kesadaran Petani Terhadap Hak-hak Petani melalui Pembinaan yang Berkelanjutan

KEBIJAKAN PENGELOLAAN LAHAN

No	Sasaran	Kebijakan
1.	Terkendalinya laju alih fungsi lahan.	• Penyusunan bahan legislasi dan regulasi di bidang pengendalian alih fungsi lahan. • Perlindungan kawasan pertanian produktif. • Pensertipikatan tanah petani. • Pemberian insentif dan disinsentif.
2.	Meningkatnya luas areal pertanian pada kawasan tanaman pangan, hortikultura, perkebunan dan peternakan.	• Perluasan areal pertanian yang ditempuh melalui penambahan baku lahan / kawasan dan peningkatan intensitas pertanaman • Pendayagunaan lahan bukaan baru.
3.	Terwujudnya pendayagunaan lahan pertanian terlantar.	• Peningkatan partisipasi masyarakat dalam pendayagunaan lahan pertanian. • Fasilitasi penanganan lahan terlantar.
4.	Tercapainya konservasi dan rehabilitasi lahan pertanian.	• Perbaikan kondisi sosial ekonomi petani di lahan kritis (potensial, semikritis, kritis) • Peningkatan partisipasi masyarakat dalam usaha tani konservasi lahan. • Fasilitasi upaya konservasi lahan melalui unit-unit percontohan.

1. Kaitan antara Revitalisasi Pertanian dan Perdesaan (RPPK) dengan Pelaksanaan Pembaruan Agraria

REVITALISASI PERTANIAN

Strategi dan Kebijakan Pendayagunaan Sumberdaya Lahan Pertanian

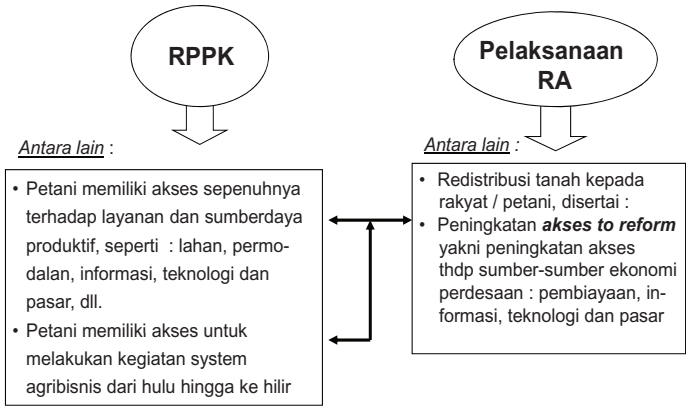
a. Masalah :
- Sempitnya lahan pertanian per kapita penduduk (360 m^2/kapita).
- Petani gurem makin bertambah, dengan luas lahan garapan < 0,5 ha/KK.
- Cepatnya laju konversi lahan pertanian ke non pertanian.
- Tidak amannya status penguasaan (land tenure).

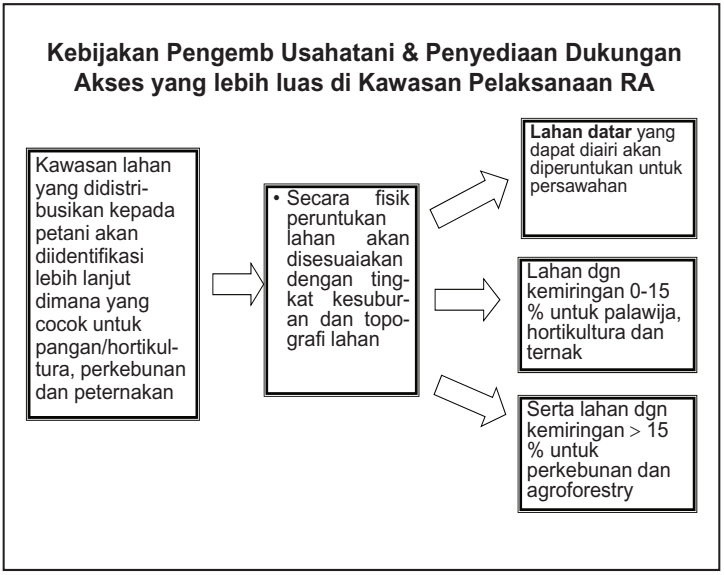
b. Peluang :
- Terdapat potensi 32 juta ha lahan untuk dijadikan lahan pertanian
- Pembukaan lahan pertanian, melalui: pemanfaatan lahan baru. Dalam upaya perluasan lahan pertanian **perlu : upaya keagrariaan**, sosial-ekonomi dan teknis, mengingat lahan tsb diklaim sebagai kawasan hutan, HGU, milik adat/ hak ulayat, atau pribadi

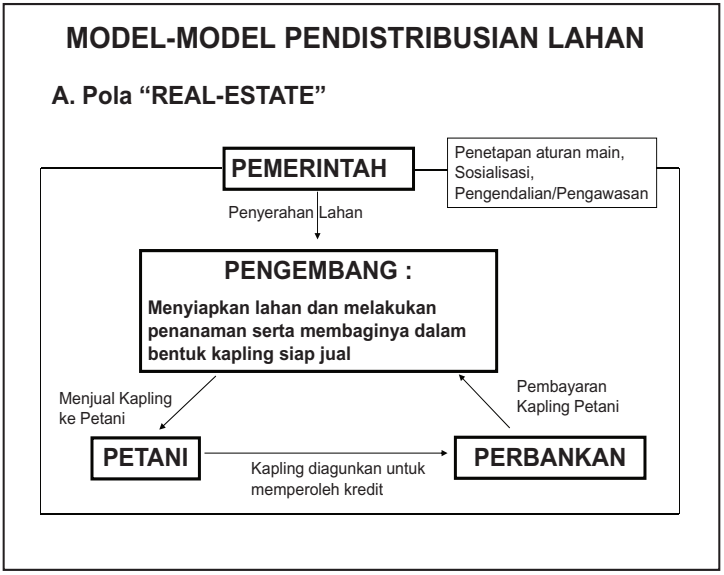
C. **Upaya percepatan Revitalisasi Pertanian, al. melalui :**
- kompensasi konversi lahan sawah
- pembukaan lahan pertanian baru
- penciptaan suasana yang kondusif untuk agroindustri pedesaan

d. Program pembukaan lahan pertanian 5 (lima) tahun kedepan diarahkan melalui :
- pemanfaatan lahan terlantar (lahan alang-alang dan semak belukar) di 13 propinsi
- pengendalian konversi lahan sawah
- perluasan areal sawah di luar Pulau Jawa
- perluasan areal pertanian lahan kering
- peningkatan luas penguasaan lahan pertanian **melalui pendekatan keagrariaan**
- penguatan kelembagaan yang kondusif untuk menunjang agroindustri pedesaan

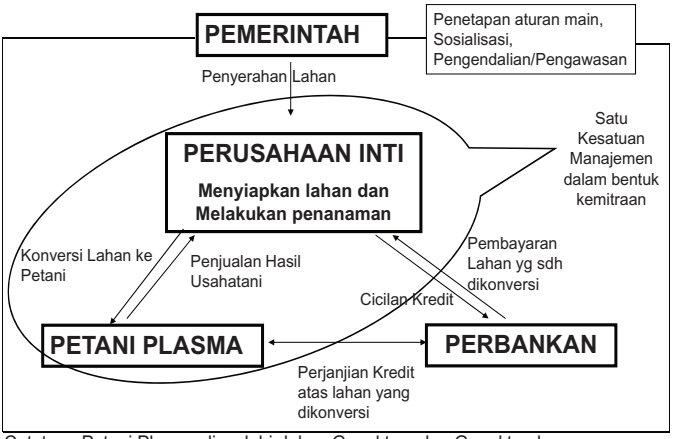
- Pengertian Pembaruan Agraria/ *Land Reform* berdasarkan TAP.MPR-RI Nomor: 9/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam, *pasal* 2 : "*Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali pengusahaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia*".
- Program *Land Reform* pada dasarnya tidak hanya program redistribusi tanah kepada rakyat tetapi harus didukung dengan program **peningkatan akses *to reform*** yakni peningkatan akses rakyat setelah menerima redistribusi tanah, terhadap sumber-sumber ekonomi di perdesaan (misal : permodalan, infra-struktur, akses trasportasi, akses pasar dll.)




Kebijakan Pengemb Usahatani & Penyediaan Dukungan Akses yang lebih luas di Kawasan Pelaksanaan RA
Kawasan lahan yang didistri-busikan kepada petani akan diidentifikasi lebih lanjut dimana yang cocok untuk pangan/hortikul-tura, perkebunan dan peternakan
• Secara fisik peruntukan lahan akan disesuaiakan dengan ting-kat kesubur-an dan topo-grafi lahan
Lahan datar yang dapat diairi akan diperuntukan untuk persawahan
Lahan dgn kemiringan 0-15 % untuk palawija, hortikultura dan ternak
Serta lahan dgn kemiringan > 15 % untuk perkebunan dan agroforestry

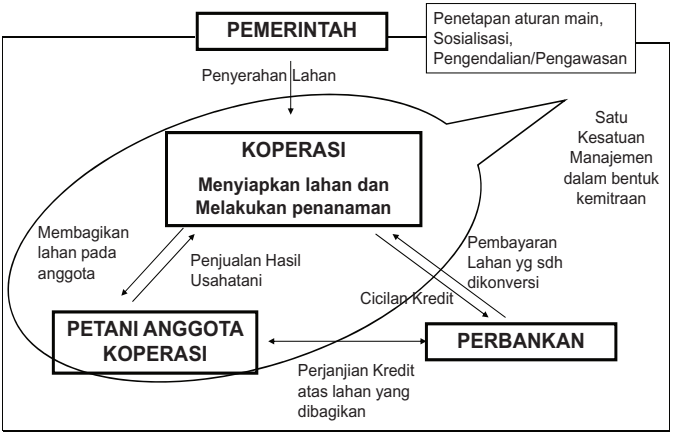

MODEL-MODEL PENDISTRIBUSIAN LAHAN
A. Pola "REAL-ESTATE"
PEMERINTAH
Penetapan aturan main, Sosialisasi, Pengendalian/Pengawasan
Penyerahan Lahan
PENGEMBANG :
Menyiapkan lahan dan melakukan penanaman serta membaginya dalam bentuk kapling siap jual
Menjual Kapling ke Petani
Pembayaran Kapling Petani
PETANI
Kapling diagunkan untuk memperoleh kredit
PERBANKAN

B. Pola INTI-PLASMA/KEMITRAAN

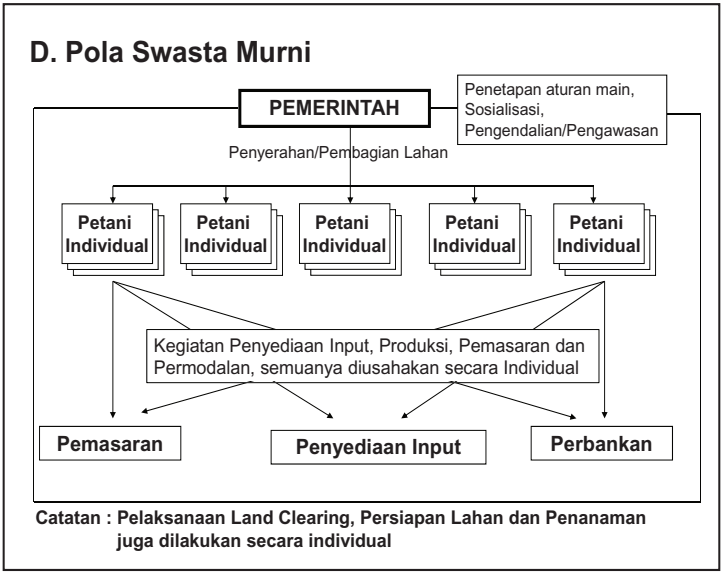


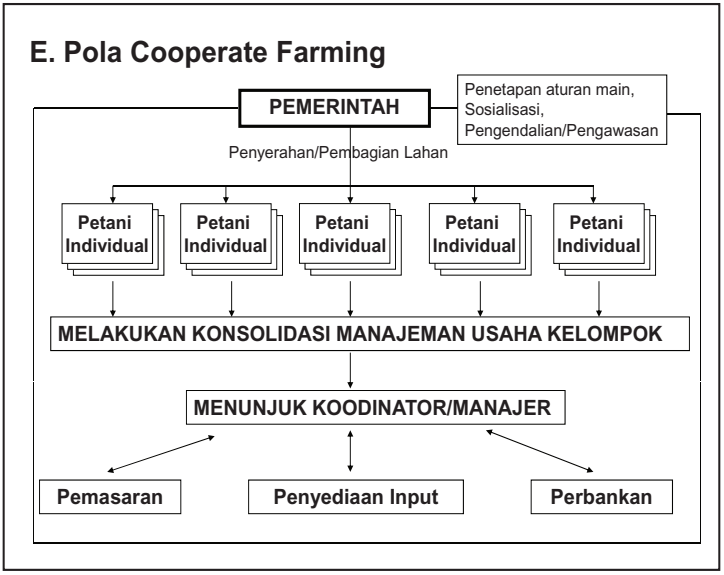
Catatan : Petani Plasma diwadahi dalam Gapoktan, dan Gapoktan harus secara bertahap dapat memiliki perusahaan inti

C. Pola KOPERASI

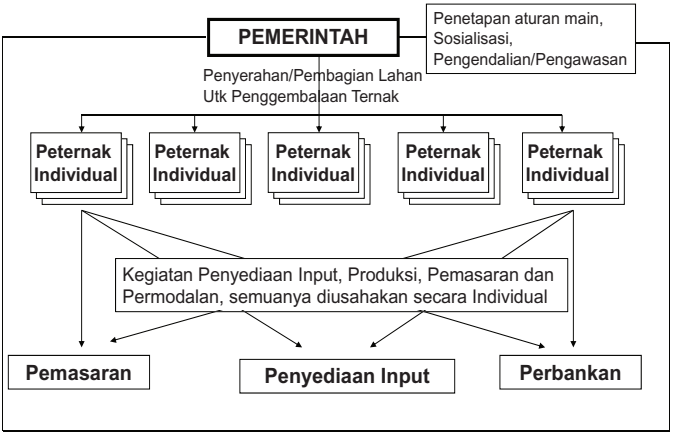


Catatan : Semua lahan anggota, dikonsolidasikan dalam satu manajemen skala usaha, dimana anggota koperasi bekerja di lahannya sebagai tenaga kerja yang dibayar koperasi


D. Pola Swasta Murni
PEMERINTAH
Penetapan aturan main, Sosialisasi, Pengendalian/Pengawasan
Penyerahan/Pembagian Lahan
Petani Individual
Petani Individual
Petani Individual
Petani Individual
Petani Individual
Kegiatan Penyediaan Input, Produksi, Pemasaran dan Permodalan, semuanya diusahakan secara Individual
Pemasaran
Penyediaan Input
Perbankan
Catatan : Pelaksanaan Land Clearing, Persiapan Lahan dan Penanaman juga dilakukan secara individual


E. Pola Cooperate Farming
PEMERINTAH
Penetapan aturan main, Sosialisasi, Pengendalian/Pengawasan
Penyerahan/Pembagian Lahan
Petani Individual
Petani Individual
Petani Individual
Petani Individual
Petani Individual
MELAKUKAN KONSOLIDASI MANAJEMAN USAHA KELOMPOK
MENUNJUK KOODINATOR/MANAJER
Pemasaran
Penyediaan Input
Perbankan

F. Pola Penggembalaan Ternak



Catatan : Pelaksanaan Land Clearing, Persiapan Lahan dan Penanaman juga dilakukan secara individual

Kebijakan dalam memperkuat hak dan kapasitas petani di kawasan Pelaksanaan Pembaruan Agraria

Masalah Kondisi Petani

- Jumlahnya Sangat Besar, 25 Juta Kk Tani, 20 Juta Berlahan, 5 Juta Buruh Tani
- Pendidikan Formal Rendah
- Rendahnya Regenerasi Petani
- Pekerja Keras
- Miskin
- Bekerja Tidak Efisien
- Teknologi Rendah
- Produktivitas/kk Rendah

Solusi

- Sistem PendidikanRendah-menengah Berbasis Kompetensi Daerah
- Sekolah Lapang Berbasis Teknologi Tepat Guna (Best Practices)
- Dukungan Sistem Insentif Dalam Implementasi Produksi Komoditas Unggulan Wilayah (Daerah)

Masalah Mentalitas Petani

- Petani Lemah Dalam Memperjuangkan Haknya
- Lemahnya Kewirausahaan
- Masih Percaya Mitos
- Moral Hazard

SOLUSI

- Sistem Pendidikan Rendah-menengah Berbasis Kompetensi Daerah
- Sekolah Lapang Berbasis Teknologi Tepat Guna (Best Practices)
- Penumbuhan Kesadaran Petani Terhadap Hak-hak Petani Melalui Pembinaan yang Berkelanjutan
- Penggalakan Sistem Alih Teknologi Melalui Pendampingan, Diklat Lapangan Bagi Petani
- Pembinaan Motivasi, Etos dan Wawasan Kewirausahaan

Kebijakan Deptan terkait tata guna dan konsolidasi pertanian, Melindungi kawasan pertanian penghasil komoditas khusus, mengembangkan kawasan pertanain abadi

STRATEGI PENGENDALIAN DAN PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN

1. Memperkecil peluang terjadinya konversi:
   - Mengembangkan pajak lahan progresif
   - Meningkatkan efisiensi kebutuhan lahan non-pertanian sehingga mengurangi lahan terlantar
   - Mengembangkan prinsip hemat lahan untuk industri, perumahan dan perdagangan (misalnya rusun)
2. Mengendalikan kegiatan konversi:
   - Membatasi konversi lahan pertanian yang produktif, menyerap tenaga kerja dan memiliki fungsi lingkungan
   - Mengarahkan konversi pada lahan kurang produktif
   - Membatasi luas konversi dengan mengacu pada penyediaan pangan mandiri di Kabupaten/Kota
   - Menetapkan Kawasan Pangan Abadi dengan insentif bagi pemilik lahan dan Pemda setempat

STRATEGI PENGENDALIAN DAN PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN

3. Instrumen pengendalian konversi:
   - Instrumen yuridis: peraturan perundang-undangan yang mengikat dengan sanksi yang sesuai
   - Instrumen insentif dan disinsentif bagi pemilik lahan dan Pemda setempat
   - Pengalokasian dana dekonsentrasi untuk merangsang Pemda melindungi lahan pertanian, terutama sawah
   - Instrumen RTRW dan perizinan lokasi

KEBIJAKAN PRIORITAS PENGENDALIAN KONVERSI

1. Menyusun peraturan perundang-undangan perlindungan lahan pertanian produktif (PP, Perpres maupun UU)
2. Menetapkan zonasi tanah-lahan pertanian yang dilindungi (Keppres)
3. Menetapkan bentuk insentif dan disinsentif terhadap pemilik lahan dan Pemerintah Daerah setempat
4. Mengintegrasikan ketiga ketentuan tersebut dalam RTRW Nasional, Propinsi dan Kabupaten/Kota
5. Membentuk Komisi Pengendali Lahan Sawah tingkat nasional, propinsi dan kabupaten/kota, dengan keputusan kepala daerah yang bersangkutan.

PERANAN DEPTAN DALAM PENGENDALIAN ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN

1. Melakukan kajian penyusunan naskah akademis RUU Lahan Pertanian Abadi
2. Pemberdayaan Petani: Penguatan Hak Atas Tanah (Sertipikasi Lahan Pertanian TA. 2006 sebanyak 47.000 bidang dan rencana TA. 2007 ± 38.000 bidang)
3. Mendorong Pemda dalam menetapkan Perda tentang pengendalian alih fungsi lahan pertanian, *misalnya* Perda tentang RTRW Prop. Jateng yang menetapkan kriteria lahan pertanian sawah utama, dapat dikonversi dgn syarat dan sawah dapat dikonversi, sesuai matriks sebagai berikut :

Lanjutan Peranan Deptan ….

4. Melakukan Reforma Agraria untuk meningkatkan akses petani terhadap lahan dan air serta meningkatkan rasio luas lahan pertanian per kapita
5. Sebagai anggota BKTRN (Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional), melakukan pengendalian rencana perubahan RTRW (RTRW Prop/Kab/Kota) yang berpotensi terjadinya alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian

RANCANGAN UMUM PERLUASAN LAHAN PERTANIAN

DEPARTEMEN PERTANIAN

2006

I. LATAR BELAKANG

Penguasaan lahan sempit dan tidak merata:

- Sawah: Jawa 0.3 ha/KK dan Luar Jawa 0.4 ha/KK
- Lahan kering: Jawa 0.5 ha/KK dan Luar Jawa 2.0 ha/KK
- Jawa hanya 7 % dari total areal Indonesia, tetapi menampung 59 % total penduduk Indonesia.

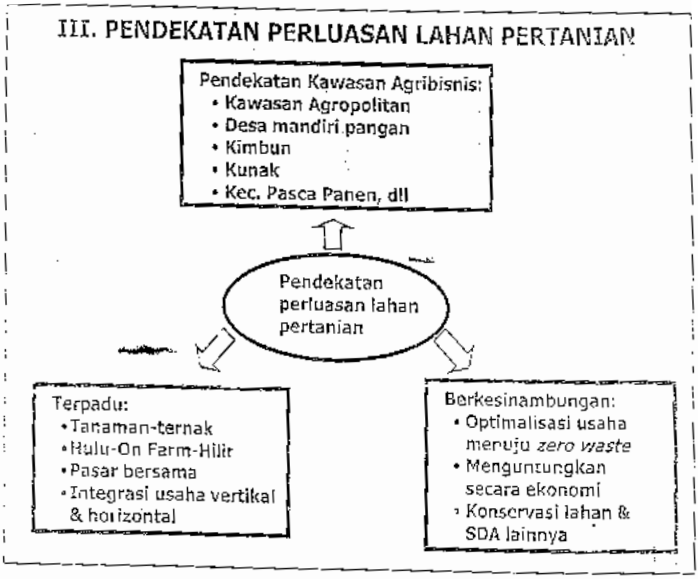
Comparative advantage sektor pertanian tinggi:

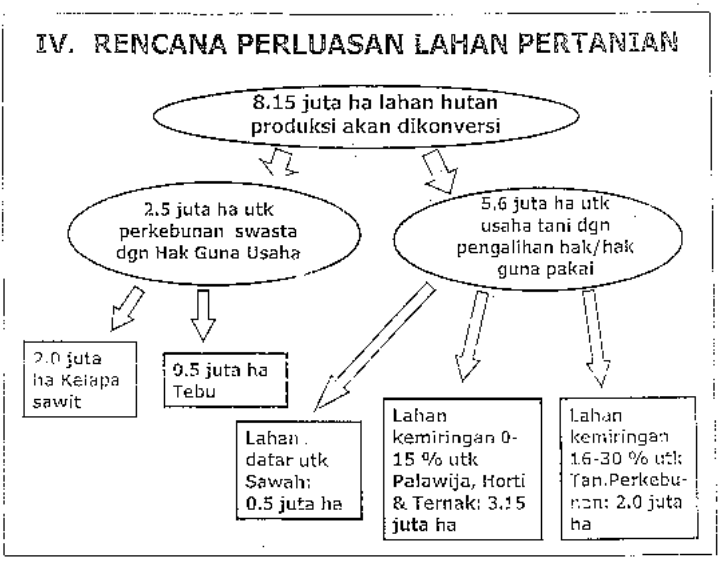
- Posisi geografis Indonesia
- Iklim tropis
- SDM pertanian banyak dan membudaya

Perlu redistribusi lahan:

- Mengurangi kemiskinan
- Menekan kesenjangan sosial
- Penyebaran penduduk

II. PROSPEK AKTIVITAS EKONOMI BERBASIS KOMODITAS PERTANIAN
BASIS KOMODITAS
PERKEBUNAN
• Industri oleo kimia
• Industri bio-fuel
• Ekspor produk olahan perkebunan
PANGAN
• Industri pangan olahan
• Industri pakan
• Pemenuhan pangan berkualitas
HORTIKULTURA
• Industri kosmetik
• Industri pangan olahan
• Industri estetika
• Subtitusi impor
PETERNAKAN
• Industri kulit
• Ekspor olahan ternak
• Industri makanan
• Swasembada daging
PROSPEK EKONOMI


III. PENDEKATAN PERLUASAN LAHAN PERTANIAN
Pendekatan Kawasan Agribisnis:
• Kawasan Agropolitan
• Desa mandiri pangan
• Kimbun
• Kunak
• Kec. Pasca Panen, dll
Pendekatan perluasan lahan pertanian
Terpadu:
• Tanaman-ternak
• Hulu-On Farm-Hilir
• Pasar bersama
• Integrasi usaha vertikal & horizontal
Berkesinambungan:
• Optimalisasi usaha menuju zero waste
• Menguntungkan secara ekonomi
• Konservasi lahan & SDA lainnya



IV.A. Perkiraan Distribusi Lahan dan Jumlah KK Petani Terlibat

No	Peruntukkan	Unit	Luas lahan (ha)	Jumlah KK petani
1.	Perkebunan			
	1. Kelapa sawit	HGU Swasta	2,0 juta	400.000*)
	2. Tebu	HGU Swasta	0,5 juta	100.000*)
	3. Karet, Kakao, Jarak Pagar	4 ha/petani	2,0 juta	500.000
2.	Tanaman pangan	4 ha/petani	3,15 juta	812.500
3.	Hortikultura	2.5 ha/petani	0,4 juta	160.000
4.	Pd.Pengembalaan	5 ha/petani	0.1 juta	20.000
	TOTAL		8,15 juta	1.992.500

*) Aktivitas berburuh diperkebunan swasta

IV. B. TARGET PERLUASAN LAHAN PER TAHUN DAN KEBUTUHAN BIAYA

Sub Sektor	Komoditas	Target Perluasan Tahun Ke (ribu Ha)					Total Perluasan (ribu Ha)	Biaya/Ha (ribu Rp)	Total Biaya*) (milyar Rp)
		1	2	3	4.....9	10			
Perkebunan	Sawit	200	200	200	1.200	200	2.000	21.000	42.000
	Tebu	50	50	50	300	50	500	20.000	10.000
	Karet	50	50	50	300	50	500	19.000	9.500
	Kakao	50	50	50	300	50	500	24.000	12.000
	Jarak Pagar	100	100	100	600	100	1.000	14.000	14.000
T.Pangan	Padi	50	50	50	300	50	500	15.000	7.500
	Jagung	100	100	100	600	100	1.000	10.000	10.000
	Kedelai	40	40	40	240	40	400	11.250	4.500
	Ubi Kayu	80	80	80	480	80	800	5.500	4.400
	Kc.Tanah	30	30	30	180	30	300	12.500	3.750
	Kc.Hijau	15	15	15	90	15	150	11.000	1.650
Hortikultura	Buah/Sayuran	40	40	40	240	40	400	25.000	10.000
Peternakan	Pengembalaan	10	10	10	60	10	100	35.000	3.500
TOTAL		815	815	815	4890	815	8.150		135.300

*) Hanya biaya pembukaan lahan, penanaman dan pemeliharaan sebelum tanaman menghasilkan

IV. C. ALOKASI PEMBIAYAAN PERLUASAN AREAL PERTANIAN

Sub Sektor	Komoditas	Total Perluasan (000 Ha)	Total Biaya (Rp 000 000)	Alokasi Kebutuhan Biaya					
				Pemerintah		Masyarakat		Swasta	
				%	Milyar Rp	%	Milyar Rp	%	Milyar Rp
Perkebunan	Sawit	2.000	42.000	20	8400	-	-	80	33600
	Tebu	500	10.000	20	2000	-	-	80	8000
	Karet	500	9.500	20	1900	60	5700	20	1900
	Kakao	500	12.000	20	2400	60	7200	20	2400
	Jarak Pagar	1.000	14.000	20	2800	60	8400	20	2800
T.Pangan	Padi	500	7.500	80	6000	20	1500	-	-
	Jagung	1.000	10.000	80	8000	20	2000	-	-
	Kedelai	400	4.500	80	3580	20	920	-	-
	Ubi Kayu	800	6.800	80	5440	20	1360	-	-
	Kc.Tanah	300	3.750	80	3000	20	750	-	-
	Kc.Hijau	150	1.650	80	1320	20	330	-	-
Hortikultura	Buah/Sayuran	400	10.000	60	6000	20	2000	20	2000
Peternakan	Pengembalaan	100	3.500	60	2100	40	1400	-	-
TOTAL		8.150	135.300	39.2	53040	23.3	31560	37.5	50700

V. MANFAAT PERLUASAN LAHAN

PENYERAPAN T.KERJA
-T.Kerja On-Farm: -Keluarga1.5 JT ORG
-Luar Keluarga 0.5 JT ORG
-T.Kerja Off-Farm: 2.0 JT ORG
-Total Penyerapan T.Kerja: 4.0 JT ORG

TARGET MANFAAT PERLUASAN LAHAN

TAMBAHAN PRODUKSI

Sawit	5.7 Jt Ton	Padi	3.5 Jt Ton
Tebu	3.5 Jt Ton	Jagung	7 Jt Ton
Karet	0.6 Jt Ton	Kedelai	0.8 Jt Ton
Kakao	0.6 Jt Ton	U.Kayu	20 Jt Ton
Biji Jarak	5.6 Jt Ton	Kp.Tanah	0.45 Jt Ton
		KC.Hijau	0.23 Jt Ton
		Sapi	500 rb ekor

KELUARGA PETANI

Keluraga Terlibat 1.99 Juta KK
Penguasaan Lahan: Pekebun 4 Ha
Petani pangan 2 Ha
Petani Horti 2.5 Ha
Pengembalaan 5 Ha
Rata-rata pendapatan dari on-farm:
Pekebun Rp 16.5 Jt/KK/Th
Petani pangan Rp 17.2 Jt/KK/Th
Petani Horti Rp 33.5 Jt/KK/Th
Peternak Rp 14.4 Jt/KK/Th

VI. PILIHAN KOMODITAS YANG AKAN DIKEMBANGKAN

UNGGULAN NASIONAL:

TAN. PANGAN: padi, kedele, jagung, ubi kayu dan kacang tanah.

HORTIKULTURA: kentang, cabe merah, bawang merah, mangga, manggis, pisang, anggur, durian, rampang dan jeruk

PERKEBUNAN: kelapa sawit, karet, kelapa, kopi, kopi, laca, jambu mete, tanaman serat, tebu, tembakau, dan cengkeh.

PETERNAKAN: sapi potong, kambing, domba, babi, ayam buras dan itik.

KOMODITAS TARGET SWASEMBADA:

padi, jagung, kedelai, tebu/gula, dan sapi potong/kerbau

KEBIJAKAN NASIONAL BAHAN BAKU ENERGI:

BIO-FUEL: kelapa sawit, jarak pagar, DAN kelapa

BIO-ETHANOL: cassava, jagung, tebu, aren

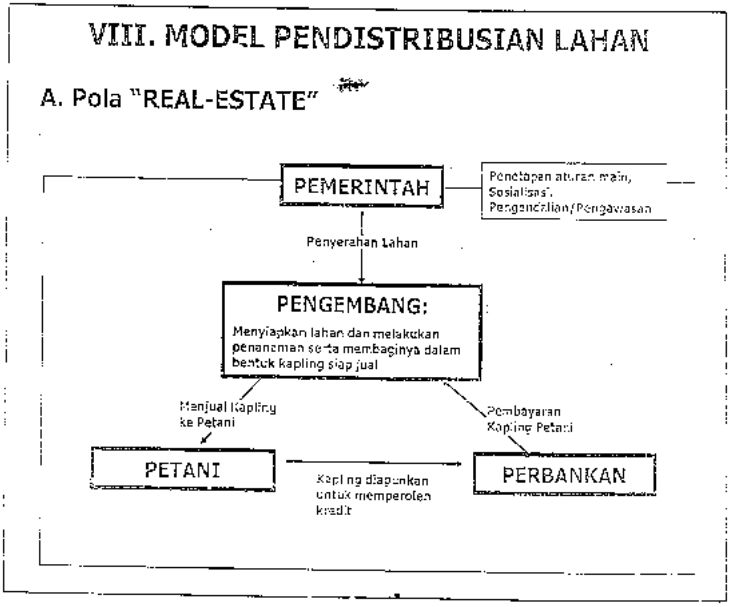
BIO-GAS: tebu, kotoran hewan

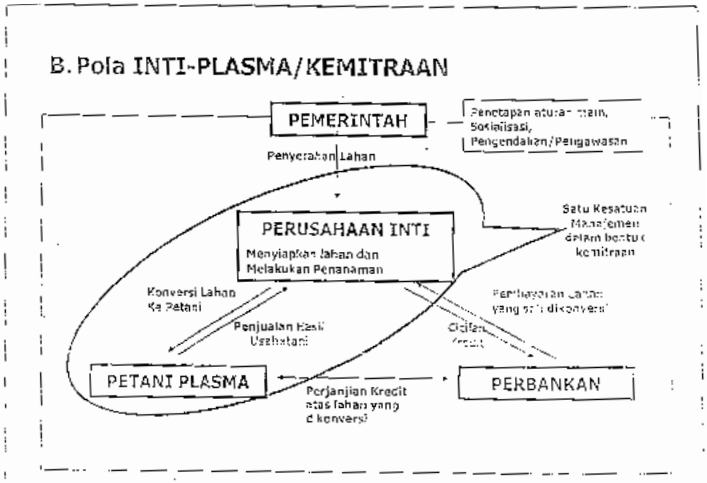
Komoditas yang akan Dikembangkan

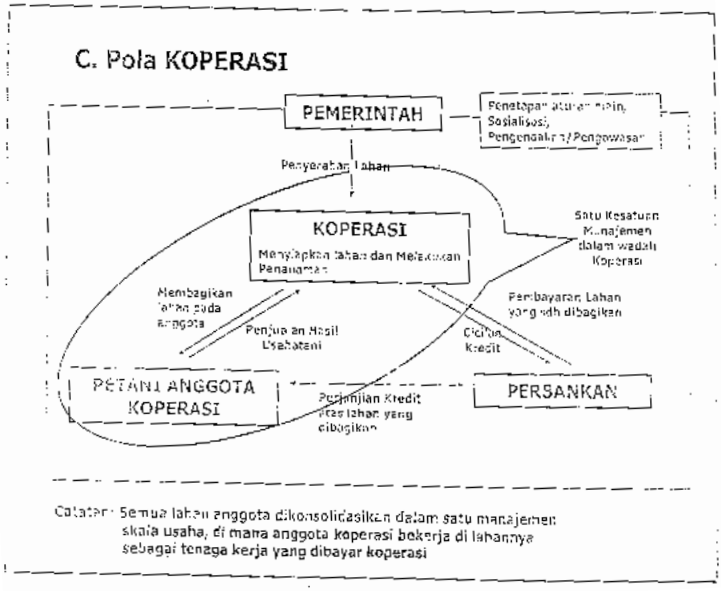
KONDISI WILAYAH PENGEMBANGAN

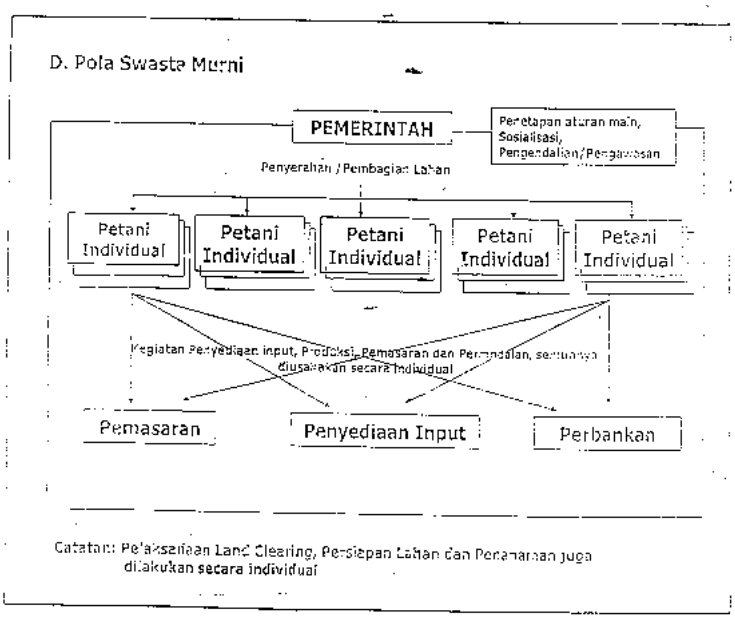
Bio-fisik dan Sosial Ekonomi
Agroklimat
Tantangan dan Peluang

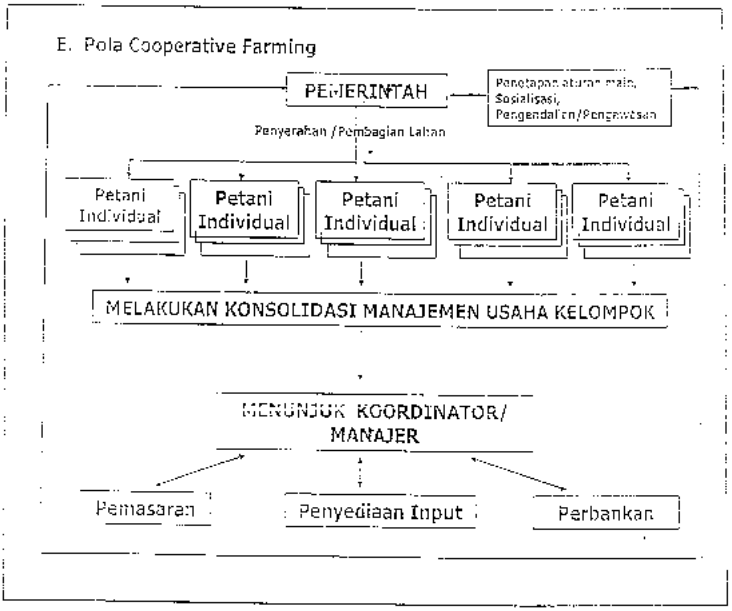
VII. SELEKSI PRUNTUKAN LAHAN
Kawasan lahan yang akan didistribusikan kepada petani akan diidentifikasi lebih lanjut, dimana yang cocok untuk pangan/hortikultura, perkebunan dan peternakan,
Secara fisik peruntukkan lahan akan disesuaikan dengan tingkat kesuburan dan topografi lahan
Lahan datar yang dapat diairi akan diperuntukkan untuk persawahan
Lahan dgn kemiringan 0-15 % untuk palawija, hortikultura dan ternak
Serta lahan dgn kemiringan lebih 15 % untuk perkebunan dan agroforestry

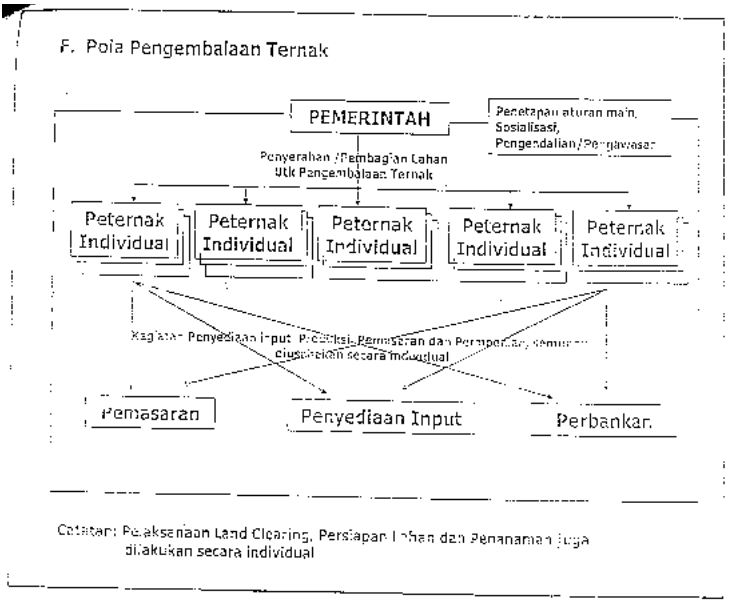

VIII. MODEL PENDISTRIBUSIAN LAHAN
A. Pola "REAL-ESTATE"
PEMERINTAH
Penetapan aturan main, Sosialisasi, Pengendalian/Pengawasan
Penyerahan Lahan
PENGEMBANG:
Menyiapkan lahan dan melakukan penanaman serta membaginya dalam bentuk kapling siap jual
Menjual Kapling ke Petani
Pembayaran Kapling Petani
PETANI
Kapling diagunkan untuk memperoleh kredit
PERBANKAN


B. Pola INTI-PLASMA/KEMITRAAN
PEMERINTAH
Penetapan aturan main, Sosialisasi, Pengendalian/Pengawasan
Penyerahan Lahan
PERUSAHAAN INTI
Menyiapkan lahan dan Melakukan Penanaman
Satu Kesatuan Manajemen dalam bentuk kemitraan
Konversi Lahan Ke Petani
Penjualan Hasil Usahatani
PETANI PLASMA
Perjanjian Kredit atas lahan yang dikonversi
PERBANKAN
Catatan: Petani Plasma diwadahi dalam Gapoktan, dan Gapoktan harus secara bertahap dapat memiliki perusahaan inti


C. Pola KOPERASI
PEMERINTAH
Penetapan aturan main, Sosialisasi, Pengendalian/Pengawasan
Penyerahan Lahan
KOPERASI
Menyiapkan lahan dan Melakukan Penanaman
Satu Kesatuan Manajemen dalam wadah Koperasi
Membagikan lahan pada anggota
Penjualan Hasil Usahatani
Pembayaran Lahan yang sdh dibagikan
Cicilan Kredit
PETANI ANGGOTA KOPERASI
Perjanjian Kredit atas lahan yang dibagikan
PERBANKAN
Catatan: Semua lahan anggota dikonsolidasikan dalam satu manajemen skala usaha, di mana anggota koperasi bekerja di lahannya sebagai tenaga kerja yang dibayar koperasi

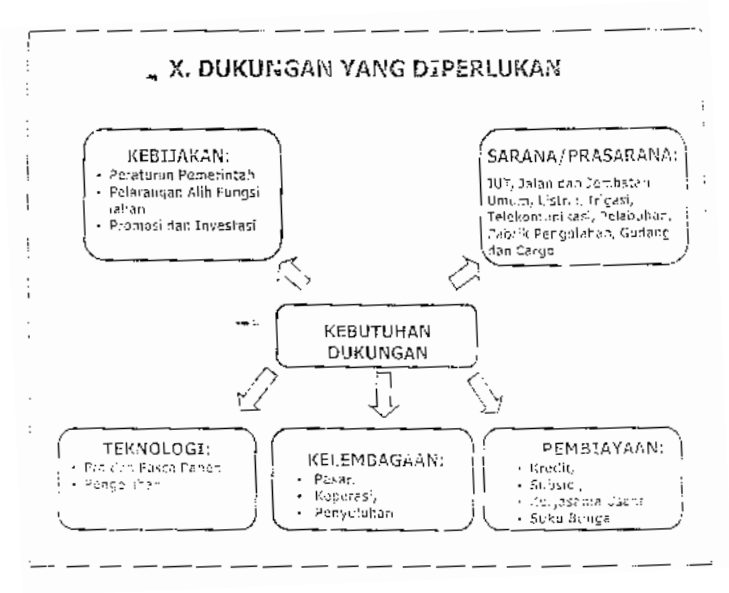

D. Pola Swasta Murni
PEMERINTAH
Penetapan aturan main, Sosialisasi, Pengendalian/Pengawasan
Penyerahan / Pembagian Lahan
Petani Individual
Petani Individual
Petani Individual
Petani Individual
Petani Individual
Kegiatan Penyediaan input, Produksi, Pemasaran dan Permodalan, semuanya dilaksanakan secara individual
Pemasaran
Penyediaan Input
Perbankan
Catatan: Pelaksanaan Land Clearing, Persiapan Lahan dan Penanaman juga dilakukan secara individual


E. Pola Cooperative Farming
PEMERINTAH
Penetapan aturan main, Sosialisasi, Pengendalian/Pengawasan
Penyerahan / Pembagian Lahan
Petani Individual
Petani Individual
Petani Individual
Petani Individual
Petani Individual
MELAKUKAN KONSOLIDASI MANAJEMEN USAHA KELOMPOK
MENUNJUK KOORDINATOR/ MANAJER
Pemasaran
Penyediaan Input
Perbankan



IX. TAHAPAN UMUM OPERASIONALISASI PADA SETIAP KAWASAN PERLUASAN

Kegiatan	Tahun 1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1. Persiapana Lahan										
a. Survey, Investigasi dan Desain (SID)										
b. *Land Clearing*										
c. Pengembangan Infrastruktur										
2. Sosialisasi										
3. Pengembangan kelembagaan										
4. Konsultasi dengan *Stakeholder*										
5. Penanaman Tanaman										
6. Pendampingan, Pelatihan, Penyuluhan										
7. Pelaksana Pembiayaan										
8. Pelaksana Penerapan IPTEK										
9. Pemeliharaan Tanaman/Ternak										
10. Pengembangan Usaha										
a. Pengembangan Unit Pengolahan										
b. Pengembangan Pasar										
c. Pengembangan Penelitian Terpadu										
d. Pengembangan Bengkel Alsintan										
e. Pengembangan Pelayanan Informasi										


X. DUKUNGAN YANG DIPERLUKAN
KEBIJAKAN:
• Peraturan Pemerintah
• Pelarangan Alih Fungsi
• Promosi dan Investasi
SARANA/PRASARANA:
Umum, Irigasi,
Telekomunikasi, Pelabuhan,
Dan Cargo
KEBUTUHAN DUKUNGAN
TEKNOLOGI:
KELEMBAGAAN:
• Pasar,
• Koperasi,
• Penyuluhan
PEMBIAYAAN:
• Kredit,
• Subsidi,
• Suku Bunga

PENGEMBANGAN INFRASTRUKTUR FISIK DALAM RANGKA MENDUKUNG PROGRAM PEMBARUAN AGRARIA NASIONAL

(KASUS AGROPOLITAN)[1]

Oleh :

Dr. Sugimin Pranoto[2]

Makassar, 4 Desember 2006

[1] Bahan Ceramah, pada Simposium Agraria Nasional Kedua

[2] Staf Ahli Menteri Pekerjaan Umum Bidang Pengembangan Keahlian dan Tenaga Fungsional

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Lahirnya Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber daya Alam semestinya merupakan momentum strategis untuk mengkondisikan struktur penguasaan tanah yang kondusif untuk membangun sistem usaha tani yang tangguh. Lahirnya Tap ini mencerminkan keputusan politik yang merupakan landasan dasar perumsan kebijakan pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam dimasa mendatang. Sektor pertanian sangat berkepentingan untuk berkontribusi dalam perumusan kebijakan pembaruan agraria dan sumber daya alam

Dalam sektor pertanian sejak awal tahun 1970, paradigma pembangunan pertanian di Indonesia berubah drastis seiring perubahan paradigma pembangunan ekonomi kapitalistis yang bertumpu pada modal besar. Dalam kerangka pembangunan ekonomi saat itu, sektor pertanian tidak lagi ditempatkan sebagai fondasi ekonomi nasional, tetapi dijadikan buffer (penyangga) guna menyukseskan industrialisasi yang dijadikan lokomotif pertumbuhan ekonomi. Perubahan paradigma ini menciptakan missing link dalam pelaksanaan pembangunan pertanian dari satu periode ke periode lain. Pertanian tidak lagi dipandang dalam aspek menyeluruh, tetapi direduksi sebagai sekadar persoalan produksi, teknologi, dan harga. Tanah sebagai alas pembangunan pertanian tidak dianggap sebagai faktor amat penting. Di beberapa negara seperti China dan Korea Selatan, strategi itu digunakan. Namun, ketika industri telah menghasilkan surplus, sebagian keuntungan dikembalikan lagi kesektor pertanian. Hal inilah yang tidak terjadi di Indonesia. Kasus Indonesia, setelah pertanian diperas habis lantas ditinggalkan. Surplus industri justru dipakai untuk konsumsi barang mewah, pembangunan properti, dan sebagian lagi dibawa lari keluar (*capital outflow*). Pertanian hanya ditempatkan sebagai subordinasi sektor industri sehingga tidak pernah terjadi transformasi sosial-ekonomi diperdesaan maupun tingkat nasional.

Pembangunan perdesaan selama ini diharapkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat perdesaan dan mempercepat industrialisasi perdesaan. Sasaran utama yang ingin dicapai adalah meningkatnya pendapatan masyarakat perdesaan, terciptanya lapangan pekerjaan, tersedianya bahan pangan dan bahan lainnya untuk konsumsi dan produksi, terwujudnya keselarasan hubungan ekonomi antara wilayah perdesaan dan wilayah perkotaan, menguatnya pertumbuhan ekonomi lokal, dan meningkatnya lembaga dan

organisasi ekonomi masyarakat perdesaan. Dalam kaitan tersebut Pradhan (2003) menyatakan bahwa pembangunan perdesaan hanya dapat berkesinambungan apabila fasilitas prasarana dan sarana yang tersedia dapat menstimulasi serta mendorong aktivitas produksi dan pasar di wilayah perdesaan.

Dalam prakteknya, proses pembangunan perdesaan yang dilaksanakan selama ini belum berhasil mencapai tujuan tersebut, bahkan disisi lain telah menimbulkan berbagai permasalahan baru berupa kesenjangan antar kota dan desa, yaitu perbedaan tingkat kesejahteraan yang menyolok antara wilayah perdesaan dan perkotaan. Hal tersebut selaras dengan pernyataan Mubyarto (2004), bahwa kesenjangan antara sektor industri dengan sektor pertanian itu tampak pada kesenjangan kota-desa. Pembangunan industri, yang sebagian besar terletak di perkotaan, tumbuh pesat selama hampir 30 tahun. Sebaliknya, pembangunan sektor pertanian dan industri olahannya, yang hampir seluruhnya berada di daerah perdesaan, sangat lambat pertumbuhannya.

Berdasarkan uraian tersebut di atas dan persoalan agraria yang masih terus berlanjut menghendaki adanya pembaruan agraria. Pembaruan agraria ini merupakan salah satu kebijakan yang bertujuan untuk mengurangi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah (pertanian) yang akhirnya bermuara pada pengentasan kemiskinan atau peningkatan kesejahteraan masyarakat.

1.2 Permasalahan

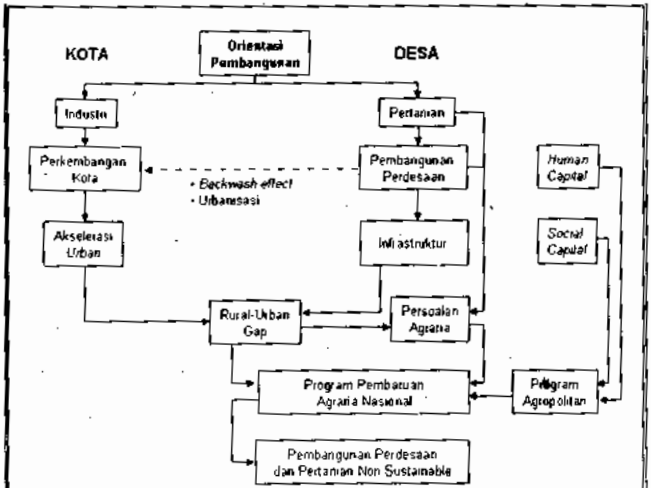
Struktur penguasaan tanah yang tidak terkonsolidasi penguasaan rata-rata per petani yang sangat kecil dan timpang. Hal ini merupakan akibat ratusan kebijaksanaan yang tidak mampu mengakomodasikan faktor-faktor strategis dalam masalah pertanahan dan implementasi kebijaksanaan yang kurang konsisten.

Orientasi pembangunan ekonomi Indonesia yang lebih menekankan pertumbuhan (*growth*) turut memperparah ketimpangan antara desa-kota. Ekonomi perdesaan tidak memperoleh nilai tambah (*value added*) yang proporsional akibat dari wilayah perkotaan, hanya sekedar menjadi pipa pemerasan dari arus komoditas primer dari perdesaan, sehingga seringkali terjadi kebocoran wilayah yang merugikan pertumbuhan ekonomi daerah itu sendiri (Tarigan, 2003).

Dalam konteks pembangunan spasial, terjadi urban bias yang cenderung mendahulukan pertumbuhan ekonomi melalui kutub-kutub pertumbuhan yang diharapkan dapat menimbulkan efek penetesan (*tricle down effect*) ke wilayah *hinterland*-nya. Ternyata net effect-nya menimbulkan pengurasan besar (*massive backwash effect*). Dengan perkataan lain, dalam konteks ekonomi telah terjadi tranfer sumberdaya dari wilayah perdesaan ke kawasan perkotaan secara besar-besaran. Walaupun kawasan perkotaan (*regional towns*) juga berperan penting dalam mensulpai barang-barang dan pelayanan untuk pertumbuhan dan produktivitas pertanian.

Kegagalan pembangunan di wilayah perdesaan selain mengakibatkan terjadinya *backwash effect*, juga mengakibatkan penguasaan terhadap pasar, kapital dan kesejahteraan yang lebih banyak dimiliki oleh masyarakat perkotaan. Sebagai akibatnya kondisi masyarakat perdesaan semakin terpuruk dalam kemiskinan dan kebodohan. Keadaan ini juga dinyatakan Yudhoyono (2004) bahwa pembangunan yang telah berkembang selama ini melahirkan kemiskinan dan pengangguran struktural di pertanian dan perdesaan. Untuk itu tantangan pembangunan ke depan adalah mengintegrasikan pembangunan pertanian dan perdesaan secara berimbang. Melihat kondisi yang demikian, masyarakat perdesaan secara rasional mulai melakukan migrasi ke wilayah perkotaan, yang semakin lama semakin deras (*speed up processes*), meskipun tidak ada jaminan bahwa mereka akan mendapatkan pekerjaan, tetapi bagi mereka kehidupan di kota lebih memberikan harapan untuk menambah penghasilan.

Secara garis besar masalah pertanahan dari sudut pandang sumberdaya disajikan pada gambar 1.



Gambar 1. Diagram Permasalahan Pertanahan Dari Sudut Pandang Sumberdaya

Berdasarkan uraian tersebut di atas dan persoalan agraria yang masih terus berlanjut menghendaki adanya pembaruan agraria. Pembaruan agraria ini merupakan salah satu kebijakan yang bertujuan untuk mengurangi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah (pertanian) yang akhirnya bermuara pada pengentasan kemiskinan atau peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Terkait dengan kebijakan dan program pembaruan agraria tersebut di atas dimana tujuannya antara lain adalah pengentasan kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan, hal ini sejalan dengan apa yang menjadi tujuan program pengembangan agropolitan.

BAB II
PEMBARUAN AGRARIA NASIONAL DAN AGROPOLITAN

2.1 Pembaruan Agraria Nasional

Persoalan agraria yang terus berlanjut menghendaki perlunya perubahan agraria. Adanya keinginan kuat untuk melaksanakan kembali pembaruan agraria juga ditandai dengan diterbitkannya Tap MPR – RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdata Alam.

Salah satu prinsip dalam pelaksanaan pembaruan agraria adalah keberpihakan terhadap kaum tani. Dengan jumlah tenaga yang sangat besar dan kualitas teknologi produksi yang masih rendah serta sempitnya lapangan pekerjaan disektor lain, Upaya untuk meningkatkan penghidupan kaum tani diantaranya adalah dengan cara ekstensifikasi dan intensifikasi . Namun permasalahan utamanya bukan itu, melainkan karena adanya penguasaan secara monopoli oleh sekelompok kecil kalangan non petani yang memiliki kekuasaan penuh dalam hal peruntukan tanah. Dengan demikian, tidak jarang kasus konversi lahan pertanian menjadi areal industri justru terjadi di kawasan pertanian produktif. Apabila tidak segera ditangkal dengan cara mendemokratiskan penguasaan dan kepemilikan tanah, gejala ini semakin memperpuruk kehidupan keluarga petani gurem. Rendahnya tingkat kesejahteraan kaum tani di pedesaan mendorong adanya urbanisasi.

Proses ekstensifikasi lahan yang dilakukan dengan mendistribusi lahan berlebih dari kepemilikan monopoli memberi jaminan ekonomi dan politik bagi kalangan yang selama ini paling terpinggirkan di pedesaan. Jaminan ini akan meningkatkan kemampuan produksi kaum tani miskin di pedesaan apabila dilanjutkan dengan upaya penataan produksi dan kolektivisasi pertanian. Langkah ini dapat ditopang dengan pembenahan proses produksi, terutama melalui intervensi teknologi modern dalam proses produksi pertanian.

2.2 Konsep Pengembangan Agropolitan

Menurut Pradhan (2003), model agropolitan ini sebenarnya di dasarkan pada pendekatan perencanaan pembangunan perdesaan di China yang di organisasikan oleh Mao Tse Tsung pada awal tahun 1960-an, Pendekatan pembangunan perdesaan kemudian dikembangkan oleh Friedman dan Douglass (1975), pada komperensi tentang *Development Toward a New Strategy for Regional Planning in Asia,* yang diselenggarakan di Nagoya

Japan, yang disebut Konsep Agropolitan. Keduanya bahkan menekankan pentingnya pendekatan agropolitan dalam pengembangan perdesaan di kawasan Asia.

Menurut Friedman dan Douglass (1975), tujuan pembangunan agropolitan adalah menciptakan *"cities in the field"* dengan memasukkan beberapa unsur penting dari gaya hidup kota ke dalam daerah perdesaan yang berpenduduk padat untuk membuat suatu kebijaksanaan pembangunan ruang, melalui desentralisasi perencanaan dan pengambilan keputusan (*decentralized*). *Agropolitan districts* dapat dikembangkan pada perdesaan dengan kepadatan penduduk tinggi yaitu 50.000-150.000 untuk meningkatkan standar hidup, meningkatkan kesempatan tenaga kerja, dan mengurangi tingkat migrasi ke kota (Friedman, 1996).

Pengembangan agropolitan adalah suatu pendekatan pembangunan di kawasan perdesaan melalui upaya-upaya penataan ruang kawasan perdesaan dan menumbuhkan pusat-pusat pelayanan fasilitas perkotaan (*urban function centre*) yang dapat mengarah terbentuknya kota-kota kecil berbasis pertanian (*agropolis*) sebagai bagian dari sistem perkotaan dengan maksud meningkatkan pendapat kawasan perdesaan (*regional income*) menciptakan pembangunan yang berimbang (*regional balance*) dan keterkaitan desa-kota (*urban rural lankages*) yang sinergis serta pembangunan daerah.

Agropolitan terdiri dari kata "agro" yang berarti pertanian dan "politan (polis)" yang berarti kota. Sehingga agropolitan dapat diartikan sebagai kota pertanian atau kota di daerah lahan pertanian atau pertanian di daerah kota (Departemen Pertanian, 2002). Hasan (2003) mengemukakan bahwa kegiatan kota tani berbasis budidaya pertanian, konservasi sumberdaya alam dan pengembangan potensi daerah dengan bingkai pembangunan berwawasan lingkungan, yang merupakan suatu upaya untuk menghidari kesalahan pembangunan masa lalu.

Menurut (Saefulhakim, 2004), "agro" bermakna "tanah yang dikelola" atau "budidaya tanaman" yang kemudian digunakan untuk menunjuk berbagai aktivitas berbasis pertanian. Sedangkan "metropolis" bermakna "a *central poit or principal*". Agro – metropolis bermakna lokasi pusat pelayanan sistem kawasan sentra-sentra aktivitas ekonomi berbasis pertanian. Kawasan agropolitan adalah kawasan terpilih dari kawasan agribisnis atau sentra produksi pertanian terpilih dimana pada kawasan tersebut terdapat kota pertanian (*agropolis*) yang merupakan pusat pelayanan (Badan Pengembangan SDM Pertanian, 2003).

Menurut (Pranoto, 2005) agropolitan dapat diartikan:

1) Suatu model pembangunan yang mengandalkan desentralisasi, mengandalkan pembangunan infrastruktur setara kota diwilayah perdesaan, dengan kegiatan pengolahan

agribisnis yang berkonsentrasi diwilayah perdesaan sehingga mendorong kegiatan ekonomi;

2) Pendekatan agropolitan dapat mengurangi dampak negatif pembangunan yang telah dilaksanakan, yaitu terjadinya urbanisasi yang tak terkendali, polusi, kemacetan lalulintas, pengkumuhan kota, pengurasan sumberdaya alam dan pemiskinan desa;
3) Menekankan transformasi desa-desa dengan memperkenalkan unsur-unsur urbanisme ke dalam lingkungan perdesaan yang spesifik.

Menurut Mercado (2002) mengemukakan gambaran agropolitan adalah sebagai berikut: pertama skala geografinya relatif kecil; kedua proses perencanaan dan pengambilan keputusan berdasarkan partisipasi dan aksi koperatif pada tingkat lokal; ketiga diversifikasi tenaga lokal termasuk pertanian dan kegiatan non pertanian, keempat pemanfaatan teknologi dan sumberdaya setempat; kelima, berfungsi sebagai urba-rural industrial.

Dengan luasan skala Kabupaten akan memungkinkan hal - hal sebagai berikut : (1) akses lebih mudah bagi masyarakat untuk menjangkau kota, (2) cukup luas untuk meningkatkan dan mengembangkan wilayah pertumbuhan ekonomi (*scope of economic growth*) dan cukup luas dalam upaya pengembangan diversifikasi produk dalam rangka mengatasi keterbatasan-keterbatasan pemanfaatan desa sebagai unit ekonomi dan (3) pengetahuan lokal (*local knowledge*) akan mudah dimanfaatkan dalam proses perencanaan jika proses itu dekat dengan rumah tangga dan produsen perdesaan.

2.2.1 Tujuan Pengembangan Agropolitan

Tujuan pengembangan agropolitan adalah :

- Menciptakan pembangunan antar desa kota yang berimbang
- Meningkatakan keterkaitan desa kota yang bersinergi
- Mengembangkan kegiatan ekonomi perdesaan sebagai *entry point*
- Meningkatakan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat perdesaan
- Mengurangi bahkan menahan arus urbanisasi
- Upaya melestarikan lingkungan

2.2.2 Kriteria Kawasan Agropolitan

Kriteria pengembangan kawasan agropolitan yaitu:

- Memiliki komoditas unggulan(wortel,bawang merah, jagung, salak dll
- Memiliki daya dukung kawasan yang memadai , kesesuaian lahan dan agroklimat
- Luas kawasan secara skala ekonomi cukup memadai (lebih besar 10.000 ha)
- Mempunyai keterkaitan penataan ruang kawasan /kabupaten
- Tersedianya dukungan prasaran dan sarana produksi
- Tersedianya dukungan prasarana dan sarana permukiman
- Terdapat kelembagaan ekonomi lokal yang kuat
- Adanya dukungan dari pemerintah kabupaten,kecamatan, kepala desa dan kelompok swadaya masyarakat.

2.2.3 Tahapan pelaksanaan

>Tahapan pelaksanaan konsep Agroplitan meliputi: (1) sosialisasi program. (2) penetapan lokasi kawasan, (3) identifikasi potensi dan masalah, (4) musyawarah penyusunan program, (5) pendampingan pelaksanaan program, (6) monitoring dan evaluasi.

> **Sosialisasi program.**

Sosialisasi program di laksanakan mulai dari tingkat pusat, provinsi,kabupaten,dan kecamatan/lokasi garapan kawasan agropolitan. Kegiatan ini penting dilakukan untuk mendapatkan pemahamam terhadap program agropolitan serta peran dan tanggung jawab masing masing *staekholder* yang akan melaksanakan kegiatan agropolitan. Sosialisasi dapat dilakukan dengan berbagai cara seperti: sarasehan, lokakarya, forum diskusi dan melalui media cetak dan elektronik.

> **Penetapan lokasi garapan**

Penetapan lokasi garapan agropolitan oleh Pemerintah Kabupaten /Kota dengan mempertimbangkan kriteria sebagai berikut:

1).Mempunyai komoditas unggulan yang dapat dikembangkan secara ekonomis dap mempunyai nilai tambah dan devisa yang besar bagi kawasan itu sendiri dan daerah hinterlandnya

2). Mempunyai prasarana dan sarana permukiman dengan aksesibilitas tertinggi secara internal (antara bagian kawasan agropolitan) dan external (antara kawasan agropolitan dengan pusat pusat perkotaan).

3).Mempunyai satu atau beberapa kelompok desa sebagai pusat pelayanan dengan pertimbangan lokasi geografis yang dapat memudahkan sistim transportasi.

4). Sebagai pusat pengolahan atau pusat distribusi hasil pertanian yang dicirikan dengan pemusatan fasilitas fasilitas dan institusi sistem agribisnis.

- **Identifikasi Potensi dan masalah.**

Setelah lokasi agropolitan ditetapkan perlu dilakukan survai identifikasi potensi dan masalah masalah yang ada ,sehingga dapat diketahui: (1) keadaan potensi sumber daya alam, (2), Keadaan sumber daya manusia, (3) Keadaan kelembagaan petani dan usaha agribisnis, (4) keadaan prasarana dan sarana permukiman, sosial dan ekonomi dan lain sebagainya.

> **Musyawarah Penyusunan Program.**

Program yang akan dilaksanakan pada kawasan agropolitan disusun bersama dengan masyarakat. Masyarakat bermusyawarah untuk menentukan urutan prioritas kebutuhan pembangunan yang meliputi prasarana dan sarana untuk mendukung kegiatan usaha ekonomi, kelembagaan, transpotasi, pemasaran, lembaga keuangan. Rencana progran ini disusun dalam jangka pendek(tahunan), jangka menengah (5 tahun), dan jangka panjang (10 tahun).

> **Pendampingan Pelaksanaan Program.**

Untuk mendukung keberhasilan pelaksanaan agropolitan dibutuhkan tenaga pendamping/fasilitator dalam pengembangan usaha tani, pengembangan agroindustri kecil dan menengah, pengembangan lembaga ekonomi, pengembangan pelayanan jasa dan pemasaran hasil produksi dan upaya upaya untuk pengembangan usaha dan kelestarian lingkungan.

STUDI KASUS AGROPOLITAN

Sebagai studi kasus realisasi kegiatan agropolitan diambil pelaksanaan agropolitan di kawasan Kabupaten Cianjur, Kabupaten Brebes, Kabupaten Pemalang dan Sleman yang akan dikemukakan yaitu : (1) kinerja kawasan agropolitan, (2) kelembagaan dan kendalanya, dan (3) dampak pelaksanaan agropolitan terhadap pendapatan petani.

1. Kinerja kawasan agropolitan.

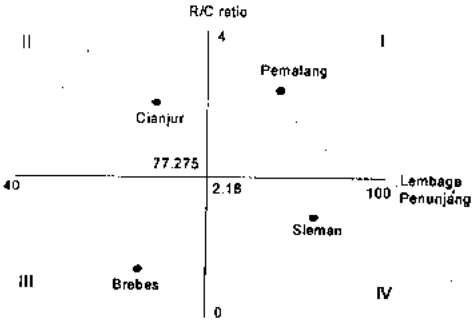
Sistem agribisnis meliputi empat sub sistem yaitu sub sistem pengadaan sarana pertanian, sub sistem budidaya atau usahatani, sub sistem pemasaran dan pengolahan dan sub sistem sarana penunjang (*supporting sub-system*). Faktor-faktor yang diperhitungkan dalam bagian sistem agribisnis meliputi keberadaan lembaga pasar sarana produksi seperti pupuk, obat-obatan, alat-alat pertanian, dan bibit; industri pengolah, KUD, pasar hasil produksi, balai penyuluhan pertanian, lembaga keuangan dan lembaga penelitian. Secara teoritis, keberadaan lembaga-lembaga tersebut akan memperpengaruhi kinerja sistem usahatani.

Keberadaan industri pengolahan diharapkan dapat meningkatkan nilai tambah yang cukup berarti terhadap komoditas yang dihasilkan oleh petani. Jika hasil produksi hanya dipasarkan dalam bentuk bahan mentah, harga yang diterima petani cenderung sangat fluktuatif. Untuk membandingkan sesamanya dilakukan analisis kuadran. Artinya, pertama dilakukan perhitungan rataan baik untuk keberadaan lembaga maupun nilai rasio R/C-nya. Dengan demikian akan terlihat kinerja secara relatif terhadap keseluruhan lokasi agropolitan.

Untuk melihat posisi kawasan agropolitan dibandingkan dengan rata-rata nilai R/C dan ketersediaan lembaga penunjang dapat dilihat pada **Tabel 1** dan **Gambar 2**

Tabel 1. Hubungan Antara Lembaga Agribisnis dan Nilai Rasio R/C

Lokasi	Lembaga Penunjang	R/C	Kuadran
Cianjur	63.64	2.48	II
Brebes	72.73	1.58	III
Pemalang	81.82	2.90	I
Sleman	90.91	1.78	IV
Nilai tengah	77.275	2.185	



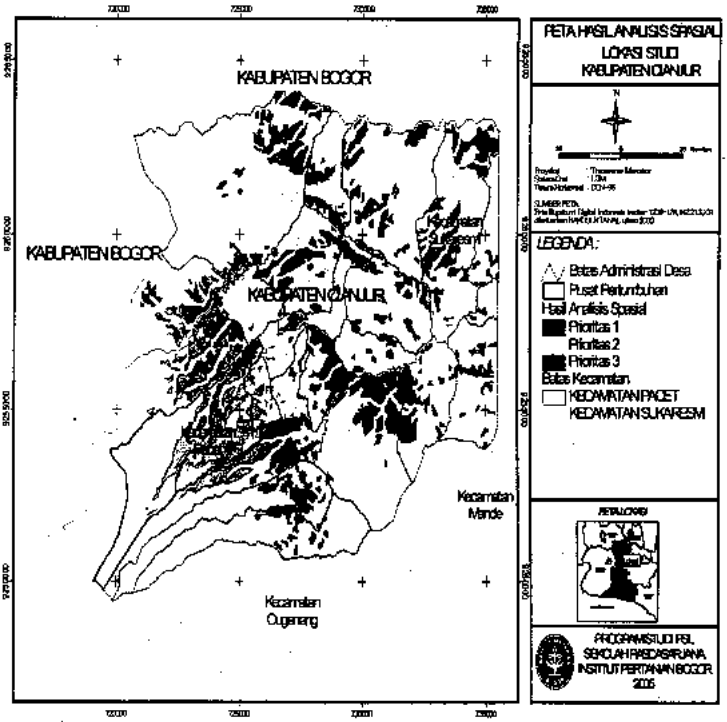
Gambar 2. Analisis Kuadran Berdasarkan Kelengkapan Lembaga Penunjang dan Keragaan Usahatani Komoditas Unggulan di Kawasan Agropolitan

Pada kuadran I (dimana nilai R/C dan ketersediaan lembaga penunjang lebih tinggi dan lengkap) ditempati oleh kawasan agropolitan Pemalang. Lokasi ini tingkat keuntungan usahatani tinggi didukung oleh keberadaan lembaga penunjang yang tinggi pula secara relatif terhadap rata-rata keseluruhan lokasi. Sebaliknya kawasan agropolitan Brebes berada pada Kuadran III. Dengan kata lain ditinjau dari sudut tingkat keuntungan usahatani dan ketersediaan lembaga penunjang relatif kurang dibandingkan dengan usahatani di lokasi lainnya.

Implikasi dari analisis ini adalah bagaimana pelaku di lokasi agropolitan yaitu petani dan pemerintah melakukan kebijakan atau kegiatan yang memanfaatkan keberadaan lembaga penunjang agribisnis untuk meningkatkan kinerja usahatani.

2. Analisis Spasial

Analisis spasial adalah analisis untuk mendapatkan area yang diprioritaskan untuk pengembangan kawasan agropolitan. Peta yang digunakan sebagai parameter dalam melakukan analisis meliputi (1) peta slope, (2) peta elevasi, (3) peta penggunaan lahan, (4) peta kelompok perkembangan desa, (4) zona penyangga sepanjang sempadan sungai, dan (5) jarak dari pusat pertumbuhan kawasan agropolitan. Peta-peta tersebut di*overlay* terhadap peta dasar. Hasilnya adalah gambaran akan keberadaan, sebaran, dan luasan ruang (*spatial*) yang sesuai untuk pengembangan kawasan agropolitan lihat Gambar 3



Gambar 3. Peta Hasil Analisis Spasial untuk Prioritas Pengembangan Komoditas Unggulan di Kawasan Agropolitan Pacet Kabupaten Cianjur

Tabel 2. Prioritas Lahan Hasil Analisis Spasial Berdasarkan Kesesuaian untuk Pengembangan Komoditas Unggulan di Kawasan Agropolitan Pacet Kabupaten Cianjur

Prioritas Lahan	Luas (ha)	Proporsi (%)
Prioritas 1	1496,38	16
Prioritas 2	6131,35	65
Prioritas 3	1763,99	19
Jumlah	9391,72	100

3. Dampak pelaksanaan agropolitan terhadap pendapatan petani

Untuk mengetahui dampak pengembangan kawasan agropolitan terhadap pendapatan petani dilakukan analisis finansial keluarga (rumah tangga) petani dengan menginvetarisir seluruh sumber pendapatan, baik yang bersumber dari kegiatan pertanian maupun non pertanian. Hasil analisis dengan menggunakan program Minitab menunjukkan bahwa dampak pengembangan kawasan agropolitan terhadap tingkat pendapatan petani berbeda-beda antar lokasi (Tabel 4). Perbedaan tersebut secara statistik umumnya bersifat signifikan, dan sangat erat kaitannya dengan tingkat perkembangan wilayah dan kondisi biofisik lingkungan kawasan agropolitan yang dikaji.

Tabel 4. Perbandingan Tingkat Rata-rata Pendapatan Petani per Tahun pada Kawasan Agropolitan dan Non-Agropolitan Tahun 2005

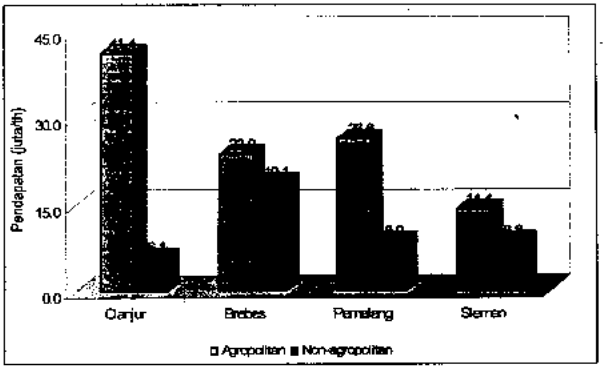
Lokasi	Kawasan	Pendapatan Total (Rp juta/tahun)
Cianjur	Agropolitan	41.4
	Non-Agropolitan	6.1
	t-test	**(3.88)
	P	(0.000)
Brebes	Agropolitan	23.9
	Non-Agropolitan	19.1
	t-test	tn(0.53)
	P	0.300
Pemalang	Agropolitan	26.6
	Non-Agropolitan	8.9
	t-test	**(3.10)
	P	0.002
Sleman	Agropolitan	14.4
	Non-Agropolitan	8.8
	t-test	*(1.68)
	P	0.052

Keterangan: ** = berbeda sangat nyata/signifikan (α = 0.01);
* =berbeda nyata (α=0.05); tn = tidak berbeda nyata

Di kabupaten Cianjur, pengembangan kawasan agropolitan telah berjalan lebih dari dua tahun. Sarana dan prasarana yang telah dibangun berkaitan dengan program tersebut antara lain adalah sarana dan prasarana jalan yang menghubungkan desa dengan kota kecamatan, desa dengan desa, dan juga jalan usahatani. Selain itu telah dibangun pula sarana pemasaran berupa sub terminal agribisnis yang dilengkapi dengan *cool storage* di desa Cigombong. Pengembangan kawasan agropolitan ternyata memberikan dampak sangat signifikan terhadap peningkatan pendapatan keluarga petani dari sektor pertanian, non pertanian (perdagangan, dan jasa), dan pendapatan total.

Sarana prasarana jalan dan pemasaran yang dibangun berkaitan dengan program pengembangan agropolitan, serta kawasan agropolitan yang berdekatan dengan kawasan wisata, secara tidak langsung juga memberikan peluang positif bagi petani untuk memperoleh penghasilan dari sektor nonpertanian, seperti perdagangan dan jasa. Hal tersebut tidak dapat dinikmati oleh petani yang tinggal di lokasi yang belum tersentuh program pengembangan agropolitan. Peningkatan penghasilan sektor pertanian dan non pertanian pada akhirnya berimplikasi terhadap peningkatan pendapatan total petani.

Pendapatan total petani pada kawasan agropolitan secara signifikan jauh lebih tinggi dibandingkan dengan pendapatan petani pada kawasan non-agropolitan (Gambar 4.).



Gambar 4. Rata-rata Pendapatan Total Petani di Kawasan Agropolitan dan Nonagropolitan di Empat Wilayah Studi

BAB III

KESIMPULAN

1. Konsep pengembangan kawasan agropolitan dapat di terapkan pada pilot project redistribusi lahan dalam rangka program Pembaharuan Agraria Nasional, untuk penciptaan lapangan kerja dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat perdesaan , dengan tetap memperhatian kriteria penetapan kawasan agropolitan.

2. Dalam hal pemilikan lahan petani yang luasnya kecil/terbatas perlu menumbuhkan sistem pengelolaan lahan bersama *(farm community)* di kalangan petani guna mengatasi keterbatasan pemilikan lahan sehingga biaya operasionalnya akan lebih rendah dan secara ekonomi menguntungkan .Pemerintah perlu memberikan insentif bagi para petani yang termasuk dalam kelompok ini pada produk agropolitan

3. Perlu merumuskan peraturan perundangan yang berisi tentang pencegahan alih fungsi lahan dari peruntukan lahan pertanian ke non pertanian. Kebijakan ini harus didukung dengan penegakan hukum *(law enforcement)* bagi yang melanggar baik perorangan maupun lembaga. Kekawatiran ini juga dinyatakan oleh Sitorus (2002) bahwa selama proses keagrariraan masih dikendalikan oleh kekuatan politik, maka tidak ada lagi masyarakat untuk bisa memiliki tanah sendiri kecuali menyewa.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

Pengembangan Sumber Daya Manusia. Departemen Pertanian.2003.Pedoman Umum Pengembangan kawasan Agropolitan dan Pedoman Program Rintisan Pengembangan Kawasan Agropolitan . Proyek Pengembangan Kelembagaan Agrobisnis dan Sumberdaya Manusia Pertanian Pusat. Bogor.

Friedman, J. and M. Douglas. 1975. Development: Toward a New Strategy for Regional Planning in Asia. Regional Economic Centre. Nagoya. Japan.

Friedman,J. 1996. Modular Cities: Beyond The Rural – Urban Divide.J.Environment and Urbanization 8,pp.1-129.

Hasan. 2003. Model Tata Ruang Kota Tani yang Berorientasi Ekonomis dan Ekologis (Studi Kasus di Kabupaten Gowa, Propinsi Sulawesi Selatan)[Disertasi].Program Pasca Sarjana , Institut Pertanian Bogor. Bogor.

Kurnia, G. 1999. Modernisasi dan Penguatan Ekonomi Rakyat di Pedesaan: Pembangunan Ekonomi Rakyat Pedesaan. Bina Rena Pariwara. Jakarta

Mercado,R.G. 2002. Regional Development in The Philippine: A Review of Experience, Sate of the Art and Agenda Research and Action. Discussion Paper Series. Phillipine Institute for Development Studies.

Mubyarto. 2004. Drama Ekonomi Indonesia. Belajar dari Kegagalan Ekonomi Orde Baru. Kreasi Wacana. Yogyakarta

Pradhan,P.K. 2003. Manual for Urban Rural Linkage and Rural Development Analysis. New Hira Books Enterprises.Nepal

Pranoto,S. 2005. Pembangunan Perdesaan Berkelanjutan Melalui Model Pengembangan Agropolitan. [Disertasi]. Sekolah Pascasarjana. Institut Pertanian Bogor.Bogor.

Saefulhakim,S.2004. Pengembangan Agropolitan Memacu Pembangunan Ekonomi Regional Melalui keterkaitan Desa –Kota. Paper bahan Diskusi dan Seminar Nasional Pengembangan Agropolitan Sebagai Strategi Pembangunan Perdesaan dan Wilayah Secara Berimbang P4W-IPB.Bogor.

Tarigan, A. 2003. Rural Urban Economic Linkages. Konsep Dan Urgensinya Dalam Memperkuat Pembangunan Desa. J. Agropolitan. http://66.102.7.104/Search?q=Cache:osuf.DAugZjEj:www:forum_inovasi.or.id/jurnal/jurnal%252edisi%. [7 Desember 2004].

Yudhoyono, S.B. 2004. Pembangunan Pertanian dan Perdesaan Sebagai Upaya Mengatasi Kemiskinan dan Pengangguran. Analisis Ekonomi – Politik Kebijakan Fiskal. [Disertasi]. Sekolah Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor. Bogor.

PENGEMBANGAN INFRASTRUKTUR FISIK DALAM RANGKA MENDUKUNG PROGRAM PEMBARUAN AGRARIA NASIONAL
(Kasus Agropolitan)

Oleh

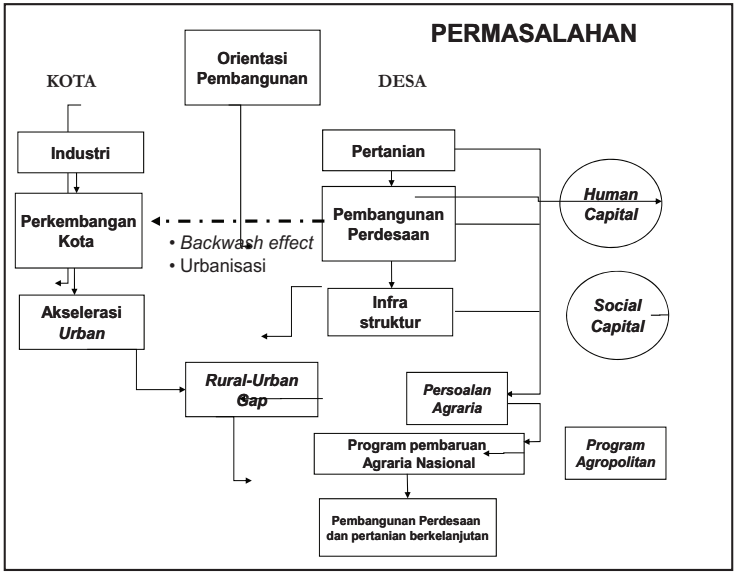
Dr. Sugimin Pranoto, M.Eng

POKOK BAHASAN

- Latar Belakang
- Permasalahan
- Pembaruan Agraria Nasional
- Konsep pengembangan Agropolitan
- Tujuan Pengembangan Agropolitan
- Kriteria Kawasan Agropolitan
- Studi Kasus Pengembangan Agropolitan
- Kesimpulan

---

*) Dr. Sugimin Pranoto, Staf Ahli Menteri Pekerjaan Umum Bidang Pengembangan Keahlian dan Tenaga Fungsional.



PEMBANGUNAN PERDESAAN

- Menurut Todaro (1998) ada 4 pertanyaan pokok dalam pembangunan pertanian dan perdesaan
  - Apakah output total dan produktivitas perkapita dapat memberi manfaat langsung?
  - Cara-cara apa yang perlu ditempuh guna transformasi subsistem tradisional ke sistem unit usaha komersial berproduksi tinggi?
  - Apakah insentif ekonomi selama ini cukup?
  - Apakah peningkatan produktivitas pertanian saja cukup?

KONSEP AGROPOLITAN

- Menurut Pradhan (2003), model agropolitan ini sebenarnya didasarkan pada pendekatan perencanaan pembangunan perdesaan di Cina yang diorganisasikan oleh Mao Tse Tsung pada awal tahun 1960-an.
- Konsep ini dikembangkan oleh John Friedman dan Mike Douglas yang disiapkan pada seminar *on industrialisation strategies and the growth pole to regional planinng and development* di Nagoya Jepang dengan nama PENGEMBANGAN AGROPOLITAN , 1975

Definisi Agropolitan :

- Kawasan Agropolitan adalah ruang sosio ekonomi politik dengan aktivitas pembangunan terkonsentrasi diwilayah perdesaan dengan memperkenalkan unsur-unsur urbanism,berpenduduk 50.000-150.000 orang. Otoritas perencanaan dan pengambilan keputusan didesentralisasikan.(Friedman dan Douglass,1975)
- Suatu model pembangunan yang mengandalkan desentralisasi,pembangunan infrastruktur setara kota pada kawasan tertentu di daerah perdesaan, dengan kegiatan pengolahan agrobisnis sehingga dapat mendorong kegiatan ekonomi (Pranoto,2005)

Lanjutan Definisi

- **Lokasi pusat pelayanan sistem kawasan sentra –sentra aktivitas ekonomi berbasis pertanian (Syaeful Hakim,2004)**

- Agropolitan adalah kota pertanian yang tumbuh dan berkembang karena berjalannya sistem dan usaha agribisnis serta mampu melayani, mendorong, menarik, menghela kegiatan kegiatan pembangunan pertanian (agribisnis) di wilayah sekitarnya (Deptan 2002)

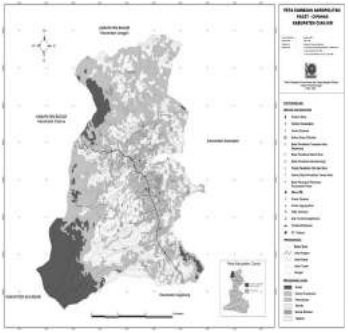
Tujuan Pengembangan Agropolitan

- Menciptakan pembangunan desa-kota secara berimbang
- Meningkatkan keterkaitan desa-kota yang sinergis (saling memperkuat)
- Mengembangkan ekonomi melalui upaya konsentrasi/akumulasi nilai tambah di perdesaan berbasis aktivitas pertanian
- Pengembangan lingkungan permukiman perdesaan
- Diversifikasi dan perluasan basis peningkatan pendapatan dan kesejahteraan
- Menciptakan daerah yang lebih mandiri dan otonom
- Upaya menahan urbanisasi

Kriteria Agropolitan

Kawasan Perencanaan Agropolitan

- Memiliki daya dukung dan potensi fisik kawasan yang memadai (kesesuaian lahan dan agroklimat) untuk pengembangan pertanian
- Luas kawasan dan jumlah penduduk yang mencapai *economic of scale* dan *economic of scope* (biasanya dalam radius 3-10 km, mencakup beberapa desa hingga gabungan bagian beberapa kecamatan)
- Memiliki komoditas dan produk olahan pertanian unggulan (merupakan sektor basis)



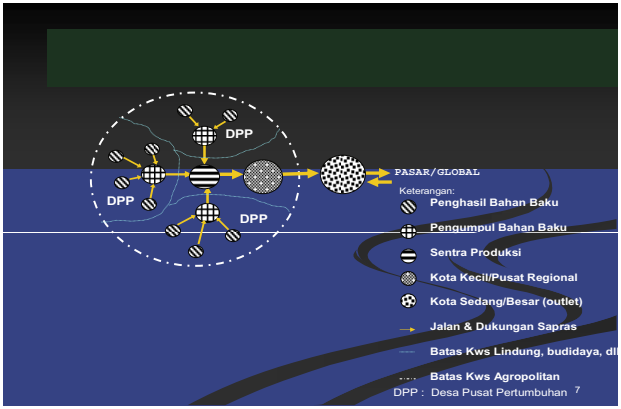
•Berkembangnya aktivitas sektor-sektor sekunder (pengolahan), dan tersier (jasa dan financial)

Lanjutan

- **Terdapat penataan ruang kawasan terencana dan terkendali**
- **Tersedianya prasarana dan sarana produksi**
- **Tersedianya prasarana dan sarana permukiman**
- **Kelembagaan ekonomi lokal yang kuat**
- **Adanya dukungan pemerintah kabupaten,kecamatan dan desa**

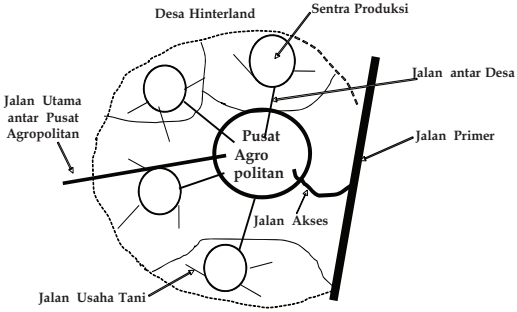
KONSEP PENGEMBANGAN KAWASAN AGROPOITAN

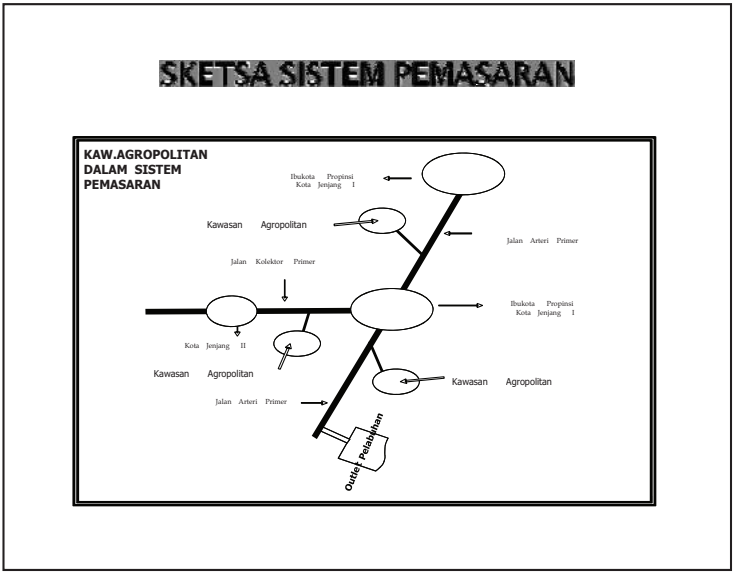
Hubungan Antara Pusat

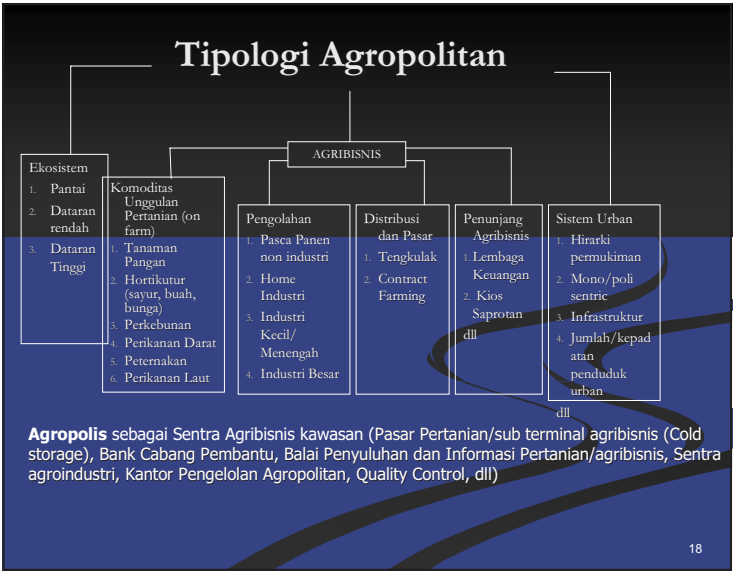


SKETSA JARINGAN JALAN DALAM KAWASAN

Sketsa jaringan jalan agar terjadi efisiensi desa-kota sebagai satu kesatuan dalam meningkatkan SDA, Ifrasstruktur buatan & SDM




SKETSA SISTEM PEMASARAN
KAW.AGROPOLITAN DALAM SISTEM PEMASARAN
Ibukota Propinsi
Kota Jenjang I
Kawasan Agropolitan
Jalan Arteri Primer
Jalan Kolektor Primer
Ibukota Propinsi
Kota Jenjang I
Kota Jenjang II
Kawasan Agropolitan
Kawasan Agropolitan
Jalan Arteri Primer
Outlet Pelabuhan

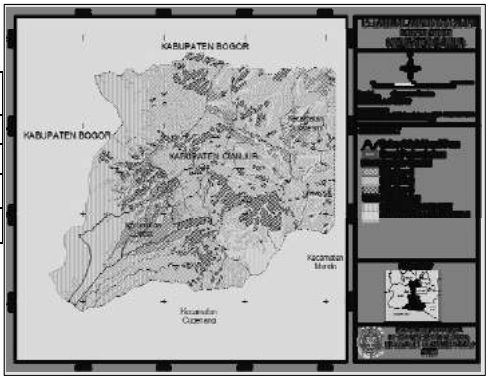

Tipologi Agropolitan
AGRIBISNIS
Ekosistem
1. Pantai
2. Dataran rendah
3. Dataran Tinggi
Komoditas Unggulan Pertanian (on farm)
1. Tanaman Pangan
2. Hortikutur (sayur, buah, bunga)
3. Perkebunan
4. Perikanan Darat
5. Peternakan
6. Perikanan Laut
Pengolahan
1. Pasca Panen non industri
2. Home Industri
3. Industri Kecil/ Menengah
4. Industri Besar
Distribusi dan Pasar
1. Tengkulak
2. Contract Farming
Penunjang Agribisnis
1. Lembaga Keuangan
2. Kios Saprotan
dll
Sistem Urban
1. Hirarki permukiman
2. Mono/poli sentric
3. Infrastruktur
4. Jumlah/kepadatan penduduk urban
dll
Agropolis sebagai Sentra Agribisnis kawasan (Pasar Pertanian/sub terminal agribisnis (Cold storage), Bank Cabang Pembantu, Balai Penyuluhan dan Informasi Pertanian/agribisnis, Sentra agroindustri, Kantor Pengelolan Agropolitan, Quality Control, dll)
18

KAWASAN AGROPOLITAN PACET KABUPATEN CIANJUR

Peta Hasil Analisis Spasial untuk Prioritas Pengembangan Komoditas Unggulan di Kawasan Agropolitan Pacet Kabupaten Cianjur

Prioritas Lahan Hasil Analisis Spasial Berdasarkan Kesesuaian Untuk Pengembangan Komoditas Unggulan Kabupaten Cianjur

Prioritas Lahan	Luas (ha)	Proporsi (%)
Prioritas 1	1496,38	16
Prioritas 2	6131,35	65
Prioritas 3	1763,99	19
Jumlah	9391,72	100



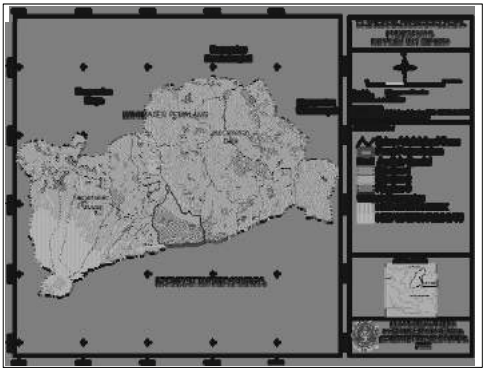
Kembali

KAWASAN AGROPOLITAN BELIK-PULOSARI KABUPATEN PEMALANG

Peta Hasil Analisis Spasial untuk Prioritas Pengembangan Komoditas Unggulan di Kawasan Agropolitan Belik-Pulosari Kabupaten Pemalang

Prioritas Lahan Hasil Analisis Spasial Berdasarkan Kesesuaian Untuk Pengembangan Komoditas Unggulan Kabupaten Pemalang

Prioritas Lahan	Luas (ha)	Proporsi (%)
Prioritas 1	1709,46	13
Prioritas 2	10713,24	80
Prioritas 3	904,83	7
Jumlah	13327,53	100



Kembali

TAHAPAN PELAKSANAAN

- Sosialisasi Program
- Penetapan Lokasi Garapan
- Identifikasi Potensi
- Musyawarah Penyusunan Program
- Pendampingan Pelaksanaan Program

Kegiatan Fisik Agropolitan

- Kegiatan ini berdasarkan hasil musyawarah masyarakat desa yaitu dapat meliputi:
  - > Jalan poros desa
  - > Sub terminal agribisnis
  - > Pasar desa
  - > Bangunan serba guna
  - > Sarana air bersih dll.

  Bantuan stimulan fisik pada kawasan agropolitan selama 3 th berturut turut berdasarkan masterplan / PJM.

STUDI KASUS PELAKSANAAN AGROPOLITAN DI JABAR, JATENG DAN DIY

Tipologi Kawasan Agropolitan

Studi kasus ini, tipologi kawasan yang diambil:

> **Dataran Tinggi** (Kab. Cianjur, Pemalang , dan D.I. Yogyakarta)

> **Dataran Rendah/pantai** (Kab. Brebes)

Lokasi Kawasan Agropolitan

- **Kabupaten Cianjur**, Kecamatan Pacet
  komoditas unggulan: bawang daun,wortel,cabe, dan sawi
- **Kabupaten Brebes**, kecamatan Larangan
  komoditas unggulan: bawang merah, cabe merah, ternak bebek
- **Kabupaten Pemalang,** kecamatan Belik-Pulasari
  Komoditas unggulan: kubis, cabe merah,bawang daun,
- **Kabupaten Sleman,** Kecamatan Turi
  komoditas unggulan: salak pondoh dan cabe merah

Analisis yang di lakukan

- **Analisis keragaan Usaha Tani**: untuk memberikan gambaran tingkat produktivitas *on farm* serta kelayaan usahatani komoditas unggulan sebagai faktor pendorong kawasan agropolitan.
- **Analisis kuadran:** untuk melihat derajat keberhasilan pengembangan agropolitan.Indikator yang digunakan adalah *Return*/*Cost ratio* (R/C)
- **Analisis spatial**: untuk mengetahui potensi daya dukung dan kesesuaian peruntukan ruang dikawasan agropolitan, dengan pendekatan sistem informasi geografi(GIS)

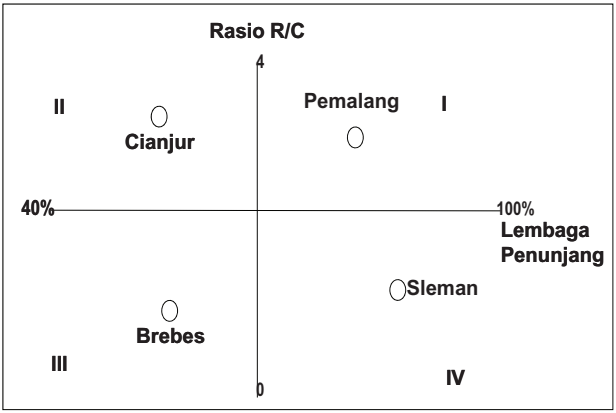
HUBUNGAN ANTAR LEMBAGA AGRIBISNIS DAN NILAI R/C

Lokasi	Lembaga Penunjang	R/C	Kuadran
Cianjur	63.64	2.48	II
Brebes	72.73	1.58	III
Pelamalang	81.82	2.90	I
Sleman	90.91	1.78	IV
Nilai Tengah	77.275	2.185	

Kembali

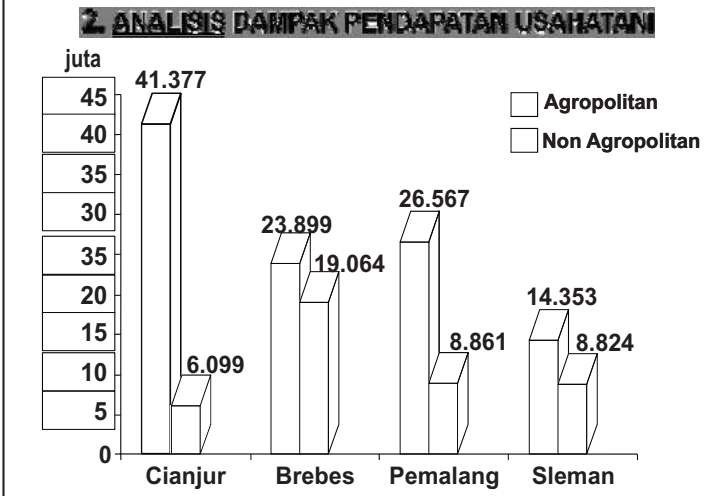
1. ANALISIS KINERJA KAWASAN AGROPOLITAN

a. ANALISIS KWADRAN



b. Analisis Spasial Berdasarkan Kesesuaian Lahan

Kawasan Agropolitan	Total (Ha)	Prioritas 1	Prioritas 2	Prioritas 3
Kabupaten Cianjur	9391,72	1496,38 (16%)	6131,35 (65%)	1763,99 (19%)
Kabupaten Brebes	17734,65	8720,25 (49%)	8744,72 (49%)	269,68 (2%)
Kabupaten Pemalang	13327,53	1709,46 (13%)	10713,24 (80%)	904,83 (7%)
Kabupaten Sleman	5549,86	202,25 (4%)	3838,93 (69%)	1508,68 (27%)



Kesimpulan

- Konsep pengembangan agropolitan dapat mendukung pilot proyek dalam rangka program pembaruan agraria nasional, dengan tetap memperhatikan kriteria yang telah ditetapkan.
- Dalam hal kepemilikan tanah petani terbatas perlu menumbuhkan sistem pengelolaan lahan bersama (*farm community)* dikalangan petani guna mengatasi keterbatasan lahan, sehingga biaya operasionalnya lebih rendah dan secara ekonomis menguntungkan
- Perlu merumuskan peraturan perundangan tentang pencegahan alih fungsi lahan dari peruntukan lahan pertanian ke non pertanian. Kebijakan ini harus didukung dengan penegakan hukum bagi yang melanggar baik perorangan maupun lembaga.

DUKUNGAN DATA DAN INFORMASI

IMPLEMENTASI REFORMASI AGRARIA DARI PERSPEKTIF DUKUNGAN PENYEDIAAN DATA DAN INFORMASI STATISTIK

- Oleh:
- Rusman Heriawan
- **Kepala Badan Pusat Statistik (BPS)**

1. Kemiskinan (1)

- Definisi: Kondisi kehidupan yang serba kekurangan yang dialami seseorang/ rumahtangga sehingga tidak mampu memenuhi kebutuhan minimal/yang layak bagi kehidupannya.
- BPS pertama kali menghitung jumlah dan persentase rumahtangga/penduduk miskin tahun 1984, untuk periode 1976-1981.

*)Rusman Heriawan, Kepala Badan Pusat Statistik (BPS).

1. Kemiskinan (2)

- **Garis Kemiskinan dihitung berdasarkan rata-rata pengeluaran makanan dan non-makanan perkapita yang diperoleh dari besarnya rupiah yang dikeluarkan untuk memenuhi kebutuhan minimum energi 2100 kalorie perkapita perhari, ditambah pengeluaran untuk non-makanan (seperti perumahan, sandang, kesehatan, pendidikan, transportasi dan lain lain)**

1. Kemiskinan (3)

- Data Kemiskinan Di BPS:
  - Data kemiskinan makro, dari hasil pendataan Susenas (sejak Susenas 1984)
  - Data kemiskinan mikro dari hasil pendataan Bantuan Langsung Tunai (PSE05) yang memuat jumlah, nama dan alamat rumahtangga miskin.
- Catatan: data hasil pendataan makro dan hasil pendataan mikro tidak persis jumlahnya: (1) waktu (bulan) pelaksanaan berbeda, (2) untuk pendataan mikro melibatkan persepsi masyarakat lokal (*emic perception*) yang belum tentu sama dengan standard ukuran kemiskinan makro (Susenas).
- Data mikro (BLT) mengkategorikan ruta/penduduk menurut sangat miskin, miskin dan hampir miskin, sedangkan data makro (Susenas) hanya mencakup penduduk sangat miskin dan miskin. Disamping itu data BLT untuk sangat miskin + miskin masih harus dikoreksi sekitar 15 persen untuk *match* dengan kriteria kemiskinan Susenas.

- Tabel 1. Perkembangan Jumlah (Juta) Dan Persentase (dalam kurung) Penduduk Miskin Hasil Susenas

Tahun	Perkotaan	Perdesaan	Perkotaan+ Perdesaan
(1)	(2)	(3)	(4)
2001	8,6 (9,8)	29,3 (24,8)	37,9 (18,4)
2002	13,3 (14,5)	25,1 (21,1)	38,4 (18,2)
2003	12,3 (13,57)	25,1 (20,23)	37,3 (17,42)
2004	11,4 (12,13)	24,7 (20,11)	36,1 (16,66)
2005	12,40 (11,68)	22,70 (19,98)	35,10 (15,97)
2006	14,49 (13,47)	24,81 (21,81)	39,30 (17,75)

Tabel 2. JUMLAH RUMAHTANGGA MISKIN MENURUT KATEGORI, HASIL PSE05

KEADAAN: 30 AGUSTUS 2006

No.	Propinsi	Kategori			Jumlah
		Hampir miskin	Miskin	Sangat Miskin	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1	NAD	195.745	208.774	92.519	497.038
2	Sumut	420.562	342.655	181.755	944.972
3	Sumbar	87.859	123.592	101.189	312.640
4	Riau	95.715	126.075	71.917	293.707
5	Jambi	88.753	77.676	33.309	199.738
6	Sumsel	269.216	265.846	148.119	683.181
7	Bengkulu	48.555	67.518	47.863	163.936
8	Lampung	230.321	342.777	211.943	785.041
9	Babel	6.569	18.692	8.391	33.652
10	Kepri	31.944	27.502	14.233	73.679

Tabel 2. JUMLAH RUMAHTANGGA MISKIN MENURUT KATEGORI, HASIL PSE05

KEADAAN: 30 AGUSTUS 2006

(lanjutan)

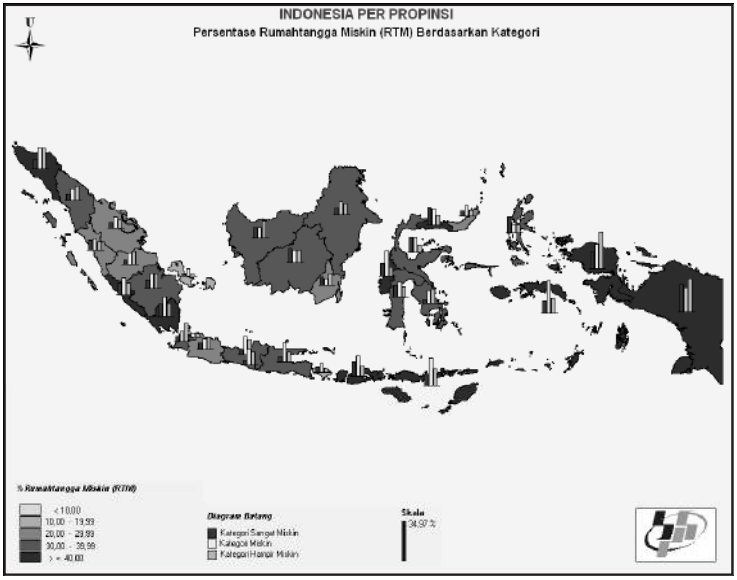
No.	Propinsi	Kategori			Jumlah
		Hampir Miskin	Miskin	Sangat Miskin	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
11	DKI	66.513	70.316	23.651	160.480
12	Jabar	1.223.903	1.065.439	615.875	2.905.217
13	Jateng	1.277.795	1.544.513	348.893	3.171.201
14	DIY	105.592	130.079	39.439	275.110
15	Jatim	955.039	1.763.373	518.468	3.236.880
16	Banten	374.446	219.497	108.106	702.049
17	Bali	31.832	70.705	44.507	147.044
18	NTB	125.969	259.907	181.729	567.605
19	NTT	187.907	297.997	137.233	623.137
20	Kalbar	160.873	98.345	101.687	360.905
21	Kalteng	62.968	62.872	71.633	197.473
22	Kalsel	106.893	62.609	76.446	245.948

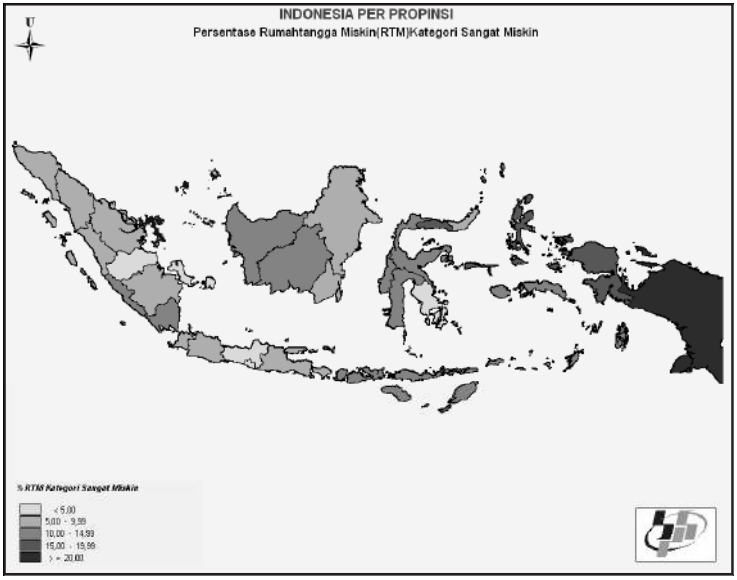
Tabel 2. JUMLAH RUMAHTANGGA MISKIN MENURUT KATEGORI, HASIL PSE05

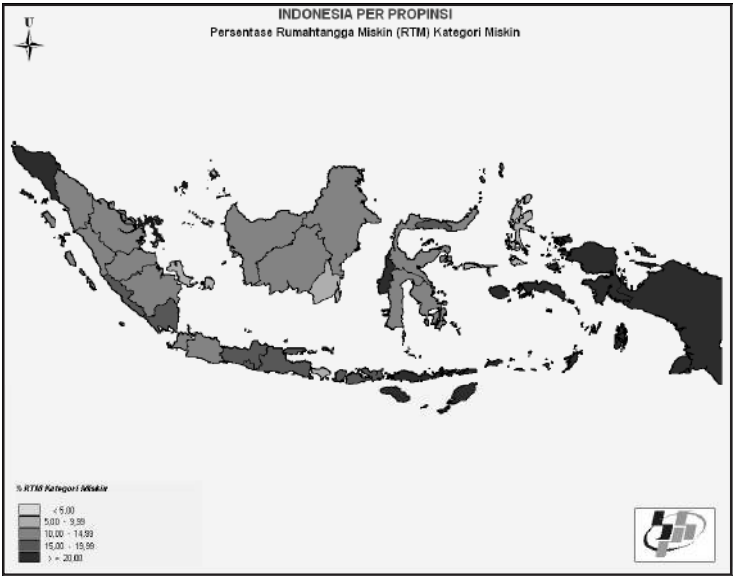
KEADAAN: 30 AGUSTUS 2006
(Lanjutan)

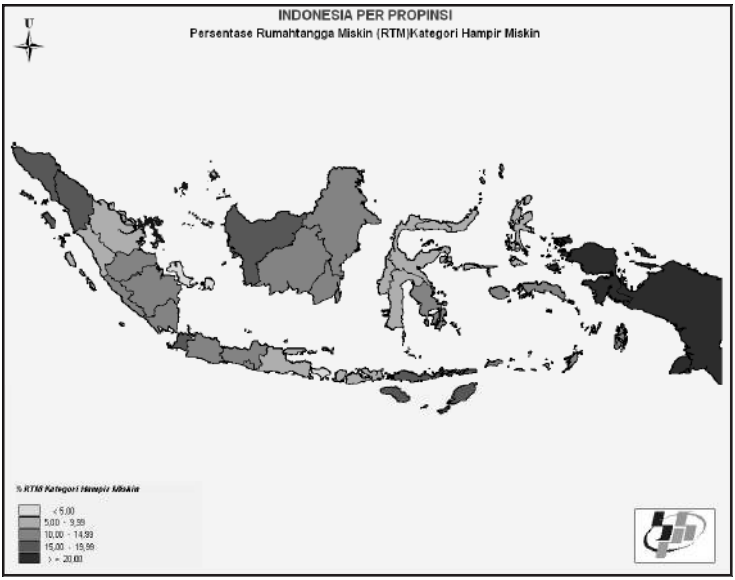
No.	Propinsi	Kategori			Jumlah
		Hampir Miskin	Miskin	Sangat Miskin	
23	Kaltim	82.591	92.395	53.109	228.095
24	Sulut	33.979	60.773	32.543	127.295
25	Sulteng	42.916	83.837	84.620	211.373
26	Sulsel	170.709	238.042	186.215	594.966
27	Sultra	124.383	117.366	39.591	281.340
28	Gorontalo	23.475	37.871	41.385	102.731
29	Sulbar	21.568	60.647	29.687	111.902
30	Maluku	46.921	98.463	37.457	182.841
31	Malut	16.303	22.072	26.979	65.354
32	Irjabar	59.956	40.626	26.936	127.518
33	Papua	191.832	138.138	156.887	486.857
	JUMLAH	**6.969.591**	**8.236.977**	**3.894.301**	**19.100.891**

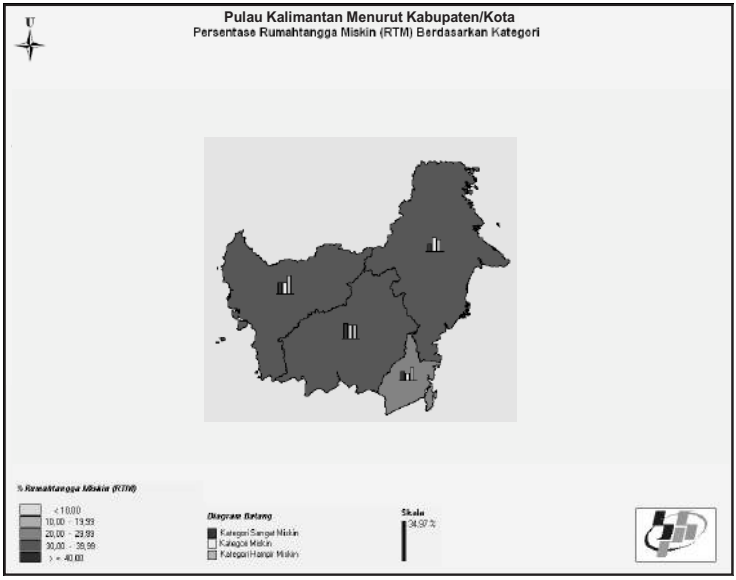
Catatan: rata-rata jumlah anggota ruta per ruta: 3,99

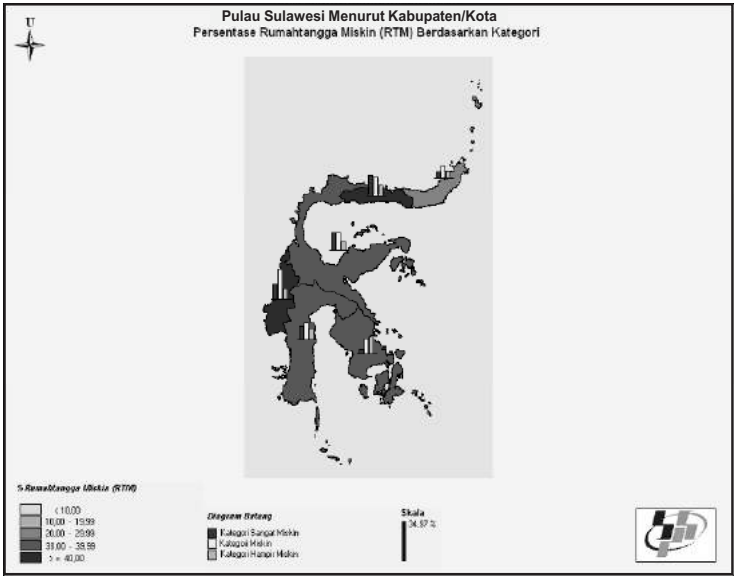

INDONESIA PER PROPINSI
Persentase Rumahtangga Miskin (RTM) Berdasarkan Kategori
U
% Rumahtangga Miskin (RTM)
< 10,00
10,00 - 19,99
20,00 - 29,99
30,00 - 39,99
> = 40,00
Diagram Batang
Kategori Sangat Miskin
Kategori Miskin
Kategori Hampir Miskin
Skala
34,97 %

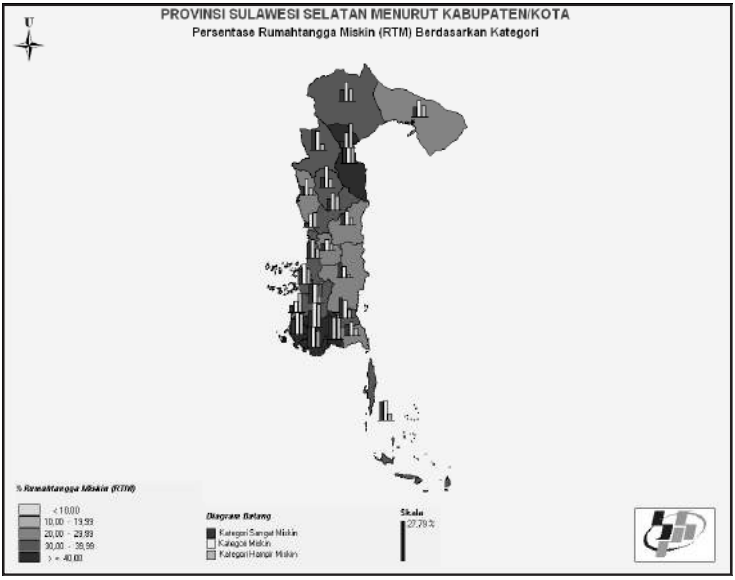

INDONESIA PER PROPINSI
Persentase Rumahtangga Miskin(RTM)Kategori Sangat Miskin
U
% RTM Kategori Sangat Miskin
< 5,00
5,00 - 9,99
10,00 - 14,99
15,00 - 19,99
> = 20,00

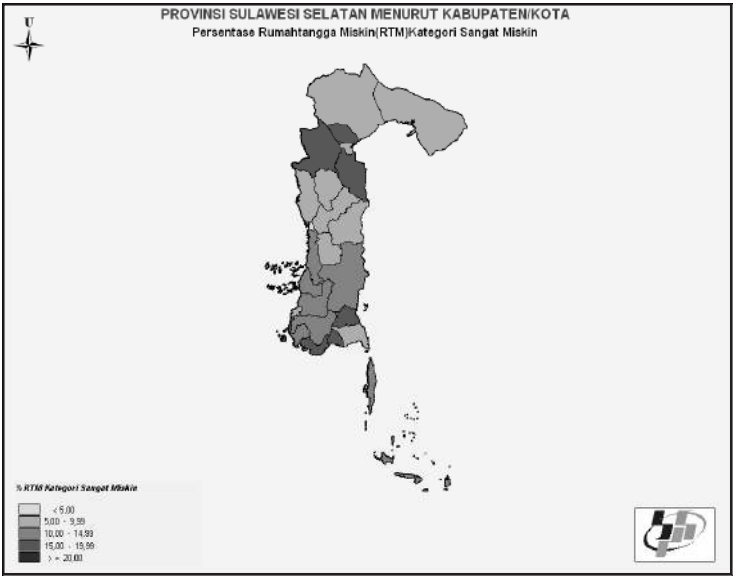

INDONESIA PER PROPINSI
Persentase Rumahtangga Miskin (RTM) Kategori Miskin
U
% RTM Kategori Miskin
< 5,00
5,00 - 9,99
10,00 - 14,99
15,00 - 19,99
> = 20,00

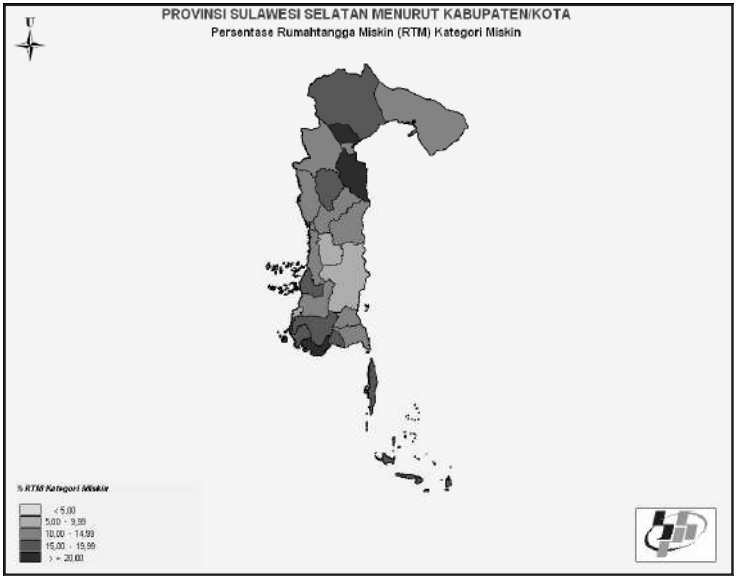

INDONESIA PER PROPINSI
Persentase Rumahtangga Miskin (RTM)Kategori Hampir Miskin
U
% RTM Kategori Hampir Miskin
< 5,00
5,00 - 9,99
10,00 - 14,99
15,00 - 19,99
> = 20,00


U
Pulau Kalimantan Menurut Kabupaten/Kota
Persentase Rumahtangga Miskin (RTM) Berdasarkan Kategori
% Rumahtangga Miskin (RTM)
< 10,00
10,00 - 19,99
20,00 - 29,99
30,00 - 39,99
> = 40,00
Diagram Batang
Kategori Sangat Miskin
Kategori Miskin
Kategori Hampir Miskin
Skala
34,97 %


U
Pulau Sulawesi Menurut Kabupaten/Kota
Persentase Rumahtangga Miskin (RTM) Berdasarkan Kategori
% Rumahtangga Miskin (RTM)
< 10,00
10,00 - 19,99
20,00 - 29,99
30,00 - 39,99
> = 40,00
Diagram Batang
Kategori Sangat Miskin
Kategori Miskin
Kategori Hampir Miskin
Skala
34,97 %


PROVINSI SULAWESI SELATAN MENURUT KABUPATEN/KOTA
Persentase Rumahtangga Miskin (RTM) Berdasarkan Kategori
U
% Rumahtangga Miskin (RTM)
< 10,00
10,00 - 19,99
20,00 - 29,99
30,00 - 39,99
> = 40,00
Diagram Batang
Kategori Sangat Miskin
Kategori Miskin
Kategori Hampir Miskin
Skala
27,79 %


PROVINSI SULAWESI SELATAN MENURUT KABUPATEN/KOTA
Persentase Rumahtangga Miskin(RTM)Kategori Sangat Miskin
U
% RTM Kategori Sangat Miskin
< 5,00
5,00 - 9,99
10,00 - 14,99
15,00 - 19,99
> = 20,00



2. Siapa Rumahtangga/Penduduk Miskin Itu

- Tabel 3. Rumah Tangga Miskin Menurut Sumber Penghasilan Utama Rumah Tangga dan Daerah, 2006 (%)

Daerah	Tidak Bekerja	Pertanian	Industri	Lainnya
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Perkotaan	15,81 8,10	28,41	10,10	45,68
Perdesaan	10,91	71,93	4,86	15,10
Perkotaan+Perdesaan		56,07	6,77	26,24

Sumber: Hasil Susenas Panel, Maret 2006

3. Kemiskinan Dan Kebutuhan Tanah/Lahan Pertanian (1)

- Seperti ditunjukkan oleh tabel, penduduk/rumahtangga miskin sebagian besar berada di perdesaan.
- Sebagian besar penduduk miskin bekerja di sektor pertanian. Di daerah perdesaan, sekitar 72 persen penduduk miskin meng-gantungkan hidupnya dari pertanian.
- Mereka umumnya adalah petani yang hanya bergantung pada tanah/lahan yang sempit kurang dari 0,5 hektar (petani gurem)

3. Kemiskinan Dan Kebutuhan Tanah/Lahan Pertanian (2)

- Di Seluruh Indonesia terdapat 13,253 juta rumahtangga pertanian yang hanya menguasai (dan belum tentu memiliki) luas tanah kurang dari 0,5 hektar (petani gurem).
- Jumlah ruta petani gurem tidak hanya monopoli petani di Pulau Jawa tetapi juga di luar Jawa. 74 dari 100 ruta petani di Jawa adalah petani gurem, sedangkan di luar Jawa 1 diantara 3 petani adalah petani gurem.
- Ruta Petani Gurem di Kalimantan sebanyak 423.406 atau sekitar 28 persen, dan di Sulawesi sebanyak 688.968 atau 31,05 persen terhadap masing-masing jumlah ruta petani.
- Permasalahan redistribusi tanah pertanian merupakan tantangan ke depan yang cukup berat.

Tabel 5. Distribusi Rumahtangga Pertanian Menurut Propinsi dan Golongan Luas Lahan yang Dikuasai di Kalimantan dan Sulawesi, Hasil ST2003 (%)

Propinsi	Golongan Luas Lahan yang Dikuasai (Ha)					Jumlah % (absolut)
	< 0,50	0,50-0,99	1,00-1,99	2,00-2,99	≥ 3,00	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1. Kalbar	19,45	14,61	22,30	18,73	24,91	100 (585. 354)
2. Kalteng	20,89	10,90	22,80	24,15	21,26	100 (288. 611)
3. Kalsel	41,63	22,83	20,08	9,19	6,28	100 (433. 495)
4. Kaltim	31,74	10,22	18,96	18,70	20,37	100 (216. 761)
Kalimantan	27,78	15,62	21,29	17,04	**18,27**	**100 (1. 524. 221)**
5. Sulut	35,97	22,74	25,94	8,64	6,71	100 (305. 314)
6. Sulteng	19,63	18,18	31,68	17,18	13,34	100 (370. 778)
7. Sulsel	34,00	23,75	24,93	10,09	7,23	100 (1. 138. 202)
8. Sultra	25,72	16,45	28,31	17,06	12,46	100 (286. 640)
Sulawesi	31,05	21,62	26,66	11,92	8,75	**100 (2. 218. 990)**

3. Kemiskinan Dan Kebutuhan Tanah/Lahan Pertanian (3)

- Kebutuhan akan redistribusi lahan, terkait pengadaan lahan baru, akan terbentur pada fakta bahwa lahan produktif khususnya lahan sawah hanya mengalami sedikit perkembangan.
- Pertambahan lahan sawah (hasil Survei Pertanian) secara nasional hanya bertambah 0,34 persen pertahun. Sebagai catatan: Pertumbuhan rumahtangga petani gurem nasional di perdesaan sebesar 1,7 persen pertahun.
- Sinyalnya adalah keperluan untuk ekspansi lahan pertanian cukup mendesak.
- Di Sulawesi, dalam hal ini Sulawesi Selatan, perkembangan luas lahan sawah menunjukkan penurunan (berkurang 11.278 hektar) rata-rata dalam setahun, selama 4 tahun terakhir (2001 - 2005).

- Tabel 6. Perkembangan Luas Lahan Sawah Menurut Propinsi,
- 2001-2005 (Hasil Survei Pertanian)

Propinsi	2001 (Ha)	2005 (Ha)	Perkembangan (**per tahun**)	
			(Ha)	(%)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Sumatera	2.097.939	2.340.642	60.676	2,77
Jawa	3.339.168	3.235.546	-25.906	-0,79
3. Bali & N. Tenggara	413.377	421.515	2.035	0,49
Kalimantan	992.165	995.919	939	0,09
Sulawesi	937.084	892.256	-11.207	-1,22
Sulut	61.205	57.969	-809	-1,35
Sulteng	128.023	117.715	-2.577	-2,08
Sulsel	661.273	568.748	-11.278	-1,75
Sultra	64.075	73.312	2.309	3,42
Gorontalo	22.508	27.098	1.148	4,75
Sulbar		47.414		
Indonesia	**7.779.733**	**7.885.878**	**26.536**	**0,34**

4. Pengembangan Data Statistik Pertanahan/ Penggunaan Lahan Di BPS (1)

- Data tentang pertanahan/ penguasaan lahan dikumpulkan oleh BPS. Dengan bersumber pada 3 kegiatan BPS yaitu Sensus Pertanian, Survei Pertanian dan Pendataan Potensi Desa (Podes).
- Sensus Pertanian 2003 (juga Sensus Pertanian sebelumnya), mencatat data luas lahan yang dimiliki, lahan yang dikuasai dan lahan yang berada di pihak lain (baik lahan untuk pertanian maupun bukan lahan untuk pertanian).
- Sedangkan Survei Pertanian mengumpulkan data luas lahan sawah per kecamatan (berdasarkan laporan Mantri Tani).

4. Pengembangan Data Statistik Pertanahan/ Penggunaan Lahan Di BPS (2)

- Pendataan Potensi Desa (PODES) juga mengumpulkan data tentang luas tanah/lahan yaitu data tentang luas desa/kelurahan, luas lahan sawah yang ada di suatu desa, dan luas lahan bukan sawah.
- Ketiga sumber data yang disebutkan memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing dari segi cakupan dan kepentingannya.
- Luas lahan dari hasil Sensus/Survei Pertanian adalah lahan yang dikuasai oleh rumahtangga, sedangkan luas lahan dari Podes adalah luas lahan dalam wilayah desa yang diketahui oleh kepala/aparat desa.

5. Pengembangan Dan Tantangan: Koordinasi yang Lebih Efektip (1)

- Data luas penguasaan tanah/lahan oleh rumahtangga pertanian (hasil Sensus Pertanian) merupakan data pertanahan yang sangat berharga, terutama informasi tentang struktur penguasaan lahan oleh rumahtangga.
- BPS, dari sensus ke sensus, terus berupaya meningkatkan kualitas data yang dikumpulkan dengan terus meningkatkan kegiatan yang dimiliki termasuk teknis-teknis statistik yang baru.

5. Pengembangan Dan Tantangan: Koordinasi yang Lebih Efektip (2)

- Data lahan hasil pendatan Podes memiliki prospektif untuk dikembangkan, karena tidak hanya menyangkut lahan yang dikelola oleh rumahtangga (seperti pada Survei Pertanian), tetapi mencakup seluruh luas tanah yang ada dalam lingkup desa.
- Ke depan, mutu data lahan dari Podes masih harus ditingkatkan, karena tidak saja ditentukan oleh kualitas petugas pengumpul data dari BPS, tetapi juga ditentukan oleh ketersediaan data lahan di masing-masing desa.
- Dari beberapa studi yang dilakukan di tingkat desa, secara umum, seluruh desa di Indonesia belum memiliki catatan yang baik tentang luas dan struktur penggunaan lahan di desa mereka.

5. Pengembangan Dan Tantangan: Koordinasi yang Lebih Efektip (3)

- Tantangan ke depan adalah bagaimana agar setiap desa (aparat desa) di Indonesia memiliki kesadaran, kemauan dan kemampuan untuk melakukan pencatatan secara baik tehadap beragam aspek sosial-ekonomi yang ada di masing-masing desa.
- Perlunya koordinasi dan kerjasama BPN, BPS, Dep. Dalam Negeri dan berbagai pihak terkait lainnya untuk mampu menyeragamkan konsep dan pemahaman data lahan dan upaya pendataannya
- BPS akan terus mengupayakan perluasan pencatatan data lahan melalui sensus/ survei yang diselenggarakannya.

PARTISIPASI MASYARAKAT

"Matang Atas Matang Bawah" (Prinsip Dasar dan Strategi Pelaksanaan Pembaruan Agraria Nasional)[1]

Oleh Usep Setiawan[2]

A. Pengantar

Prinsip-prinsip yang mendasari pelaksanaan pembaruan agraria di Indonesia tidak bisa tidak mestilah merujuk pada substansi Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960. Pada dasarnya, UUPA 1960 merupakan produk

---

[1] Makalah dalam "*Simposium Agraria Nasional: Pembaruan Agraria untuk Keadilan Sosial, Kemakmuran Bangsa, dan Keberlanjutan Negara Kesatuan Republik Indonesia*", diselenggarakan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN-RI) didukung Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), The Brighten Institute, Lembaga Pengkajian Pertanahan (LPP) Indonesia dan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), dalam rangka Bulan Bhakti Agraria 2006, di Makassar – Sulawesi Selatan, 4 Desember 2006.

[2] Penulis adalah Sekretaris Jenderal Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA). Alamat KPA: Jl. Zeni No. 10 Mampang Prapatan Jakarta Selatan 12790, T/f (021) 79191644, dan Jl. Antabaru IV No.1a Bandung, T/f (022) 7504967, Email: kpa@kpa.or.id; usepsetia@yahoo.com, HP: 0818-613667.

hukum yang bukan saja relevan, melainkan sangat mendesak untuk dijalankan mengingat persoalan agraria yang kian memprihatinkan.

Dalam perkembangannya, reaktualisasi substansi UUPA terkandung dalam Ketetapan MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam. Esensi Tap MPR ini telah menyerap sejumlah isu yang sejalan dengan semangat UUPA, seperti penegakan hak asasi manusia dan perlindungan lingkungan hidup. Sekalipun lahirnya Tap MPR ini disertai perdebatan pro-kontra, namun hemat penulis, secara strategis Tap MPR IX/2001 dapat dijadikan sebagai pintu masuk untuk menghidupkan kembali agenda nasional yang sempat tertunda sejak tahun 1960-an, yakni landreform. Dengan merujuk Tap MPR IX/2001 inilah rencana kebijakan penataan agraria menjadi lebih absah.

Pada intinya, pembaruan agraria yang akan dijalankan oleh pemerintah dan rakyat Indonesia hendaknya menjawab persoalan pokok yang melatari berbagai fenomena agraria di lapangan. Masih tingginya angka kemiskinan sejatinya terkait erat dengan terbatasnya akses rakyat atas pemilikan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam lainnya. Mengatasi ketimpangan, menangani konflik, dan memulihkan lingkungan hidup merupakan tiga agenda yang hendaknya dijadikan dasar untuk perwujudan keadilan agraria bagi golongan ekonomi lemah, menuju keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Lebih lanjut, makalah ini akan membedah prinsip-prinsip dasar yang penting dijadikan sebagai pijakan bagi pelaksanaan pembaruan agraria dengan mengacu UUPA 1960

dan Tap MPR IX/2001. Makalah ini juga akan mengupas relevansi berbagai perkembangan politik agraria mutakhir dalam konteks mempersiapkan pelaksanaan dan mengembangkan model-model praktis pembaruan agraria. Berangkat dari prinsip-prinsip dasar yang ada kemudian dirumuskan langkah-langkah strategis lebih lanjut, sehingga pembaruan agraria menjadi lebih operasional dalam menjawab tuntutan sosial dan perkembangan kebangsaan kita saat ini.

B. Prinsip-Prinsip Dasar Pembaruan Agraria

B.1. Pengertian Pembaruan Agraria

Pembaruan agraria atau reforma agraria (*agrarian reform*) adalah suatu penataan ulang atau restrukturisasi pemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria, terutama tanah untuk kepentingan petani, buruh tani, dan rakyat kecil pada umumnya yang sekaligus menjadi landasan menuju proses industrialisasi nasional. Inti dari reforma agraria adalah landreform dalam pengertian redistribusi pemilikan dan penguasaan tanah. Agar memberikan hasil seperti yang diharapkan, landreform yang didahului dengan redistribusi tanah harus diikuti dengan sejumlah program pendukung yang intinya akan memberikan kesempatan bagi para penerima tanah untuk meraih keberhasilan pada tahap-tahap awal dijalankannya program. Karena itu, program redistribusi tanah harus diikuti dengan dukungan modal produksi (kredit usaha) di tahap awal, perbaikan di dalam distribusi barang-barang yang diperlukan sebagai input pertanian, perbaikan di dalam sistem pemasaran dan perda-

gangan hasil-hasil pertanian, penyuluhan-penyuluhan pertanian yang diperlukan untuk membantu para petani memecahkan masalah-masalah teknis yang dihadapinya, dan program lainnya yang pada intinya dapat mununjang keberhasilan para petani penerima tanah dalam berproduksi.[3]

Pembaruan agraria yang kita maksud tidak hanya menyangkut landreform bagi kaum tani dan sebagai dasar pengembangan sektor pertanian semata. Pembaruan agraria, melainkan juga menyentuh upaya untuk menata ulang sistem penguasaan dan pengelolaan atas seluruh kekayaan alam secara mendasar dengan prinsip keadilan agraria. Sektor-sektor kekayaan alam yang dimaksud mencakup kehutanan, perkebunan, pertambangan, perairan, pesisir, pulau-pulau kecil dan kelautan.

B.2. Merujuk Substansi Prinsipil UUPA 1960

Karena UUPA 1960 merupakan dasar sekaligus payung dari program pembaruan agraria nasional yang akan dijalankan, maka substansi prinsipil dari UUPA 1960 mesti dijadikan rujukan utama dalam perumusan prinsip-prinsip dasarnya. Berikut ini 10 (sepuluh) substansi prinsipil yang diserap dari UUPA 1960 (Pasal 1-15):

---

[3] Pengertian ini mengacu pada Petisi Cisarua: "Kerangka Pelaksanaan Pembaruan Agraria: Rekomendasi untuk Bapak Susilo Bambang Yudhoyono dan Bapak M. Jusuf Kalla (Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia Periode 2004-2009)", disusun Sediono MP Tjondronegoro, Gunawan Wiradi, Anton Poniman, Dianto Bachriadi, Syaiful Bahari, Usep Setiawan, Noer Fauzi, Dadang Juliantara, Erpan Faryadi, dan Agustiana (20 Oktober 2004).

(1) **Nasionalisme.** Tanah dan kekayaan alam lainnya merupakan karunia Tuhan bagi Bangsa Indonesia. Oleh penyusunnya, UUPA dimaksudkan untuk mengakhiri politik hukum agraria kolonial yang ditandai perpindahan klaim penguasaan atas tanah dan kekayaan alam lainnya dari cengkeraman kaum kolonialis/imperialis asing ke pangkuan Bangsa Indonesia. Nasionalisme hukum agraria inilah penanda penting kemerdekaan bangsa. Hanya orang Indonesia yang punya hak milik atas tanah. Penghargaan atas rasa kebangsaan tercermin kuat pada prinsip hanya warga negara Indonesia yang bisa mempunyai hak milik atas tanah di Indonesia. Warga asing hanya boleh mempunyai hak memanfaatkan dan mengusahakan tanah dan kekayaan alam melalui mekanisme ketat yang tetap mengutamakan hak bangsa Indonesia dan kepentingan nasional.

(2) **Hak menguasai dari negara.** Atas nama Bangsa Indonesia, Negara mempunyai hak untuk menguasai tanah dan kekayaan alam lainnya yang dikenal sebagai konsepsi hak menguasai dari Negara (HMN). Negara bukanlah pemilik tanah, melainkan organisasi rakyat tertinggi yang sah dan memiliki kewenangan penuh dalam mengatur penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam lainnya demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

(3) **Tanah untuk penggarap.** Penguasaan tanah pertanian diabdikan bagi mereka yang secara langsung menggarap dan menggantungkan hidupnya dari penguasaan dan pemanfaatan tanah tersebut. Kaum tani dan golongan ekonomi lemah lainnya yang hidupnya tergantung pada

tanah dijadikan sebagai subjek utama yang harus menerima manfaat dari tanah. Tanah pertanian tidak boleh dikuasai/dimiliki oleh para pemilik modal besar karena akan melahirkan penghisapan manusia atas manusia lainnya.

(4) **Landreform.** Negara berkewajiban untuk dilakukan penataan ulang struktur agraria sehingga tak terjadi ketimpangan dalam penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan atas tanah. Tidak dikehendaki adanya konsentrasi penguasaan dan pemilikan tanah, serta monopoli penggunaan dan pemanfaatan tanah di tangan sekelompok orang sementara begitu banyak rakyat yang miskin karena tak bertanah atau berlahan sempit. Petani kecil dan rakyat miskin pada umumnya harus punya tanah untuk memastikan mereka memiliki sarana yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan hidup dan kesejahteraannya.

(5) **Fungsi sosial.** Tanah dan kekayaan alam lainnya tidak dibenarkan hanya digunakan untuk kepentingan ekonomi semata. Komersialisasi atas tanah dan menjadikan tanah sebagai komoditi serta objek spekulasi harus dicegah sedemikian rupa. Demikian halnya dengan konsentrasi penguasan dan monopoli dalam pemanfaatan tanah oleh segelintir orang/badan usaha harus dijauhi. Kesempatan bagi masyarakat luas dalam mengakses penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah harus dikedepankan.

(6) **Pengakuan hak adat.** Keberadaan masyarakat adat dan hukum adat atas tanah dan kekayaan alam lainnya diakui, dihormati dan dilindungi oleh negara. Masya-

rakat adat adalah komponen pembentuk negara Bangsa Indonesia yang menjadi kekayaan budaya, sebagaimana semboyan Bhineka Tungal Ika. Oleh karena itu, delegitimasi dan marjinalisasi eksistensi masyarakat adat dan hak-hak agrarianya harus diakhiri.

(7) **Kesetaraan gender.** Tidak boleh ada pembedaan hak dalam penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan atas tanah antara laki-laki dan perempuan. Hak laki-laki dan perempuan sebagai sesama warga negara mestilah diakui, dilindungi dan diaktualisasikan dalam setiap kebijakan agraria.

(8) **Kelestarian lingkungan.** Penguasaan dan pengusahaan tanah dan kekayaan alam lainnya mestilah tidak menjadikan lingkungan hidup menjadi rusak karenanya. Menjaga kesuburan dan kelestarian alam menjadi rambu-rambu etik agar tanah dan lingkungan kita tetap terpelihara untuk kelangsungan hidup generasi berikutnya. Usaha-usaha di lapangan agraria yang sifatnya eksploitatif destruktif hendaknya digantikan oleh sistem pengelolaan yang lebih adil terhadap lingkungan hidup.

(9) **Usaha bersama.** Dalam pemanfaatan dan pengusahaan tanah dan kekayaan alam lainnya hendaknya mengutamakan bentuk-bentuk usaha gotong-royong dan usaha bersama yang dijalankan oleh dan untuk rakyat. Kekuatan ekonomi rakyat harus didorong dan dikembangkan seluas-luasnya agar rakyat punya kemampuan untuk BERDIKARI (berdiri di atas kaki sendiri). Ekonomi rakyat kuat maka ekonomi bangsa akan tangguh dengan sendirinya. Perlu dikembangkan koperasi-koperasi produksi agraria rakyat sehingga

usaha-usaha yang sifatnya monopolistik dapat dicegah.

(10)Lintas sektor. Cakupan kebijakan agraria hendaknya melintasi sekat-sekat sektoralisme. Keberadaan "bumi, air, dan ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya" hanya bisa dibedakan tetapi tidak mungkin dipisahkan satu sama lain. Adanya kesatuan arah dan tujuan dari kebijakan agraria (tanah, air, hutan, tambang, kebun, pertnaian, laut) tak boleh menyimpang dari prinsip demi: "sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".

B.3. Mengacu Tap MPR IX/2001

Disamping UUPA 1960, Tap MPR IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam juga mengandung prinsip-prinsip dasar yang relevan bagi program pembaruan agraria nasional, sebagaimana secara persis tertuang pada Pasal 4;

(a) Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
(b) Menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia.
(c) Menghormati supermasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum.
(d) Mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumberdaya manusia Indonesia.
(e) Mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat.
(f) Mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan dan pemeliharaan sumberdaya agraria/sumberdaya alam.
(g) Memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun

generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan.

(h) Melaksanakan fungsi sosial, kelestarian dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat.

(i) Meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antar sektor pembangunan dan antar daerah dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam.

(j) Mengakui, menghormati dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumberdaya agraria/sumberdaya alam.

(k) Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu.

(l) Melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan pengelolaan sumberdaya agraria/ sumberdaya alam.

C. Strategi Pelaksanaan Pembaruan Agraria

C.1. Tap MPR IX/2001 Penunjuk Arah Kebijakan

Setelah terang mengenai prinsip-pinsip dasar, baru kita menentukan strategi pelaksanaan pembaruan agraria. Tap MPR IX/2001 telah memberikan arah bagi kebijakan pembaruan agraria (Pasal 5). Arah kebijakan yang dimaksud meliputi;

(a) Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antar sektor

demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 Ketetapan ini.

(b) Melaksanakan penataan kembali penguasan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (landreform) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat.

(c) Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka melaksanakan landreform.

(d) Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumberdaya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 Ketetapan ini.

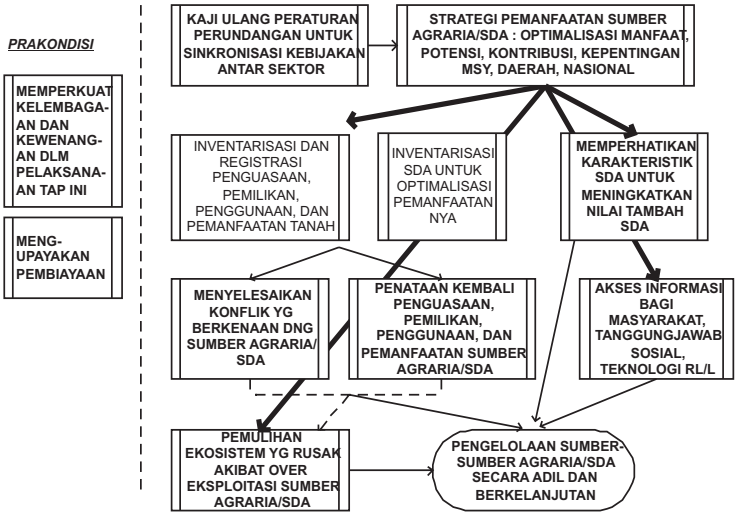
(e) Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumberdaya agraria yang terjadi.

(f) Mengupayakan dengan sungguh-sungguh pembiayaan dalam melaksanakan program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumberdaya agraria yang terjadi.

Dengan mendasarkan diri pada Tap MPR IX/2001, dapat direkomendasikan kerangka pelaksanaan pembaruan agraria, sebagai berikut:[4]

---

[4] Lihat: Petisi Cisarua (20 Oktober 2004).



Sumber: Pokja PA-PSDA, *Strategi Implementasi TAP MPR No. IX/ 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam,* 2001.

Secara sistematik, pembaruan agraria dapat dicapai dengan tahapan berikut :

1. Melaksanakan kaji ulang terhadap peraturan perundangan yang ada untuk melakukan sinkronisasi kebijakan antar sektor;
2. Menyusun strategi pelaksanaannya dengan tujuan untuk mencapai optimalisasi manfaat, potensi, kontribusi, dan kepentingan masyarakat, daerah, dan nasional – dengan melakukan beberapa kegiatan :
   a. Inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan SDA lainnya, sebagai dasar dua kegiatan utama: (1) Penyelesaian konflik, dan (2) Penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan peman-

faatan sumber-sumber agraria/SDA,

b. Mewujudkan akses informasi bagi masyarakat untuk menumbuhkan tanggungjawab sosial, serta mengembangkan teknologi ramah lingkungan dan teknologi lokal;

c. Melakukan pemulihan ekosistem yang telah rusak;

3. Mempersiapkan prakondisi pelaksanaan seluruh kegiatan di atas dengan melakukan penguatan kelembagaan dan kewenangan organisasi pelaksananya, serta mengupayakan tersedianya pembiayaan.

Berangkat dari arah kebijakan di atas, kita memahami begitu kompleksnya faktor yang perlu dipersiapkan bagi pelaksanaan pembaruan agraria. Setidaknya faktor dasar legal, data, kelembagaan dan pembiayaan sangat mendesak untuk disiapkan agar agenda landreform maupun penanganan konflik agraria dalam rangka pembaruan agraria dapat mulus dilakukan.

C.2. Perpres 10/2006 dan Sebelas Agenda BPN

Selain merujuk secara konsisten pada amanat UUPA 1960 dan Tap MPR IX/2001, strategi pelaksanaan pembaruan agraria di Indonesia sekarang dapat masuk melalui pintu Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional (11 April 2006). Hemat penulis, Perpres 10/2006 merupakan kebijakan terbaru dari pemerintah yang memberi ruang dan peluang bagi pelaksanaan pembaruan agraria.

Terbitnya Perpres 10/2006 layak diapresiasi sebagai momentum untuk memperkokoh upaya perubahan ke arah perbaikan agraria. Penulis mencatat lima substansi pokok

Perpres 10/2006 yang relevan untuk kebutuhan pembaruan agraria, yakni; (1) Posisi BPN yang langsung berada di bawah presiden dan bertanggungjawab kepada presiden, (2) Meluasnya cakupan tugas yang meliputi kebijakan pertanahan secara nasional, regional dan sektoral, (3) Tercantumnya tugas dan fungsi pelaksanaan reforma agraria, (4) Adanya kedeputian khusus yang menangani sengketa dan konflik pertanahan, dan (5) Dibentuknya Komite Pertanahan yang memberikan saran, masukan dan pertimbangan.

Disamping Perpres 10/2006, di bawah visi *"Tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat guna mewujudkan keadilan dan keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Republik Indonesia"* sebagai visi baru di bidang pertanahan, BPN juga telah menetapkan 11 prioritas agenda untuk lima tahun ke depan.[5] Dari kesebelas agenda BPN, menurut penulis ada lima agenda mendasar terkait langsung dengan program pembaruan agraria nasional yang perlu dielaborasi;[6]

1. **Memastikan penguatan hak-hak rakyat atas tanah.** Ini diperlukan karena rakyat selalu berposisi lemah dalam memenuhi haknya. Rakyat rentan digusur dan didera kesewenangan di lapangan agraria. Pelaksanaan landreform adalah jantung dari agenda penguatan hak rakyat atas tanah. Oleh kerena itu, redistribusi tanah bagi kaum tani (rakyat) miskin, pengembalian dan pengukuhan wilayah kuasa/kelola rakyat, dan legalisasi tanah yang sudah digarap rakyat sangat relevan dalam agenda ini.
2. **Menangani dan menyelesaikan perkara, masalah, sengketa, dan konflik pertanahan di seluruh Indonesia secara sistematis.** Sering diungkapkan bah-

wa penyelesaian konflik agraria salah satu tujuan pokok pembaruan agraria. Selama ini memang tercatat begitu banyak konflik agraria struktural yang terjadi akibat penggunaan dan penyalahgunaan kewenangan negara. Begitu banyak korban telah jatuh dan begitu luas lahan yang dipersengketakan tanpa ada mekanisme penyelesaiannya secara adil. Kedeputian ini memberi harapan agar sengketa dan konflik agraria dapat ditangani dan diselesaikan dengan mengutamakan hak-hak rakyat yang menjadi korban. Desain kerja yang jelas-sistematis, kelembagaan yang kuat-kredibel, serta sumberdaya yang mahir-terpercaya jadi pra-syarat agenda ini.

3. **Menangani masalah KKN serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat.** Korupsi, kolusi dan nepotisme adalah musuh bersama. Birokrasi harus terbebas dari korupsi dan aparat yang korup mesti diamputasi agar tak berlaku pepatah "akibat nila setitik rusak susu sebelanga". Komitmen BPN untuk berbenah diri dalam menyambut tugas bagi pembaruan agraria memang harus dimulai dari menjaga ketulusan hati dan kejujuran niat bekerja untuk rakyat. Sedangkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat harus diwujudkan dengan melibatkan secara aktif organisasi rakyat dalam persiapan, pelaksanaan hingga evaluasi program pembaruan agraria.
4. **Membangun *data-base* penguasaan dan pemilikan tanah skala besar.** Keberadaan dan akurasi data objek-objek reform menjadi pra-syarat keberhasilan reform. Pengadaan data dan informasi objek dan subjek reform mesti dilakukan sistematis dan bisa dipertanggung-

jawabkan ilmiah maupun sosial, dan menggali fakta sesungguhnya di lapangan. Tanah-tanah yang selama ini dalam skala luas dikuasai orang/badan usaha tertentu yang terbukti menyebabkan terjadinya ketimpangan dan monopoli hendaknya segera ditetapkan sebagai objek pembaruan agraria sehingga dapat diakses rakyat.

5. **Mengembangkan dan memperbarui politik, hukum dan kebijakan pertanahan.** Reforma agraria perlu aspek legal dan konstitusional. Implementasi reform akan lebih kokoh jika dilandasi dan dipayungi politik, hukum dan kebijakan agraria yang kondusif. Meninjau ulang peraturan agraria perlu disegerakan. Substansi dan format hukum agraria baru ditata agar lebih menjamin keadilan sosial, kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Politik agraria yang pro kepada modal besar yang memicu konflik dan ketimpangan mestilah diganti politik agraria yang lebih pro kepada rakyat kecil dan mendorong kemakmuran bersama.

C.3. Pembaruan Agraria untuk Mengatasi Kemiskinan dan Pengangguran

C.3.1. Masalah Agraria versus Kemiskinan[7]

Dalam sudut pandang ekonomi, ketunakismaan (*landlessness*) yang meluas akan menyebabkan perekonomian suatu negara menjadi rapuh. Apalagi jika negara tersebut masih sangat bergantung pada sektor pertanian, baik sebagai penyumbang pendapatan domestik maupun sebagai penyerap tenaga kerja. Ketunakismaan akan menyebabkan rendahnya produktivitas pertanian, karena petani-petani

penggarap yang miskin atau buruh-buruh tani tidak memiliki motivasi untuk mengerjakan lahan secara optimal. 'Petani yang tidak memiliki keamanan dalam penguasaan tanah (*insecurity of tenure*) juga tidak memiliki penghasilan yang cukup untuk meningkatkan modalnya atau untuk membeli barang-barang yang diperlukan untuk menghasilkan hasil-hasil pertanian yang baik' (Prosterman, Temple dan Hanstad, 1990: 1). Maka, secara akumulatif, rendahnya produktivitas dan tiadanya kekuasaan dari kelompok petani ini, yang jumlahnya sangat signifikan dibandingkan dengan jumlah keseluruhan penduduk, akan menjadi faktor pemberat bagi keseluruhan proses pembangunan.

Kemiskinan di pedesaan yang berkepanjangan juga akan menyebabkan terjadinya urbanisasi yang eksesif. Para petani tak bertanah dan petani-petani miskin serta anggota keluarganya yang lain akan pergi ke kota-kota atau bahkan keluar negeri untuk mencari pekerjaan. Kalau mereka beruntung, mereka dapat menjadi tenaga kerja formal di lingkungan industri yang banyak bertebaran di perkotaan. Kalau tidak beruntung, mereka akan menambah jumlah tenaga kerja di sektor informal dan menciptakan kantong-kantong kemiskinan di wilayah perkotaan. Lebih buruk lagi, jika sejumlah orang yang tidak memiliki tanah atau jadi kehilangan tanahnya kemudian terlibat di dalam sejumlah aksi kriminalitas.

C.3.2. Menyoal Rencana Redistribusi Tanah

Sebuah rencana populis spketakuler belum lama ini dikumandangkan pemerintah. MS Ka'ban (Menteri Kehutanan), Anton Apriantono (Menteri Pertanian), dan

Joyo Winoto (Kepala Badan Pertanahan Nasional) di hadapan kuli tinta Istana Kepresidenan (28 September 2006) memaparkan rencana yang pada intinya: Pemerintah akan bagi-bagi tanah! Surat-surat kabar, memberitakan jumlah tanah yang akan dibagikan antara 8 - 9 juta hektar yang bersumber dari lahan bekas hutan produksi konversi. Rencana ini, kabarnya dijalankan dalam rangka pelaksanaan reforma agraria untuk mengatasi kemiskinan dan pengangguran.

Dapat dibayangkan semburat keriangan yang terpancar di lubuk hati kaum tani berlahan sempit, buruh tani, dan rakyat miskin pada umumnya menyambut rencana ini. Berbagai kalangan memberikan apresiasi positifnya karena menganggap rencana ini merupakan suatu kebijakan yang sudah lama dinantikan. Kalangan ini menempatkan rencana pembagian tanah kepada rakyat miskin merupakan sinyal paling nyata dari pemerintah dalam merealisasikan pembaruan (reforma) agraria. Pembagian tanah kepada rakyat merupakan langkah awal yang sangat tepat dari sebuah pemerintahan yang masih diuji oleh beratnya beragam persoalan kusut warisan masa lalu.

Dalam optik positif, rencana pembagian tanah ini dimaknai sebagai redistribusi asset bagi kaum miskin dalam konteks "landreform" dan "akses reform" yang berimbas pada perombakan struktur agraria yang timpang sehingga jadi lebih adil. Landreform yang memungkinkan si miskin mengakses pemilikan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah agar dapat keluar dari kubangan kemiskinan merupakan esensi reforma agraria sejati.

Di lain pihak, ada yang menanggapi rencana ini dengan sikap kritis. Rencana bagi-bagi tanah ini perlu dikritisi

bahkan diwaspadai karena jangan-jangan sekedar "menanam tebu di pinggir bibir", alias *lips service* belaka. Bagi kalangan kritis, membagikan jutaan hektar tanah dengan data posisi tanah (objek) yang masih simpang siur dan eksistensi subjek penerima manfaat (subjek) yang juga belum terang *bak* meributkan pepesan kosong. Problem agraria yang paling akar berupa ketidakadilan agraria struktural yang memiskinkan rakyat sulit teratasi signifikan jika sekedar diterapi melalui pembagian tanah tanpa program reform yang komprehensif. Rencana ini dikhawatirkan memicu konflik agraria baru.

Jika sekedar bagi-bagi tanah tanpa keutuhan konsep dikhawatirkan rencana ini menyimpang dari rel reforma agraria sejati, malah berpotensi memberi jalan bagi pemalsuan reforma agraria. Pandangan paling ekstrim mengkhawatirkan di balik rencana ini terselubung kehendak mensabotase tujuan asli reforma agraria. Walau pandangan kritis semacam ini masih harus diuji kesahihannya, tapi tak layak dianggap angin lalu.

Di luar pandangan positif maupun kritis tadi, masih ada dua golongan lain, yakni: yang tidak tahu dan yang dilanda kecemasan. Mereka yang tidak tahu karena tidak memiliki akses informasi yang cukup mengenai rencana ini, tapi sangat boleh jadi justru merekalah lapisan mayoritas *potential beneficiaries* dari rencana ini. Adapun golongan yang cemas ialah mereka yang menguasai tanah (terlalu) luas, baik berupa badan-badan usaha maupun pribadi-pribadi dan kaki-tangannya. Yang patut diwaspadai, golongan yang cemas ini punya potensi menggalang gerakan kontra reforma yang dapat menghalangi tujuan mulia pembaruan agraria.

C.3.3. Meluaskan Rencana: Dari Redistrubusi ke Reforma Menyeluruh

Apa sikap yang tepat dalam merespon geliat kebijakan agraria teranyar ini? Bersikap langsung mendukung tanpa *reserve* tampaknya merupakan sikap yang kurang cerdas. Akan tetapi, sikap apriori dan gelap mata langsung menolak dan beritikad menggagalkannya juga merupakan sikap berlebihan yang sungguh tak bijak. Mengingat agenda reforma agraria di dalam tubuh pemerintahan ini masih seumur jagung –diperkenalkan SBY tahun 2004 dan belum optimal dijalankan, sehingga rentan untuk "layu sebelum berkembang", penulis lebih memilih untuk memperluas wacana dari "pemerintah berencana bagi-bagi tanah" menuju "reforma agraria yang menyeluruh". Dalam hal ini, ada tiga catatan yang dapat disorongkan:

Pertama, hendaknya segera dirumuskan konsepsi untuh mengenai konsep, arah, model dan strategi implementasi program pembaruan agraria nasional yang akan dijalankan. Terwujudnya keadilan sosial, kesejahteraan umum, kemakmuran rakyat dan kemajuan segenap anak bangsa hendaknya jadi terminal akhir yang dituju pembaruan agraria yang dirumuskan. Di terminal akhir ini, golongan lemah/miskin seperti kaum tani, buruh tani, nelayan, buruh, masyarakat adat dan kaum miskin kota mestilah jadi pihak yang paling harus merasakan keuntungan dari hasil pembaruan agraria. Adanya naskah konsep ini akan menjadi panduan bagi semua pihak untuk menjalankan pembaruan agraria dalam praktek di lapangan, sekaligus sebagai mekanisme kontrol dan alat evaluasi atas program ini.

Kedua, Presiden RI hendaknya memimpin langsung

pelaksanaan pembaruan agraria, mulai dari perumusan konsepsi, mengawal pelaksanaan, evaluasi dan pemantapannya. Untuk mengefektifkan operasi, presiden sebaiknya menugaskan salah satu pembantunya yang dipercaya untuk memimpin dan mengkoordinasikan teknis-operasionalisasi pembaruan agraria. Semua menteri dan pejabat serta aparat pemerintah di berbagai departemen/badan terkait di semua level (pusat sampai daerah) hendaknya bersungguh-sungguh turut mensukseskan pelaksanaan program pembaruan agraria ini. Perlu dipertegas tugas pokok dan fungsi setiap unsur pemerintahan dalam pelaksanaan pembaruan agraria. Siapa mengerjakan apa dan sejauh mana masing-masing punya andil hendaknya disinergikan secara lintas sektor dan lintas wilayah. Harus dicegah adanya kesimpangsiuran dalam konsep dan praktek di internal pemerintahan karena dapat mengganjal kesuksesan pembaruan agraria.

Ketiga, pemerintah bersama masyarakat hendaknya mengupayakan pengumpulan data dan informasi seakurat mungkin mengenai posisi, jenis, sebaran, luasan tanah dan sumber-sumber agraria lain yang akan dijadikan objek pembaruan agraria. Begitu juga dengan data mengenai subjek penerima manfaatnya mesti secara paralel disiapkan. Ketersediaan data yang relatif solid dan akurat mengenai objek dan subjek reform menjadi pra-syarat kunci keberhasilan program reform itu sendiri. Ketepatan objek reform hendaknya disesuaikan dengan posisi, sebaran dan jumlah subjek calon penerima manfaat reform. Mesti diusahakan posisi lahan berada di sekitar subjek penerima manfaat. Harus dihindari model transmigrasi orang miskin dari Jawa ke luar Jawa yang di masa lampau sudah terbukti gagal,

memicu problem dan konflik sosial baru, serta sudah pasti bukan reforma agraria sejati. Penyediaan data objek dan subjek reform ini dijalankan dengan melibatkan rakyat calon pemerima manfaat melalui organisasi-organisasinya yang sejati. Tanah-tanah yang sudah diduduki dan dikuasai rakyat miskin hendaknya diintegrasikan sebagai bagian dari objek reform, dan jadi prioritas untuk dilegalisasi oleh pemerintah.

Dengan demikian, rencana redistribusi tanah bagi rakyat miskin merupakan rencana bagus, namun perlu diletakkan dalam kerangka pembaruan agraria nasional yang menyeluruh. Sektor-sektor keagrariaan yang disentuh program pembaruan agraria nasional hendaknya mencakup pertanian, kehutanan, perkebunan, pertambangan, perairan, pesisir, pulau-pulau kecil dan kelautan. Hanya dengan pelaksanaan program pembaruan agraria nasional yang komprehensif maka tujuan mengatasi kemiskinan dan pengangguran dapat dicapai secara mendasar hingga menyentuh jantung akar persoalannya.

C.4. Modal Sosial: Partisipasi Rakyat[8]

Ketika kita menghendaki adanya partisipasi rakyat dalam pembaruan agraria, maka perlu menengok terlebih dahulu bentuk dan pola hubungan antara pemerintah dengan masyarakat di bidang agraria (pertanahan) selama ini. Secara substansial, politik agraria selama ini telah melahirkan ketidakadilan agraria dalam berbagai dimensinya. Politik agraria yang menganak-emaskan modal besar sembari meminggirkan hak-hak rakyat kecil atas tanah dan kekayaan alam lainnya secara signifikan telah menyumbat potensi partisipasi yang ada di dalam tubuh masyarakat.

Politik agraria semacam ini menenggelamkan elan partisipasi dan justru melahirkan resistensi dari masyarakat.

Contoh nyata dari ekspresi dari resistensi masyarakat terhadap politik agraria dewasa ini adalah maraknya aksi "okupasi" dan "reclaiming" yang dilancarkan masyarakat. Reclaiming dan okupasi kian memassal dan lebih sistematis. Metamorfosis aksi sporadik ke gerakan sistematis menjadi indikasi menguatnya kebutuhan reforma agraria. Contohnya, tanah-tanah perkebunan menjadi sasaran empuk reklaimer dan okupaser. Perkebunan telantar, yang hak guna usahanya cacat hukum atau (hampir) habis, menjadi dalil pemicu reclaiming dan okupasi. Tanah-tanah bekas kehutanan juga menjadi sasaran dari aksi ini. Secara esensial, aksi reclaiming dan okupasi ini merupakan wujud kebutuhan rakyat atas lahan pertanian.

Secara legal, aksi ini "melanggar" hukum. Namun secara sosio-politik menjadi keniscayaan karena reforma agraria tak dijalankan. Reclaiming dan okupasi diistilahkan para ahli sebagai *agrarian reform by leverage*, pembaruan agraria yang didongkrak rakyat bawah. Dalam merespon resistensi semacam ini, pemerintah mestilah tanggap dalam memberikan formulasi penyelesaian secara mendasar. Yang diperlukan, pengakuan dan perlindungan tanah rakyat. Pengakuan hak rakyat atas tanah adalah upaya serius pemerintah untuk mengakui hak rakyat atas kepemilikan, penguasaan, dan pemanfaatan tanah serta kekayaan alam lain, yang disebut legalisasi hak rakyat atas tanah (lihat artikel penulis: *Kompas,* 14 Juli 2005).

Dengan demikian, hanya dengan pendekatan dan solusi yang memberikan ruang yang lebih luas bagi masyarakat

untuk mengakses pemilikan dan pemanfaatan tanahlah yang akan mengubah berbagai bentuk "resistensi" itu menjadi "partisipasi". Pergeseran dari resistensi ke partisipasi ini akan secara strategis mempertemukan dua prasyarat terlaksananya pembaruan agraria, yakni "komitmen pemerintah" dengan "kekuatan organisasi rakyat".

Ada dua prasyarat yang penulis anggap terpenting untuk menumbuhkan partisipasi masyarakat; (1) Aparatus pemerintah di bidang agraria mesti memiliki dasar keberpihakan yang kuat kepada masyarakat sebagai subyek yang harus dilayani, memahami aspirasi masayarakat sekaligus berkemampuan membuka dan mengelola ruang pelibatan dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan, dan (2) Sistem pelayanan di bidang agraria hendaknya memperluas kesempatan kepada masyarakat—khususnya kepada golongan ekonomi lemah yang miskin, untuk mendapatkan kemudahan dalam pelayanan dan pengurusan berbagai keperluan terkait pemilikan, penguasaan, pengelolaan dan pemanfaatan tanah serta kekayaan alam lainnya.

Kedua prasyarat ini akan menjadi dasar bagi perluasan spektrum pelayanan pertanahan dari sekedar teknis administratif prosedural ke ranah kebijakan yang lebih mempertimbangan berbagai dimensi kepentingan masyarakat luas yang kompleks. Agar kedua prasayarat ini dapat terwujud maka diperlukan suatu upaya mendasar dalam menggeser posisi masyarakat dari sekedar objek dari suatu kebijakan menjadi subjek yang secara aktif terlibat dan sebagai pihak yang punya kepentingan utama. Untuk itu, imaji tentang peran aparat pemerintah sebagai "penguasa" hendaknya digeser menjadi "pelayan" kepentingan masyarakat banyak.

D. Penutup

Setelah memperhatikan prinsip dasar dan strategi umum pelaksanaan pembaruan agraria, kita ditantang untuk dapat menurunkannya ke dalam berbagai program dan rencana tindak yang lebih operasional. Prinsip dasar dan strategi umum ini hendaknya menjadi penunjuk arah kemana pembaruan agraria ini akan kita proyeksikan. Adalah sudah semestinya berbagai program dan rencana tindak dapat betul-betul menjawab akar persoalan sekaligus menuntaskan kenyataan-kenyataan praktis di lapangan agraria kita.

Berkurangnya jumlah orang miskin, tersedianya lapangan pekerjaan dan lahirnya sumber-sumber kesejahteraan baru sejatinya muara dari pelaksanaan pembaruan agraria kita. Tiadanya penguasaan asset yang berlebihan di tengah derita kemiskinan mayoritas rakyat adalah kondisi ideal yang hendak kita tuju. Kemakmuran dan kesejahteraan bersama secara berkeadilan adalah keadaan bangsa yang dicita-citakan para pendiri republik yang mutlak dituntaskan generasi penerusnya sekarang.

Oleh karenanya, semua pihak yang masih memiliki rasa kebangsaan yang tinggi dan rasa kemanusiaan yang tulus hendaknya bersatu padu mengambil peran bagi keberhasilan pelaksanaan pembaruan agraria. Sebagai bangsa besar kita perlu segera sampai pada kesepahaman baru mengenai konsep dan praktek ideal pembaruan agraria sejati yang cocok dengan kebutuhan kita saat ini. Semua pihak mesti peduli agar pembaruan agraria dapat disiapkan dan dijalankan dengan sematang mungkin.

Supaya pembaruan agraria berhasil ia harus diselenggarakan oleh pemerintahan yang tahu, mau dan mampu

menjawab akar problem agraria (Matang Atas) serta ditopang partisipasi aktif rakyat melalui organisasinya yang sejati (Matang Bawah). Tanpa kematangan salah satu pihak, pembaruan agraria terancam menyimpang, bahkan gagal. Semoga jangan!

Makassar, 4 Desember 2006

PERANAN ORGANISASI TANI (MASYARAKAT AGRARIS) DALAM PEMBARUAN AGRARIA

*Agustiana**

Sebelum menukik kepada pembahasan tentang permasalahan organisasi tani atau masyarakat agraris dalam pelaksanaan pembaruan agraria, sebagai mana yang diminta oleh Penitia SIMPOSIUM AGRARIA NASIONAL, perkenalkan saya bersambang gagasan dalam kapasitas sebagai pengungkap perasaan, pikiran dan harapan petani atau masyarakat agraris lainnya. Dalam kaitannya dengan Pembaruan Agraria, yang mana walaupun tidak secara utuh akan tetapi kiranya dapat memberikan gambaran sepintas tentang apa yang dimaksud Pembaruan Agraria / Reforma Agraria dalam cara pandang petani.

Hal ini penting terutama di hadapan audiens dari kalangan Badan Pertanahan Nasional (BPN), supaya Pembaruan Agraria tidak ditafsikan sebagai bentuk kagiatan

---

* (Sekjen Serikat Petani Pasundan), disampaikan pada acara Simposium Agraria Nasional BPN-RI, *Makasar, 4 Desember 2006*

amal kebaikan sosial semata yang dianggap kurang menarik dan dianggap akan dapat mengurangi peran kerja Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Terkait dengan hal ini, saya akan memulai dari pertanyaan-pertanyaan pokok tentang pembaruan agraria, diantaranya :

1) Apa dan bagaimana Pembaruan Agraria menurut cara pandang organisasi petani dan masyarakat agraris lainnya (masyarakat adat, miskin kota, nelayan dan lain-lain)?
2) Tahapan strategis Program Pembaruan Agraria ?
3) Target yang diharapkan dari pelaksanaan Pembaruan Agraria ?
4) Peran dan posisi pemerintah, baik pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah yang diterapkan oleh organisasi petani dan masyarakat lainnya ?
5) Bagaimana peranan organisasi tani dalam pelaksanaan Pembaruan Agraria ?

I. Apa dan bagaimana Pembaruan Agraria menurut cara pandang organisasi petani dan masyarakat agraris lainnya (masyarakat adat, miskin kota, nelayan, dan lain-lain) ?

Cara pandang organisasi petani atau masyarakat agraris, yang dimaksud dengan Pembaruan Agraria adalah "Penataan kembali atau memperbaiki arah kebijakan dan program pembangunan nasional agar berorientasi pada sektor agraris dengan memperhatikan pembangunan sektor lainnya, dengan daya dukung kekayaan

sumber daya alam atau sumber daya agraria yang dimiliki secara mandiri termasuk daya dukung sumber daya manusianya". Karena kalau orientasinya dititikberatkan pada sektor industri seperti selama ini, maka masyarakat dan pemerintah disamping akan sulit menyiapkan pranata sosial dan daya dukung bahan baku juga persaingan dengan negara lain yang jauh lebih maju.

Kita bisa bayangkan sulitnya merubah karakter masyarakat agraris (yang notabene mayoritas penduduk negara ini), menjadi masyarakat industri, belum lagi modal dukungan pembangunan infrastruktur yang menunjang sektor industri sangatlah minim dan tidak merata, jangankan kita bicara soal teknologi, persoalan listrik saja sudah nyata menjadi problem negara ini, belum lagi persoalan upah buruh yang sampai saat ini belum mampu menjamin kesejahteraan secara adil dan layak.

II. Tahapan strategis program Pembaruan Agraria ?

Tahapan strategis pembaruan agraria tidak dimulai dari pemberian atau pengeluaran 8,15 juta ha tanah dari kawasan yang diklaim Departenen Kehutanan (walaupun tentunya hal itu ada manfaatnya, akan tetapi itu dimulai dengan hal-hal berikut:

a. Pendataan dan penataan potensi pemanfaatan sumber daya agnaria atau sumber daya alam lainnya.
b. Mengatur dan menentukan luasan serla wilayah peruntukannya secara proposional, adil dan berkelanjutan. Sebagai contoh, berapa luas dan di wilayah

mana sumber saya agraria untuk keperluan industri, perluasan pemukiman, pertambangan, perkebunan, konservasi, pengembangan pertanian, daerah aliran sungai (DAS), peruntukan untuk masyarakat miskin, masyarakat adat dan cadangan masa depan.

c. Memperbaiki, membuat tata aturan sistem agraria yang terpusat, terkoodinir dan terintegratif agar tidak tumpang tindih seperti sekarang ini.
d. Membuat kelembagaan agraria yang terpusat dengan fungsi, pendataan, pengaturan dan kontrol atas penguasaan, pemanfaatan sumber daya agraria dan sumber daya alam lainnya, dalam kaitan ini petani setuju kewenangan BPN diperluas.
e. Menyerahkan semua inventarisasi aset tanah negara, atau sumber daya agraria lainnya yang dikuasai pada kelembagaan agraria.
f. Penyiapan keahlian, mental dan kecakapan aparatur pemerintah yang bekerja pada kelembagaan agraria.
g. Menyiapkan masyarakat agar mampu memanfaatkan sumber daya agraria secara layak, cukup, adil, sejahtera dan berkelanjutan.
h. Mengevaluasi, peruntukan/ pemanfaatn dan penguasan tanah atau sumber daya agraria lainnya secara monopolistik atau skala besar oleh perusahaan swasta atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN), agar tidak terjadi ketimpangan dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah atau pun sumber daya agraria lainnya.

III. Target yang diharapkan dari pelaksanaan Pembaruan Agraria ?

a. Bagi petani dan masyarakat adat yang sudah punya tanah akan tetapi tidak memiliki legalitas formal, target dan harapannya adalah mendapatkan legalitas akan kapasitas hukum atas pemanfaatan serta penguasaannya terutama atas tanah milik adat yang sudah menjadi sumber pokok mata pencariannya.

b. Bagi masyarakat yang telah menggarap tanah negara lebih dari 2 (dua) tahun atau sudah menjadikan lahan garapannya sebagai sumber mata pencaharian utamanya mendapatkan pengakuan dan perlindungan hukum yang jelas serta mampu memanfaatkan tanah garapannya tersebut secara maksimal (produktif) mampu meningkatkan kesejahteraan secara layak, adil dan berkelanjutan.

c. Selesainya sengketa agraria dengan memperhatikan aspek pemilikan, penguasan dan pemanfaatan tanah atas sumber daya agraria terutama bagi petani miskin atau petani tak memiliki alternatif mata pencaharian kehidupan lain selain dari ketergantungan atas tanah tersebut.

d. Adanya pembatasan dan pengurangan secara bertahap atas monopoli atau penguasaan tanah negara yang berlebihan yang dilakukan badan usaha swasta maupun BUMN, yang selanjutnya penguasaan dan pemanfaatan diberikan pada masyarakat di sekitas kawasan penguasaan tanah tersebut, terutama pada masyarakat yang tidak memiliki tanah dan tidak

memiliki alternatif keahlian selain dari bertani atau berkebun.

e. Mendapatkan akses permodalan, teknologi tepat guna, informasi dan pasar produk pertanian secara mudah dan terjamin bagi peningkatan produktivitas petani.

f. Secara bertahap terjadinya transformasi dan alih fungsi serta kecakapan management usaha perkebunan swasta atau BUMN kepada usaha perkebunan masyarakat biasa, sehingga dengan demikian secara lambat laun perusahaan perkebunan tersebut di atas tidak harus menguasai tanah yang luas dengan resiko yang besar akan tetapi cukup jadi perusahaan inti yang menguasai sektor industri perkebunan rakyat dan perdagangan ke luar negeri (ekspor).

g. Peningkatan keberhasilan pembangunan pedesaan secara swadaya dan swadana sehingga mengurangi kemiskinan dan pengangguran di pedesaan yang secara otomatis akan mengurangi dampak urbanisasi.

h. Terciptanya tatanan sosial, ekonomi dan politik yang dirasakan adil oleh masyarakat khususnya keadilan dalam memanfaatkan dan menguasai sumber daya agraria yang dikuasai oleh negara.

IV. Peran dan posisi pemerintah, baik pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah yang diharapkan oleh organisasi petani dan masyarakat lainnya ?

a. Peran Pemerintah Pusat :

- Menentukan arah kebijakan (reorientasi) di bidang Pembaruan Agraria dengan menggali aspirasi dari daerah, walaupun kenyataannya lebih dari 70% arah kebijakan pembangunan daerah berorientasi pada sektor Pembaruan Agraria.
- Menyiapkan perangkat hukum dan kelembagaan yang terintegrasi.
- Menjadikan Pembaruan Agraria sebagai prioritas agenda pembangunan nasional yang menyeluruh.

b. Peran Pemerintah Daerah :

- Menyesuaikan arah kebijakan, program pembangunan di daerah dengan program pemerintah secara nasional di bidang pembaruan agraria (walaupun kenyataannya lebih dari 70% arah kebijakan pembangunan pemerintah daerah berorientasi pada sektor agraria).
- Menyiapkan komite atau panitia pelaksanaan pembaruan agraria di tingkat daerah yang melibatkan kelompok masyarakat agraris.
- Melakukan pendataan dan penataan sumber daya agraria yang ada di wilayahnya, khususnya Tanah Negara (TN), baik dalam penguasaan PEMDA ataupun instansi pemerintah lainnya.
- Menentukan kawasan peruntukan, penguasaan dan pemanfaatan tanah secara proporsional, adil dengan memperhatikan berbagai aspek kemanfaatan, penguasaan bagi masyarakat yang tidak punya tanah

terutama untuk kepentingan mata pencaharian kehidupan pokok masyarakat tersebut.

- Mempermudah akses masyarakat khususnya petani untuk mendapatkan kemanfaatan informasi, teknologi tepat guna, pasar, dan permodalan bagi usaha pertanian.
- Mendata, menyelesaikan dan melaporkan sengketa agraris yang ada di wilayahnya kepada pemerintah propinsi atau pemerintah pusat.

V. Bagaimana peranan Organisasi Tani dalam pelaksanaan Pembaruan Agraria ?

- Melakukan pendataan wilayah penguasaan, pemanfaatan/ garapan seluruh tanah oleh anggotanya.
- Membuat aturan main yang disepakati bersama dalam mengatur pemanfaatan dan penguasaan tanah khususnya garapan di atas Tanah Negara, yang didasarkan pada prinsip-prinsip peningkatan produktivitas, terurus, tanggung jawab, berkeadilan, berkelanjutan (tidak diperjualbelikan) dan keseimbangan ekologis.
- Berperan aktif dan menumbuhkan kepeloporan dalam rangka pembangunan pedesaan secara swadaya.
- Membentuk kelompok usaha bersama dalam bentuk koperasi untuk meningkatkan produktivitas usaha pertanian dan kesejahteraan keluarga petani.
- Berperan aktif dalam menentukan kebijakan, baik

di tingkat daerah ataupun di tingkat pusat, terutama dalam sektor pembaruan agraria.

- Terlibat aktif dan masuk sebagai anggota resmi dalam tim penyelesaian sengketa/ konflik agraria yang dibentuk pemerintah daerah.
- Membangun komunikasi yang baik dengan semua pihak, baik dengan pemerintah, badan usaha, pimpinan PARPOL, maupun dengan pimpinan organisasi masyarakat lainnya.

PERAN PEMERINTAH DAERAH DAN SWASTA

PEMANFAATAN POTENSI WILAYAH PESISIR PROVINSI SULAWESI SELATAN

Oleh :

DR. S. Ruslan, SE

(Kepala Bappeda Provinsi Sulawesi Selatan)

I. LATAR BELAKANG

•POTENSI WILAYAH PESISIR SULSEL

•Wilayah pesisir Sulawesi Selatan memiliki potensi lahan budi daya laut sebesar 600.500 Ha dan potensi lahan tambak seluas 100.000 Ha.

•Potensi perikanan tangkap Sulawesi Selatan sebesar 620.480 ton / tahun, dengan rincian ;

- Selat Makassar dengan potensi 307.380 ton / tahun,
- Laut Flores dengan potensi 168.780 ton / tahun, dan
- Teluk Bone dengan potensi sebesar 144.320 ton / tahun.

*) Dr. S. Ruslan, SE., Kepala Bappeda Provinsi Sulawesi Selatan.

LATAR BELAKANG...

- **KONDISI WILAYAH PESISIR SULSEL**
- Masyarakat Sulawesi Selatan memiliki sejarah dan Socio cultur yang tak dapat dipisahkan dengan lingkungan pesisir dan laut dengan menempatkan sumber daya pesisir dan laut sebagai sumber daya ekonomi.
- Potensi wilayah pesisir Sulsel dapat dikatakan besar, namun kondisinya sudah berada pada ambang batas penipisan sumber daya dan ekosistem yang mengkhawatirkan akibat eksploitasi sumber daya hayati laut dengan cara-cara destruktif yang tidak ramah lingkungan.
  - Luas hutan mangrove / bakau yang tersisa saat ini 22.353 Ha (19,85% dari kondisi tahun 80-an).
  - Ekosistem padang lamun dan terumbu karang yang tersisa dalam kondisi baik hanya ± 20% dari total terumbu karang Sulawesi Selatan.

KONDISI WILAYAH PESISIR ...

- **Tingkat pencemaran semakin meningkat sejalan dengan perkembangan mobilitas transportasi laut dan kegiatan-kegiatan industri yang semakin pesat serta limbah domestik (rumah tangga), serta limbah dari aktifitas budidaya laut (tambak).**
- **Pemanfaatan sumber daya pesisir dan laut cukup memberikan sumbangan berarti pada perekonomian wilayah, namun kurang memberi arti/dampak terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat nelayan secara umum yang diindikasikan bahwa komunitas perikanan / nelayan masih merupakan kantong-kantong kemiskinan.**
- **Produksi eksploitasi tambak menghasilkan 391.745,4 ton dengan tingkat pemanfaatan potensi tambak sebesar 98,60% dari total luas 100.000 Ha. Hal ini memberikan gambaran bahwa pengembangannya dapat dikatakan sudah tidak memungkinkan lagi. Apalagi bila dikaitkan dengan indikasi kerapatan tambak per – kilometer panjang pantai yaitu mencapai 49,3 Ha – per kilometer panjang pantai yang merupakan indikasi banyaknya usaha-usaha pembangunan tambak dengan letak persis di bibir pantai dan banyaknya alih fungsi lahan pertanian produktif menjadi pertambakan.**

II. ISU & PERMASALAHAN
Pengelolaan Wilayah Pesisir Sulsel

- **Isu Sosial Budaya,** meliputi : (1) Rendahnya kualitas sumberdaya manusia; (2) Lambatnya perubahan pola pikir dan perilaku masyarakat; (3) Buruknya sanitasi lingkungan permukiman; (4) Degradasi budaya dan semangat kebaharian (5) Masih tingginya tingkat pertumbuhan penduduk.
- **Isu Lingkungan,** meliputi : (1) Degradasi ekosistem pesisir dan laut (2) Tercemarnya wilayah pesisir (3) Lemahnya penataan dan pengawasan pemanfaatan ruang wilayah pesisir.

Lanjutan….

- **Isu Kelembagaan,** meliputi : (1) Tidak terpadunya pengelolaan wilayah pesisir; (2) Lemahnya kelembagaan masyarakat dan Pemerintah (3) Lemahnya penegakan hukum diwilayah pesisir dan laut.
- **Isu Pembangunan Ekonomi,** meliputi : (1) Rendahnya daya tarik ODTW wisata bahari (2) Belum optimalnya pengelolaan perikanan tangkap (3) Belum optimalnya pengelolaan perikanan budidaya (4) Belum optimalnya pengelolaan bahan mineral (5) Rendahnya aksesibilitas antar pulau (6) Belum tersedianya energi listrik di pulau-pulau kecil.

III. ARAH KEBIJAKAN PEMANFAATAN WILAYAH PESISIR DI PROPINSI SULAWESI SELATAN

STRATEGI DAN KEBIJAKAN PEMANFAATAN WILAYAH PESISIR SULSEL

Visi Propinsi Sulawesi Selatan Tahun 2020, yaitu :
" Mewujudkan Sulawesi Selatan Menjadi wilayah terkemuka di Indonesia melalui Pendekatan Kemandirian Lokal yang bernafaskan Keagamaan"

Misi Propinsi Sulawesi Selatan:

- Menjadikan nilai-nilai keagamaan, Pancasila dan Budaya Lokal sebagai acuan dan sumber kearifan dalam pembinaan dan pengembangan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- Pilar pendukung dan perekat pengembangan perekonomian nasional terutama sebagai pusat pelayanan di KTI;
- Mempertahankan dan mengembangkan solidaritas kebangsaan yang berbasis NKRI (Wawasan Nusantara);
- Ikut melaksanakan ketertiban umum yang merupakan prasyarat bagi terciptanya iklim yang kondusif bagi pengembangan ekonomi dan sosial.

RENSTRA PROPINSI SULAWESI SELATAN 2003 – 2008

AGENDA KETAHANAN EKONOMI WILAYAH

"Program Penataan dan Pengelolaan SDA dan Kelautan yang berkelanjutan"

KEGIATAN

- Mengembangkan sistem pengolahan sumber daya hutan
- Mendorong pengembangan pendidikan, ilmu pengetahuan dan tehnologi serta pendidikan dan pelatihan keterampilan di bidang sumber daya alam dan kelautan.
- Meningkatkan pengendalian lingkungan melalui pengaturan, pengawasan dan pengendalian.
- Pemberian izin usaha pertambangan umum dan energi lintas Kab/Kota.

Kegiatan (Lanjutan) ……!

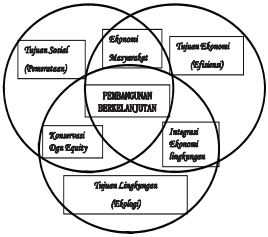
- Pengelolaan sumberdaya mineral dan energi non migas kecuali bahan radio aktif pada wilayah laut kewenangan propinsi.
- Mendorong dan melaksanakan kegiatan eksploitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut dan plasma nutfah spesifik serta suaka perikanan sebatas wilayah laut kewenangan proponsi.
- Meningkatkan pengendalian usaha budidaya dan penangkapan ikan pada perairan laut di wilayah kewenangan propinsi,
- Mendorong penguatan kelembangaan masyarakat dalam pengelolaan sumberdaya alam yang berkelanjutan.
- Mendorong optimalisasi pemanfaatan sumberdaya alam dan kelautan dalam pengembangan wisata bahari, agrowisata dan ekowisata secara terpadu.

Pembangunan yang memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengorbankan kebutuhan generasi yang akan datang dalam memenuhi kebutuhan mereka.

IV. STRATEGI PEMANFATAAN WILAYAH PESISIR

A. PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN (WCED,1986)

Perlu keseimbangan antara pencapaian tujuan ekonomi, sosial dan kelestarian SDA dan LH



B. PENGELOLAAN WILAYAH PESISIR TERPADU

- Dalam rangka upaya pemanfaatan potensi sumberdaya pesisir dan laut secara berkelanjutan maka dilakukan perencanaan pengelolaan wilayah pesisir dan laut secara nasional dengan pendekatan pengelolaan wilayah pesisir dan laut terpadu secara optimal, rehabilitasi dan mitigasi bencana serta pengelolaan jasa kelautan dan kemaritiman.
- Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu (*Integrated Coastal Management*) mengintegrasikan berbagai perencanaan yang disusun oleh sektor dan daerah sehingga terwujud keharmonisan dan saling memperkuat dalam pemanfaatannya.

PENGELOLAAN WILAYAH PESISIR TERPADU…

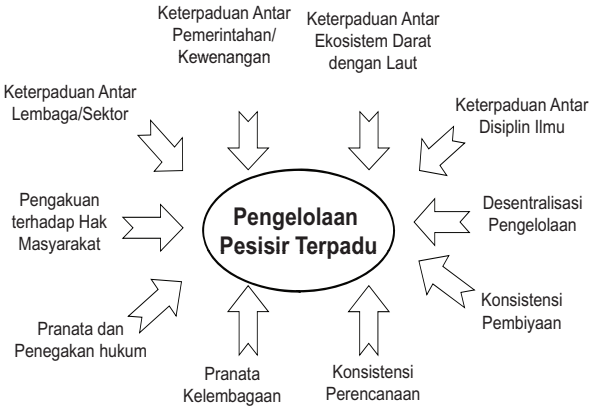
- Pengelolaan wilayah pesisir secara terpadu adalah suatu pendekatan pengelolaan wilayah pesisir yang menghubungkan dua atau lebih ekosistem dan sumberdaya dalam kegiatan pemanfaatan (pembangunan) secara terpadu (*integrated*) dan berkelanjutan.

TUJUAN PENGELOLAAN SECARA TERPADU

- **Meminimalisasi dampak kegiatan**
- **Mengurangi munculnya konflik kepentingan, kelembagaan**
- **Mengoptimalkan pemanfaatan ruang dan sumberdaya**
- **Mengkompromikan kepentingan berbagai sektor pembangunan**

PENGELOLAAN WILAYAH PESISIR TERPADU...

PRINSIP-PRINSIP IMPLEMENTASI PENGELOLAN WILAYAH PESISIR TERPADU



GERAKAN PEMBANGUNAN EKONOMI MASYARAKAT (GERBANG EMAS) SULAWESI SELATAN

SUATU PENDEKATAN PEMASARAN PRODUK MELALUI KERANGKA BIROKRASI

Oleh
TIM SEKRETARIAT GERBANG EMAS
SULAWESI SELATAN

Makalah Disampaikan Pada
" SIMPOSIUM DAN DIALOG AGRARIA NASIONAL "
TANGGAL 4 DESEMBER 2006, DI HOTEL SAHID MAKASSAR,
SULAWESI SELATAN

PEMERINTAH PROPINSI SULAWESI SELATAN
DESEMBER 2006

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Memberdayakan ekonomi rakyat merupakan *concern* yang sangat serius oleh Pemerintah Propinsi Sulawesi Selatan untuk memajukan perekonomian daerah didalam upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat, memperluas lapangan kerja dan pada gilirannya dapat menurunkan angka kemiskinan secara sistematis.

Untuk mewujudkan keinginan tersebut, tidak bisa dengan mengandalkan atau mengharapkan satu institusi saja. Tugas harus dapat dibagi dan tanggungjawab harus dapat dipikul secara bersama-sama antara pemerintah, swasta/masyarakat, dan perbankan. Aktivitas ekonomi masyarakat harus dapat digairahkan agar produktivitas masyarakat meningkat yang pada akhirnya akan meningkatkan pendapatan mereka.

Oleh karena itu upaya pemberdayaan ekonomi rakyat harus dibangun dalam bentuk gerakan massal namun dengan pola dan fokus yang jelas dan terarah, bukan gerakan acak yang tidak berirama dan tidak terbentuk, tetapi patut disyukuri bahwa telah ditemukenali suatu konsep yang dapat menuntun lahirnya satu bentuk koridor pemberdayaan ekonomi rakyat yang kita sebut Gerakan Pembangunan Ekonomi Masyarakat (Gerbang Emas).

Gerbang Emas lahir dan merupakan lanjutan program-program sebelumya seperti halnya Perwilayahan Komoditas dan Gerakan Peningkatan Ekspor Dua Kali Lipat (Grateks-2) hanya saja telah dilakukan beberapa perbaikan-perbaikan seperti halnya penanganan komoditas mulai budidaya, prosesing, dan marketing, melibatkan industri untuk meningkatkan nilai tambah serta mendorong pihak perbankan untuk membiayai kegiatan tersebut dan tidak lagi dibiayai oleh pemerintah seperti halnya yang dilaksanakan pada program-program sebelumnya.

Gerbang Emas sejak diluncurkannya pada akhir Agustus 2004 sampai saat ini telah dilakukan identifikasi terhadap 11 (sebelas) komoditas yakni: sutra Alam, kelapa, rumput laut, garam, beras, jagung, kakao, kopi, sapi perah, lebah madu, dan souvenir.

B. Pengertian Gerbang Emas

Gerbang Emas adalah singkatan dari Gerakan Pembangunan Ekonomi Masyarakat, yaitu suatu program pembangunan Pemerintah Propinsi Sulawesi Selatan dalam bidang ekonomi kerakyatan, khususnya bagi masyarakat pertanian dengan memanfaatkan sumber daya lokal secara optimal. Program Ini merupakan

kelanjutan sekaligus melengkapi program-program pembangunan terdahulu, dengan titik berat pada aspek produksi, pengolahan dan pemasaran dalam satu sistem yang terintegrasi

C. Gerbang Emas sebagai suatu solusi

Gerbang emas dilahirkan untuk menjadi pelumas kepada sendi-sendi ekonomi yang meliputi lembaga produksi, lembaga keuangan, lembaga penyangga, dan lembaga pemasaran agar lembaga-lembaga ekonomi tersebut dapat bekerja sesuai mekanisme pasar dengan tingkat efisiensi yang tinggi serta Pemerintah hanya memposisikan diri di tengah-tengah sebagai fasilitator, mediator, dan regulator.

Pengembangan komoditas unggulan diupayakan tidak lagi hanya dalam bentuk komoditas tetapi lebih luas pada peningkatan nilai yang terkadung dalam suatu komodtas sehingga diperlukan penanganan secara intensif dari hulu ke hilir serta sentuhan teknologi, industri, perbankan, dan lembaga standarisasi.

D. Tujuan Program

Perputaran ekonomi di sektor riel akan mengalami peningkatan secara berkesinambungan bila transaksi kapital, barang dan jasa berlangsung lebih cepat dan berkeadilan sebagai sebuah bola salju yang bergelinding semakin lama semakin membesar. Dari kerangka pikir ini dirumuskan tujuan jangka panjang Program Gerbang Emas sebagai berikut :

- Meningkatkan nilai dari komoditas yang dihasilkan dengan melaksanakan penataan pada setiap tahapan untuk mecapai tingkat efisiensi yang diakhiri dengan proses industrialisasi.
- Mendekatkan pihak lembaga keuangan termasuk perbankan pada jenis usaha produktif di perdesaan demikian pula halnya usaha peseorangan dan kelompok usaha masyarakat serta UKMK memahami perbankan secara utuh atau jenis usaha *bankable.*
- Menata regulasi (bila diperlukan) untuk memperbaiki mekanisme pasar yang mengarah pada distribusi margin yang adil.
- Mendekatkan lembaga-lembaga yang terkait dalam suatu sistem untuk saling mengenal dan saling memahami saling menerima keuntungan dan saling menerima manfaat.

E. Sasaran Program

- Peningkatan nilai terhadap setiap komoditas yang dihasilkan.
- Hubungan yang harmonis antara perbankan dengan dunia usaha dan perorangan.
- Adanya mekanisme bisnis yang saling menguntungkan antara satu dengan yang lainnya.
- Adanya hubungan yang erat dan saling ketergantungan antara satu mata rantai dengan yang lainnya sehingga menciptakan nilai efisiensi yang tinggi.

F. Manfaat Program

- Meningkatnya nilai tambah atas produksi suatu komoditas yang berkorelasi meningkatnya benefit yang diperoleh masyarakat sebagai produsen.
- Meningkatnya alokasi kredit pada usaha produktif dan masyarakat semakin familiar dengan sistem perbankan.
- Sistem perekonomian yang semakin kondusif
- Mata rantai lembaga yang terkait semakin menyadari pentingnya interkoneksitas dengan lembaga lain yang menciptakan efisiensi dan kontrol kualitas.

G. Tahapan Gerbang Emas

- Konsolidasi (2004), membangun kesamaan visi & persepsi
- Pemantapan (2005-2006), terimplementasi pd wil. Inkubator & Klaster
- Akselerasi (2007), percepatan & perluasan cakupan gerakan termasuk komoditas, inkubator & klaster
- Pelembagaan (2008), terlembaganya gerakan ini dlm sistem ekonomi masy.

H. Prinsip Gerbang Emas

Prinsip Gerbang Emas yang membedakan dengan program-program sebelumnya terletak pada fokus, strategi pembiayaan, pada intermeditasi Perbankan dan UMKM, pola perberdayaan UMKM dan pada pembangunan kemitraan. Kelima hal tersebut menjadi ciri atau karakter dari program Gerbang Emas ini.

h. 1. Fokus Gerbang Emas

Pengertian tentang fokus adalah adanya lokasi kegiatan yang jelas untuk dilaksanakannya beberapa aktifitas dalam kurung waktu tertentu. Hal ini dilaksanakan agar monitoring dan evaluasi bisa dikendalikan secara efektif.

h. 2. Strategi Pembiayaan

Berbeda dengan pendekatan pembiayaan program sebelumnya seperti Perwilayahan Komoditas (Wilkom) dan Gerakan Peningkatan Ekspor Dua Kali Lipat (Grateks-2) yang menerapkan pendekatan pembiayaan langsung dari pemerintah (*direct expenditure),* Gerbang Emas menggunakan pendekatan belanja tak langsung dari pemerintah (*indirect expenditure)* tetapi mendorong sektor perbankan dan lembaga keuangan lainnya untuk membiayai kegiatan-kegiatan investasi dan modal kerja.

Pemerintah untuk sementara hanya menempatkan dalam bentuk dana penempatan (*standing budget)* pada bank-bank yang berkomitmen bekerjasama dengan Pemerintah Propinsi/Kabupaten dan Kota untuk mengembangkan Program Gerbang Emas tetapi dana tersebut tidak merupakan penjaminan atas penyaluran dan resiko yang terjadi.

Pihak Pemerintah hanya menyiapkan dana untuk teknikal asistensi, workshop, monitoring dan evaluasi. Pihak perbankan diharapkan dapat membiayai kebutuhan investasi dan modal kerja, dan sampai saat ini Bank yang telah memberi komitmen untuk terlibat pada program ini adalah: Bank Bukopin, Bank Mandiri, Bank BPD Sulsel, dan Bank BRI.

h. 3. Intermediasi Perbankan

Peran intermediasi yang dilakukan Pemerintah Propinsi dalam program ini yakni dengan cara mengupayakan pendekatan kepada para pihak atau lembaga yang terkait dengan pengembangan komoditas yang terpilih.

Peran sebagai intermediator merupakan bentuk reposisi dan revitaliasi peran pemerintah Propinsi di dalam era otonomi dimana peran lama sebagai pelaku utama dialihkan sebagai pemandu arah (*directing),* motivator, inovator dan sebagai fasilitas pembangunan.

Demikian pula halnya dengan Dinas Teknis diupayakan untuk menjadi agent marketing perbankan dengan kelompok binaannya untuk berhubungan dengan perbankan *(bank oriented)* dan perbankan dapat secara bertahap dapat memenuhi kondisi riil masyarakat dengan melepas pola tradisional perbankan dengan suatu komitmen harus saling menghidupi dan tidak saling mematikan.

h. 4. Pola Pemberdayaan

Pemberdayaaan *(empowering)* lembaga dan masyarakat yang terkait dimaksudkan sebagai upaya untuk mendorong potensi dan kemampuan mereka untuk mengatasi berbagai masalah yang mereka hadapi dengan cara berinteraksi secara positif dengan sistem ekonomi yang sedang berkembang di sekitarnya. Dalam rangka pemberdayaan ini, pemerintah memposisikan diri sebagai mediator, fasilitator dan katalisator serta regulator untuk berkembangnya kemampuan lembaga dan masyarakat yang terkait temasuk UMKM untuk berinteraksi dengan berbagai instrumen atau sistem perekonomian modern.

Bantuan permodalan saja seperti yang selama ini diberikan ternyata kurang efektif mendorong mereka untuk berkembang bahkan pada tingkat tertentu cenderung meningkatkan ketergantungan yang terus menerus untuk diberi bantuan. Instrumen bantuan pada satu kondisi tertentu mungkin masih diperlukan tetapi harus dibarengi dengan upaya pengkondisian yang sistematis terhadap semua komponen yang berpengaruh signifikan terhadap pertumbuhan dan perkembangan mereka.

Hal ini akan menjadi indikator bahwa ternyata usaha-usaha di sektor pertanian memang layak secara finansil dapat bersaing dengan usaha lainnya untuk merebut dana perbankan.

h. 5. Kemitraan

Kemitraan yang dibangun bukan hanya dengan perbankan melainkan juga dengan institusi lainnya yang memiliki potensi dan kepedulian terhadap pemberdayaan petani produsen dan lembaga terkait lainnya serta UMKM. Posisi Pemerintah Daerah dalam pengembangan mitra UMKM dengan berbagai institusi lebih sebagai mediator dalam arti luas agar pihak perbankan dan institusi lainnya dapat memberikan perhatian dan perlakuan khusus kepada UMKM yang dipahami bersama memerlukan pendekatan spesifik dalam rangka pemberdayaannya.

Pada saat yang sama Pemerintah berupaya mendorong mereka untuk memahami mekanisme dan prosedur yang perlu diikuti guna memperoleh dukungan perbankan dan institusi lainnya. Untuk memperoleh kredit dari perbankan misalnya pihak UMKM akan didampingi dan difasilitasi agar dapat memenuhi persayaratan perbankan pada saat yang sama perbankan didorong untuk lebih menyederhanakan dan mendekatkan pelayanannya kepada UMKM.

Di dalam kemitraan ini fungsi-fungsi badan, Dinas Teknis dan Unit Kerja Propinsi, Kabupaten/Kota yang merupakan bagian dari institusi Pemerintahan secara menyeluruh harus mengupayakan mengoptimalkan pelayanan terhadap pelaku dan produsen sehingga dapat benar-benar bersinergi dengan institusi swasta dalam membangun UMKM yang kuat dan mandiri di Sulawesi Selatan.

I. Pengorganisasian

Secara kelembagaan, Program Gerbang Emas merupakan bagian dari upaya-upaya pengembangan, pemberdayaan dan pemandirian UMKM yang mendapatkan perhatian perbankan, Dinas/Lembaga Teknis Propinsi dan Kabupaten/Kota. Pelembagaan dan pemberian nama khusus terhadap program yang dirancang oleh pemerintah Propinsi ini hanya untuk membedakan bahwa di dalam program ini ditempuh pendekatan-pendekatan khusus, prinsip-prinsip tertentu, strategi-strategi khusus dan perlakuan-perlakuan khusus untuk lebih mengakselerasi, pengembangan, pemberdayaan dan pemandirian UMKM.

Oleh karena itu pengendalian kegiatan secara kelembagaan sekretariatnya ditempatkan pada unit Kerja Sekretariat Daerah Propinsi tepatnya pada Biro Bina Perekonomian dan Pembangunan dengan melibatkan unsur-unsur Dinas, Badan dan Unit Kerja terkait. Kelembagaan Gerbang Emas Kabupaten/Kota (GEK) juga didorong untuk terbentuk sebagai jaringan fungsional sekretariat Gerbang Emas Propinsi.

II. KONDISI GERBANG EMAS SAMPAI SAAT INI

Pendekatan atau cara yang akan ditempuh di dalam program Gerbang Emas untuk mengembangkan komoditas unggulan bukanlah merupakan hal baru melainkan merupakan bentuk pengembangan dari berbagai pendekatan sebelumnya. Pendekatan ini dirancang dengan pertimbangan lingkungan strategis yang berkembang di sekitar pelaku bisnis dan petani. Pada bagian ini diuraikan pola pendekatan terpadu dari hulu ke hilir, satu isu utama (single issue), dan pendekatan klaster-inkubator.

A. Penanganan Terpadu Hulu Hilir

Kita telah banyak belajar dari pola pengembangan komoditas di masa lalu yang hanya terfokus pada sisi hulu (aspek produksi) namun ternyata kurang berhasil memberdayakan secara signifikan. Belajar dari pengalaman tersebut kedepan melalui Program Gerbang Emas ini kita berupaya untuk penanganan dari hulu ke hilir, baik ditinjau dari sisi proses maupun para pelaku dalam mata rantai perdagangannya.

B. Satu Isu Utama *(Single Issue)*

Isu utama dari Gerbang Emas ini adalah menuntaskan penyelesaian salah satu isu dalam penanganan atau pengembangan suatu komoditas. Mengapa isu ini dikedepankan karena berdasarkan pengalaman empirik bahwa beberapa isu yang tidak tuntas penanganannya sehingga permasalahan selalu muncul di permukaan dan berulang-ulang.

C. Inkubator dan Klaster (*Cluster*)

Pendekatan sistem kerja dan wilayah cakupan program menggunakan pola inkubator dalam suatu wilayah yang jelas batasannya yang disebut klaster (*Cluster*). Istilah inkubator yang digunakan di dalam program ini merujuk pada suatu kerangka kerja (*framework*) yang memungkinkan fokus Program Gerbang Emas dalam hal pengembangan komoditas secara terkonsentrasi pada beberapa waktu tertentu.

Prinsip inkubator yang akan dikembangkan di dalam program ini tidak jauh berbeda dengan prinsip inkubator yang dikenal di duania kedokteran yakni suatu sistem yang memungkinkan bayi yang lahir bermasalah (prematur) dapat bertahan hidup melalui suatu rekayasa suhu lingkungan dan pengawasan yang intensif sebelum kemudian siap untuk memasuki lingkungan kehidupan yang normal.

Sementara istilah klaster (*cluster*) merujuk pada istilah yang digunakan di dalam ilmu pemetaan yakni kumpulan dari unit-unit atau titik-titik (*raster*) yang membentuk satu unit wilayah. Jadi istilah klaster ini digunakan untuk memperjelas bahwa Program Gerbang Emas tidak kaku membatasi wilayah jangkauannya pada suatu lokasi tertentu melainkan lebih melihat pada titik-titik dimana terdapat potensi untuk pengembangan komoditas di daerah lainnya.

D. Ruang Lingkup Komoditas

Komoditas yang dipilih untuk dikembangkan adalah yang memiliki kriteria sebagai berikut:

a) Memiliki nilai ekonomi tinggi
b) Dapat diterima oleh pasar regional dan internasional (ekspor)
c) Dapat mengurangi ketergantungan atas impor (subtitusi impor)
d) Masyarakat telah memahami teknologi budidaya dan pasca panen (kompetisi)
e) Komoditas yang akan dikembangkan hanya satu dalam satu cluster
f) Industri yang akan dikembangkan hanya pada industri tradisional yang prosepektif namun sulit berkembang

Berdasarkan kriteria tersebut di atas, maka telah dipilih komoditas sebagai berikut: (1) Sutra, (2) Kelapa, (3) Rumput laut, (4) Garam, (5) Beras, (6) Jagung, (7) Kakao, (8) Kopi, (9) Sapi Perah, (10) Souvenir, dan (11) Lebah Madu.

Ruang lingkup pelaksanaan Gerbang Emas terdiri dari 3 aspek utama, yaitu:

a. *Substansi*, yaitu meliputi 11 (sebelas) komoditi unggulan di Sulawesi Selatan, yaitu : 1) Padi, 2) Jagung, 3) Kakao, 4) Kopi, 5) Kelapa, 6) Lebah Madu, 7) Sapi Perah, 8) Rumput Laut, 9) Garam, 10) Sutra dan 11) Souvenir / Markisa.
b. *Aktifitas*, yaitu mulai dari kegiatan hulu (budidaya) hingga hilir (pengolahan dan pemasaran).

Stakeholder, yaitu melibatkan seluruh pihak terkait, masyarakat petani, dunia usaha distribusi dan pemasaran

E. Lokasi dan Pelaku

1. Sutra alam:
   - Wilayah: Wajo, Soppeng, Sidrap, dan Enrekang
   - Bank: Bank Mandiri
   - Industri: Asosiasi Pengusaha Sutra Wajo

2. Kelapa
   - Wilayah: Pinrang, Bone, dan Bulukumba
   - Bank: BPD Sulsel
   - Industri: PT. Tanjung Coconut Bersinar

3. Rumput laut
   - Wilayah: Takalar
   - Bank: Bukopin dan Koperasi Maccini Baji (Pola Swamitra)
   - Industri: PT. Bantimurung Indah dan PT. Giwang

4. Garam
   - Wilayah: Jeneponto
   - Bank: Bukopin dan Koperasi Mekar Garam (Pola Swamitra)
   - Industri: PT. Eka Sari Lestari

5. Jagung
   - Wilayah: Bantaeng
   - Bank: BRI Cab. Bantaeng
   - Industri: PT. Jafpa, PT. Charoem, dan PT. Chargill

6. Kakao
   - Wilayah: Luwu dan Pinrang
   - Bank: BRI Cab. Luwu dan Cab. Pinrang
   - Industri:

8. Kopi
   - Wilayah: Enrekang dan Tator
   - Bank: BRI Cab. Enrekang dan Cab. Tator
   - Industri: PT. Megah Putra Sejahtera

9. Sapi perah
   - Wilayah: Sinjai
   - Bank: BRI Cab. Sinjai
   - Industri: Pabrik Susu CV. Citra Nasional

10. Souvenir
    - Wilayah: Makassar
    - Bank:
    - Industri: Asosiasi Pengusaha Markisa

11. Lebah madu
    - Wilayah: Maros
    - Bank: BPD Sulsel
    - Industri: PT. Bee Toba

F. Mekanisme Pengembangan Komoditas Gerbang Emas

Instrumen yang akan dikembangkan didalam Program Gerbang Emas untuk mengakselerasi pengembangan lembaga atau individu yang terkait terciptanya keadilan pada berbagai jenis transaksi tersebut adalah:

- Kemitraan dan kerjasama Program dengan perbankan
- Penempatan *Standing budget* pada Bank Mitra Gerbang Emas
- Pengkajian dan pengembangan regulasi pendukung
- Bantuan Teknis dalam arti luas kepada Kabupaten dan kota untuk mendampingi dan memfasilitasi UMKM pada Transaksi meliputi:
    - Bantuan Peningkatan Kualitas, kemasan dan promosi produk barang dan jasa.
    - Bantuan tenaga ahli *(Expert)* untuk pelaku dalam proses produksi, pengolahan dan pemasaran.
    - Bantuan penyediaan sistem informasi, komunikasi dan distribusi komditas.

Penciptaan peluang transaksi yang berkeadilan pada berbagai level pasar dan wilayah

- ***Standing Budget***

  Penempatan dana APBD Propinsi, kabupaten dan kota di Bank secara prinsipil tidak menyimpang dari jiwa dan semangat APBD yang memang diperuntukan untuk kepentingan masyrakat. Yang berbeda dari pembelanjaan APBD sebelumnya pada strateginya dimana melalui Program Gerbang Emas ini dana APBD tidak dibelanjakan langsung melainkan menjadi dana pendorong *(stimulant budgeter)*.

  Strategi ini juga membedakan Gerbang Emas dari program sebelumnya seperti Grateks-2 dimana dana APBD dibelanjakan langsung untuk menunjang peningkatan produksi dan pengolahan hasil. Melalui Gerbang Emas ini APBD dijadikan stimulan untuk mendorong lembaga penunjang memaksimalkan fungsinya mendorong lembaga atau individu yang terkait dengan Gerbang Emas.

- **Bantuan Teknis *(Technical Assitance)***

  Bantuan teknis untuk melaksanakan Gerakan Pembangunan Ekonomi Masyarakat (Gerbang Emas) ini meliputi antara lain: (1) Pendampingan dalam rangka pembentukan dan pengelolaan institusi Program Gerbang Emas

kabupaten/kota (GEK); (2) Mendorong dan mendampingi pengelola GEK untuk melakukan pendampingan manajemen UMKM; (3) Membantu GEK untuk menangani peningkatan kualitas, kemasan dan promosi produk; (4) Memberikan bantuan tenaga ahli *(expert)* untuk bidang-bidang yang diperlukan kabupaten/kota untuk pengembangan komoditas; (5) Bantuan pengembangan jaringan informasi, komunikasi dan distribusi komoditas lintas kabupaten/kota dan lintas Propinsi, dan; (6) membantu terciptanya transaksi yang berkeadilan melalui pengikatan komitmen antara para pelaku transaksi.

- **Instrumen Regulasi**

Karena Program Gerbang Emas ini adalah merupakan program yang diinisiasi dan difasilitasi Pemerintah, maka untuk melembagakan berbagai hal positif yang kemungkinan muncul dalam perjalanan program ini diupayakan untuk dibuatkan regulasi. Regulasi di dalam program ini hanya mungkin dibuat bilamana ada aspirasi masyarakat khususnya yang menghendaki pengaturan yang tentunya tidak merugikan pihak lain.

III. RENCANA GERBANG EMAS KEDEPAN KHUSUS TENTANG IMPLEMENTASI SERTIFIKAT MASSAL SWADAYA (SMS)

a. Pengertian

Sertifikasi Massal Swadaya (SMS) adalah program pemberian sertifikat kepada masyarakat secara kelompok atau massal. Program SMS ini berupaya untuk memberdayakan masyarakat dan petani dalam hal pemilikan lahan guna mendukung terwujudnya pemilikan sertifikat atas tanah milik atau lahan garapan petani.
Hal ini disebabkan karena adanya kendala dikalangan para petani tentang pemahaman akan hak petani dan masyarakat dalam memiliki tanah atau lahan pertanian serta lahan produksi lainnya seperti tambah dan semacamnya. Program Sertifikasi Massal Swadaya ini diharapkan dapat menjadi dukungan dalam proses pengembangan produksi tani

b. Tujuan

1. adanya pemilikan hak atas tanah di kalangan petani yang kurang mampu
2. adanya kejelasan dan kepastian hukum hak atas tanah
3. terciptanya ketenangan dalam menempati / mengolah / menggarap tanah
4. mengurangi birokrasi pengurusan hak atas tanah yang berbelit-belit sekaligus menghilangkan prakter percalohan
5. mengurangi beban masyarakat dalam pengurusan sertifikat dengan menggunakan fasilitas kredit.
6. sebagai alat penjaminan dalam mengakses ke Bank sebagai persyaratan dalam pengambilan kredit utamanya untuk UKM yang selama ini terbentur

c. Sasaran

1. Memberikan kemudahan bagi masyarakat petani dalam memperoleh dukungan kredit perbankan
2. Mewujudkan tertib pertanahan dalam mendukung peningkatan penghasilan Daerah melalui pendapatan pajak

d. Aplikasi

1. Dilaksanakan secara kelompok dan tanggung renten
2. Ada bukti sertifikat sebagai legalitas kepemilikan
3. Dukungan Pemerintah dan Perbankan untuk menfasilitasi masyarakat dalam melakukan proses produksi

III. RENCANA GERBANG EMAS KEDEPAN KHUSUS TENTANG IMPLEMENTASI SERTIFIKAT MASSAL SWADAYA (SMS)

a. Pengertian

Sertifikasi Massal Swadaya (SMS) adalah program pemberian sertifikat kepada masyarakat secara kelompok atau massal. Program SMS ini berupaya untuk memberdayakan masyarakat dan petani dalam hal pemilikan lahan guna mendukung terwujudnya pemilikan sertifikat atas tanah milik atau lahan garapan petani.
Hal ini disebabkan karena adanya kendala dikalangan para petani tentang pemahaman akan hak petani dan masyarakat dalam memiliki tanah atau lahan pertanian serta lahan produksi lainnya seperti tambah dan semacamnya. Program Sertifikasi Massal Swadaya ini diharapkan dapat menjadi dukungan dalam proses pengembangan produksi tani

b. Tujuan

1. adanya pemilikan hak atas tanah di kalangan petani yang kurang mampu
2. adanya kejelasan dan kepastian hukum hak atas tanah
3. terciptanya ketenangan dalam menempati / mengolah / menggarap tanah
4. mengurangi birokrasi pengurusan hak atas tanah yang berbelit-belit sekaligus menghilangkan prakter percalohan
5. mengurangi beban masyarakat dalam pengurusan sertifikat dengan menggunakan fasilitas kredit.
6. sebagai alat penjaminan dalam mengakses ke Bank sebagai persyaratan dalam pengambilan kredit utamanya untuk UKM yang selama ini terbentur

c. Sasaran

1. Memberikan kemudahan bagi masyarakat petani dalam memperoleh dukungan kredit perbankan
2. Mewujudkan tertib pertanahan dalam mendukung peningkatan penghasilan Daerah melalui pendapatan pajak

d. Aplikasi

1. Dilaksanakan secara kelompok dan tanggung renten
2. Ada bukti sertifikat sebagai legalitas kepemilikan
3. Dukungan Pemerintah dan Perbankan untuk menfasilitasi masyarakat dalam melakukan proses produksi

4. Dukungan jaminan Perbankan dalam menyalurkan kredit bagi masyarakat petani dan UKM
5. Fasilitator mengfasilitasi masyarakat petani
6. Ada penentuan obyek dan subyek serta persyaratan formal yang harus dipatuhi
7. Perlu sosialisasi dan edukasi terhadap undang-undang No.21 Tahun 1997 tentang biaya pemilihan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB)

e. Manfaat

1. memberikan kemudahan bagi kalangan petani dalam proses jaminan kredit perbankan
2. Ada legalitas kepemilikan dengan sertifikat
3. Pemberdayaan masyarakat kurang mampu melelui pelayanan hak kepemilikan tanah
4. ada Pemerataan pemilikan sertifikat hak atas tanah antar golongan mampu dan yang kurang / tidak mampu.

f. Rencana – rencana ke depan

- SMS di Kabupaten Maros (BPD + BPN)
  Program SMS sudah terlaksana dan berjalan sebagaimana yang diharapkan, namun terdapat kendala yang sifatnya teknis serta masih dibutuhkan upaya sosialisasi dan desiminasi informasi yang lebih baik lagi dikalangan masyarakat petani.

- Program SMS di Kabupaten Luwu dan Luwu Utara (PENSA)
  Program Sertifikasi Massal Swadaya di dua Kabupaten ini berjalan dengan dukungan fasilitator Pensa guna memberdayakan kalangan petani akan kepemilikan lahan garapan, utamanya kalangan petani Kakao sebagai salah satu komoditas unggulan Gerbang Emas.

- Rencana Gerbang Emas membuat MoU
  Program SMS pada Gerbang Emas dilakukan tidak hanya pada 11 sektor komoditas saja tetapi secara menyeluruh pada setiap komoditi yang ada di dalam lingkup wilayah Pemerintahan Provinsi Sulawesi Selatan. Diperlukan satu payung hukum dalam bentuk MoU dengan dukungan unsur terkait dalam menjalankan program SMS secara konsekwen.

IV. KESIMPULAN

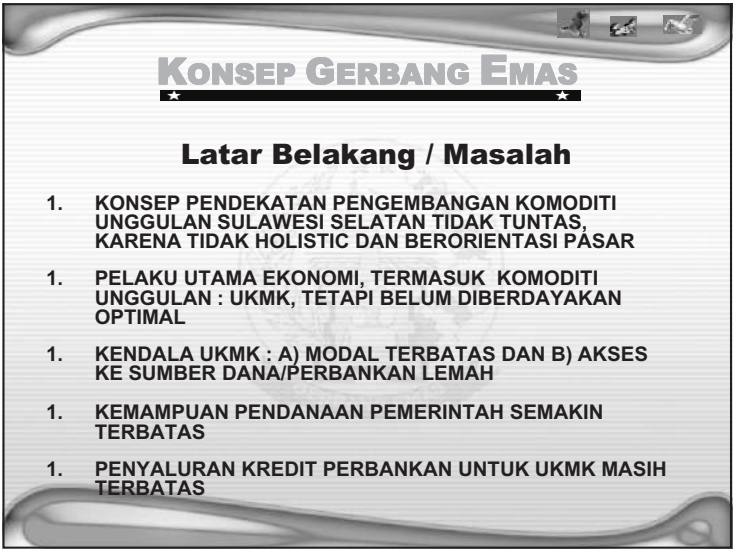
Sinergitas program Gerbang Emas dengan Sertifikasi Massal Swadaya (SMS) diharapkan dapat menjadi satu solusi yang mendukung proses pemberdayaan produksi masyarakat petani dan UKM guna meningkatkan taraf hidup masyarakat secara menyeluruh.

Makassar, 4 Desember 2006.

GERBANG EMAS

GERAKAN PEMBANGUNAN EKONOMI MASYARAKAT

Oleh: Tim Sekretariat Gerbang Emas Sulawesi Selatan



---

*) Tim Sekretariat Gerbang Emas Sulawesi Selatan.

Apa itu GERBANG EMAS ?

Gerbang Emas

Sebuah Gerakan Pembangunan Ekonomi yang Mengintegrasikan Unsur Pemerintah, Masyarakat dan Swasta

Gerbang Emas

Merupakan Kelanjutan Kebijakan Pembangunan sebelumnya yaitu Perwilayahan Komoditas (dasar pemilihan inkubator/klaster),dan GRATEKS 2 (dasar pemilihan komoditi), namun Berbeda dalam hal Sumber Dana,Mekanisme Pendanaan, Peranan Pemerintah dan Ruang Lingkup Kegiatan (Hulu Hilir)

TUJUAN PROGRAM

A. Makro

1. Membuka Lapangan Kerja
2. Meningkatkan Pendapatan Masyarakat
3. Meningkatkan Citra Produk Sulsel pada Lingkup Lokal, Nasional dan Internasional
4. Meningkatkan Sinkronisasi, Harmonisasi dan Efektifitas Kegiatan Pemerintah, Masyarakat dan Swasta

TUJUAN PROGRAM

A. Mikro

1. **Pemberdayaan UKMK**
2. **Meningkatkan penyaluran kredit perbankan**
3. **Meningkatkan penggunaan produk lokal dimasyarakat**

TAHAPAN GERBANG EMAS

- KONSOLIDASI (2004), MEMBANGUN KESAMAAN VISI & PERSEPSI
- PEMANTAPAN (2005-2006), TERIMPLEMENTASI PD WIL. INKUBATOR & KLASTER
- AKSELERASI (2007), PERCEPATAN & PERLUASAN CAKUPAN GERAKAN TERMASUK KOMODITAS, INKUBATOR & KLASTER
- PELEMBAGAAN (2008), TERLEMBAGANYA GERAKAN INI DLM SISTEM EKONOMI MASY.

CIRI UTAMA

SINGLE ISSUE , SATU KOMODITAS TIAP KABUPATEN

FOCUS, PADA LOKASI, PETANI, PENGUSAHA/ SWASTA, PEMERINTAH, SERTA JELAS TARGET PRODUK AKHIR

CLEAR, JELAS PROSES DARI HULU SAMPAI HILIR (BUDIDAYA, PROCESSING, MARKETING)

MENDORONG KETERLIBATAN INDUSTRI DAN PERBANKAN

PENDEKATAN

TERPADU,
KEGIATAN HULU HILIR,
INSTITUSI,
PEMBIAYAAN,

FOKUS,
PENGEMBANGAN KOMODITI UNGGULAN TERTENTU,
USAHA SKALA KECIL, MENENGAH DAN MIKRO,

WILAYAH INKUBATOR DAN KLASTER,
KEGIATAN & SASARAN SESUAI BUSINESS PLAN,

TERUKUR,
KUANTITAS DAN KUALITAS PRODUK ,
JUMLAH UMKM YG TERFASILITASI ,
TENAGA KERJA YG TERSERAP,
DISTRIBUSI DAN PEMUPUKAN MODAL

PIHAK YANG TERLIBAT (STAKEHOLDER)

PIHAK-PIHAK YG TERLIBAT & PERANANNYA :

1. PEMERINTAH PROPINSI :
   - PENJAMIN DENGAN MELETAKKAN "STANDING BUDGET" DI BANK TERKAIT
   - KOORDINATOR KEGIATAN PERENCANAAN, PELAKSANAAN DAN PENGENDALIAN MELALUI INSTANSI DINAS/BADAN YANG TERKAIT
   - TECHNICAL ASSISTANCE
   - FASILITATOR DAN MEDIATOR PADA *STAKEHOLDER*
   - REGULATOR

2. PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA :
   - PENJAMIN DENGAN MELETAKKAN "STANDING BUDGET" DI BANK TERKAIT
   - FASILITATOR DAN MEDIATOR PADA *STAKEHOLDER* UTK IMPLEMENTASI
   - REGULATOR

Lanjutan...

3. PETANI DAN PENGUSAHA UKMK :
   - PENERIMA DAN PENGELOLA DANA KREDIT
   - PELAKSANA PRODUKSI
   - PROSES PENGOLAHAN AWAL

4. PENGUSAHA MENENGAH DAN BESAR :
   - PENJAMIN PASAR DAN HASIL PRODUKSI
   - PROSES PENGOLAHAN LANJUTAN
   - MEMBANGUN SARANA PABRIKASI
   - MENDORONG SUPLAI SARANA PRODUKSI

5. PERBANKAN :
   - SUMBER PENDANAAN
   - FUNGSI INTERMEDIASI
   - PEMBINAAN ADMINISTRASI KEUANGAN

Lanjutan...

6. **TENAGA AHLI** (EXPERT)
   - MEMBERIKAN JASA KONSULTASI (BIDANG : KEBIJAKAN DAN TEKNIS) BAGI TIM PEMERINTAH PROPINSI DAN KABUPATEN/KOTA DALAM HAL PERENCANAAN, PELAKSANAAN DAN PENGENDALIAN PROGRAM/KEGIATAN

7. **LEMBAGA DONOR**, BERPERAN SEBAGAI :
   - PENYEDIA FASILITAS PENDUKUNG
   - MEMBERIKAN BANTUAN TEKNIS (TECHNICAL ASISSTANT)

PENANGANAN KOMODITAS

1. **SUTRA ALAM**
   - WILAYAH : WAJO, SOPPENG, SIDRAP, DAN ENREKANG
   - BANK : BANK MANDIRI
   - INDUSTRI : ASOSIASI PENGUSAHA SUTRA WAJO

1. **KELAPA**
   - WILAYAH : PINRANG, BONE, DAN BULUKUMBA
   - BANK : BPD SULSEL
   - INDUSTRI : PT. TANJUNG COCONUT BERSINAR

1. **RUMPUT LAUT**
   - WILAYAH : TAKALAR
   - BANK : BUKOPIN DAN KOPERASI MACCINI BAJI (POLA SWAMITRA)
   - INDUSTRI : PT. BANTIMURUNG INDAH DAN PT GIWANG

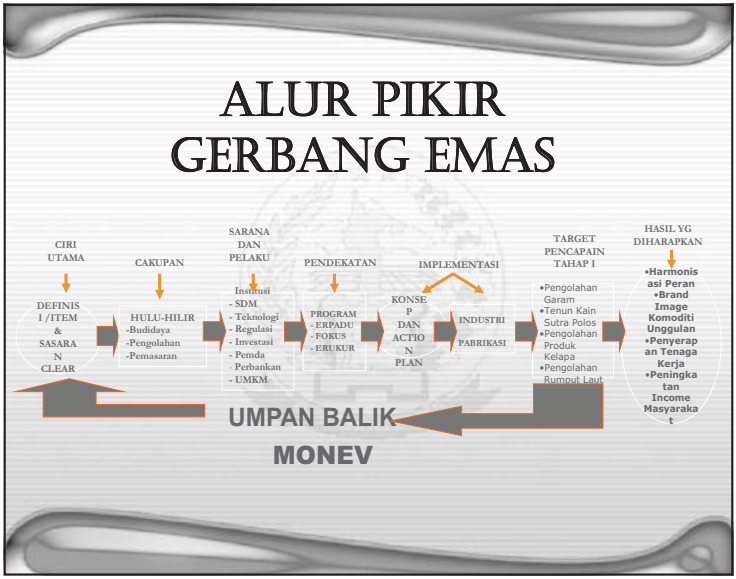
1. **GARAM**
   - WILAYAH : JENEPONTO
   - BANK : BUKOPIN DAN KOP. MEKAR GARAM (POLA SWAMITRA)
   - INDUSTR I: PT. EKA SARI LESTARI

PENANGANAN KOMODITAS *LANJUTAN*

1. **JAGUNG**
   - WILAYAH: BANTAENG
   - BANK: BRI CAB. BANTAENG
   - INDUSTRI: PT. JAFPA, PT. CHAROEM, DAN PT. CHARGILL
2. **KAKAO**
   - WILAYAH: LUWU DAN PINRANG
   - BANK: BRI CAB LUWU DAN CAB PINRANG
   - INDUSTRI:
3. **KOPI**
   - WLAYAH: ENREKANG DAN TATOR
   - BANK: BRI CAB ENREKANG DAN CAB TATOR
   - INDUSTRI: PT. MEGAH PUTRA SEJAHTERA
4. **SAPI PERAH**
   - WILAYAH: SINJAI
   - BANK: BRI CAB. SINJAI
   - INDUSTRI: PABRIK SUSU CV. CITRA NASIONAL

PENANGANAN KOMODITAS (LANJUTAN)

5. **SOUVENIR**
   - WILAYAH: MAKASSAR
   - BANK:
   - INDUSTRI: ASOSIASI PENGUSAHA MARKISA
6. **LEBAH MADU**
   - WILAYAH: MAROS
   - BANK: BPD SULSEL
   - INDUSTRI: PT. BEE TOBA


ALUR PIKIR
GERBANG EMAS
CIRI UTAMA
DEFINISI /ITEM & SASARAN CLEAR
CAKUPAN
HULU-HILIR
-Budidaya
-Pengolahan
-Pemasaran
SARANA DAN PELAKU
Institusi
- SDM
- Teknologi
- Regulasi
- Investasi
- Pemda
- Perbankan
- UMKM
PENDEKATAN
PROGRAM
- ERPADU
- FOKUS
- ERUKUR
IMPLEMENTASI
KONSEP DAN ACTION PLAN
INDUSTRI
PABRIKASI
TARGET PENCAPAIN TAHAP I
•Pengolahan Garam
•Tenun Kain Sutra Polos
•Pengolahan Produk Kelapa
•Pengolahan Rumput Laut
HASIL YG DIHARAPKAN
•Harmonisasi Peran
•Brand Image Komoditi Unggulan
•Penyerapan Tenaga Kerja
•Peningkatan Income Masyarakat
UMPAN BALIK
MONEV

IMPLEMENTASI
PENYUSUNAN :
•RENCANA TINDAK
•RENCANA PENGEMBANGAN USAHA
•CASH FLOW
INDUSTRI
PABRIKASI

RENCANA GERBANG EMAS KEDEPAN KHUSUS TENTANG IMPLEMENTASI SERTIFIKASI MASSAL SWADAYA (SMS)

PENGERTIAN:

Sertifikasi Massal Swadaya (SMS) adalah program pemberian sertifikat kepada masyarakat secara kelompok atau massal, Program SMS ini berupaya untuk memberdayakan masyarakat dan petani dalam hal pemilikan lahan guna mendukung terwujudnya pemilikan sertifikat atas tanah milik atau lahan garapan petani.

Maksud Dan Tujuan

Maksud:

1. Mewujudkan catur tertib pertanahan yang meliputi tertib administrasi, tertib hukum, tertib penggunaan, tertib pemilikan dan tertib lingkungan hidup
2. Terwujudnya peningkatan penghasilan daerah melalui pajak
3. Terwujudnya pemerataan pemilikan sertifikat hak atas tanah antara golongan yang tidak mampu dan yang mampu

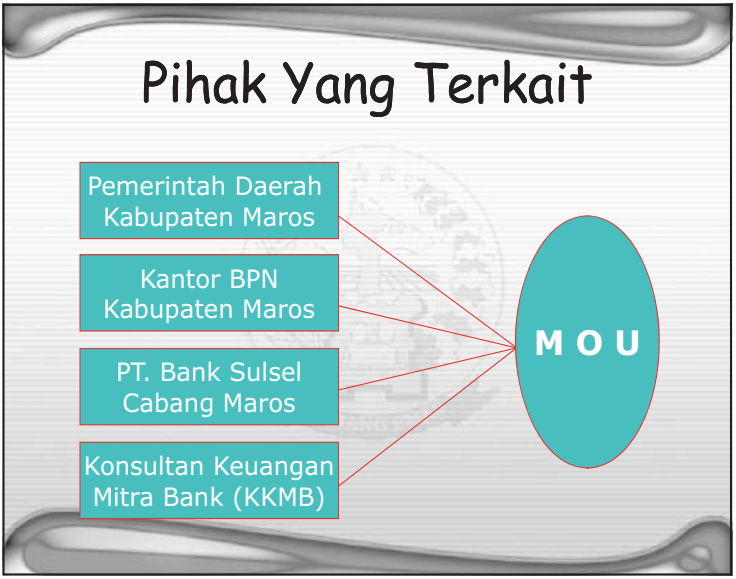
Tujuan

1. Terciptanya ketenangan dalam menempati / mengolah / menggarap tanah atas kejelasan status dan kepastian hukumnya.
2. Mengurangi birokrasi pengurusan hak atas tanah yang berbelit-belit sekaligus menghilangkan praktek percaloan
3. Mengurangi beban biaya masyarakat dalam pengurusan sertifikat dengan menggunakan fasilitas kredit.
4. Sebagai alat penjaminan dalam mengakses ke bank sebagai persyaratan dalam pengambilan kredit utamanya untuk UKM yang selama ini terbentur dalam hal jaminan.

SASARAN :

1. Memberikan kemudahan bagi masyarakat petani dalam memperoleh dukungan kredit perbankan
2. Mewujudkan tertib pertanahan dalam mendukung peningkatan penghasilan Daerah melalui pendapatan pajak

Langkah Kegiatan Program SMS
Sosialisasi
Inventarisasi Kelengkapan Persyaratan Administrasi
Pembentukan Kelompok Masyarakat
Pemberian Fasilitas Kredit
Pengukuran / Penerbitan Sertifikat


Pihak Yang Terkait
Pemerintah Daerah Kabupaten Maros
Kantor BPN Kabupaten Maros
PT. Bank Sulsel Cabang Maros
Konsultan Keuangan Mitra Bank (KKMB)
M O U

Keuntungan Program SMS

- Bank

1. **Merupakan Pendapatan Bank**
2. **Sebagai alat dalam sosialisasikan bank kepada masyarakat**

- Masyarakat

1. Pengurusan sertifikat lebih murah, mudah dan tidak berbelit-belit
2. Pembelajaran kepada masyarakat bagaimana berhubungan dengan bank
3. Adanya kepastian hukum atas kepemilikan tanah
4. Meningkatkan nilai jual
5. Sebagai alat penjaminan dalam pengambilan kredit.

Reforma Agraria ala Siak

Sawit Ditanam, Lahan Dibagi

Lahan-lahan tidur diambil alih, ditanami kelapa sawit, untuk selanjutnya dimiliki oleh masyarakat secara kredit.

Pekanbaru | Jurnal Nasional

PROYEK kebun kelapa sawit di Kabupaten Siak, Provinsi Riau, bisa menjadi contoh upaya pengentasan kemiskinan dengan menjalankan konsep reforma agraria. Lahan yang tidak produktif disertifikasi, ditanami sawit, kemudian "dijual" secara kredit kepada masyarakat.

Berdasarkan survei yang dilakukan Pemkab Siak, terdapat sekitar 13 ribu warga miskin di Kabupaten Siak dengan rata-rata pendapatan Rp 300 ribu tiap bulan. Sebuah kenyataan yang cukup ironis mengingat kabupaten ini menempati posisi ketiga kabupaten dengan pendapatan asli daerah (PAD) tertinggi di Indonesia, yakni mencapai Rp 1,7 triliun.

Siak memang kaya akan hasil alam. Di perut buminya terdapat sumber minyak dan gas, yang sebagian besar dikuasai PT Caltex Pacific Indonesia. "Bayangkan hal seperti itu terjadi di wilayah kami yang begitu kaya," kata Bupati Siak, Arwin AS.

Penduduk-penduduk miskin Siak hidup di sekitar kawasan perkebunan maupun hutan produksi milik swasta. Banyak di antara penduduk ini yang tidak memiliki tanah sebagai sumber penghidupan. Sementara di sisi lain terdapat banyak lahan-lahan hak guna usaha (HGU) di daerah ini yang telantar begitu saja.

Melihat ketimpangan itulah, Pemkab Siak berjanji untuk memberikan lahan, lengkap dengan kelapa sawit berkualitas unggul yang telah tumbuh di atasnya bagi masyarakat miskin. Untuk mewujudkannya, Pemkab mengambil alih kepemilikan lahan-lahan yang ditelantarkan. Pemilik HGU didekati untuk mau menyerahkan lahan dengan diberikan ganti rugi.

Hal ini bisa berjalan berkat dukungan dari Badan Pertanahan Nasional (BPN). Pasalnya, kewenangan pencabutan HGU dimiliki oleh BPN, bukan Departemen Kehutanan. Proses pengalihan tersebut cukup sulit karena belakangan diketahui hampir seluruh wilayah Kabupaten Siak ternyata telah dimiliki berbagai perusahaan dengan status HGU, meski kenyataannya banyak lahan HGU yang ditelantarkan.

Setelah tanah resmi diambil alih, PT Perkebunan Nusantara (PTPN) V melakukan "kebunisasi" di lahan-lahan tersebut. PTPN V dan Pemkab Siak bekerja sama dengan sistem kemitraan yang masing-masing memiliki saham. Sejak awal, masyarakat telah dilibatkan dalam proyek ini sebagai tenaga kerja dengan mendapatkan upah harian.

Kelak, ketika kelapa sawit telah menghasilkan, hasil penjualan kelapa sawit yang diterima masyarakat akan dipotong terlebih dahulu dengan ongkos yang dikeluarkan selama masa tanam. Untuk 1 hektare lahan diperkirakan menghabiskan ongkos Rp28 juta. Sementara hasil yang didapat dari

---

* Mardjan Ustha (Direktur SDM PTPN V).

OKKY P. WIDASARI/LEMBAGA NASIONAL

Milik Petani

Lahan yang ditanami sawit di Rantau Bertuah, Kabupaten Siak, Riau ini, kelak akan dimiliki oleh petani dengan sistem membeli secara kredit. Sebelumnya, lahan sawit itu dimiliki PTPN V dan tidak produktif.

3 hektare lahan rata-rata Rp2 hingga 3 juta tiap bulan.

Saat ini, seluas 3500 hektare kebun kelapa sawit di proyek Siak I telah berumur sekitar 26 bulan. Beberapa pohon tampak telah mulai berbuah. "Ini baru latihan berbuah, kira-kira bisa benar-benar menghasilkan dua hingga tiga tahun lagi," ujar Kepala Sub Dinas Pertanian dan Perkebunan Kabupaten Siak, Hardison.

Jika perkiraan tersebut tepat, paling lambat dua tahun lagi ribuan masyarakat miskin di Siak mulai menikmati keuntungan secara langsung dari proyek kemitraan ini.

Proyek Siak I hanya sebagian kecil dari kemitraan Pemkab Siak dengan PTPN V. Masih ada proyek Siak II dengan luas garapan mencapai 5182 hektare yang terpisah di dua lokasi. Usia tanam proyek Siak II ini belum setua Siak I. Dari dua proyek ini, masing-masing kepala keluarga akan mendapatkan 3 hektare.

Selain proyek Siak I dan II, Pemkab Siak juga telah melakukan "kebunisasi" seluas 600 hektare di Rantau Bertuah. Lahan

yang terletak di tengah-tengah hutan akasia ini nantinya juga akan dibagikan pada masyarakat, masing-masing kepala keluarga mendapatkan 2 hektare.

Saat ini Pemkab tengah mengurus sertifikat sebagai bukti kepemilikan. Diharapkan pertengahan tahun depan surat-surat tersebut telah bisa diselesaikan. Meski demikian, sertifikat akan tetap dipegang oleh perusahaan patungan antara Pemkab Siak dan PTPN V sebagai jaminan hingga kredit masyarakat lunas.

Direktur Umum dan Sumber Daya Manusia PTPN V, Mardjan Ustha, mengungkapkan, perhitungan besarnya kredit dengan hasil yang diperoleh tetap menyisakan keuntungan bagi masyarakat. "Jika bibitnya berkualitas, kelapa sawit akan terus berbuah," ujarnya.

Apalagi kebutuhan terhadap *crude palm oil* (CPO) semakin meningkat demikian pula harganya. "Ini bagian dari strategi bisnis kami. Di sisi lain, kesejahteraan masyarakat juga bisa ditingkatkan." ■ **Okky P. Madasari**

Tak Sekadar Membagi Lahan

Pekanbaru | Jurnal Nasional

PEMBAGIAN lahan kelapa sawit di Kabupaten Siak, Riau, pada awalnya hanya berangkat dari keinginan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kenyataan memperlihatkan di Siak banyak lahan yang ditelantarkan, sementara di sisi lain masyarakat justru banyak yang tidak memiliki tanah. "Proyek ini hanya bagian dari PROYEK SIAK 2020," ujar Bupati Siak, Arwin AS.

Senada dengan Arwin, Direktur Umum dan Sumber Daya Manusia PT. Perkebunan Nusantara (PTPN) V, Mardjan Ustha, mengungkapkan keraguan bahwa program ini bisa disebut sebagai reforma agraria. "Ini program pengentasan kemiskinan, saya tidak yakin apakah bisa dikategorikan sebagai reforma agraria."

Hingga kini, definisi reforma agraria memang masih berada pada garis abu-abu. Selama berpuluh-puluh tahun, muncul anggapan bahwa reforma agraria merupakan bagian dari ideologi komunisme atau sosialisme yang berprinsip sama rata dan melarang kepemilikan tanah. Sebuah pendapat yang kurang tepat karena reforma agraria juga diterapkan di negara berideologi liberal.

Pakar reforma agraria, Gunawan Wiradi, mengungkapkan reforma agraria merupakan bentuk yang lebih kompleks dari *land reform*. *Land reform* sendiri berarti mengubah susunan penggunaan dan pemilikan tanah untuk rakyat kecil sehingga tidak ada lagi ketimpangan kepemilikan tanah. Reforma agraria melengkapi konsep *land reform* dengan memberikan pendidikan, penyuluhan, alih teknologi, atau perkreditan.

Selain itu, konsep *land reform* yang secara otomatis juga menjadi konsep reforma agraria adalah *land to the tillers* atau tanah untuk penggarap. "Meskipun orang desa, jika tidak mau bertani ya tidak berhak mendapatkan tanah."

Indonesia semenjak merdeka telah mengadopsi konsep *land reform*. Satu tahun setelah kemerdakaan, Indonesia telah melakukan reforma agraria kecil-kecilan, yang dituangkan dalam UU No 13 tahun 1946. Reforma agraria ini dilakukan terbatas di daerah Banyumas. Latar belakangnya, di Banyumas banyak terdapat "desa merdeka" yaitu desa yang dibebaskan dari pembayaran upeti dan pajak oleh penguasa sebelumnya karena dianggap berjasa. Akibatnya, di desa-desa tersebut terjadi konsentrasi kepemilikan tanah.

Reforma agraria dilakukan dengan membeli setengah tanah yang dimiliki tuan tanah. Harga yang diberikan pemerintah sesuai dengan harga pasar waktu itu. Sebanyak 10 persen dari harga tanah dibayar secara tunai sedangkan sisanya dicicil selama setahun oleh pemerintah. Program tersebut bisa berhasil karena didukung oleh seluruh partai politik yang ada.

Sebelum dilakukan proyek pembangunan atau kebunisasi kelapa sawit di Siak, Pemerintah Kabupaten Siak terlebih dahulu melakukan berbagai persiapan-persiapan yang cukup mendasar, seperti penanganan masalah struktur kepemilikan lahan *(land tenure system)* di area-area yang direncanakan akan dijadikan kebun.

Hal ini dianggap penting karena kepemilikan akan tanah bukan hanya persoalan kekayaan tetapi juga merupakan bentuk identitas sosial dan budaya bagi seseorang atau komunitas. Pengambilan lahan pun tetap dilakukan melalui prosedur

yang benar, dengan memberikan ganti rugi yang sesuai pada pemilik hak guna usaha (HGU).

Proses selanjutnya adalah memberikan jaminan akses pada masyarakat atas kepemilikan 3 hektare lahan yang telah ditanami kelapa sawit. Bagi warga yang sebelumnya telah memiliki lahan lebih dari tiga hektare, sisa lahannya dimasukkan sebagai saham di perusahaan patungan.

Proyek pembagian lahan kelapa sawit di Siak, tidak berhenti hingga lahan telah diserahkan pada masyarakat. Tahun depan, misalnya, perusahaan patungan Pemkab Siak dan PTPN V akan membangun pabrik pengolahan *crude palm oil* (CPO).

"Dengan demikian akan ada keterkaitan antara sektor hulu dan hilir," ujar Mardjan. Adanya pabrik CPO juga akan membuka lapangan kerja baru bagi masyarakat.

Dilibatkannya masyarakat sejak awal sebagai tenaga kerja dimaksudkan sebagai langkah untuk memberikan pelatihan. "Tidak hanya memberikan keuntungan secara materi tapi juga memberikan *skill*," lanjut Mardjan.

■ **Okky P. Madasari**

Catatan Penyunting:
Materi mengenai "reforma agraria ala Siak" ini turut dipresentasikan pada Simposium Agraria Nasional III oleh Mardjan Ustha, salah satu Direktur PTPN V. Mengingat bahan presentasi tersebut sudah tidak diketemukan lagi, maka reportasi di harian Jurnas ini ditampilkan sebagai ganti. Reportase ini diterbitkan di Harian Jurnas pada tanggal 26 Desember 2006.

Bagian III: SIMPOSIUM JAKARTA, 12 Desember 2006 "REVITALISASI KELEMBAGAAN UNTUK PELAKSANAAN PROGRAM PEMBARUAN AGRARIA NASIONAL"

Kerangka Acuan Khusus
Simposium Agraria Nasional Ketiga
"Revitalisasi Kelembagaan untuk Pelaksanaan Pembaruan Agraria"
Jakarta, 6 Desember 2006

A. Latar Belakang

Seperti kita ketahui, perubahan paradigma politik dan pembangunan sejak dekade 1970-an lebih diarahkan pada kebijakan makro eko-nomi dan stabilitas politik untuk mengejar pertumbuhan ekonomi yang setinggi-tingginya. Pada saat yang sama, program-program pelaksanaan pembaruan agraria (yang oleh UUPA ditempatkan sebagai prasyarat fundamental bagi pembangunan ekonomi dan proses industrialisasi nasional) tidak lagi diposisikan sebagai variabel penentu dalam proses perencanaan pembangunan nasional. Lambat namun pasti, hal ini telah mengakibatkan kondisi ketimpangan struktural dalam penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria terus berlanjut dan bahkan semakin menajam. Di samping itu, ia juga melahirkan komplikasi tambahan terhadap persoalan agraria nasional, baik secara

politis, yuridis, kelembagaan, sosial, ekonomi, maupun lingkungan dan ekologis.

Adanya komplikasi dan konstelasi seperti dipaparkan di atas telah melahirkan beberapa problematika yang harus digulati bangsa ini. Pertama adalah kesenjangan antara cita-cita kemerdekaan di bidang agraria dengan agenda politik agraria nasional yang ada. Kedua, kesenjangan antara imperatif pelaksanaan pembaruan agraria (baik yang berasal dari tuntutan cita-cita kemerdekaan, nilai-nilai luhur kebangsaan dan konstitusi maupun tuntutan dari kenyataan di lapangan) dengan perangkat hukum, kebijakan dan kelembagaan yang ada untuk pelaksanaannya. Ketiga, kesenjangan antara merebaknya konflik agraria dan inisiatif penataan agraria di aras lokal dengan kemauan pemerintah untuk menanganinya secara terpadu menurut jiwa dan semangat UUPA. Keempat, kesenjangan di dalam desain perencanaan pembangunan nasional yang dapat mendukung revitalisasi pertanian dan industrialisasi pedesaan dalam arti luas.

Dengan demikian, komplikasi di atas dan aneka dampak yang ditimbulkannya telah menciptakan ancaman mendasar bagi keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan kita sehingga upaya penanganan dan penyelesaiannya secara komprehensif menjadi sebuah imperatif tersendiri. Hal ini tentu bukanlah hal yang mudah sama sekali. Ia menuntut adanya upaya kolektif untuk mengembangkan pemikiran kritis dan terobosan kebijakan alternatif dalam menangani dan memecahkan persoalan mendasar ini. Selain itu, kesepahaman dan kerjasama yang baik di antara semua komponen bangsa mutlak diperlukan.

Dalam rangka menggalang ini semua, maka penye-

lenggaraan seri Simposium Agraria Nasional dalam rangka kegiatan Bulan Bhakti Agraria Tahun 2006 memiliki nilai penting tersendiri. Melalui seri Simposium ini diharapkan dilahirkan berbagai rumusan pemikiran kritis, terobosan kebijakan, dan langkah-langkah strategis yang dapat menjadi masukan bagi pemerintah di dalam menjalankan agenda pembaruan agraria. Hal ini sejalan dengan komitmen pucuk pimpinan nasional sendiri yang telah menetapkan program reforma agraria dalam visi dan misi pemerintahannya. Program ini diletakkan dalam dua konteks, yakni sebagai bagian program "agenda perbaikan dan penciptaan kesempatan kerja" dan "agenda revitalisasi pertanian dan aktivitas pedesaan". Bahkan beberapa waktu lalu Presiden SBY telah mencanangkan untuk mengalokasikan lahan seluas 8,1 juta hektar untuk diredistribusikan kepada rakyat sebagai bagian program penciptaan lapangan kerja dan penanggulangan kemiskinan.

B. Kerangka Acuan Khusus untuk Simposium Ketiga

Setelah Simposium Pertama dan Kedua diselenggarakan berturut-turut di Medan dan Makassar pada bulan November 2006, maka Simposium Ketiga sebagai Simposium penutup akan diselenggarakan di ibukota Jakarta. Dalam Simposium Pertama di Medan telah dibahas dan dirumuskan landasan-landasan politik, hukum, sosial dan ekonomi untuk pelaksanaan program pembaruan agraria nasional. Hal ini kemudian ditindaklanjuti dengan Simposium Kedua di Makassar dengan topik yang lebih operasional, yaitu mengenai strategi implementasi program pembaruan agraria nasional.

Bertolak dari dua Simposium ini, Simposium Ketiga di Jakarta akan mengkaji dan mendiskusikan topik yang tidak kurang pentingnya, yaitu menyangkut kerangka kelembagaan untuk pelaksanaan program pembaruan agraria nasional. Di sini akan dibicarakan soal penguatan kelembagaan dan kewenangan organisasi pelaksanaan pembaruan agraria dalam berbagai dimensinya serta sinerginya dengan sektor-sektor terkait.

Beberapa pokok pertanyaan yang akan dibahas dan dikaji dalam Simposium Ketiga ini di antaranya sebagai berikut:

(1) Telaah mengenai urgensi revitalisasi kelembagaan agraria untuk pelaksanaan pembaruan agraria;
(2) Telaah mengenai kerangka politik dan kebijakan (nasional dan lintas sektoral) untuk penerapan pembaruan agraria;
(3) Telaah mengenai kerangka politik dan kebijakan pembaruan agraria dalam konteks otonomi dae-rah;
(4) Telaah mengenai kerangka kebijakan ekonomi untuk mendukung penerapan pembaruan agraria;
(5) Peran institusi pendidikan keagrariaan dalam pelaksanaan program pembaruan agraria nasional;
(6) Telaah mengenai *delivery system* dalam pembaruan aset dan akses terhadap sumber-sumber agraria.

C. Pelaksana Kegiatan

Kegiatan Simposium Agraria Nasional yang ketiga ini secara teknis-operasional dilaksanakan oleh jajaran Kanwil BPN RI Provinsi DKI Jakarta. Sedangkan dari sisi substansi di bawah tanggung jawab Panitia Pusat Bulan Bhakti Agraria

Tahun 2006 BPN RI yang didukung oleh Brighten Institute, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) dan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA).

D. Waktu dan Tempat Kegiatan

Simposium Agraria Nasional yang kedua ini dilaksanakan pada hari hari Rabu, 6 Desember 2006 di Jakarta.

Sambutan
Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Pada Simposium Agraria Nasional Ketiga
Jakarta, 12 Desember 2006

Bismillahirrahmanirrahim

Assalamu 'Alaikum Wr. Wb.

Yang saya hormati Wakil Gubernur DKI Jakarta Bapak Fauzi Wibowo, yang saya hormati Guru-guru Besar yang hari ini bersama kita. Kerabat saya para aktivis, kerabat saya para pemikir. Saudara-saudara saya kelompok gerakan Serikat-serikat Petani, Gerakan-gerakan Agraria, PPAT, Notaris dan semua pihak yang hari ini hadir bersama kita.

Tentu kita bersyukur kepada Allah karena pada hari ini kita bisa berkumpul bersama-sama untuk mencoba merefleksikan diri kita, menata diri kita, menyiapkan diri kita untuk melakukan suatu langkah besar yang merupakan kerja bersama setiap komponen bangsa yaitu gerakan pembaruan agraria nasional atau reforma agraria.

Yang kita lakukan hari ini merupakan rangkaian kegiatan yang sudah kita lakukan mulai September yang lalu.

Dan saya telah berbicara di berbagai tempat untuk menyampaikan gagasan-gagasan penting yang berkaitan dengan reforma agraria ini. Tetapi saya tahu, pada hari ini tidak semua yang hadir di sini ikut di dalam kegiatan-kegiatan yang telah kita lakukan sejak September.

Karena itu, izinkan saya menyampaikan sedikit saja aspek globalnya, kenapa pemerintah, Bapak Presiden, mencanangkan gerakan pembaruan agraria nasional. Dan beliau memutuskan akan beliau pimpin sendiri melalui Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Ada mandat konstitusi dan ada mandat Undang-Undang yaitu pasal 33 ayat (3) yang diturunkan dari Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Ada Undang-Undang Pokok Agraria, ada TAP MPR No. IX Tahun 2001, ada Perpres No. 10 Tahun 2006 yang di sana secara jelas mengharuskan setelah lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 negara berkewajiban untuk menyelenggarakan reforma agraria.

Di dalam perjalanannya memang masih belum seperti yang kita harapkan. Oleh karena itu, pada saat Bapak Presiden menjadi Menko Polkan pada tahun 2000, gagasan mengenai reforma agraria ini telah beliau bahas secara mendalam di dalam kaitannya dengan tataran yang beliau pikirkan mengenai revitalisasi pertanian dan revitalisasi pedesaan sebagai suatu keharusan, untuk mengembangkan kehidupan masyarakat pedesaan dan di pertanian, sedemikian rupa untuk kesejahteraan perkotaan menjadi sedemikian baik. Itu pertama, yakni tataran normatif.

Selanjutnya, dalam sejarah Republik Indonesia, terutama sejak Bung Karno menyatakan bahwa kita menjalankan Reforma Agraria pada bulan Agustus Tahun 1960 dan diikuti

dengan keluarnya UUPA bulan September, baru 1,15 juta hektar tanah yang dikuasai negara yang diberikan kepada masyarakat melalui mekanisme redistribusi. Dan ternyata kajian kita juga menunjukkan bahwa mereka yang menerima redistribusi ini tidak senantiasa kesejahteraannya meningkat, kehidupannya membaik karena ada persoalan-persoalan lain yang tidak menjadi pertimbangan dari proses redistribusi ini, yaitu terbukanya akses bagi masyarakat setelah punya tanah bagaimana mereka bisa memanfaatkan diri dan mengkaitkan dengan sumber-sumber ekonomi yang lain, termasuk pembiayaan teknologi dan seterusnya. Bahkan yang menarik adalah penerima redistribusi ini banyak yang justru kesejahteraannya turun oleh karena setelah mereka memperoleh redistribusi itu, tanahnya dijual atau justru dikondisikan sebelumnya untuk terpaksa dijual yang kita tidak boleh menghalangi hal ini. Inilah tataran kedua, yakni realita yang kita hadapi di masyarakat.

Ketiga, kita melihat secara jelas bahwa sengketa dan konflik pertanahan sangat sistematik dan sangat mendasar terjadi di seluruh tanah air ini. Bahkan ketika kita totalkan keseluruhan sengketa dan konflik pertanahan ini, kita telusuri persoalan-persoalannya dan tipologi persoalan-persoalannya, dan ketika saya berdiskusi dengan Kapolri—saya tanyakan lebih *complicated* mana menangani sengketa dan konflik pertanahan yang terjadi di seluruh Indonesia ini dibanding dengan illegal logging? Beliau mengatakan, persoalan pertanahan lebih *complicated*. Dan kita juga tahu, dan ini hampir menjadi jargon yang cukup lama yang kita gunakan, bahwa realitas yang kita hadapi adalah adanya ketimpangan pemanfaatan, penggunaan, penguasaan dan pemi-

likan tanah di tanah air.

Ada di antara kita yang memperoleh hak untuk mengelola tanah dalam skala besar, tetapi tidak kita manfaatkan. Tetapi banyak juga sebenarnya warga kita yang untuk mendapatkan akses mengelola tanah itu tidak tersedia. Ini persoalan yang sangat mendasar yang kita hadapi. Belum lagi berkaitan dengan persoalan konversi tanah pertanian di daerah-daerah pertanian utama kita. Dan juga berkaitan dengan keharusan dan kenyataan hidup bahwa ada transformasi ekonomi yang membutuhkan pengadaan tanah dan perubahan penggunaan tanah yang sebagaimana tadi disampaikan Pak Fauzi Wibowo demikian mendasarnya persoalan kita.

Persoalan-persoalan ini kalau kita rangkum secara keseluruhan, mengharuskan kita untuk melaksanakan dua langkah besar. Dan dua langkah besar ini kita kemas dalam satu pengertian besar yaitu gerakan pembaruan agraria nasional atau reforma agraria yaitu: *Pertama*, menata kembali sistem politik, sistem hukum pertanahan kita yang notabene kita tahu persoalan-persoalan sengketa pertanahan ini tidak lepas dari dinamika politik yang terjadi di tanah air. Kalau kita menyadari penuh, isi dari Undang-Undang Pokok Agraria adalah kita membangun suatu basis hukum pertanahan nasional untuk menyelesaikan persoalan-persoalan pertanahan di tanah air yang tahun 60 dikeluarkan masa transisinya 20 tahun sampai tahun 1980. Kenyataannya kemudian justru dinamika politik membangkitkan kembali persoalan-persoalan pertanahan yang seharusnya sudah selesai pada tahun 1980 itu.

Jadi, persoalan hukum sudah tertata, tapi ternyata ada

dinamika politik yang berkembang. Oleh karena itu ke depan mau tidak mau kita harus melakukan penataan sistem hukum dan politik pertanahan ini. Dan ini komitmen Bapak Presiden sudah cukup besar, sudah jelas kita menata kembali politik dan hukum pertanahan ini dengan acuan yang jelas, yaitu pembukaan Undang-undang dasar 1945. Nilai tertinggi yang dituju adalah mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dengan acuan Pasal 33 ayat 3, TAP MPR No. IX Tahun 2001 dan peraturan pelaksana yang lain sebagai acuan nilai. Dan itu sebagai langkah pertama yang harus kita laksanakan secara sistematis. Dan tentu ini adalah gerak bersama, gerak seluruh komponen bangsa. Tidak bisa pemerintah daerah saja, tidak bisa pemerintah pusat saja, apalagi hanya BPN saja. Ini adalah gerak bersama bangsa.

Oleh karena itu, empat acuan ini, sebagaimana Bapak Ibu ketahui, sudah menghabiskan waktu, pikiran untuk memastikan bahwa program ini adalah program bersama, programnya seluruh rakyat Indonesia. Dan saya tidak tahu bagaimana komunikasi, bagaimana reformasi agraria di gedung yang demikian mewah. Tetapi saya juga mengajak teman-teman saya petani Lampung. Paling tidak, bisa bersama-sama saya dan Bapak Fauzi Wibowo berada dalam ruangan yang demikian bagus.

Tadi langkah pertama adalah penataan sistem politik dan hukum. Langkah yang *kedua* adalah menyelenggarakan reforma agraria itu sendiri. Presiden telah memanggil Menteri Kehutanan, Menteri Pertanian dan Kepala BPN RI untuk memastikan reforma agraria dijalankan secara baik dan Presiden memerintahkan mengalokasikan 8,15 juta hektar

untuk menata gerak dari reforma agraria nasional ini.

Kita sekarang sistem politiknya jelas, semangatnya jelas, keinginannya jelas, cita-citanya jelas, sekarang ini subyek dari reforma agrarianya jelas, keberadaannya di mana jelas, tanahnya, obyeknya hukumnya jelas ada, yang tidak senantiasa bertumpuk dalam satu lokasi. Pertanyaannya adalah bagaimana kita menjalankan semua ini. Ini adalah tantangan dari simposium terakhir ini sebagai rangkaian simposium reforma agraria. Dan bagian terakhir dari keseluruhan rangkaian ini kita memikirkan bagaimana mekanisme kelembagaan dan pelembagaan dari reforma agraria ini, sekaligus bagaimana sistemnya sehingga semua menerima dari lima tujuan reforma agraria yang telah disampaikan ketua panitia nasional tadi. Jadi begitu menyatakan bahwa kegunaan manfaat dari program ini sistem, bukan proyeknya yang sistem, bukan programnya yang sistem, tapi kegunaannya untuk rakyat yaitu sistem untuk mencapai 5 tujuan besar yang telah disampaikan.

Program gerakan reforma agraria pada 8,15 juta hektar itu luas; kurang lebih 140 kali luasan Singapura. Dan itu hal besar. Karena hal besar, maka seluruh komponen bangsa harus bergerak bersama-sama. Dan kita semua harus membuka diri, pikiran, hati dan gerak karena tidak ada di antara kita yang punya pengalaman ini, keilmuan kita punya. Ayo sekarang kita jalankan konsensus untuk menemukan bentuk terbaik dari kelembagaan dan pelembagaan dari reforma agraria ini.

Ibu Bapak sekalian, saya memang agak semangat kalau ketemu mic, nanti saya bisa ngomong terlalu panjang. Saya ingin mengucapkan selamat untuk melaksanakan simpo-

sium hari ini dan saya sangat-sangat berbahagia karena nanti yang berbicara hari ini sebagian besar adalah sahabat-sahabat saya dari pemikir. Di sini ada Dr. Bustanul Arifin, ini teman satu kamar, tetapi perkembangannya jauh lebih bagus; abang-abang saya, Bang Jakfar di sini; ada profesor-profesor yang sangat saya banggakan, ada Prof. Budi, ada Prof. Ari, ada Prof. Tjondro dan banyak sekali Guru-guru Besar, yang mendidik saya secara langsung atau tidak langsung. Dan yang tidak kalah pentingnya dari semua ini, ini semua tidak ada artinya nanti setelah desain kayak apapun, kalau Pak Sofyan dari BRI tidak bersama-sama kita. Beliau alhamdulillah bersama kita hari ini.

Akhirnya, dengan mengucapkan Bismillahirrahmanirrahim, dengan nama Allah Yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang, Tuhan Yang Menguasai alam semesta, Tuhan Yang Menguasai jiwa-jiwa manusia, secara resmi Simposium ke III Gerakan Pembaruan Agraria Nasional ini secara resmi saya buka.

Wabillahit Taufiq Wal Hidayah

Wassalammu 'Alaikum Wr. Wb.

URGENSI
REVITALISASI KELEMBAGAAN

Urgensi Revitalisasi Kelembagaan Untuk Pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional

Disampaikan dalam Simposium Nasional "Pembaruan Agraria untuk Keadilan Sosial, Kemakmuran Bangsa dan Keberlanjutan NKRI" BPN RI, Brighten Institute, STPN, LPPI, dan KPA

Prof. Dr. Gumilar Rusliwa Somantri
(Guru Besar Sosiologi FISIP UI)
Jakarta, 12 Desember 2006

MASALAH AGRARIA DI INDONESIA

- Pemilikan tanah yang sempit dan timpang;
- Konflik pertanahan;
  Sepanjang 1999-2003 terdapat 5000 masalah sengketa tanah (Kompas, 27 Mei 2003).
- Inkonsistensi regulasi;
- Data base dan inventarisasi data pertanahan. Data tahun 2003 hanya 31% tanah di Indonesia yang bersertifikat;
- Aspek kelembagaan dan kewenangan;

*) Prof. Dr. Gumilar Rusliwa Somantri, Guru Besar Sosiologi FISIP UI.

MASALAH AGRARIA DI INDONESIA (cont…)

- Pertumbuhan spekulasi tanah dan bentuk-bentuk pengelolaan tanah yang tidak produktif. Hal ini muncul sebagai bentuk investasi yang minim manajerial dan keahlian (Hans Dieter Evers, "Urban Landownership, Ethnicity and Class in Southeast Asian Cities", *International Journal of Urban and Regional Research*, 8 (4), 1984, hlm. 481-496)
- Tingginya tingkat kemiskinan dan pengangguran (pedesaan);
- Rusaknya *habitus* dan *lifeworld;* dsb.

NEGARA SEBAGAI HASIL KONSTRUKSI DAN REKONSTRUKSI SOSIAL

- Negara adalah entitas yang memuat komitmen yang bersifat abstrak di antara para pendukungnya.
- Terbentuknya negara adalah hasil kontruksi dan rekonstruksi sosial, termasuk di dalamnya integrasi teritorial, *kinship*, ekonomi, politik dan kultural.
- Pemerintah sebagai *state agency* memiliki tugas untuk menyatukan orang-orang melalui sistem keadilan, administrasi dan distribusi kesejahteraan secara proporsional.
- Kegagalan pemerintah dalam melakukan hal ini, akan mengarahkan pada delegitimasi negara di mata para pendukungnya.

REFORMA AGRARIA

- Reforma Agraria menyangkut proses berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria.
- "Gerakan reforma agraria" sebagai usaha, upaya, dan kegiatan yang dilakukan secara kolektif atau bersama, dengan tujuan untuk merombak tata sosial di bidang agraria, karena tata yang ada dianggap tidak adil dan tidak sesuai sebagai dasar bagi peningkatan kesejahteraan rakyat (Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria Perjalanan yang Belum Berakhir,* Insist Press, KPA dan Pustaka Pelajar, 2000, 196).

Yang Perlu Dihindarkan Dalam Regulasi Reformasi Agraria

- Formulasi kebijakan yang bersifat linear dari pemerintah kepada masyarakat;
- Formulasi kebijakan yang bersifat parsial;
- Penggunaan pendekatan dan instrumen represif dalam implementasi kebijakan.

Yang Perlu Diadopsi Dalam Regulasi Reformasi Agraria

- Pendekatan yang harus digunakan adalah pendekatan *land consolidation* yang bersifat integral dan holistik;
- Aspek kelangsungan hidup warga negara;
- Langkah pembangunan sosial pun dapat ditempuh dengan pendekatan empatis, *people centred social development*, sehingga partisipasi dan sinergi daya masyarakat dapat diciptakan.

TEROBOSAN REGULASI

- *Political will* serta komitmen politik elit politik nasional untuk melaksanakan *landreform*;
- Dikembangkan suatu sistem perekonomian pasar yang melakukan proteksi pada sektor *agriculture;*
- Kebijakan Tata Guna Lahan diarahkan untuk tidak mudah berubah menjadi bangunan;
- Tata Ruang di perkotaan diarahkan untuk dibangun secara vertikal;
- Efisiensi penggunaan lahan di pedesaan;
- Menggalakan kembali program transmigrasi yang berkaitan erat dengan pemerataan penduduk.

MENGAPA REVITALISASI KELEMBAGAAN URGEN?

- Melakukan pengkajian ulang aspek yuridis dan regulasi mengenai reforma agraria;
- Melakukan sinkronisasi dan koordinasi antar sektor;
- Melakukan penataan *landreform* yang berkeadilan;
- Membangun database, inventarisasi dan registrasi tanah secara komprehensif dan sistematik untuk *landreform;*
- Menyelesaikan konflik dan mengantisipasi potensi konflik pertanahan;
- Daya dukung finansial dan SDM.

REVITALISASI KELEMBAGAAN

- Pemerintah tidak perlu membuat lembaga baru;
- Revitalisasi otoritas, fungsi dan peranan Badan Pertanahan Nasional (BPN RI);
- BPN sebagai bagian dari eksekutif diberi kewenangan yang lebih besar dalam reformasi agraria. Hal ini sejalan dengan amanat TAP MPR RI No IX/ MPR/ 2001Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan SDA yang memberikan tugas kepada Presiden dan DPR untuk mengatur lebih lanjut reformasi agraria;

REVITALISASI KELEMBAGAAN (cont…)

- Peningkatan otoritas BPN menjadi Kementerian Agraria yang setara dengan Kementerian Pertanian atau Kementerian Transmigrasi;
- Penguatan aparatus negara (*state aparatus*) di tingkat bawah yang bersentuhan secara langsung dengan *grass-roots (street level bureaucracy).* Revitalisasi organ birokrasi kecamatan, kelurahan, desa, penyuluh pertanian, dsb.

REVITALISASI KELEMBAGAAN (cont…)

- Daya dukung pemerintah (respon, logistik, tenaga ahli, dsb) atas segala aspek yang berkaitan dengan *landreform*.
- Penguatan masyarakat sipil hingga ke tingkat lokal dan pedesaan. Diperlukan kristalisasi belajar bersama antara pemerintah dan masyarakat sipil agar fikiran maju masuk ke desa untuk melakukan transformasi sosial dan ekonomi serta mengurangi terjadinya involusi pertanian;
- Dilakukannya penguatan dan *updating data base* secara komprehensif dan simultan.

REVITALISASI KELEMBAGAAN (cont…)

- Dibangunnya *political channelling* bagi warga negara yang terkena dampak pembangunan, pemberdayaan yang berbasis ekonomi rumah tangga (*household economy*);
- Dibangunnya *local financial institution* yang menyertakan prinsip pengelolaan mandiri dan kontrol warga masyarakat sendiri.
- Pembatasan pemilikan tanah oleh pribadi dan penetapan harga pasaran tanah pada area-area tertentu yang dibutuhkan bagi proses pembangunan untuk menghindarkan spekulasi tanah (Peter J.M. Nas, "Urban Development and Land Speculation: With Special Reference to Tropical Asia", *Netherlands Review of Development Studies*, Vol 3, 1990/ 1991, hlm. 66)

TERIMA KASIH

Urgensi Revitalisasi Kelembagaan untuk Pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional

Prof. Dr. Bustanul Arifin
barifin@uwalumni.com

- Guru Besar Ilmu Ekonomi Pertanian UNILA
- Dewan Pendiri & Ekonom Senior INDEF-Jakarta

CV Prof. Dr. Bustanul Arifin

Lahir: Bangkalan, 27 Agustus 1963
Status: Menikah, 1 isteri dan 3 anak

Pendidikan
.Doktor Ekonomi Sumberdaya Alam Univ. of Wisconsin-Madison (1995)
.Sarjana Agribisnis, IPB-Bogor (1985)

Pekerjaan saat ini
.Guru Besar Ilmu Ekonomi Pertanian Universitas Lampung (1 Sep 2005)
.Dosen Pascasarjana UI dan IPB
.Dewan Pendiri/Komisaris INDEF
.Penasehat Timnas Perunding WTO (Keputusan Presiden No.28/2005)

Karya Ilmiah
.33 judul buku (12 sbg penulis tunggal)
.61 artikel jurnal atau bab-dalam-buku
.38 makalah di forum internasional
.lebih 200 makalah di forum nasional
.lebih 300 artikel di media massa

Pengabdian saat ini
.Badan Eksekutif ASAE (Asian AgEcon)
.Pakar di Dewan Ketahanan Nasional
.Pokja Ahli Dewan Ketahanan Pangan
.Pengurus Pusat ISEI, Perhepi, dll

---

*) Prof. Dr. Bustanul Arifin,Guru Besar pada Ilmu Ekonomi Pertanian UNILA, Dewan Pendiri & Ekonomi Senior INDEF.

Falsafah Pembaruan Agraria

- Pembaruan agraria (agrarian reform) adalah keniscayaan sebuah negara kesejahteraan (welfare state) yang bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup rakyatnya.
- Penguasaan dan pemanfaatan tanah (dan sumber daya alam lainnya) dilaksanakan dengan prinsip-prinsip keadilan, kepastian dan perlindungan hukum serta keberlanjutan fungsi tanah (dan sumber daya alam) sesuai daya dukungnya.
- Pembangunan ekonomi nasional tidak dapat dilepaskan dari penataan penguasaan dan pemanfaatan tanah dan SDA.
- Pembaruan agraria harus diperlakukan sebagai agenda nasional yang sangat mendesak. Selain merupakan tugas pemerintah, pembaruan agraria juga merupakan tugas lembaga legislatif, lembaga yudikatif, masyarakat madani, badan usaha swasta, dan lembaga terkait lainnya.

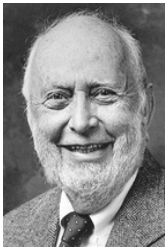
Tiga Lapisan Kelembagaan

- **Norma dan Konvensi** (norms and conventions)

  Keteraturan, nilai-nilai yang berlaku, aturan informal, ditegakkan oleh keluarga, masyarakat, adat, dsb.
- **Aturan Main** (working rules)

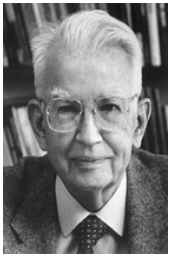
  Lebih banyak formal dan tertulis, walau terdapat kelas.
- **Hubungan Kepemilikan** (property relations)

  Aransemen sosial yang mengatur: (1) individu (atau kelompok) pemilik, (2) objek nilai bagi pemilik dan orang lain, (3) orang dan pihak lain yang terlibat.



How do we account for the persistence of poverty in the midst of plenty? If we knew the source of plenty, w don't poor countries simply adopt policies that ma plenty? … We must create incentives for people to invest in more efficient technology, increase their and organize efficient markets. Such incentives ar embodied in institutions.

Douglass North (2000) – Nobel Laureate 1993



What we are dealing with is a complex interrelated structure... The institutional structure of the econor be explained by the relative costs of different instit arrangements, combined with parties' efforts to ke costs at a minimum. Alongside price formation, the formation of the institutional structure is regarded a integral step in the process of resource distributior

Ronald Coase (1998) – Nobel Laureate 1991

Pendekatan Ekonomi Kelembagaan

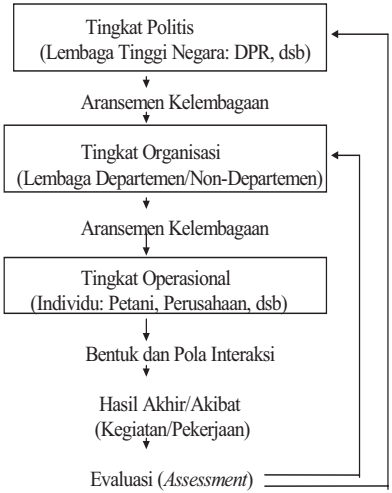
- **Ekonomi Kelembagaan Klasik (1930-an)**

  Berawal dari pemikiran John R. Commons, Thorstein Veblen, Wesley Mitchell, Clarence Ayres, etc. yang menyatakan tegas bahwa kelembagaan bukan hanya suatu konstrain, tapi merupakan liberasi dalam konteks sekumpulan kepentingan.

- **Ekonomi Kelembagaan Baru (NIE)**

  Ronald Coase, Douglass North, Oliver Williamson, Mancur Olson, etc. yang mengembangkan prinsip analisis biaya transaksi, kontrak dan organisasi. Kelembagaan dapat menjadi suatu solusi "efisien" dalam ekonomi, kompetisi adalah media untuk mencari organisasi atau aturan yg efisien

Hierarki Kebijakan Publik: Aransemen Kelembagaan



Pidato Bung Hatta "Ekonomi Indonesia di Masa Depan", Februari 1946

- Tanah tidak boleh menjadi alat kekuasaan orang-seorang untuk menindas dan memeras hidup orang banyak;
- Perusahaan yang menggunakan tanah luas sebaiknya diatur sebagai koperasi di bawah pengawasan pemerintah;
- Menurut hukum adat Indonesia, tanah itu pada dasarnya adalah milik masyarakat.
- Tanah di luar tanah kediaman hanya boleh dipandang sebagai faktor produksi saja, dan tidak menjadi "obyek perniagaan" yang diperjualbelikan semata-mata untuk mencari keuntungan.
- Seharusnya tidak terjadi pertentangan antara masyarakat adat dan negara, karena negara adalah alat masyarakat untuk menyempurnakan keselamatan umum.

Gejolak dan Sejarah UUPA 1960

- Pembatalan perjanjian KMB, pengambilan-alihan perkebunan belanda, menjadi PNP (lalu PTP), Rencana Kemakmuran Istimewa (RKI) ushatani, dsb.
- UU No. 1/1998: menghapuskan tanah-tanah partikelir;
- Dekrit kembali ke UUD 1945, kembali membahas hasil panitia ad-hoc DPR dengan UGM, muncul Rancangan Sadjarwo, lalu UU No.5/1960 Pokok-Pokok Agraria;
- Sifatnya masih pokok-pokok, perlu operasionalisasi;
- UU 56/1960: penetapan batas luas tanah pertanian atau dikenal dengan UU Land-reform.

Kritik terhadap Kebijakan Orde Baru

- Menafikan keberadaan dan pembahasan UUPA
- Beberapa aransemen kelembagaan “meminggirkan” UUPA (mulai UU 1/1967 ttg Penanaman Modal”
- Transmigrasi dipandang sebagai reforma agraria, dan desain besar pembangunan pertanian dan pangan;
- Revolusi Hijau mampu menghasilkan “swasembada”, tetapi ketergantungan terhadap input dan teknologi baru tidak kompatibel dengan fragmentasi lahan;
- Strategi mirip neo-liberal justru memperburuk akses lahan dan permodalan oleh sebagian besar petani.

Presiden SBY: Triple-Tracks Strategy
(pro-growth, pro-employment, pro-po

1. Perbaikan investasi dan ekspor untuk mencapai pertumbuhan ekonomi > 6.5% per tahun;
2. Peningkatan kapasitas industri untuk menggerakkan sektor riil dan menyerap tenaga kerja
3. Revitalisasi sektor pertanian dan pedesaan untuk mengentaskan masyarakat dari kemiskinan dan meningkatkan ketahanan pangan;

Perpres 36/2005: dianggap blunder?

Perpres 65/2006: diharapkan kondusif

Kepala BPN: Rakyat yang Utama
(Sambutan pada Hari Agraria Nasional 2006)

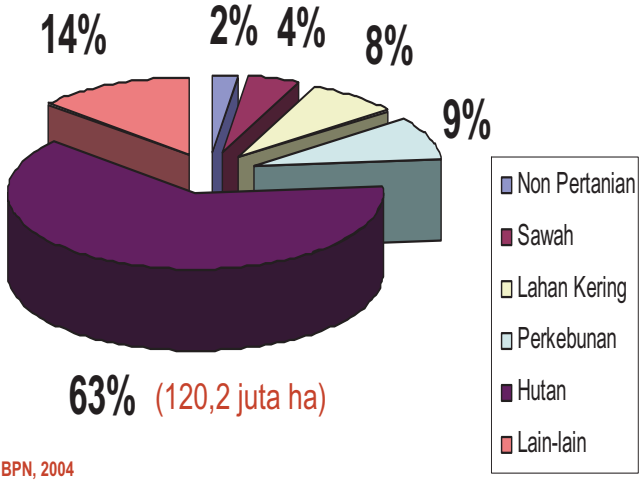
1. Meningkatkan kesejahteraan rakyat dan melahirkan sumber-sumber bary kemakmuran rakyat;
2. Meningkatkan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dalam kaitannya dengan pemanfaatan, penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah;
3. Menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan Indonesia dengan memberikan akses seluas-luasnya pada generasi akan datang pada sumber-sumber ekonomi masyarakat;
4. Menciptakan tatanan kehidupan bersama secara harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa dan konflik pertanahan di seluruh tanah air dan menata sistem pengelolaan yang tidak lagi melahirkan sengketa dan konflik di kemudian hari.

Pelaksanaan Pembaruan Agraria

- Pembaruan Agraria harus dilakukan sesuai dengan ketentuan UUPA, terutama pada tanah-tanah yang tidak dapat diperpanjang HGU-nya karena tidak memenuhi persyaratan yang ditentukan (PP No. 40/1996 ttg HGU, HGB, dan Hak Pakai atas tanah).
- Pelaksanaan pembaruan agraria harus dilengkapi dengan penguatan perangkat kelembagaan sosial masyarakat sesuai dengan kearifan lokal, termasuk pemberdayaan koperasi pertanian dan perdesaan yang mendukung ekonomi rakyat.

Pola Tataguna Lahan di Indonesia

(Total luas lahan 190.923 juta ha)



Sumber: BPN, 2004

Ancaman Alih Fungsi Lahan Sawah

- Tingkat kebutuhan lahan untuk perumahan dan industri sangat cepat karena pertumbuhan penduduk yang tinggi.
- Estimasi dalam lima tahun terakhir telah berkontribusi pada konversi lahan sawah sebesar 141 ribu hektar dalam 3 tahun pada periode 1999-2002 (Data Departemen Pertanian, 2005).
- Estimasi dalam sepuluh tahun terakhir tentang alih fungsi lahan terakhir telah mencapai 602,4 ribu hektar atau 60 ribu hektar per tahun (Data Badan Pertanahan Nasional, 2005).
- Bukti kasat mata di lapangan telah banyak menujukkan laju konversi lahan sawah produktif menjadi kegunaan lain yang cukup pesat, terutama di daerah penyangga kota-kota besar.

Laju Konversi Lahan Sawah: Membahayakan

1981-1999			
	Konversi	Pertambahan	Net Perubahan
Jawa (ha)	1,002,055	518,224	-483,831
Luar Jawa (ha)	625,459	2,702,939	+2,077,480
Indonesia (ha)	1,627,514	3,221,163	+1,593,649
Indonesia (ha/th)	90,417	178,954	+88,536
1999-2002			
Jawa (ha)	167,150	18,024	-107,482
Luar Jawa (ha)	396,009	121,278	-274,732
Indonesia (ha)	563,159	139,302	-423,857
Indonesia (ha/th)	187,720	46,434	-141,286

Sawah Dijual: Semakin mudah dijumpai

Ketentuan Larangan Alih Fungsi Lahan

- Keppres 53/1989 jo. Keppres 33/1990 jo. Keppres 98/1998: melarang alih fungsi tanah pertanian subur untuk kawasan industri.
- SE MNA/KBPN 410-1851 (1994): tidak mengalihfungsikan sawah irigasi teknis dalam RTRW; alih fungsi agar dikoordinasikan dengan BKTRN.
- SE MNA/KBPN 410-2261 (1994): Izin Lokasi tidak diberikan pada sawah irigasi teknis; membantu penyusunan RTRW agar melindungi sawah irigasi.
- SE MNA/KBPN 460-1594 (1996): melarang pengeringan sawah irigasi.
- SE MenPPN/KaBAPPENAS 5334/MK/9/1994: pencegahan konversi sawah irigasi; Izin Lokasi yang terlanjur diberikan dibatasi dan tidak diperpanjang.
- SE MenPPN/KaBAPPENAS 5335/MK/9/1994: melarang alih fungsi dalam RTRW serta merevisi RTRW yang merubah sawah irigasi teknis.
- SE MenPPN/KaBAPPENAS 5417/MK/10/1994: Menpera mengarahkan perumahan pada tanah Izin Lokasi dan menghindari sawah irigasi teknis.
- SE Mendagri No. 474/4263/SJ (1994): Gubernur agar mempertahankan sawah irigasi teknis; RTRW yang mengalihfungsikan sawah agar direvisi.

Revitalisasi Kelembagaan: Prioritas

- Pada kasus alih fungsi lahan, revitalisasi kelembagaan dapat dimulai dari peraturan perundangan (aransemen kelembagaan) yang mengikat dengan sanksi yang tegas;
- Operasionalisasi: Sistem insentif (dan disinsentif) bagi pemilik tanah dan Pemda setempat, RTRW dan ijin lokasi, dana dekonsentrasi untuk merangsang (dan melindungi) tanah pertanian, terutama sawah beririgasi
- Gagasan “Komisi Pengendali Tanah Sawah” di tingkat nasional, provinsi & kabupaten/kota, perlu direalisasikan.
- Analogi yang sama: untuk pelaksanaan pemberian sertifikasi lahan milik bagi petani kecil dan buruh tani (?)

Pasca Sertifikasi Lahan....

- Pemberian sertifikasi lahan perlu dilihat sebagai langkah awal dari rangkaian proses pembaruan agraria;
- Dalam istilah ekonomi, proses berikutnya adalah pada peningkatan skala ekonomi petani. Oleh karena itu, akses dan dukungan pembiayaan usaha (terutama pertanian), teknologi baru, informasi kesesuaian lahan, pendidikan petani, akses pemasaran dan sebagainya.
- Penguatan kelembagaan internal BPN (dan instansi lain) perlu diarahkan untuk mampu melakukan pemantauan berlapis pasca sertifikasi, untuk mengurangi dampak spekulasi tanah, yang dapat menjadi kontra produktif.

Peningkatan Produktivitas & Daya Saing

- Langkah berikutnya adalah peningkatan pemahaman teknologi produksi & quality control, terutama untuk usaha kecil-menengah di luar sektor pertanian.
- Penguasaan sisi marketing, informasi pasar, produk, standarisasi, produk yang dikehendaki pasar, dll;
- Kualitas SDM, termasuk in-house training, lembaga yang mampu menyediakan training berkualitas, atau dana khusus untuk pengembangan SDM tersebut;
- Kemampuan manajerial, peraturan perpajakan, prosedur ekspor, informasi industri pendukung, dsb.

KERANGKA ACUAN
REVITALISASI KELEMBAGAAN

PERENCANAAN PEMBANGUNAN EKONOMI NASIONAL UNTUK MENDUKUNG PELAKSANAAN PROGRAM PEMBARUAN AGRARIA NASIONAL

*Bambang Prijambodo**

Sebelum membahas fungsi perencanaan secara lebih rinci, ada beberapa butir pokok yang perlu kami sampaikan mengenai peranan tanah dalam pengertian yang lebih mendalam termasuk yang diamanatkan oleh UUD 1945.

Pertama, pasal 33 UUD 1945 ayat (3) mengamanatkan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pengertian ini sangat mendalam karena bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Setiap jengkal tanah, sebagai satu kesatuan tanah air, harus diupayakan dapat memberikan kesejahteraan, kemakmuran, dan keadilan sosial bagi rakyat Indonesia.

---

*) Bambang Prijambodo, Direktur Perencanaan Makro, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas).

Kedua, hubungan tanah dan bangsa adalah satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Wilayah Indonesia yang membentang dari 94Ú58¢21" BT sampai dengan 141Ú00¢00" BT dan 06Ú04¢30" LU sampai dengan 11Ú00¢36" LS memberikan posisi geo-politik dan geo-ekonomi yang sangat penting baik untuk saat ini maupun mendatang.

Geografi Indonesia membentang dari Barat ke Timur sepanjang 5.110 km dan membujur dari Utara ke Selatan sepanjang 1.888 km dengan luas wilayah seluruhnya mencapai 5.193.252 km2 yang terdiri dari 1.890.754 km2 daratan dan 3.302.498 km2 lautan dengan panjang garis pantai 108.000 km. Dari sisi teritorial, pergeseran dari koordinat kedaulatan negara dapat mengganggu eksistensi bangsa. Yang dengan demikian juga mempengaruhi kemampuan negara untuk memberi kemakmuran kepada rakyat. Intinya potensi geografi yang luas ini harus dijaga kedaulatannya untuk kepentingan bangsa Indonesia.

Tantangan Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah

Dari sudut pandang pembangunan ekonomi, potensi geografi yang sangat besar dengan tanah yang demikian luas belum dimanfaatkan secara optimal bagi kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Bahkan terdapat kecenderungan meningkatnya kerumitan yang dapat mengganggu upaya untuk memanfaatkan tanah bagi peningkatan kesejahteraan rakyat.

Tantangan ekonomi dalam penggunaan dan pemanfaatan lahan nasional adalah mengantisipasi secara cepat aglomerasi ekonomi yang terus berlangsung di Jawa. Kecenderungan ini bahkan terus berlangsung setelah reformasi.

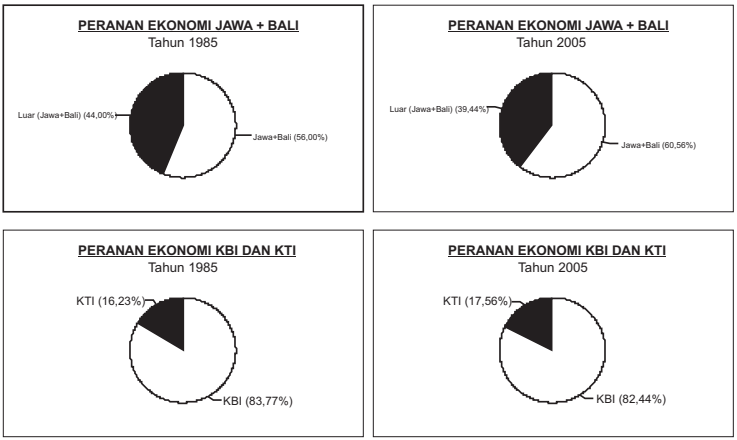
Sensus Ekonomi Tahun 2006 memberikan gambaran sekitar 63,8 persen kegiatan ekonomi berpusat di Jawa yang hanya mempunyai luas sebagian kecil dari seluruh daratan Indonesia dengan industri pengolahan sebesar 66,7 persen. Hasil Sensus Ekonomi tahun 2006 dapat dilihat pada tabel berikut ini.

JUMLAH USAHA HASIL SENSUS EKONOMI TAHUN 2006
(dalam ribuan)

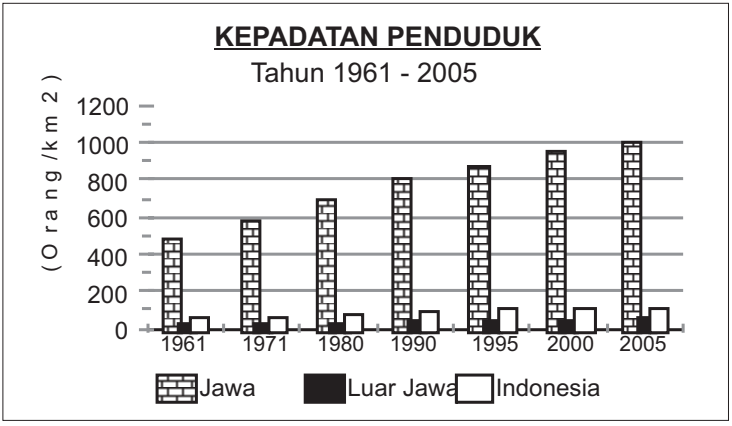
	Tmbang, Galian	Industri Olahan	Listrik, Gas, Air	Bangun	Perdag, Hotel, Rest	Angkut, Kom	Keu Sewa, Js Ush	Jasa	Total	% thd Nas
Sumatera	37	403	7	44	2512	432	144	445	4022	17,7
Jawa	148	2146	5	59	8468	1721	578	1372	14496	63,8
Bali dan NT	30	278	1	20	612	140	45	84	1209	5,3
Kalimantan	28	122	2	18	675	98	52	102	1097	4,8
Sulawesi	13	235	3	23	919	226	48	118	1586	7,0
Maluku dan Papua	10	32	1	4	175	51	9	20	301	1,3
INDONESIA	265	3215	19	168	13360	2668	876	2140	22711	
% thd Nasional	1,2	14,2	0,1	0,7	58,8	11,7	3,9	9,4	100,0	

Sumber: BPS (2006)

Perkembangan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) juga menunjukkan kecenderungan yang sama. Pada tahun 2005, PDRB Jawa dan Bali menyumbang sekitar 60,6 persen, lebih tinggi dibandingkan tahun 2000 (60,1 persen) dan bahkan lebih tinggi dibandingkan tahun 1985 (56,0 persen). Perbaikan pada KTI terutama karena menurunnya peranan Sumatera dalam perekonomian nasional. Dalam tahun 2005, peranan PDRB Sumatera turun menjadi 21,9 persen dari 27,8 persen pada tahun 1985 sehingga peranan KTI meningkat dari 16,2 persen pada tahun 1985 menjadi 17,6 persen pada tahun 2005 (atas dasar harga berlaku). Peranan PDRB Jawa+Bali dengan Luar (Jawa+Bali) serta KBI dan KTI pada tahun 2005 dan 1985 dapat dilihat pada grafik di bawah ini.



Ketimpangan pembangunan antar wilayah ini juga terlihat dari kepadatan penduduk di Jawa dan luar Jawa. Pada tahun 2005, kepadatan penduduk di Jawa masih 18,2 kali lipat dibandingkan dengan luar Jawa. Perbandingan ini makin besar untuk pulau-pulau yang luas dan berpenduduk sedikit. Implikasi dari ini bahwa tanah terutama di luar Jawa belum dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Kepadatan penduduk di Jawa, luar Jawa, dan Indonesia dapat dilihat pada grafik di bawah ini.



Kecenderungan ini membawa beberapa konsekuensi besar, termasuk dalam pengelolaan pertanahan nasional sebagai berikut.

Pertama, konversi lahan pertanian ke non-pertanian di Jawa, yang relatif lebih subur dibandingkan dengan daerah-daerah lainnya, akan terus berlangsung pada laju yang agak mengkuatirkan. Hasil Sensus Pertanian 2003 menyebutkan telah terjadi konversi lahan pertanian ke non-pertanian seluas 563,2 ribu hektar selama 3 tahun (antara tahun 1999 – 2002) meskipun secara nasional terjadi peningkatan lahan pertanian seluas 285,2 ribu hektar selama 10 tahun terakhir (tahun 1996 – 2006) ini. Yang perlu diperhatikan lagi bahwa laju konversi lahan pertanian di Jawa cukup tinggi yaitu seluas 167,2 ribu hektar antara tahun 1999 – 2002 atau lebih dari 50 ribu hektar per tahun. Nilai tambah sektor pertanian yang jauh lebih kecil dibandingkan dengan kegiatan industri dan permukiman mengakibatkan pengaturan tata ruang di Jawa tidak akan berjalan dengan efektif.

Kedua, arus migrasi ke Jawa akan mengakibatkan daya tampung Jawa semakin tidak memadai. Tanpa adanya perubahan yang berarti dalam arus migrasi penduduk, Jawa akan ditempati oleh sekitar 163 juta orang atau bahkan lebih pada tahun 2025 nanti. Ini akan memberi konsekuensi yang besar bagi penyediaan fasilitas pelayanan masyarakat. Pembangunan transportasi di Jawa akan menghadapi biaya yang sangat tinggi baik dari sisi ekonomi maupun sosial.

Ketiga, disparitas akan tetap besar dan bahkan berpotensi melebar antara Jawa dengan luar Jawa, serta antara Kawasan Barat Indonesia (KBI) dengan Kawasan Timur Indonesia (KTI). Pada gilirannya tidak memberi penguatan

yang kokoh bagi keberlanjutan NKRI dalam jangka panjang.

Keempat, bagi kebijakan pertanahan nasional, melebarnya disparitas pembangunan wilayah ini akan memberi konsekuensi yang rumit dalam pengelolaan pertanahan nasional. Demikian juga bagi pembangunan pertanian dibutuhkan pemikiran dan implementasi yang strategis untuk meningkatkan ketahanan pangan nasional. Rangkaian ini merupakan tantangan bagi kita bersama yang harus dihadapi dan ditangani secara dini.

Arah Pembangunan Ekonomi

Aspek ruang, termasuk tanah, dalam pembangunan ekonomi selama ini belum mendapat perhatian yang memadai. Ruang, terutama tanah, harus dimanfaatkan secara maksimal bagi peningkatan kemakmuran sebesar-besarn rakyat.

Kebijakan ekonomi ditujukan untuk memecahkan masalah-masalah ini secara mendasar yang pada keseluruhannya diarahkan untuk meningkatkan pembangunan ekonomi di luar Jawa. Dari sisi kebijakan pertanahan nasional, kebijakan ekonomi diarahkan untuk meningkatkan pemanfaatan tanah bagi kesejahteraan rakyat dengan menyeimbangkan penggunaannya.

Dalam kaitan itu, pembangunan ekonomi di luar Jawa harus lebih cepat dibandingkan dengan Jawa dan di wilayah KTI harus lebih cepat dibandingkan dengan KBI. Dengan sasaran pertumbuhan ekonomi nasional sebesar 6,5 persen per tahun dalam 20 tahun mendatang dan peranan KTI terhadap perekonomian nasional diupayakan meningkat sebesar 4 persen (yaitu dari sekitar 17 persen pada tahun

2005 menjadi 21 persen pada tahun 2025, atas dasar harga konstan tahun 2000), KTI harus tumbuh sekitar 7,6 persen.[1]

Berkurangnya kesenjangan antar wilayah ini nanti akan didukung oleh struktur ekonomi dengan peranan sektor pertanian yang terjaga sebesar 9 persen, sektor industri pengolahan sebesar 46 persen, dan sektor-sektor lainnya (tersier serta pertambangan dan penggalian) sebesar 45 persen dengan ketahanan pangan yang kokoh (Prijambodo, 2006).

Gambaran ekonomi Indonesia sampai dengan tahun 2025 dan gambaran pertumbuhan ekonomi daerah yang konsisten dengan pertumbuhan ekonomi nasional dan pengurangan kesenjangan antar wilayah dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Proyeksi Ekonomi Indonesia Sampai Tahun 2025

Tahun	2005	2010	2015	2020	2025
Penduduk (Juta Orang)	219,9	234,1	248,2	261,5	273,7
Pendapatan per Kapita (USD)	1.311	1.952	2.894	4.246	6.191
Struktur Ekonomi (%)					
Pertanian	13,4	12,9	11,5	10,2	9,1
Industri	28,1	32,6	36,6	41,1	46,1
Lainnya	58,5	54,5	51,9	48,7	44,8
Pembangunan Daerah					
Peranan KBI (%)	83,1				79,3
Peranan KTI (%)	16,9				20,7

Sumber: Prijambodo, Bambang (2006)

[1] Pada tahun 2025, tingkat pembangunan ekonomi Indonesia diperkirakan sekitar USD 6 ribu atau sekitar 1,3 kali lipat dari Malaysia saat ini.

GAMBARAN PERTUMBUHAN EKONOMI DAERAH *)
(%/tahun, 2006 - 2025)

Provinsi	Pertumb	Provinsi	Pertumb
SUMATERA	**7,1**	**KALIMANTAN**	**7,6**
Nanggroe Aceh Darussalam	7,1	Kalimantan Barat	7,7
Sumatera Utara	7,0	Kalimantan Tengah	7,4
Sumatera Barat	7,0	Kalimantan Selatan	7,5
Riau	6,9	Kalimantan Timur	7,6
Jambi	7,1		
Sumatera Selatan	6,9	**SULAWESI**	**7,7**
Bengkulu	7,1	Sulawesi Utara	7,8
Lampung	7,3	Gorontalo	8,1
Bangka Belitung	7,3	Sulawesi Tengah	7,5
Kepulauan Riau	7,8	Sulawesi Selatan	7,8
		Sulawesi Tenggara	7,8
JAWA-BALI	**5,9**	Sulawesi Barat	7,6
DKI Jakarta	5,9		
Jawa Barat	5,8	**LAINNYA**	**7,5**
Banten	5,9	Nusa Tenggara Barat	7,5
Jawa Tengah	6,0	Nusa Tenggara Timur	7,0
Daerah Istimewa Yogyakarta	5,7	Maluku	7,4
Jawa Timur	6,0	Maluku Utara	7,1
Bali	5,9	Irian Jaya Barat	8,1
		Papua	7,6

Sumber: Prijambodo, Bambang (2006)
*) Yang konsisten dengan sasaran pertumbuhan ekonomi nasional dan pengurangan kesenjangan antar wilayah

Untuk mencapai gambaran tersebut, ada beberapa langkah pokok yang perlu ditempuh. *Pertama*, otonomi dan desentralisasi harus benar-benar memberi kemajuan bagi peningkatan kesejahteraan rakyat terutama pada wilayah KTI. Intinya bahwa ruang (termasuk tanah) yang tersedia sangat luas harus dimanfaatkan secara optimal bagi kesejahteraan rakyat. Potensi yang terkandung di daerah perlu digali dengan baik. Selanjutnya otonomi dan desentralisasi juga harus benar-benar diarahkan untuk membangun perdesaan yang saat ini dihuni oleh sekitar 52 persen penduduk Indonesia. Dengan perdesaan yang lebih maju, pembangunan antar kota – desa akan lebih merata dan pemerataan pendapatan akan lebih baik.

Kedua, kebijakan ekonomi nasional bersifat proaktif dan menyeluruh di dalam mendorong pemerataan pembangunan

antar wilayah dan pembangunan pertanian. Insentif investasi, termasuk perpajakan, untuk mendorong pembangunan daerah-daerah tertinggal perlu dikembangkan secara dinamis. Pembangunan infrastruktur perlu mengarah ke luar Jawa.

Ketiga, meningkatkan aspek kepastian dan pemanfaatan penggunaan tanah. Ini penting karena pembangunan ekonomi tidak akan berjalan dengan baik apabila unsur kepastian dan pemanfaatan penggunaan tanah tidak dapat dijaga. Dalam kaitan itu, penyelesaian masalah, sengketa, dan konflik pertanahan sangat penting di dalam meningkatkan unsur kepastian tanah dalam pembangunan ekonomi. Kebijakan fiskal juga diharapkan secara progresif mampu berperan untuk meningkatkan produktivitas tanah dengan sistem pajak yang tepat.

Keempat, langkah-langkah afirmatif perlu ditingkatkan untuk mendorong akses kepada masyarakat miskin dan perdesaan terhadap kepemilikan tanah. Ini akan membantu masyarakat kurang mampu, termasuk masyarakat miskin, untuk meningkatkan akses terhadap modal. Untuk itu alokasi lahan seluas 8,1 juta hektar merupakan titik tolak pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional yang penting di dalam menjabarkan amanat konstitusi kita.

Jakarta, 12 Desember 2006

Daftar Pustaka

Badan Pusat Statistik. 2005. Statistik 60 Tahun Indonesia Merdeka.

Badan Pusat Statistik. 2003. Profil Sektor Pertanian di Indonesia: Analisa Hasil Sensus Pertanian 2003 dan Statistik Lainnya.

Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Peraturan Pemerintah No. 38/2002 tentang Daftar Koordinat Geografi Titik-Titik Garis Pangkal Kepulauan Indonesia.

Prijambodo, Bambang. 2006. Skenario Global dan Ekonomi Indonesia Tahun 2025: Tantangan dan Arah Pembangunan Ekonomi. Kertas Kerja untuk Bank Indonesia.

Yudhoyono, Susilo Bambang dan M. Jusuf Kalla. 2004. Membangun Indonesia Yang Aman, Adil, dan Sejahtera: Visi, Misi, dan Program.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

PERENCANAAN PEMBANGUNAN EKONOMI NASIONAL
UNTUK MENDUKUNG
PELAKSANAAN PROGRAM PEMBARUAN AGRARIA NASIONAL

DISAMPAIKAN PADA SIMPOSIUM AGRARIA NASIONAL:
PEMBARUAN AGRARIA UNTUK KEADILAN SOSIAL, KEMAKMURAN BANGSA, DAN
KEBERLANJUTAN NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

OLEH:
BAMBANG PRIJAMBODO
DIREKTUR PERENCANAAN MAKRO
KEMENTERIAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL/
BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL (BAPPENAS)

PERANAN TANAH DALAM PEMBANGUNAN NASIONAL

1. Pasal 33 UUD 1945 ayat (3) mengamanatkan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
   - Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat.
   - Setiap jengkal tanah, sebagai satu kesatuan tanah air, harus diupayakan dapat memberikan kesejahteraan, kemakmuran, dan keadilan sosial bagi rakyat Indonesia.

2. Hubungan tanah dan bangsa adalah satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Wilayah Indonesia yang membentang dari 94°58′21″ BT sampai dengan 141°00′00″ BT dan 06°04′30″ LU sampai dengan 11°00′36″ LS memberikan posisi geo-politik dan geo-ekonomi yang sangat penting baik saat ini maupun mendatang.
   - Dari sisi teritorial, pergeseran dari koordinat kedaulatan negara dapat mengganggu eksistensi bangsa. Yang dengan demikian juga mempengaruhi kemampuan negara untuk memberi kemakmuran kepada rakyat.
   - Potensi geografi yang luas ini harus dijaga kedaulatannya untuk kepentingan bangsa Indonesia.

TANTANGAN PENGGUNAAN DAN PEMANFAATAN TANAH

- Potensi geografi yang sangat besar dengan tanah yang demikian luas belum dimanfaatkan secara optimal bagi kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.
  - Terdapat kecenderungan meningkatnya kerumitan yang dapat mengganggu upaya untuk memanfaatkan tanah bagi peningkatan kesejahteraan rakyat.
- Salah satu tantangan pokok dalam pemanfaatan tanah nasional adalah mengantisipasi secara cepat aglomerasi ekonomi yang terus berlangsung di Jawa.

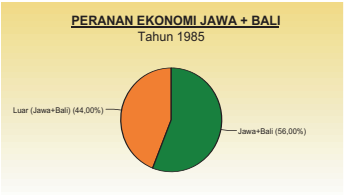
Sensus Ekonomi Tahun 2006 menyampaikan gambaran sekitar 63,8 persen kegiatan ekonomi berpusat di Jawa yang hanya mempunyai luas sebagian kecil dari seluruh daratan Indonesia dengan industri pengolahan sebesar 66,7 persen.

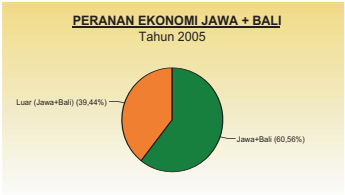
JUMLAH USAHA HASIL SENSUS EKONOMI TAHUN 2006
(dalam ribuan)

	Pertambang, Galian	Industri Olahan	Listrik, Gas, Air	Bangun	Perdag, Hotel, Rest	Angkut, Kom	Keu Sewa, Js Ush	Jasa	Total	% thd Nas
Sumatera	37	403	7	44	2512	432	144	445	4022	17.7
Jawa	148	2146	5	59	8468	1721	578	1372	14496	63.8
Bali dan NT	30	278	1	20	612	140	45	84	1209	5.3
Kalimantan	28	122	2	18	675	98	52	102	1097	4.8
Sulawesi	13	235	3	23	919	226	48	118	1586	7.0
Maluku dan Papua	10	32	1	4	175	51	9	20	301	1.3
INDONESIA	265	3215	19	168	13360	2668	876	2140	22711	
% thd Nasional	1.2	14.2	0.1	0.7	58.8	11.7	3.9	9.4	100.0	

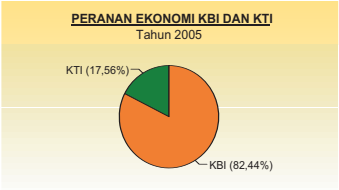
Sumber: BPS (2006)

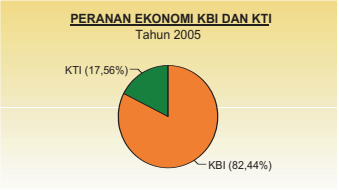
Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) juga menunjukkan kecenderungan yang sama. Pada tahun 2005, PDRB Jawa dan Bali menyumbang sekitar 60,6 persen, lebih tinggi dibandingkan tahun 2000 (60,1 persen) dan bahkan jauh lebih besar dibandingkan tahun 1985 (56,0 persen).





Perbaikan terjadi pada KTI. Diperkirakan karena menurunnya peranan Sumatera dalam perekonomian nasional. Dalam tahun 2005, peranan PDRB Sumatera turun menjadi 21,9 persen dari 27,8 persen pada tahun 1985 sehingga peranan KTI meningkat dari 16,2 persen pada tahun 1985 menjadi 17,6 persen pada tahun 2005 (atas dasar harga berlaku).





Ketimpangan pembangunan antar wilayah ini juga terlihat dari kepadatan penduduk di Jawa dan luar Jawa. Pada tahun 2005, kepadatan penduduk di Jawa masih 18,2 kali lipat dibandingkan dengan luar Jawa. Perbandingan ini makin besar untuk pulau-pulau yang luas dan berpenduduk sedikit. Artinya bahwa tanah terutama di luar Jawa belum dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

BEBERAPA KONSEKUENSI DARI PEMBANGUNAN YANG MASIH TERPUSAT KE JAWA

Pertama, konversi lahan pertanian ke non-pertanian di Jawa akan terus berlangsung pada laju yang agak mengkuatirkan. Hasil Sensus Pertanian 2003 menyebutkan telah terjadi konversi lahan pertanian ke non-pertanian seluas 563,2 ribu hektar selama 3 tahun (antara tahun 1999 – 2002) meskipun secara nasional terjadi peningkatan lahan pertanian seluas 285,2 ribu hektar selama 10 tahun terakhir (tahun 1996 – 2006).

- Laju konversi lahan pertanian di Jawa cukup tinggi yaitu seluas 167,2 ribu hektar antara tahun 1999 – 2002 atau lebih dari 50 ribu hektar per tahun.
- Nilai tambah sektor pertanian yang jauh lebih kecil dibandingkan dengan kegiatan industri dan permukiman mengakibatkan pengaturan ruang di Jawa tidak akan berjalan dengan efektif.

Kedua, arus migrasi ke Jawa akan mengakibatkan daya tampung Jawa semakin tidak memadai.

- Tanpa adanya perubahan yang berarti dalam arus migrasi penduduk, Jawa akan ditempati oleh sekitar 163 juta orang atau bahkan lebih pada tahun 2025 nanti.
- Ini akan memberi konsekuensi yang besar bagi penyediaan fasilitas pelayanan masyarakat.
- Pembangunan transportasi di Jawa akan menghadapi biaya yang sangat tinggi baik dari sisi ekonomi maupun sosial.

Ketiga, disparitas akan tetap besar dan bahkan berpotensi melebar antara Jawa dengan luar Jawa, antara Kawasan Barat Indonesia (KBI) dengan Kawasan Timur Indonesia (KTI).

- Pada gilirannya tidak memberi penguatan yang kokoh bagi keberlanjutan NKRI dalam jangka panjang.

Keempat, bagi kebijakan pertanahan nasional dan pertanian.

- Melebarnya disparitas pembangunan wilayah ini akan memberi konsekuensi yang rumit dalam pengelolaan pertanahan nasional.
- Demikian juga bagi pembangunan pertanian dibutuhkan pemikiran dan implementasi yang strategis untuk meningkatkan ketahanan pangan nasional.

Rangkaian ini merupakan tantangan bagi kita bersama yang harus dihadapi dan ditangani secara dini.

ARAH PEMBANGUNAN EKONOMI

MENDORONG PEMBANGUNAN DI LUAR JAWA

Dari kebijakan pertanahan nasional, mendorong keseimbangan pemanfaatan tanah dengan mendorong pemanfaatan tanah di luar Jawa.

- Pembangunan ekonomi di luar Jawa harus lebih cepat dibandingkan dengan Jawa dan di wilayah KTI harus lebih cepat dibandingkan dengan KBI.
- Dengan sasaran pertumbuhan ekonomi nasional sebesar 6,5 persen per tahun dalam 20 tahun mendatang dan peranan KTI terhadap perekonomian nasional diupayakan meningkat sebesar 4 persen (yaitu dari sekitar 17 persen pada tahun 2005 menjadi 21 persen pada tahun 2025), KTI harus tumbuh sekitar 7,6 persen.

PROYEKSI EKONOMI INDONESIA SAMPAI TAHUN 2025

Tahun	2005	2010	2015	2020	2025
Penduduk (Juta Orang)	219,9	234,1	248,2	261,5	273,7
Pendapatan per Kapita (USD)	1.311	1.952	2.894	4.246	6.191
Struktur Ekonomi (%)					
Pertanian	13,4	12,9	11,5	10,2	9,1
Industri	28,1	32,6	36,6	41,1	46,1
Lainnya	58,5	54,5	51,9	48,7	44,8
Pembangunan Daerah					
Peranan KBI (%)	83,1				79,3
Peranan KTI (%)	16,9				20,7

Sumber: Prijambodo, Bambang (2006)

GAMBARAN PERTUMBUHAN EKONOMI DAERAH *)

(%/tahun. 2006 - 2025)

Provinsi	Pertumb	Provinsi	Pertumb
SUMATERA	**7,1**	**KALIMANTAN**	**7,6**
Nanggroe Aceh Darussalam	7.1	Kalimantan Barat	7.7
Sumatera Utara	7.0	Kalimantan Tengah	7.4
Sumatera Barat	7.0	Kalimantan Selatan	7.5
Riau	6.9	Kalimantan Timur	7.6
Jambi	7.1		
Sumatera Selatan	6.9	**SULAWESI**	**7,7**
Bengkulu	7.1	Sulawesi Utara	7.8
Lampung	7.3	Gorontalo	8.1
Bangka Belitung	7.3	Sulawesi Tengah	7.5
Kepulauan Riau	7.8	Sulawesi Selatan	7.8
		Sulawesi Tenggara	7.8
JAWA-BALI	**5,9**	Sulawesi Barat	7.6
DKI Jakarta	5.9		
Jawa Barat	5.8	**LAINNYA**	**7,5**
Banten	5.9	Nusa Tenggara Barat	7.5
Jawa Tengah	6.0	Nusa Tenggara Timur	7.0
Daerah Istimewa Yogyakarta	5.7	Maluku	7.4
Jawa Timur	6.0	Maluku Utara	7.1
Bali	5.9	Irian Jaya Barat	8.1
		Papua	7.6

Sumber: Prijambodo. Bambang (2006)

*); Yang konsisten dengan sasaran pertumbuhan ekonomi nasional dan pengurangan kesenjangan antar wilaya

BEBERAPA LANGKAH POKOK PERLU DITEMPUH

Pertama, mendorong otonomi dan desentralisasi agar benar-benar memberi kemajuan bagi peningkatan kesejahteraan rakyat terutama pada wilayah KTI.

- Ruang (termasuk tanah) yang tersedia sangat luas harus dimanfaatkan secara optimal bagi kesejahteraan rakyat.
- Potensi yang terkandung di daerah digali dengan baik.
- Otonomi dan desentralisasi juga harus benar-benar diarahkan untuk membangun perdesaan yang saat ini dihuni oleh sekitar 52 persen penduduk Indonesia. Dengan perdesaan yang lebih maju, pembangunan antar kota – desa akan lebih merata dan pemerataan pendapatan akan lebih baik.

Kedua, kebijakan ekonomi nasional bersifat proaktif dan menyeluruh di dalam mendorong pemerataan pembangunan antar wilayah dan pembangunan pertanian.

- Insentif investasi, termasuk perpajakan, untuk mendorong pembangunan daerah-daerah tertinggal perlu dikembangkan secara dinamis.
- Pembangunan infrastruktur perlu mengarah ke luar Jawa.

Ketiga, meningkatkan aspek kepastian dan pemanfaatan penggunaan tanah.

- Pembangunan ekonomi tidak akan berjalan dengan baik apabila unsur kepastian dan pemanfaatan penggunaan tanah tidak dapat dijaga.
- Penyelesaian masalah, sengketa, dan konflik pertanahan sangat penting di dalam meningkatkan unsur kepastian tanah dalam pembangunan ekonomi.
- Kebijakan fiskal juga diharapkan secara progresif mampu berperan untuk meningkatkan produktivitas tanah dengan sistem pajak yang tepat.

Ketiga, meningkatkan aspek kepastian dan pemanfaatan penggunaan tanah.

- Pembangunan ekonomi tidak akan berjalan dengan baik apabila unsur kepastian dan pemanfaatan penggunaan tanah tidak dapat dijaga.
- Penyelesaian masalah, sengketa, dan konflik pertanahan sangat penting di dalam meningkatkan unsur kepastian tanah dalam pembangunan ekonomi.
- Kebijakan fiskal juga diharapkan secara progresif mampu berperan untuk meningkatkan produktivitas tanah dengan sistem pajak yang tepat.

Keempat, mempercepat langkah-langkah afirmatif untuk mendorong akses kepada masyarakat miskin dan perdesaan terhadap kepemilikan tanah.

Keempat, mempercepat langkah-langkah afirmatif untuk mendorong akses kepada masyarakat miskin dan perdesaan terhadap kepemilikan tanah.

- Sangat membantu masyarakat kurang mampu, termasuk masyarakat miskin, untuk meningkatkan akses terhadap modal.
- Alokasi lahan seluas 8,1 juta hektar merupakan titik tolak pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional yang penting di dalam menjabarkan amanat konstitusi kita.

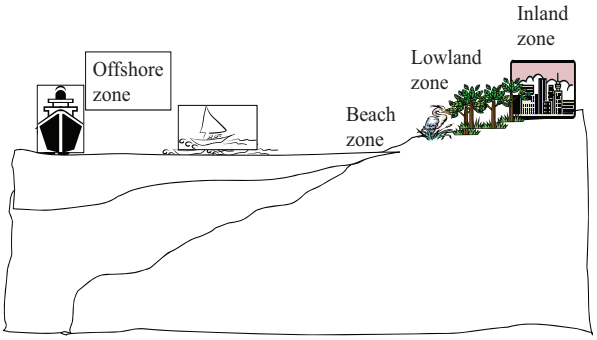
TERIMA KASIH

PEMBARUAN AGRARIA NASIONAL DI WILAYAH PESISIR DAN PULAU-PULAU KECIL

Arif Satria,

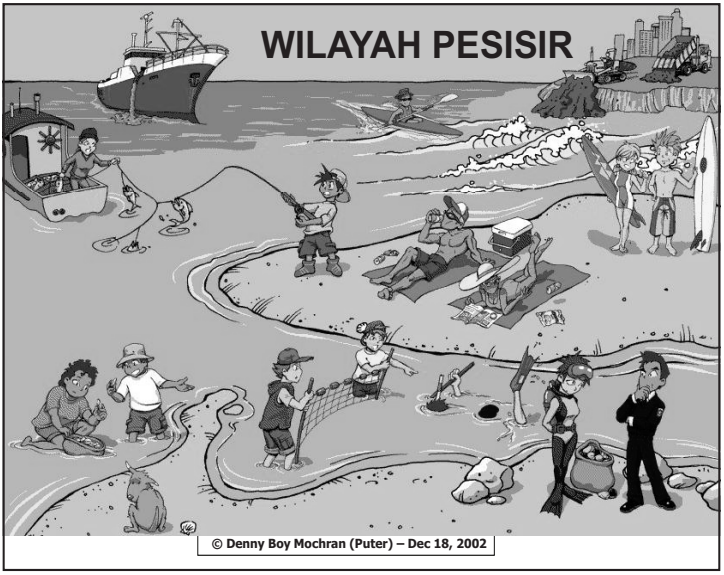
Disampaikan pada Simposium Agraria Nasional, Oleh BPN, Jakarta
Selasa, 12 Desember 2006

TIPOLOGI KAWASAN PESISIR



Adrianto (2006)

*) Arif Satria, Pengajar Institut Pertanian Bogor.


WILAYAH PESISIR
© Denny Boy Mochran (Puter) – Dec 18, 2002

PETA KEMISKINAN MASYARAKAT PESISIR
0.4382 to 0.6284 (7)
0.2809 to 0.4382 (9)
0.1236 to 0.2809 (12)
0.0298 to 0.1236 (4)
Kondisi Faktual Masyarakat Pesisir
☑ 8.090 desa pesisir
☑ 16,42 Juta jiwa penduduk
☑ 3,91 Juta KK
☑ Poverty Headcount Index 0,3214
Sumber diolah dari Yayasan SMERU dan BPS, 2002
Lembaga Penelitian SMERU

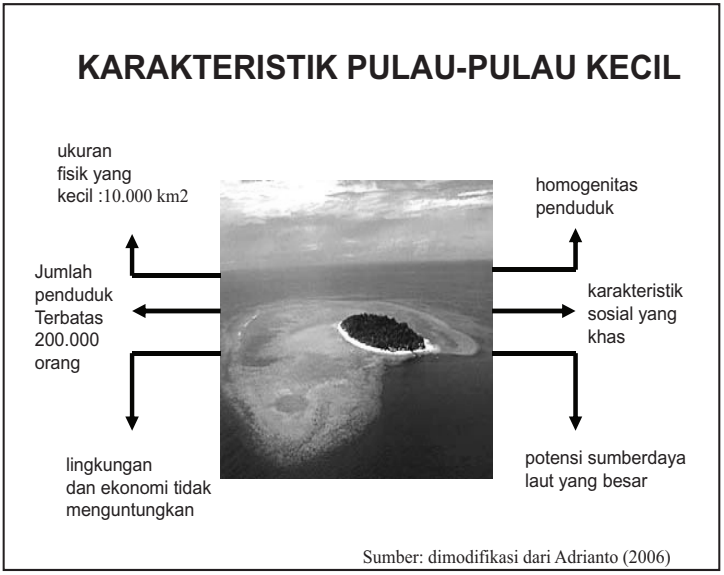
KARAKTERISTIK KEMISKINAN

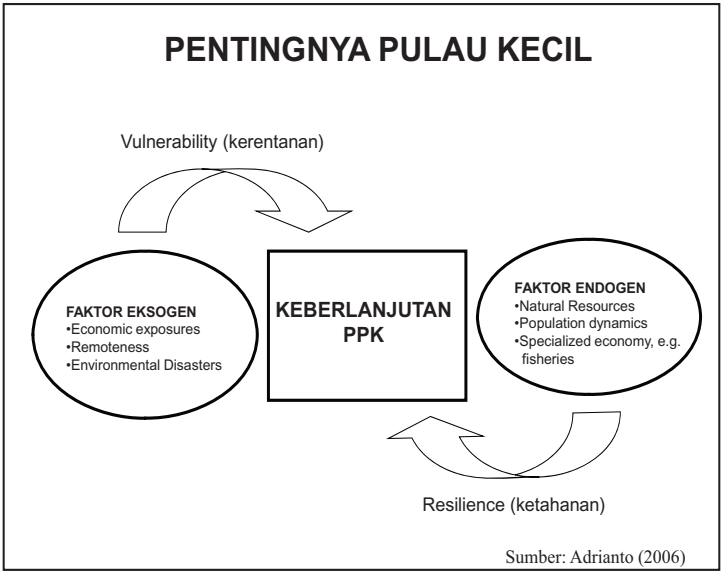
Struktural/eksternal
- Hubungan patron-klien
- Kurang dukungan politik
- Akses modal, iptek & pasar

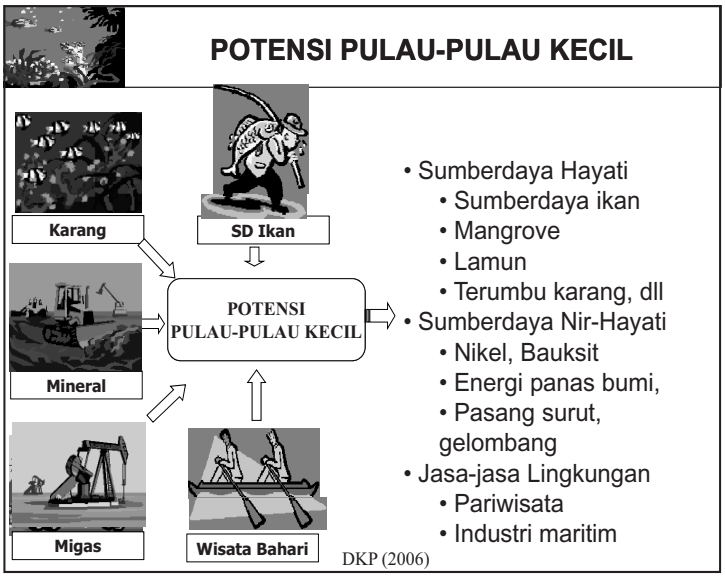
Kultural/internal dan Alamiah
- **Budaya subsistensi**
- **Kapasitas manajemen**
- **Kondisi sumberdaya alam**

DEFINISI PULAU KECIL

PPK adalah kumpulan pulau-pulau yang secara fungsional saling berinteraksi dari sisi ekologis, ekonomi, sosial, dan budaya, baik secara individual maupun secara sinergis dapat meningkatkan skala ekonomi dari pengelolaan sumber dayanya.

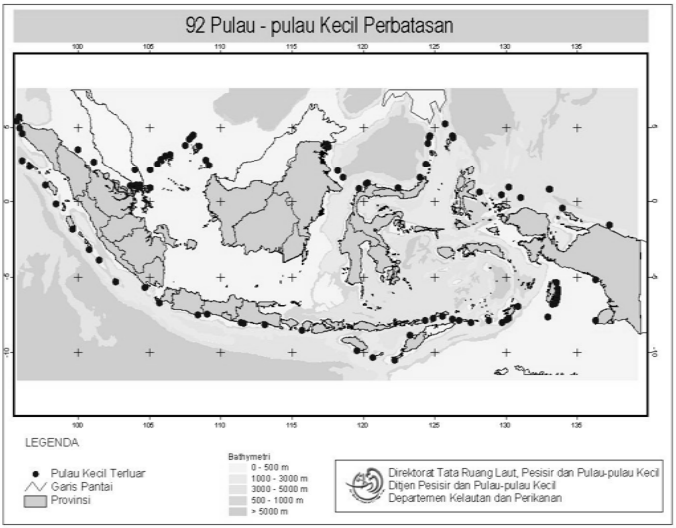

KARAKTERISTIK PULAU-PULAU KECIL
ukuran fisik yang kecil :10.000 km2
homogenitas penduduk
Jumlah penduduk Terbatas 200.000 orang
karakteristik sosial yang khas
lingkungan dan ekonomi tidak menguntungkan
potensi sumberdaya laut yang besar
Sumber: dimodifikasi dari Adrianto (2006)


PENTINGNYA PULAU KECIL
Vulnerability (kerentanan)
FAKTOR EKSOGEN
•Economic exposures
•Remoteness
•Environmental Disasters
KEBERLANJUTAN PPK
FAKTOR ENDOGEN
•Natural Resources
•Population dynamics
•Specialized economy, e.g. fisheries
Resilience (ketahanan)
Sumber: Adrianto (2006)



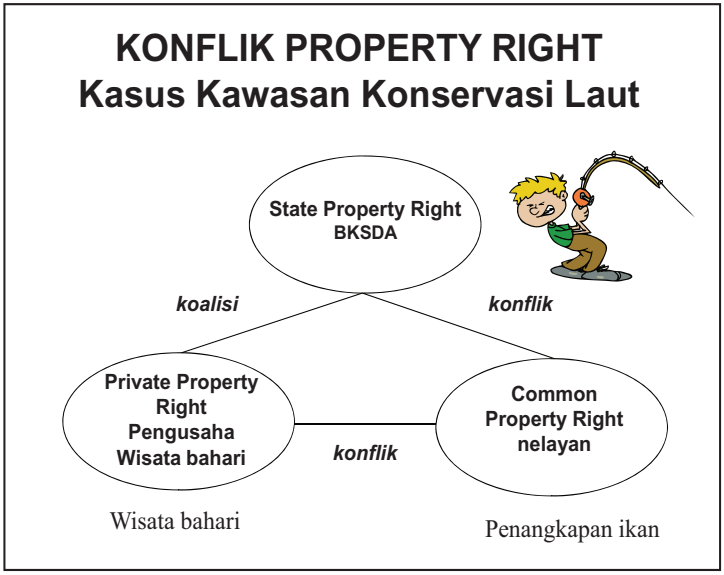
MASALAH PPK

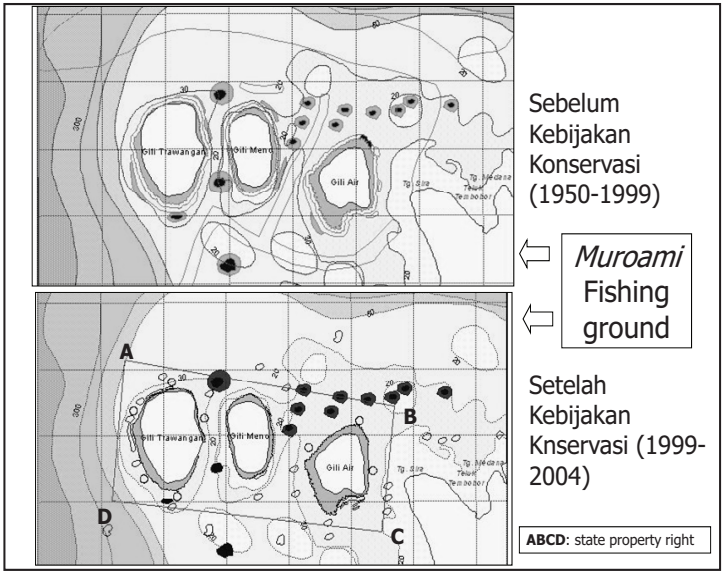
1. Sekitar 9.396 pulau belum bernama,
2. Data dan informasi pulau kecil masih terbatas,
3. Kerusakan ekosistem beberapa pulau kecil,
4. Peluang investasi yang belum dimanfaatkan, serta
5. Infrastruktur pulau kecil belum berkembang



ISU-ISU AGRARIA PULAU KECIL

SUMBER AGRARIA	ISU AKTUAL
Tanah	- Pemberian HGU sebagai "Penyewaan" Pulau Kecil (*private property regime)*
Air	-Privatisasi sumberdaya laut untuk/oleh Wisata Bahari (*private property regime)* -Ketidakadilan Konservasi (*state property regime*)


KONFLIK PROPERTY RIGHT
Kasus Kawasan Konservasi Laut
State Property Right
BKSDA
koalisi
konflik
Private Property Right Pengusaha Wisata bahari
konflik
Common Property Right nelayan
Wisata bahari
Penangkapan ikan


Gili Trawangan
Gili Meno
Gili Air
Sebelum Kebijakan Konservasi (1950-1999)
Muroami Fishing ground
A
B
C
D
Setelah Kebijakan Knservasi (1999-2004)
ABCD: state property right

Property-Right Nelayan
Sebelum dan Setelah Kebijakan KOnservasi (1950-2005)

Tipe Hak	Sebelum Konservasi (1950-1999)	Setelah konservasi (1999-2005)
Access right	ya	dibatasi
Withdrawal right	ya	dibatasi
Management right	ya	tidak
Exclusion right	ya	dibatasi

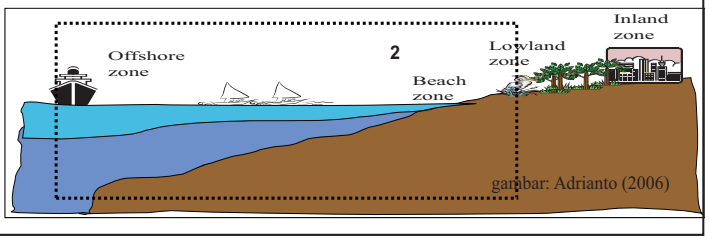
Status : **Proprietor** ⇒ **Authorized User**

Solusi : "Compensation fee"

ISU-ISU AGRARIA WILAYAH PESISIR

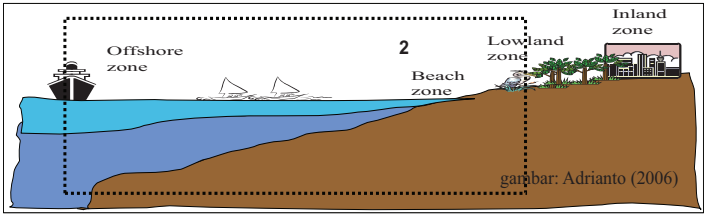
Pemanfaatan

- Ekstraksi pasir
- Rekreasi dan Pariwisata
- Pemukiman
- Pertambakan
- Industri garam
- Pembangunan pelabuhan
- KOnservasi

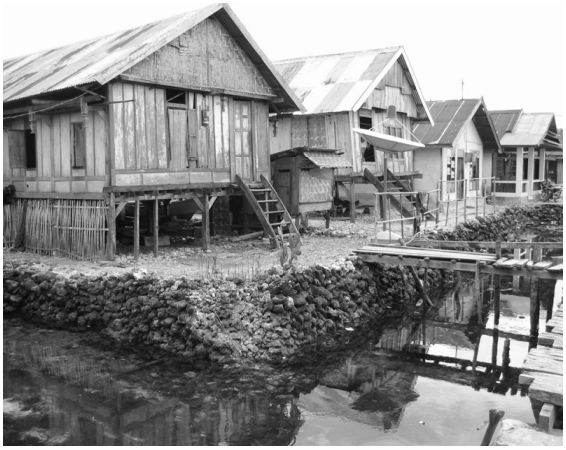


ISU-ISU AGRARIA WILAYAH PESISIR

SUMBER AGRARIA	ISU AKTUAL
Tanah	-Status lahan pemukiman,tambak, garam, mangrove -Reklamasi, abrasi, konflik spasial -Relokasi nelayan
Air	- *Overfishing, polusi, kerusakan ekosistem* - Hak pengelolaan sumberdaya laut oleh masyarakat?



Status Lahan Apung ?



Status Lahan hasil “reklamasi” ?

PEMBARUAN AGRARIA PULAU KECIL

Kepmen 41/2000

- Hak ulayat/hak adat atas penguasaan tanah dan wilayah perairan PPK oleh masyarakat hukum adat diakui negara
- PPK yang dikuasa oleh masyarakat hukum adat, →pengelolaannya sepenuhnya berada di tangan masyarakat hukum adat itu sendiri,
- Setiap kerja sama pengelolaan PPK antara masyarakat hukum adat dengan pihak ketiga dari dalam/luar negeri:
  - didasarkan pada kesepakatan yang saling menguntungkan dengan memperhatikan daya dukung lingkungan
  - mendapatkan izin dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dengan memperhatikan kepentingan nasional.

PEMBARUAN AGRARIA PULAU KECIL

Kepmen KP 41/2000

- Pemerintah pusat dan daerah harus menjamin bahwa pantai dan perairan PPK merupakan akses yang terbuka bagi masyarakat,
- Pengelolaan PPK yang dilakukan oleh pihak ketiga harus memberdayakan masyarakat lokal, baik dalam bentuk penyertaan saham maupun kemitraan lainnya secara aktif dan memberikan keleluasaan aksesibilitas terhadap pulau-pulau kecil tersebut.
- Kegiatan pengelolaan pulau-pulau kecil yang berbasis masyarakat harus memperhatikan adat, sosial budaya serta kepentingan masyarakat setempat".

Spektrum Petunjuk Pengelolaan PPK

	Guidelines	Framework	Manual	Methodology
Level of direct applicability	+ *Low*	++	+++	++++ *high*
Level of prescriptive ness	+ *Low*	++	+++	++++ *high*
Level of flexibility	++++ *high*	+++	++	+ *Low*

PEMBARUAN AGRARIA PESISIR

Negara :

- RUU Pengelolaan wilayah pesisir (PWP) →
  - Hak Pemanfaatan dan Pengelolaan Perairan (HP3) ?
  - Pengakuan hak ulayat laut
- Harmonisasi aturan pusat-daerah
- Hrmonisasi aturan BPN- DKP
- Sertifikasi tanah
  - Pada lahan pemukiman
  - Lahan produksi (tambak, garam)

PEMBARUAN AGRARIA PESISIR

Masyarakat :

- Penguatan organisasi rakyat pesisir
- Revitalisasi hak ulayat laut

KEBIJAKAN AGROPOLITAN DAN REFORMASI AGRARIA DI PEDESAAN (PENGALAMAN DI GORONTALO)

*Fadel Muhammad**

Separuh penduduk masih rentan menjadi miskin, demikian *head line* Harian Kompas 8 Desember 2006. Bank Dunia memperhitungkan 108,78 juta orang atau 49% dari total penduduk Indonesia dalam kondisi miskin dan rentan menjadi miskin. Kalangan ini hanya hidup dengan kurang dari US$ 2 per hari. Revitalisasi pertanian dinilai salah satu jalan keluarnya. Namun sejak dicanangkan dari tahun 2005 hingga sekarang belum menunjukkan perkembangan yang signifikan. Kantong kemiskinan paling besar di Indonesia adalah petani. Mereka hidup di pedesaan dengan penguasaan tanah yang cenderung terus menurun.

Hasil penelitian SDP/SAE 1979 – 1984 di beberapa desa padi di Jawa menunjukkan bahwa secara umum kehidupan petani makin sulit. Dengan luas pemilikan lahan rata-rata hanya 0,21 – 0,37 ha, petani sulit mengandalkan pen-

---

*) Fadel Muhammad, Gubernur Gorontalo.

dapatannya dari pertanian. Temuan SDP/SAE yang lain adalah terjadinya akumulasi pemilikan tanah. 37 – 50% tanah pertanian dikuasai oleh 3 – 9% pemilik. Pada 1995 – 1999 PATANAS-ASEM melakukan penelitian yang sama menunjukkan kecenderungan yang lebih mengkhawatirkan. Petani tidak bertanah jumlahnya sudah mencapai hampir dari separuh dari total petani padi di Jawa.

Fenomena "pelambatandan ketidakstabilan" produksi padi yang dikemukakan oleh Simatupang dalam makalah seminar tentang "Perspektif Pembangunan Pertanian dan Kehutanan Tahubn 2001 ke Depan" adalah berkaitan dengan semakin menciutnya penguasaan lahan yang menyebabkan semakin tidak ekonomisnya melakukan budidaya padi. Usaha tani diatas lahan yang kurang dari 1 hektar hanya mampu memberikan tingkat penerimaan 1,44 kali biaya input, oleh karena itu kegiatan pertanian sudah tidak bisa diandalkan sebagai sumber pendapatan keluarga.

Revitalisasi pertanian hampir tidak mungkin bisa dilakukan tanpa diiringi dengan reformasi agraria. Reformasi agraria diarahkan untuk memperbaiki struktur penguasaan lahan di masyarakat, namun ini tidak mudah dilakukan.

Merujuk pada Deklarasi Akhir Konferensi Internasional Pembaruan Agraria dan Pembangunan Pedesaan yang diselenggarakan di Porto Alegre, Brazil 7 – 10 Maret 2006 yang menekankan tentang pentingnya pembaruan agraria dan pembangunan pedesaan guna mendukung pembangunan yang berkelanjutan. Pembaruan ini dilakukan dengan membentuk sistem administrasi yang kondusif dan efesien terhadap proses pendaftaran, sertifikasi dan survai kepemilikan tanah, perbaikan sarana pasar, hukum dan kelem-

bagaan termasuk peraturan yang mengatur tentang penggunaan air, dan pengakuan formal terhadap hak pemakaian secara adat dan comunal dalam cara-cara yang bersifat transparan, dapat ditegakkan, dan consisten dengan kepentingan rakyat. Deklarasi Porto Alegre ini.

Di Gorontalo kami menjalankan kebijakan pembangunan pertanian dengan pendekatan agropolitan yang kemudian ditindaklanjuti dengan reformasi agraria meskipun masih dalam skala lokal. Pendekatan agropolitan adalah status strategi untuk pengembangan pedesaan dengan **memberikan pelayanan perkotaan** di kawasan pedesaan. Dalam kebijakan ini, petani ditempatkan sebagai *customer* agar kebutuhan (*need*) dan keinginannya (*want*) dapat terpenuhi. Kebutuhan dasar petani yang berkaitan dengan produksi dan pemasaran dilayani di sentra-sentra agropolitan, Gorontalo sentra agropolitan berada di kecamatan.

Tujuan utama kebijakan agropolitan adalah meningkatkan pendapatan petani melalui efesiensi biaya produksi, peningkatan harga produk dan membuka akses finansial ke petani. Ini sejalan dengan teori ekonomi elementer, nilai moneter dari suatu produk akan terbagikan habis kepada pembayaran factor-faktor produksi yang terlibat dalam menghasilkan produk yang bersangkutan. Oleh karena itu, agar manfaat ekonomi dari pembangunan ekonomi daerah dapat dinikmati seara nyata oleh rakyat daerah yang bersangkutan, maka kegiatan ekonomi yang dikembangkan dalam pembangunan ekonomi haruslah kegiatan ekonomi yang mendayagunakan sumberdaya yang terdapat atau dikuasai/dimiliki daerah yang bersangkutan. Untuk Gorontalo adalah ekonomi jagung.

Salah satu hambatan yang dihadapi oleh sebagian besar petani adalah hambatan modal untuk berproduksi. Mayoritas aset yang dimiliki oleh petani tidak layak bank (*unbankable),* sementara mereka butuh modal untuk berproduksi. Saya terinspirasi oleh pemikiran Hernando de Soto bahwa keterbelakangan yang diidap oleh masyarakat negara berkembang terutama kaum tani adalah berkaitan dengan masalah ketiadaan akses terhadap sumber-sumber keuangan ini. Hak atas kekayaan (property right) di negara berkembang masih bersifat informal, ini harus diubah menjadi formal. Untuk menyelesaikannya perlu ada itikad baik dari pemerintah untuk menuntut petani agar melakukan sertifikasi aset sehingga menjadi layak bank (bankable).

Kami mengikuti pemikiran Hernando de Soto bahwa pemberian status hukum bagi sektor informal adalah salah satu inti dari pemberdayaan sektor informal seperti yang tertuang dalam bukunya *The Mistery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else.* Melalui penelitiannya di Peru sekitar tahun 1980-an, de Soto menemukan bahwa banyak kegiatan usaha di sektor informal ternyata tidak memiliki izin usaha. Hasil temuannya itu membuat pemerintah Peru menyadari bahwa ternyata tulang punggung perekonomian Peru adalah sektor informal.

Hernando de Soto dengan dukungan pemerintah Peru dan bantuan dana dari USAID, bersama rekan-rekannya mulai memfasilitasi perolehan status kepemilikan yang sah atas 300.000 usaha sektor informal di Peru, termasuk kepemilikan atas lahan dan rumah mereka. Kemudian, difasilitasi juga perolehan pinjaman dari lembaga pemberi kredit

untuk usaha mereka, dengan jaminan kepemilikan mereka yang telah sah itu. Hasilnya, usaha yang tadinya berstatus sebagai sektor informal itu mampu meningkatkan penerimaan pajak oleh pemerintah sebesar 300 juta dollar AS per tahun.

Apa yang dilakukan oleh de Soto kami replikasi dan modifikasi, mayoritas petani Gorontalo tidak memiliki cukup modal untuk melakukan usaha tani. Setiap musim tanam mereka kesulitan mendapatkan uang untuk membeli benih, mengolah tanah, membeli pupuk karena tanahnya belum bersertifikat tidak bisa dijadikan jaminan untuk pinjam ke bank.

Kami bersama rekan kerja akhirnya berunding dengan kalangan perbankan untuk membuka jalan bagi penyaluran kredit untuk petani jagung. Nyaris dead lock, akhirnya ditemukan jalan keluar untuk memberikan akses petani ke lembaga keuangan. Pemerintah Provinsi Gorontalo bersama BUMD memberikan jaminan ke perbankan di Gorontalo dengan menaruh dana APBD, sebaliknya perbankan mengeluarkan uang atas tanggungjawab Pemerintah Provinsi untuk disalurkan ke Petani melalui skema pembiayaan agrpolitan. Ini adalah tindakan sementara. Untuk jangka panjang dilakukan upaya melakukan sertifikasi asset petani baik berupa tanah maupun sarana produksi lanilla agar memenuhi kelayakan perbankan.

Selain itu kami juga melakukan reformasi agraria. Di Gorontalo banyak tanah-tanah bekas HPH yang terlantar, sebelumnya tanah-tanah tersebut sering menjadi incaran para pejabat karena bisa dikonversi menjadi hak milik dengan biaya yang tidak terlalu mahal. Dengan dana pem-

bangunan dibuat infrastruktur seperti jalan yang membuka akses ke tanah-tanah tersebut, lokasi-lokasi yang strategis biaanya dikuasai oleh para pejabat.

Kami melakukan reformasi agraria bekerjasama dengan Kanwil BPN Gorontalo, melalui kebijakan agropolitan, tanah-tanah HPH dikonversi menjadi lahan pertanian dan petani-petani yang tidak bertanah dan tinggal di lingkungan tersebut yang mendapat prioritas mendapatkan tanah eks HPH. Ini dapat dikatakan sebagai implementasi landreform yang sejak dulu tidak pernah berhasil. Apa yang kami lakukan akhirnya dijadikan model untuk landreform terbatas.

REVITALISASI
DAN SINERGI KELEMBAGAAN

URGENSI PEMBARUAN AGRARIA DAN KESIAPAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL

Oleh :
Ir. Benny, MSi
(Inspektur Utama dan Plh. Deputi Bidang Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan Masyarakat)

Pendahuluan

Pasal 33 ayat (3) UUD tahun 1945 menyebutkan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Isi pasal ini merupakan sebuah cita-cita mulia untuk mewujudkan sumber daya agraria yang menjadi kekayaan Negara merupakan sumber kemakmuran bagi rakyat Indonesia. Dengan demikian, berbagai upaya, baik suatu kebijakan, politik, peraturan perundangan, program maupun kegiatan hendaknya fokus pada pencapaian cita-cita sebagaimana isi yang terkandung di dalam pasal 33 ayat (3) UUD tahun 1945 tersebut.

Arahan untuk operasionalisasi pemanfaatan sumber daya agraria sebagai sumber kemakmuran rakyat secara nyata telah dituangkan ke dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, atau sering dikenal dengan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA). Isi dari UU ini secara jelas mengamatkan bahwa dalam impelementasi perwujudan kemakmuran rakyat melalui pemanfaatan sumber agraria, termasuk tanah, Negara diberi kewenangan untuk mengatur hubungan hukum dan perbuatan hukum antara manusia dengan tanah serta perbuatan hukum diantara manusia terhadap tanah. Suatu hal yang sangat menonjol dalam UU tersebut adalah keperpihakan Negara kepada petani untuk memperoleh akses terhadap tanah dalam mewujudkan kemakmuran rakyat. Dalam sejarahnya, UU ini memang disusun melalui proses panjang dan baru ditetapkan pada tahun 1960. Dengan demikian, perspektif ke depan dari isi UU ini sangat panjang,

hingga sampai saat ini pun UUPA masih tetap relevan untuk menghadapi dinamika keadaan di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bahkan, berbagai pihak perlu melakukan langkah-langkah revitalisasi kebijakan, program dan kegiatan, termasuk Badan Pertanahan Republik Indonesia, untuk menindak-lanjuti arah kebijakan sebagaimana diamanatkan di dalam UUPA secara konsisten.

Keberpihakan Negara kepada petani sebagaimana diamanatkan di dalam UUPA mengisyaratkan suatu pemahaman yang fundamental, bahwa tanah sebagai salah satu sumber daya agraria bukanlah sesuatu yang dimaksudkan untuk keperluan sebuah investasi. Dalam konstalasi kehidupan petani, tanah bagi petani adalah sebuah faktor produksi. Ia menjadi sumber dari seluruh aktifitas untuk menghasilkan sebuah produk bagi sumber kemakmurannya. Sebagai suatu faktor produksi, keberlangsungan aktifitas produksi menuntut permodalan, tenaga kerja, distribusi dan pasar. Dengan luasnya cakupan kegiatan yang terlibat dalam aktifitas tersebut, apabila pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah dapat dilaksakan secara konsisten penurunan angka pengangguran dan kemiskinan melalui sektor ini secara logis akan signifikan.

Pembaruan Agraria Nasional

Pembaruan agraria merupakan suatu proses besar mengenai penatan asset pertanahan yang dilakukan secara intensif, massif dan sistematik. Penataan ini diarahkan kepada 5 (lima) tujuan, yaitu (1) menata kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, yang di Indonesia sangat timpang dan diharapkan akan seimbang; (2) mengatasi kemiskinan, yang 67 % warga miskin berada di daerah pedesaan/pertanaian ; (3) mengatasi pengangguran; (4) membuka akses bagi rakyat terhadap sumber-sumber ekonomi dan sumber-sumber politik; dan (5) sebagai mekanisme utama dalam mengatasi sengketa dan konflik pertanahan yang memiliki banyak dimensi.

Penataan asset pertanahan dalam pembaruan agraria tersebut akan mencakup penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan atas tanah di seluruh Indonesia. Dalam kerangka pembaruan agraria ini, tanah kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi seluas 8,15 juta hektar, akan ditata penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya sehingga memperluas akses bagi rakyat miskin ke sumber-sumber ekonomi bagi perwujudan kesejahteraan mereka. Dalam dimensi pengurangan tingkat pengangguran yang selama ini terus naik, melalui pembaruan agraria tersebut diharapkan akan memberikan kontribusi pengurangan tingkat pengangguran hingga di bawah 6 % pada tahun 2009.

Pembaruan agraria sebagaimana diuraikan diatas bukan semata-mata suatu kebijakan institusional yang menjadi *domain* salah satu atau beberapa institusi pemerintah. Ia merupakan suatu proses yang massif dan sistematik, yang memiliki dimensi nasional. Demikian besarnya cakupan aspek yang terkandung didalamnya, maka pembaruan agraria ini dapat dikatakan sebagai suatu gerakan nasional untuk pengentasan kemiskinan dan penanggulangan pengangguran di Indonesia. Oleh karena itu, keterlibatan berbagai pihak baik organisasi pemerintah, swasta, lembaga-lembaga non pemerintah dan rakyat sendiri, sangat berperan dalam mewujudkan keberhasilan pembaruan agraria tersebut.

Badan Pertanahan Nasional RI

Sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional RI, tugas Badan Pertanahan Nasional RI adalah melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan pada tingkat nasional, regional dan sektoral. Oleh karena tugas yang diemban ini, Badan Pertanahan Nasional RI secara proaktif telah melakukan langkah-langkah pendahuluan dalam menyiapkan

kerangka kerja pembaruan agraria. Kerangka kerja tersebut mencakup penyiapan peraturan perundangan yang mendukung terselenggaranya pembaruan agraria secara konsisten, kelengkapan organisasi dan aparat pelaksana di seluruh Indonesia dan penyiapan basis data obyek pembaruan agraria.

Dalam penyiapan peraturan perundangan, Badan Pertanahan Nasional RI telah mengidentifikasi beberapa peraturan yang masih aktual maupun perlu penyempurnaan untuk mendukung terselenggaranya pembaruan agraria. Undang-undang Pokok Agraria (UUPA), sebagai peraturan dasar bagi terselenggaranya kegiatan keagrarlaan / pertanahan selama ini, dipandang masih sangat relevan untuk mendukung terselenggaranya pembaruan agrarla sebagaimana diuraikan diatas. Beberapa peraturan pelaksana dibawahnya memang perlu penyempurnaan, bahkan perlu disusun untuk pengaturan hal-hal baru yang diperlukan. Hal ini relevan dengan amanat UUPA itu sendiri, mengingat UUPA merupakan suatu peraturan dasar yang perlu kelengkapan peraturan lainnya secara konsisten dan konstruktif.

Belum lama ini Badan Pertanahan Nasional RI mengalami restrukturisasi organisasi dengan berdasar pada Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional RI diatas. Peraturan Presiden tersebut kemudian ditindak-lanjuti antara lain dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan RI Nomor 3 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pertanahan Nasional RI serta Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 4 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah BPN Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Dengan kedua Peraturan tersebut, struktur organisasi pada jajaran Badan Pertanahan Nasional RI di seluruh Indonesia, berikut pemangku jabatan terkait telah dipersiapkan untuk menyelenggarakan pembaruan agraria secara nasional. Kesiapan organisasi dan sumber

daya manusia ini menjadi sebuah modal besar untuk melakukan langkah-langkah koordinasi di seluruh Indonesia dengan berbagai pihak terkait.

Salah satu syarat penting bagi terselenggaranya pembaruan agraria nasional adalah ketersediaan dukungan sistem informasi yang baik dan modern. Untuk mewujudkan hal tersebut, telah dilakukan langkah-langkah penyusunan basis data pertanahan, penyederhanaan standarisasi prosedur pelayanan, pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi (*Information and Communication Technology – ICT*) dalam pengaturan dan pelayanan pertanahan serta mensinergikan program-program pensertifikatan tanah dengan kebijakan penanggulangan kemiskinan. Seluruh program dan kegiatan tersebut akan diintegrasikan ke dalam sistem informasi secara terpadu dan modern sehingga kemudahan akses bagi rakyat untuk memperoleh informasi pertanahan dapat terwujud.

Penutup

Pada bagian akhir tulisan ini perlu ditekankan, bahwa pembaruan agraria merupakan suatu gerakan nasional yang sangat strategis untuk pengentasan kemiskinan dan penanggulangan tingginya tingkat pengangguran. Tanah yang selama ini dipandang oleh beberapa kalangan sebagai suatu alat "Investasi", melalui gerakan pembaruan agraria akan digugurkan dengan suatu pemahaman, bahwa tanah merupakan suatu "faktor produksi". Pemahaman tentang tanah sebagai alat "investasi" pada kenyataannya telah menimbulkan implikasi penerlantaran tanah. Ia dikuasai dan dimiliki hanya sekedar untuk berspekulasi. Cara ini pada kenyataannya telah memutuskan akses sebagian besar rakyat Indonesia terhadap tanah itu sendiri. Sebaliknya, pemahaman tanah sebagai suatu "faktor produksi" diharapkan akan mampu menimbulkan mekanisme baru dalam tata kehidupan masyarakat yang produktif.

Pembaruan agraria nasional merupakan sebuah proses yang massif dan sistematis. Oleh karena itu, penyelenggaraannya menuntut kesiapan, kerja sama dan kontribusi berbagai pihak. Lembaga pemerintah terkait, baik di tingkat pusat hingga daerah, para pelaku usaha swasta, lembaga-lembaga swadaya masyarakat maupun organisasi non pemerintah dan partisipasi masyarakat sendiri perlu bertautan dalam satu langkah perjuangan. Sinergitas dari peran berbagai pihak tersebut menjadi salah satu kunci keberhasilan terselenggaranya pembaruan agraria nasional.

Jakarta, 12 Desember 2006

URGENSI PEMBARUAN AGRARIA DAN KESIAPAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL

Ir. Benny, MSi

(Inspektur Utama dan Plh. Deputi Bidang Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan Masyarakat, BPN RI)

PENDAHULUAN

- **Pasal 33 ayat (3) UUD tahun 1945** : bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat ;
- **UUPA :**
  - merupakan arahan untuk operasionalisasi pemanfaatan sumber daya agraria sebagai sumber kemakmuran rakyat secara nyata ;
  - mengisyaratkan keberpihakan Negara pada rakyat petani.
- **Dalam konstalasi kehidupan petani** : tanah sebagai faktor produksi

2

*) Ir. Benny, M.Si, Inspektur Utama dan Plh Deputi Bidang Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan Masyarakat, BPN RI.

PEMBARUAN AGRARIA NASIONAL

- **Suatu proses besar mengenai penatan asset pertanahan yang dilakukan secara intensif, massif dan sistematik** ;

- **Tujuan :**

  (1) menata kembali struktur P4T, yang di Indonesia sangat timpang dan diharapkan akan seimbang;

  (2) mengatasi kemiskinan di daerah pedesaan/pertanaian, yang pada umumnya 90 % rakyat telah bekerja keras namun tetap dalam keadaan miskin;

  (3) mengatasi pengangguran;

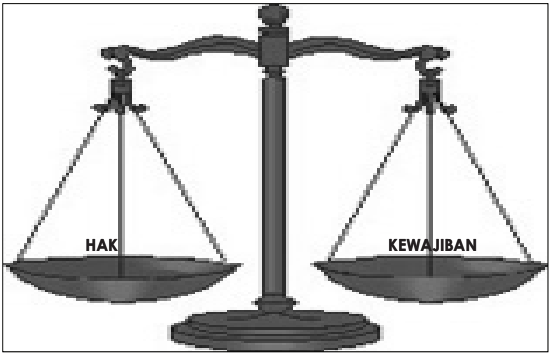
  (4) membuka akses dan harapan bagi rakyat untuk lebih baik; dan

  (5) sebagai mekanisme utama dalam mengatasi sengketa dan konflik pertanahan yang memiliki banyak dimensi.

- Obyek : tanah HPKV seluas 8,15 juya Ha

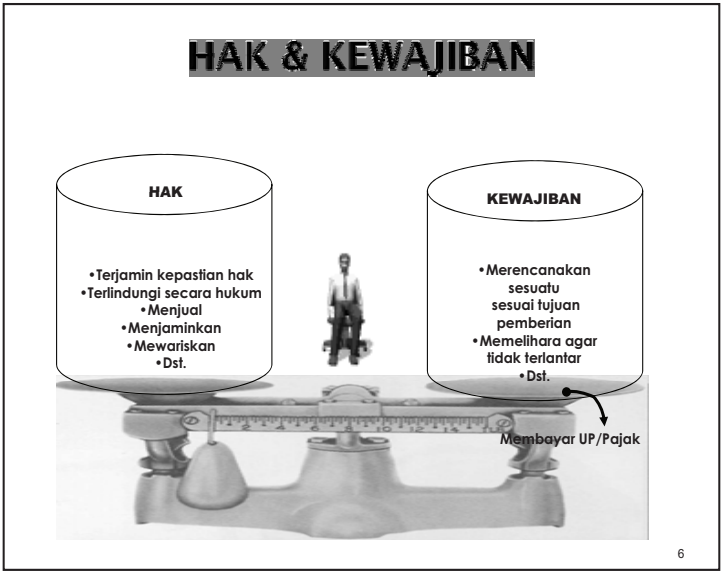
3

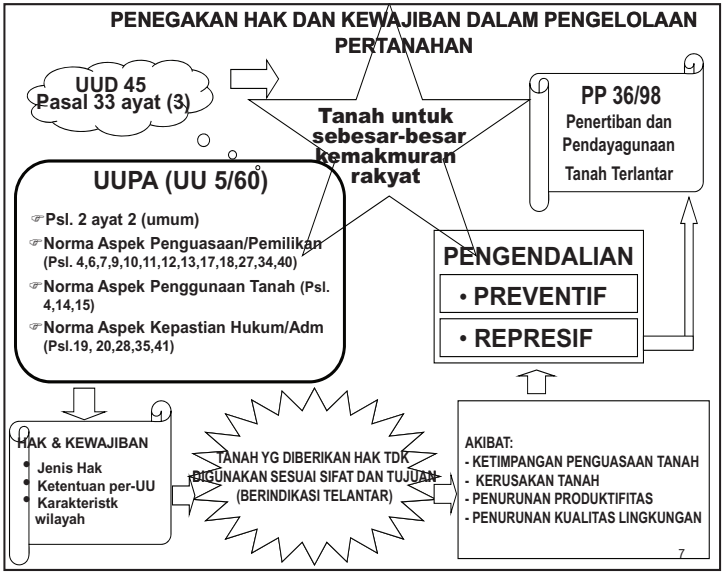
HAK & KEWAJIBAN
(SEMESTINYA)

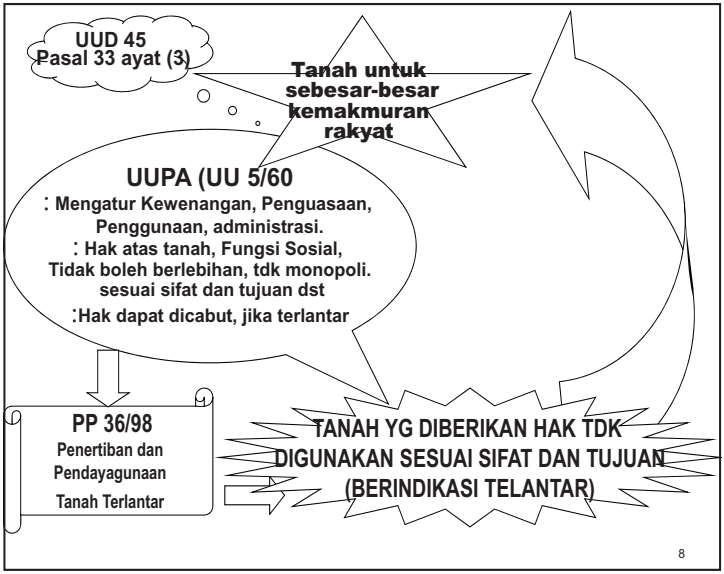


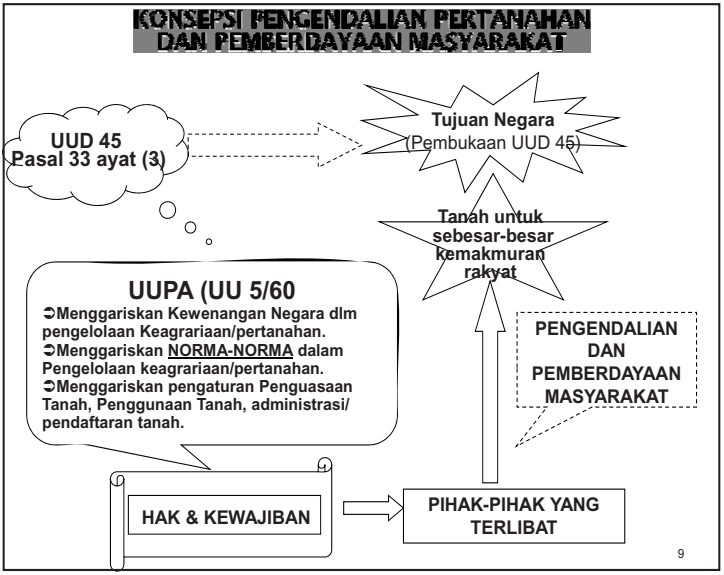
4

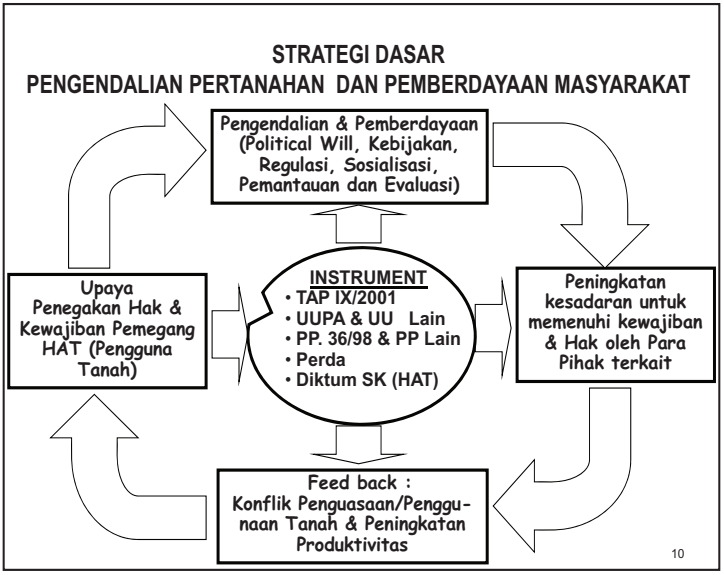
KENYATAAN
KEWAJIBAN
HAK
5


HAK & KEWAJIBAN
HAK
•Terjamin kepastian hak
•Terlindungi secara hukum
•Menjual
•Menjaminkan
•Mewariskan
•Dst.
KEWAJIBAN
•Merencanakan sesuatu sesuai tujuan pemberian
•Memelihara agar tidak terlantar
•Dst.
Membayar UP/Pajak
6


PENEGAKAN HAK DAN KEWAJIBAN DALAM PENGELOLAAN PERTANAHAN
UUD 45
Pasal 33 ayat (3)
Tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat
PP 36/98
Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar
UUPA (UU 5/60)
Psl. 2 ayat 2 (umum)
Norma Aspek Penguasaan/Pemilikan (Psl. 4,6,7,9,10,11,12,13,17,18,27,34,40)
Norma Aspek Penggunaan Tanah (Psl. 4,14,15)
Norma Aspek Kepastian Hukum/Adm (Psl.19, 20,28,35,41)
PENGENDALIAN
• PREVENTIF
• REPRESIF
HAK & KEWAJIBAN
Jenis Hak
Ketentuan per-UU
Karakteristk wilayah
TANAH YG DIBERIKAN HAK TDK DIGUNAKAN SESUAI SIFAT DAN TUJUAN (BERINDIKASI TELANTAR)
AKIBAT:
- KETIMPANGAN PENGUASAAN TANAH
- KERUSAKAN TANAH
- PENURUNAN PRODUKTIFITAS
- PENURUNAN KUALITAS LINGKUNGAN
7


UUD 45
Pasal 33 ayat (3)
Tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat
UUPA (UU 5/60
: Mengatur Kewenangan, Penguasaan, Penggunaan, administrasi.
: Hak atas tanah, Fungsi Sosial, Tidak boleh berlebihan, tdk monopoli. sesuai sifat dan tujuan dst
:Hak dapat dicabut, jika terlantar
PP 36/98
Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar
TANAH YG DIBERIKAN HAK TDK DIGUNAKAN SESUAI SIFAT DAN TUJUAN (BERINDIKASI TELANTAR)
8


KONSEPSI PENGENDALIAN PERTANAHAN DAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT
UUD 45 Pasal 33 ayat (3)
Tujuan Negara (Pembukaan UUD 45)
Tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat
UUPA (UU 5/60
➲Menggariskan Kewenangan Negara dlm pengelolaan Keagrariaan/pertanahan.
➲Menggariskan NORMA-NORMA dalam Pengelolaan keagrariaan/pertanahan.
➲Menggariskan pengaturan Penguasaan Tanah, Penggunaan Tanah, administrasi/ pendaftaran tanah.
PENGENDALIAN DAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT
HAK & KEWAJIBAN
PIHAK-PIHAK YANG TERLIBAT
9


STRATEGI DASAR
PENGENDALIAN PERTANAHAN DAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT
Pengendalian & Pemberdayaan (Political Will, Kebijakan, Regulasi, Sosialisasi, Pemantauan dan Evaluasi)
Upaya Penegakan Hak & Kewajiban Pemegang HAT (Pengguna Tanah)
INSTRUMENT
• TAP IX/2001
• UUPA & UU Lain
• PP. 36/98 & PP Lain
• Perda
• Diktum SK (HAT)
Peningkatan kesadaran untuk memenuhi kewajiban & Hak oleh Para Pihak terkait
Feed back : Konflik Penguasaan/Penggu-naan Tanah & Peningkatan Produktivitas
10

KESIAPAN BPN RI

- **Tugas Badan Pertanahan Nasional RI (Perpres 10/2006) :**
  - melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan pada tingkat nasional, regional dan sektoral ;
- **Tindak Lanjut Perpres 10/2006** (antara lain)**:**
  - Peraturan Kepala Badan Pertanahan RI Nomor 3 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pertanahan Nasional RI ;
  - Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 4 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah BPN Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota

11

KESIAPAN BPN RI *(Lanjutan)*

- **Langkah proaktif BPN RI :**
  - Penyiapan peraturan perundangan (legal framework);
  - Penyiapan organisasi dan sumber daya manusia : organisation and personal capacity building, well experienced personals
  - Penyiapan basis data dan sistem informasi : penyederhanaan prosedur pengaturan dan pelayanan, implementasi ICT, kemudahan akses informasi pertanahan bagi rakyat;
  - Sinergitas program dan kegiatan jajaran BPN RI dengan kebijakan pengentasan kemiskinan

12

PENUTUP

- **Pembaruan agraria** merupakan suatu gerakan nasional yang sangat strategis untuk pengentasan kemiskinan dan penanggulangan tingginya tingkat pengangguran **:**
  - Lintas sektoral, cakupan aspek yang terlibat sangat luas;
  - Menuntut koordinasi, kerja sama dan kontribusi berperan aktif berbagai lembaga pemerintah pusat hingga daerah, LSM, swasta dan partisipasi masyarakat ;

13

PENDIDIKAN TINGGI AGRARIA: BERTEMUNYA CENDEKIAWAN-TEKNOKRAT MERUMUSKAN MASA DEPAN

*Endriatmo Soetarto**

Posisi 'Yang Ahli' dan 'Yang Berkuasa'

1. Di masa lalu empu, guru, atau begawan sudah hadir di sekitar tahta kerajaan. Nasehat kaum cendekiawan yang arif bijaksana itu diterima dan dipakai sang Raja atau Pangeran hanya kalau beliau berkenan memintanya. Seorang raja yang menerima nasehat orang lain tanpa diminta sebelumnya dianggap pertanda kelemahan atau kurang bijaknya sang pemimpin tersebut.
2. Kini jaman sudah berubah, raja-raja modern tak bisa lagi bersikap seperti *tempo doeloe*. Nasehat para ahli dan

---

*) Prof. Endriatmo Soetarto, Penulis kini menjabat Ketua Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta, selain sebagai Staf Pengajar pada Departemen Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat (KPM), FEMA IPB Bogor.

kaum cerdik cendekia tak bisa lagi mereka hindari. Masyarakat kita sekarang sudah berkembang dipacu oleh pertumbuhan ekonomi dan perkembangan teknologi yang telah menglobal. Proses pembagian tugas dan spesialisasi bidang-bidang kegiatan sudah sedemikian rupa hingga masyarakat sudah tersekat-sekat dalam jaringan yang begitu kompleks. Dengan demikian tak satu pangeran pun yang mampu mengendalikan kerumitan jaringan kekuasaannya tanpa bantuan terus-menerus dari para ahli berbagai bidang dan ilmu.

3. Tuntutan penggunaan iptek menonjol sekali, demikian pula keahlian teknis dan kemampuan profesional demikian besar hingga banyak menggeser pola politik tradisional yang hanya menggandalkan kekuatan masa pengikut, bahkan juga menggantikan pola persaingan ideologis yang sering membingungkan rakyat.
4. Kini semua masalah sepertinya mesti dihadapi dengan kekuatan akal bukan hanya dengan emosi dan kekuatan otot belaka. Masalah-masalah pembangunan juga harus didekati secara rasional walaupun tentu bukan berarti hanya mengandalkan data-data statistik belaka, dengan analisis pendekatan sistem, pola pemecahan secara sistematis dll. Juga bukan dengan hanya berpuas diri pada pemahaman-pemahaman *planning*, *programming, budgeting system,* atau pun istilah lain seperti *target, output, cost-benefit,* efisiensi, monitoring, dan evaluasi. Bahkan, masih menjadi tanggung jawab yang tak boleh dielakkan pula oleh para cendekiawan manakala istilah-istilah tersebut telah berkembang menjadi aturan permainan nasional dan bahasa sehari-hari para Menteri,

Dirjen, Gubernur, Pimpro sampai dengan Camat dan manajer koperasi di desa. Mengapa, karena istilah-istilah tersebut tak boleh sampai kehilangan 'makna' sejatinya hanya karena tereduksi menjadi alat *social engineering* belaka.

5. Mengapa demikian ?, karena tantangan yang senantiasa harus mampu dijawab para cendekiawan dalam peranan tersebut adalah memastikan soal tanggung jawab mereka, secara moral, dan profesional maupun sosial: kepentingan siapa yang yang harus mereka dahulukan. Apakah cendekiawan hanya melayani kepentingan elite nasional tertentu saja, atau hanya mengikuti kepentingan kelompok penekan *(pressure group)* saja, atau hanya mengikuti kaedah-kaedah ilmu positivistik dengan dalih 'ilmu bebas nilai' ?

Pendidikan Tinggi Agraria: Melahirkan Cendekiawan-Teknokrat yang Bukan Sekedar Berkemahiran (Kasus STPN)

1. Di Indonesia tak banyak perguruan tinggi yang mengusung agraria sebagai pokok keilmuan yang ditekuni. Kalau toh ada lebih terpusat pada masalah pertanahan/agraria dalam pengertian teknis-fisik belaka seperti misalnya yang ada di lingkungan Departemen Ilmu Tanah dan Sumberdaya Lahan Pertanian di IPB Bogor. Di perguruan tinggi lain ada juga yang menekuni ilmu administrasi tanah di tingkat pascasarjana semisal di ITB dan perguruan tinggi lain yang menekuni bidang geodesi semisal di UGM Yogyakarta.
2. Pertanyaan berikut adalah apakah kita memerlukan juga

suatu kehadiran Institusi Pendidikan Tinggi Agraria yang meliputi aspek lengkap, baik menempa kemahiran teknis maupun berancangan sosial-idealis. Sampai seberapa jauh kebutuhan pendidikan ini diperlukan? Bila kita tengok permasalahan agraria maka paling sedikit ada 5 (lima) hal yang perlu kita laksanakan dalam konteks pembaruan agraria nasional di waktu-waktu mendekat ini, sbb:

a. Menata kembali pemanfaatan, penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah (dan sumber-sumber agraria lainnya; pen.) yang masih timpang;
b. Meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat khususnya di pedesaan yang menurut data statistik merupakan tempat konsentrasi kemiskinan (67%);
c. Mengatasi persoalan pengangguran dengan membuka lapangan kerja baru di bidang pertanian dan ekonomi pedesaan;
d. Membuka akses bagi rakyat terhadap sumber-sumber ekonomi dan politik; di dalamnya adalah tanah dan semua hal yang dibutuhkan untuk membuat kehidupan rakyat lebih baik dan sejahtera (akses modal, penyuluhan, informasi, infrastruktur, teknologi, manajemen, dan bahkan akses politik).
e. Mewujudkan mekanisme sistematis dan efektif untuk mengatasi sengketa dan konfik pertanahan di Indonesia (Joyowinoto, 2006).

3. Mengacu pada rumusan tersebut segera kita dapat katakan bahwa di aras pendidikan tinggi diperlukan institusi khusus yang mampu melahirkan dan memberdayakan

kelompok cendekiawan-teknokrat. Mengapa?, karena seorang cendekiawan-teknokrat tidak akan menggunakan *scientific approach* murni dalam tindakan-tindakannya. Seorang cendekiawan-teknokrat bertindak lebih lanjut dari apa yang bisa dilakukan oleh seorang ilmuwan atau pun teknolog.

4. Seorang teknolog saja sudah bisa bertindak lebih lanjut dari apa yang bisa dilakukan seorang ilmuwan yang serba ilmiah. Ilmuwan dapat memiliki pengetahuan untuk menjelaskan dan membuat prediksi-prediksi; seorang teknolog menguasai keterampilan teknis untuk bertindak atas dasar perhitungan daya guna dan hasil guna mematerialisasi prediksi-prediksi keilmuwanan. Sedangkan seorang cendekiawan-teknokrat seyogyanya akan menguasai pula intuisi atau apa yang disebut seni dan kemampuan pragmatis untuk mengontrol dan mengamankan upaya-upaya pematerialisasian itu, namun sekaligus dengan itu juga merasa terpanggil dan terlibat secara sah melaksanakan upaya-upaya itu.
5. Di sinilah kita dapat nyatakan bagi seorang cendekiawan-teknokrat *scientific approach* bukanlah satu-satunya ancangannya. Ia bukan hanya orang berkemahiran tekno-struktur, tetapi sekaligus sebagai orang yang merasa terpanggil menjalankan suatu misi sejarah, sebab ia adalah pejuang yang tahu mengendalikan diri di tengah dinamika politik dan perubahan sosio-kultural yang tengah berlangsung.
6. Dengan kata lain cendekiawan-teknokrat adalah model *political decision making*, yaitu para pengambil kata putus politik itu sendiri, atau setidaknya bagian integral dari

struktur dan proses pengambilan kata putus. Dia tidak berposisi netral dengan pandangan-pandangan yang bersifat ontologis, epistemologis saja. Dia juga terlibat dan pandangannya yang aksiologis mewarnai sikap dan tindakannya sejak awal.

Perlunya Reposisi STPN dan Institusi Pendidikan Tinggi Agraria lainnya Dalam Konteks Baru.

1. STPN sebagai Institusi Pendidikan Tinggi Kedinasan antara lain ditugasi mendidik dan mengembangkan Pendidikan Pertanahan/Agraria bagi para pegawai BPN RI, jelas paling dekat dengan peluang melahirkan alumni yang berkarakter cendekiawan-teknokrat. Mengapa?, sebagai pegawai institusi pertanahan/agraria mereka telah menjalani pengalaman penting bidang teknis yang relevan di d alamnya. Sedang sebagai cendekiawan mereka (seharusnya) dicerahkan lebih jauh dalam gugus ilmu-ilmu humaniora dan sosial yang kontekstual sehingga dapat menjadi pemikir-pemikir kritis dengan dasar moral yang luhur dan sekaligus mampu menjadi pengambil keputusan yang rasional.
2. Kita sadar tenggelamnya kebanyakan lulusan perguruan tinggi yang *advance* - di tempat kerjanya, juga merupakan masalah. Mereka menjadi begitu sibuk, dan tidak lagi mempunyai kesempatan untuk diam merenung. Jangan dilupakan, bahwa untuk menghasilkan prestasi yang besar, orang membutuhkan waktu untuk diam, berkonsentrasi untuk memikir entah di perpustakaan, laboratorium, atau di mana. Di sinilah STPN dapat dija-

dikan wahana aparatnya (yang sebagian adalah alumni KAPTI) untuk melakukan refleksi diri. Hal lain yang tak kalah penting 'kontrol sosial' juga bisa dilakukan Institusi Pendidikan Tinggi Agraria melalui kajian-kajian ilmiah yang kritis terhadap jalannya birokrasi yang membidangi bidang pertanahan/agraria, sehingga memastikan pembaruan agraria berjalan menurut tujuan normatifnya.

3. Dalam istilah yang lebih lengkap STPN harus mampu mereposisi diri menjadi institusi yang melahirkan lulusan yang mampu meng-**artikulasi-**kan pikirannya secara jernih dan tajam (A), didukung bekal **substansi** yang kuat (S), memiliki dasar **moral** yang luhur (M), dan sekaligus memiliki **determinasi** pribadi yang tinggi (D) - 'ASMD'- manusia dengan kapasitas teknis yang memadai dan secara sosial-kultural tercerahkan.
4. Dengan kata lain STPN bukan hanya tempat berkumpul staf pengajar dan mahasiswa, akan tetapi merupakan 'wahana bertemu'. Karena jika hanya berfungsi sebagai wadah berkumpul Perguruan Tinggi serupa itu tak ubahnya hanya sebuah habitat belaka, seperti induk ayam yang kegelisahannya sudah terobati ketika semua anak-anaknya bercericitan di seputar kelapak sayapnya. Bukankah telah cukup buat induk ayam bila mereka (anak-anaknya) sudah berkumpul semua, tak ada lagi urusan buat sang induk untuk bertanya mengapa mereka harus berkumpul.
5. Dengan kata lain hewan hanya memiliki habitat, tempat berdiri, tidur, makan, berkelamin, berbiak, dan lantas mati. Dia tidak membutuhkan kesadaran tempat (a-

spatial). Manusia ingin lebih dari itu. Perkumpulan fisik hanya syarat, pra-kondisi, untuk kebutuhan lebih jauh yaitu wahana bertemu. STPN (dan juga Pendidikan Tinggi Agraria lainnya) harus mampu menjadi 'tempat bertemu'. Suatu pertemuan yang menumbuhkan kesadaran baru: titik temu antara ilmu teknologi, eksakta dan ilmu humaniora, sosial yang masing-masing ilmu saling membutuhkan dan menguatkan–*academic excellence*. Tempat bertemu untuk menumbuhkan 'ASMD' di kalangan sivitas akademikanya. Tempat bertemu untuk merumuskan masa depan yang lebih menjanjikan.

Penutup

STPN dan Pendidikan Tinggi Agraria lainnya Masa Kini dibentuk oleh Masa Lampau dan Masa Depan yang harus mampu diantisipasikan. Ada hubungan timbal balik antara diri kita yang berdiri sebagai cendekiawan-teknokrat dan masyarakat di mana diri kita adalah produk masyarakat itu sendiri. Namun bersamaan dengan itu kita sebagai cendekiawan-teknokrat dituntut membantu membentuk masyarakat yang lebih cerah daripada waktu sebelumnya, suatu hubungan dialektis. Yang penting di sini adalah STPN dan Institusi Pendidikan Agraria lainnya harus mampu menjadi tempat atau wahana bertemu di kalangan sivitas akademikanya agar mampu merumuskan masa depan yang lebih mencerahkan.

Makalah Pendukung

REVITALISASI TRIDHARMA PERGURUAN TINGGI DAN ARAH BARU PENELITIAN PERTANAHAN: DUKUNGAN STPN TERHADAP PROGRAM PEMBARUAN AGRARIA NASIONAL (PPAN)[1]

Endriatmo Soetarto dan Moh. Shohibuddin[2]

Reforma Agraria Sebagai Cita-cita Kemerdekaan

Ketika bangsa Indonesia memperjuangkan kemerdekaannya dari kungkungan kolonialisme, salah satu alasan pokok yang mendasari kesadaran nasionalisme itu adalah perasaan ketidakadilan atas kondisi ketimpangan agraria di tanah air pada saat itu. Ketimpangan struktural di bidang

---

[1] Versi ringkas tulisan ini diterbitkan di Harian Kedaulatan Rakyat, Rabu, 27 September 2006.

[2] Endriatmo Soetarto adalah Ketua Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional dan staf pengajar pada Fakultas Ekologi Manusia IPB. Moh. Shohibuddin adalah peneliti pada Brighten Institute dan Sajogyo Institute yang berkedudukan di Bogor; saat ini turut membantu menyusun blue print transformasi kelembagaan dan pengembangan riset STPN

agraria ini lahir akibat penguasaan sumber-sumber agraria di tanah air oleh kekuatan modal asing maupun tuan tanah feodal yang menyebabkan rakyat kebanyakan menjadi kaum tani tak bertanah. Dihadapkan pada permasalahan mendasar ini, maka wajarlah apabila kemerdekaan yang dicita-citakan saat itu salah satunya bermakna kemerdekaan bangsa Indonesia dari beban struktur agraria warisan kolonial dan feodal yang timpang dan menindas ini.

Sebagaimana diketahui bersama, kelahiran UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (lazim disingkat UUPA) merupakan tonggak penting dalam politik pembaruan agraria nasional. Melalui UUPA, bangsa Indonesia memancangkan tekad politiknya untuk membongkar struktur penguasaan agraria yang bercorak kolonial dan feodal menjadi struktur penguasaan yang dapat menjamin terwujudnya "sebesar-besar kemakmuran rakyat". Oleh karena itu ada lima misi utama UUPA, yaitu: (1) perombakan Hukum Agraria; (2) pelaksanaan *land reform*; (3) penataan penggunaan tanah; (4) likuidasi hak-hak asing dalam bidang agraria; dan (5) penghapusan sisa-sisa feodal dalam bidang agraria.

Dari sini terlihat jelas bagaimana kondisi agraria yang bercorak kolonial dan feodal saat itu dan upaya transformasinya dalam rangka mewujudkan kemakmuran bangsa telah ditempatkan sebagai faktor penentu dalam agenda "revolusi kemerdekaan". Hal itu berarti, ia menjadi faktor penentu bagi pembentukan karakter bangsa dan nasionalisme yang hendak dibangun, bagi upaya pembangunan ekonomi yang bertumpu kepada kekuatan nasional, maupun bagi konfigurasi perundangan dan kelembagaan nasional

yang hendak ditata ke depan. Sesungguhnya di sinilah letak *zitgeist*, yakni semangat jaman dan situasi batin, yang melatari diundangkannya UUPA pada tahun 1960.

Agenda transformasi struktur agraria seperti dikehendaki UUPA inilah inti dari kebijakan *reforma agraria*. Pada intinya, reforma agraria adalah upaya sistematis untuk melakukan perubahan struktur penguasaan tanah dan perbaikan jaminan kepastian penguasaan tanah bagi rakyat yang memanfaatkan tanah dan kekayaan alam yang menyertainya, dan yang diikuti pula oleh perbaikan sistem produksi melalui penyediaan fasilitas teknis dan kredit pertanian, perbaikan metode bertani, hingga infrastruktur sosial lainnya.

Harus diakui, selama Orde Baru amanat dari cita-cita kemerdekaan nasional di lapangan agraria ini cenderung diingkari. Tidak mengherankan apabila persoalan agraria lantas hanya dilihat dalam bingkai sempit perspektif sektoralisme. Dengan begitu, maka ia telah diposisikan sebagai "non-faktor" dari proses ekonomi-politik yang berlangsung. Problem-problem agraria yang sudah ada maupun yang baru muncul (seperti meningkatnya kesenjangan penguasaan tanah, konversi lahan pertanian, konflik dan sengketa agraria, dll.) hanya dilihat sebagai "dampak" belaka, atau "eksternalitas", dari sebuah proses ekonomi-politik yang disebut "Pembangunan". Dengan kata lain, merupakan "efek samping" yang bisa dimengerti dan dianggap wajar-wajar saja.

Pemahaman semacam ini sudah pasti salah besar karena apa yang disebut sebagai "efek samping" itu ternyata telah melahirkan 1.753 sengketa tanah struktural dengan luas

lahan sengketa hampir 11 juta hektar dan menimbulkan kerugian pada lebih dari 1,1 juta KK (data base KPA selama periode 1970-2001). Padahal ini baru kasus yang manifes dan terdokumentasi saja. Secara lebih fundamental, pengabaian agenda agraria selama sekian dekade ini telah menyebabkan transformasi agraria yang diharapkan semakin jauh dari kenyataan. Ini ditandai dengan masih bertahan dan kian menajamnya kontradiksi-kontradiksi struktural dalam perekonomian nasional kita, dualisme antara sektor pertanian dengan non-pertanian, antara sektor yang teknologinya maju dengan yang teknologinya rendah; berikut segala dampak sosial-ekonomi-politiknya seperti: merebaknya konflik agraria, ketidakpastian hukum dalam penguasaan tanah (yang memberikan dis-insentif bagi dunia usaha), sektoralisasi kebijakan di bidang agraria (pertanahan, kehutanan, pertambangan, pertanian, tata ruang, sumberdaya air, kelautan dan pesisir, dll), instabilitas politik, dan pudarnya perspektif mengenai harmoni sosial dalam bingkai kesatuan nasional.

Revitalisasi Tridharma Perguruan Tinggi STPN

Adanya komplikasi dan konstelasi seperti dipaparkan di atas telah melahirkan beberapa problematika yang harus digulati bangsa ini. *Pertama* adalah kesenjangan antara cita-cita kemerdekaan di bidang agraria dengan agenda politik nasional dari rezim yang memerintah. *Kedua*, kesenjangan antara imperatif pelaksanaan reforma agraria (baik yang berasal dari tuntutan cita-cita kemerdekaan, nilai-nilai luhur kebangsaan dan konstitusi maupun tuntutan dari kenyataan riil di lapangan) dengan perangkat hukum, kebijakan dan

kelembagaan untuk pelaksanaannya.

Ketiga, kesenjangan antara kebutuhan teori reforma agraria yang terus berkembang seiring dengan perubahan kondisi dan tuntutan mutakhir di lapangan dengan kemandegan kajian dan diskursus mengenai berbagai aspek persoalan agraria, termasuk di lingkungan akademis. *Keempat*, kesenjangan antara intensitas dan skala konflik agraria dan inisiatif penataan struktur agraria di aras lokal (termasuk aksi reklaiming dan *land reform by leverage* oleh berbagai organisasi tani) dengan kemauan dan kapasitas aparatur pertanahan untuk menanganinya secara terpadu menurut jiwa dan semangat UUPA. *Kelima*, kesenjangan antara urgensi persoalan agraria dengan rendahnya kesadaran aparat pemerintah maupun publik mengenai masalah ini.

Dalam kaitan ini, patut diajukan pertanyaan reflektif mengenai di mana peran Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) di dalam menanggapi berbagai kesenjangan yang tersebut di atas. Sebagai institusi pendidikan kedinasan keagrariaan di bawah Badan Pertanahan Nasional (BPN), ada dua identitas yang secara intrinsik melekat pada jati diri STPN. Di satu sisi, seperti dimuat dengan jelas dalam pembukaan Statuta STPN, institusi kedinasan ini "mengemban tugas untuk menghasilkan sumberdaya manusia profesional yang dapat mengantisipasi segala tantangan, hambatan dan perubahan internal maupun eksternal di bidang pertanahan, sehingga jiwa dan semangat Undang-Undang Pokok Agraria yang populis dapat diwujudkan." Di sisi lain, sebagai sebuah perguruan tinggi STPN merupakan institusi akademis yang dituntut untuk menyelenggarakan *Tridharma Perguruan Tinggi*, yaitu pendidikan, peneli-

tian dan pengabdian kepada masyarakat.

Status ganda semacam ini—yakni institusi kedinasan dan institusi akademis—pada dasarnya merupakan kelebihan tersendiri bagi STPN yang tidak dimiliki perguruan tinggi lainnya yang memiliki program studi yang terkait dengan pertanahan. Oleh karena itu, dalam kaitan dengan tuntutan menjawab sejumlah problematika yang dikemukakan di atas, kelebihan semacam ini seharusnya dapat didayagunakan secara optimal oleh STPN sebagai modal penting untuk menjalankan peran-peran strategis sebagai berikut.

Pertama, dalam peran kedinasannya untuk menghasilkan SDM yang profesional di bidang pertanahan, maka STPN sesungguhnya memiliki ruang yang luas untuk melakukan *mainstreaming* agenda reforma agraria di lingkungan pemerintahan, khususnya di antara para calon birokrat agraria yang menjadi peserta didiknya. Apabila peran "ideologisasi" itu berhasil dijalankan dengan baik, melalui pembentukan karakter yang kuat melalui sistem pendidikan berasrama, disertai dengan pembekalan kemampuan analitis dan teknis yang mumpuni di bidang pertanahan, maka proses pendidikan di STPN ini sangat potensial untuk mewujudkan perubahan mindset birokrat agraria yang peka terhadap semangat UUPA sekaligus kompeten secara teknis untuk merealisasikan cita-cita keadilan sosial di bidang agraria.

Kedua, sebagai institusi akademis yang menjalankan dharma penelitian, maka STPN dituntut untuk bisa mengembangkan arah baru penelitian akademis yang bersifat kritis dan sekaligus solutif mengenai berbagai isu kebijakan pertanahan dan perubahan agraria. Dengan demikian, maka

proses penelitian itu akan dapat beresonansi langsung dengan proses-proses kebijakan di bidang pertanahan dan dinamika implementasinya, baik di lingkup BPN sendiri ataupun di lingkup badan pemerintah lain (pusat maupun daerah) yang bersinggungan dengan masalah pertanahan.

Ketiga, dalam menjalankan dharma ketiga (pengabdian kepada masyarakat), STPN memiliki potensi sumberdaya yang besar berupa ribuan mahasiswa dan jejaring alumninya. Sebagian besar dari mereka ini adalah calon birokrat, staf yang masih aktif, dan bahkan pejabat dari Badan Pertanahan Nasional. Mendayagunakan potensi modal sosial yang amat besar ini untuk dikerahkan dalam berbagai *pilot project* penanganan beberapa kasus yang terkait dengan problematika yang dikemukakan di atas dapat menjadi satu peran strategis yang mungkin dimainkan oleh STPN.

Arah Baru Penelitian Pertanahan di STPN untuk Mendukung PPAN

Saat ini Badan Pertanahan Nasional sedang gencar-gencarnya mempersiapkan pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional. Dalam kaitan ini, STPN sebagai institusi kedinasan dan sekaligus institusi akademis di bawah BPN memiliki kepentingan besar untuk dapat berkontribusi dan mengambil peranan strategis dalam proses-proses kebijakan dan implementasi PPAN ini.

Sejalan dengan peran Tridharma Perguruan Tingginya, maka *concern* utama STPN adalah bagaimana agar pelaksanaan penelitian dan pengembangan masyarakat dapat berjalan terpadu serta diarahkan untuk dapat mendukung agenda kebijakan nasional di atas. Upaya ini akan dilakukan

pada dua level sekaligus. Di satu sisi, dua dharma ini dilakukan untuk menghasilkan naskah-naskah kebijakan yang dapat memberikan *feedback* terhadap formulasi kebijakan nasional di tingkat pusat. Dan di sisi lain, melalui kegiatan lapangan kolaboratif-multi pihak di daerah, dua dharma ini juga didorong untuk bisa menghasilkan temuan-temuan empiris yang sangat penting dalam rangka mendorong keberhasilan implementasi agenda nasional maupun untuk mempengaruhi proses kebijakan pembaruan agraria di level daerah.

Dengan menempatkan kedua dharma pada dua tataran semacam di atas, maka diharapkan akan diperoleh akumulasi pengetahuan dan pengalaman yang amat kaya yang berasal dari dua proses pergulatan dialektis STPN, yaitu: "*formulasi kebijakan dan implementasi kebijakan*" sekaligus "*kiprah dari atas ke bawah dan dari bawah ke atas*". Akumulasi pengetahuan dan pengalaman semacam ini akan menjadi bahan utama bagi pekerjaan besar rekonstruksi teori umum mengenai struktur agraria dan land reform ala Indonesia yang memang dicita-citakan untuk dapat dikontribusikan oleh STPN. Karena disusun berbasis dua proses pergulatan dialektis di atas, maka teori reforma agraria dimaksud (apabila berhasil diformulasikan menjadi sebuah buku daras untuk pengajaran di STPN) akan benar-benar merupakan hasil rekonstruksi dari landasan kenyataan empiris yang ada di Indonesia yang sangat bhineka.

Untuk membangun teori reforma agraria semacam itu, sebuah *framework* studi kolaboratif sedang dikembangkan sebagai kerangka konseptual yang komprehensif untuk semua penelitian individual maupun kelembagaan yang

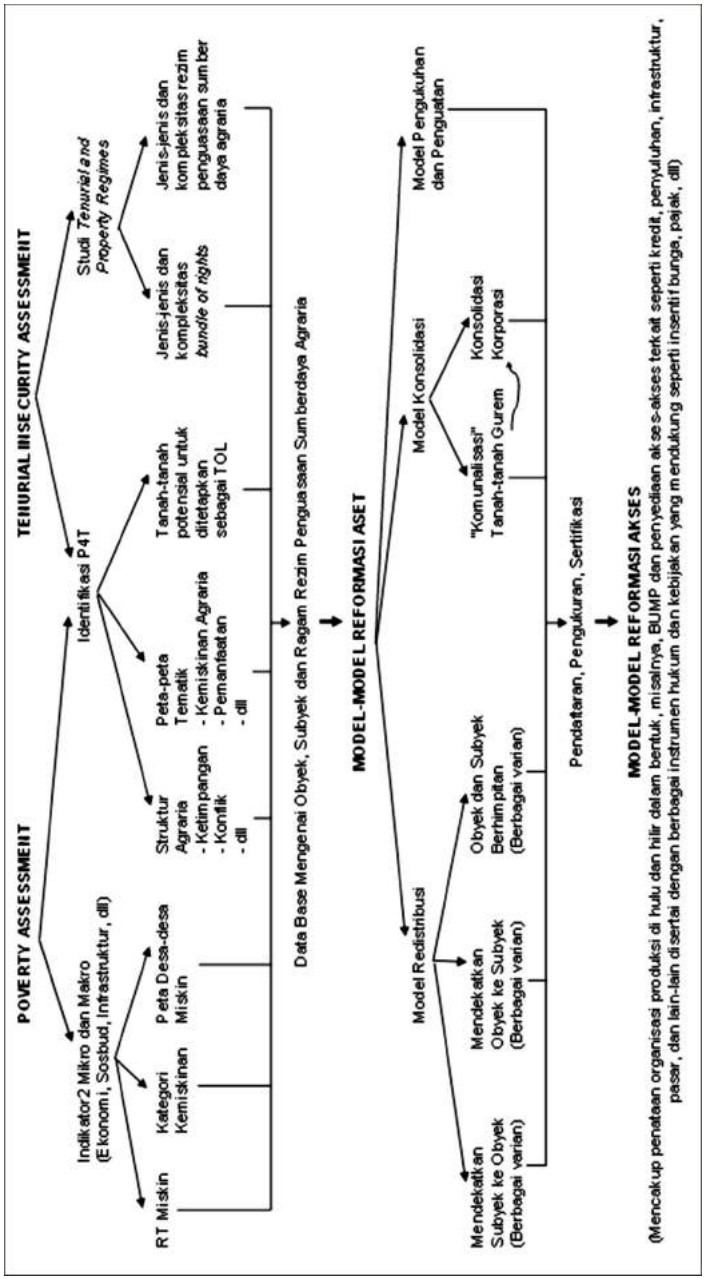
dilakukan di STPN. *Framework* studi dimaksud difokuskan pada isu kebijakan mengenai "penanggulangan kemiskinan melalui pelaksanaan reforma agraria ala Indonesia" di mana unit kabupaten dijadikan sebagai lokus pelaksanaannya. Dalam *framework* ini kegiatan riset kolaboratif akan merupakan satu tahapan menuju proses formulasi dan implementasi kebijakan pembaruan agraria di daerah.

Meskipun *framework* ini sendiri masih akan terus disempurnakan lagi, namun setidaknya ada tiga hal yang dapat dijadikan sebagai pilar utama untuk membangun *framework* studi kolaboratif ini, yaitu pilar pengkajian, pilar kebijakan *asset reform*, dan pilar kebijakan *access reform*. Tiga pilar ini merupakan tahapan dalam arti logis (bukan dalam pengertian kronologis), dan karenanya dalam pelaksanaannya ketiganya bisa berlangsung secara dialektis dan simultan.

Pilar pengkajian sendiri mencakup dua komponen studi, yaitu studi studi kemiskinan dan studi kerentanan tenurial (*tenurial insecurity assessment*). Studi pertama dibayangkan dapat dilaksanakan dengan Pemda sebagai bagian dari rencana pembangunan di tingkat kabupaten, khususnya program pengentasan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja. Sedangkan studi kedua mengandung dua fokus kajian: pertama, studi identifikasi struktur P4T (pemilikan, penguasaan, pemanfaatan dan penggunaan tanah) yang dibayangkan dapat dilaksanakan dengan Kantor Pertanahan BPN-RI; dan kedua, studi mengenai rezim tenurial dan penguasaan sumberdaya agraria yang ada di masyarakat yang dibayangkan dapat dilaksanakan dengan LSM atau perguruan tinggi di daerah. Output dari kegiatan pengkajian inilah yang bakal melandasi formulasi dan implementasi kebijakan

pembaruan agraria di daerah yang mencakup komponen kebijakan *asset reform* (pilar kedua) dan kebijakan *access reform* (pilar ketiga). Lebih lanjut mengenai *framework* ini dapat dicermati pada bagan di bawah ini (Gambar 1).

Untuk merealisasikan rencana studi kolaboratif ini, salah satu langkah penting adalah menjajagi kemungkinan kolaborasi di daerah dan merumuskan tema-tema lebih spesifik yang disepakati bersama mengenai riset kolaborasi yang akan dilakukan. Apabila kolaborasi di daerah ini nantinya dapat diwujudkan, maka pelaksanaan Tridharma Perguruan Tinggi oleh STPN akan dapat dijalankan secara terpadu dan sekaligus berorientasi pada proses kebijakan secara langsung, yakni dengan menjadikan kegiatan pendidikan, penelitian dan pengembangan masyarakat sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari upaya kolaborasi pemahaman, penanganan dan penyelesaian atas kasus spesifik permasalahan agraria yang menjadi fokus kegiatan.



Gambar 1. Kerangka Konseptual Penelitian Kolaboratif Penanggulangan Kemiskinan melalui Pelaksanaan Reforma Agraria ala Indonesia

Penutup

Pada akhirnya peran strategis STPN dalam mendukung pelaksanaan agenda reforma agraria akan diuji oleh sejauh mana ia dapat menyumbang pada pengembangan teori umum mengenai struktur agraria dan kebijakan land reform yang khas sesuai dengan kondisi keindonesiaan, sekaligus pada saat bersamaan menyiapkan kader-kader birokrat agraria yang mumpuni untuk dapat mewujudkannya. Apabila peran itu dapat diupayakan, maka STPN secara institusional akan dapat berproses menjadi semacam "cultural broaker" untuk proses-proses sebagai berikut: mengarusutamakan agenda reforma agraria di lingkungan pemerintahan di pusat maupun daerah; memperantarai "dinamika di bawah" (inisiatif penyelesaian konflik agraria di aras lokal) dengan "proses politik di atas" (perumusan kebijakan dan dukungan legal dan program); memperantarai akumulasi pengetahuan yang diperoleh dari riset dan pemberdayaan masyarakat dengan perumusan kebijakan yang lebih operasional; dan pada akhirnya juga memperantarai dialog antara "pihak atas" (elit politik dan birokrasi) dan "pihak bawah" (masyarakat, civil society, dan kalangan usahawan) dalam rangka mendorong komunikasi, negosiasi dan konsensus bagi penyelesaian berbagai persoalan agraria.

Kesemuanya ini adalah tantangan-tantangan yang dihadapkan kepada STPN di tengah gelombang kebangkitan agenda reforma agraria saat ini. Apakah tantangan-tantangan ini bisa diwujudkan STPN? Hal itu sangat tergantung pada civitas akademika STPN sendiri dan institusi BPN RI secara khusus, serta dukungan dari para pendukung gerakan reforma agraria secara umum. Semoga.

KELEMBAGAAN UNTUK *DELIVERY SYSTEM* DALAM PELAKSANAAN PPAN: Peran Departemen Kehutanan

Iman Santoso

Sekretaris Badan Planologi Kehutanan
Iman.s@dephut.go.id

POKOK-POKOK BAHASAN

1. Penunjukan & Penetapan Kawasan Hutan
2. Reforma Agraria pada Kawasan Hutan
3. Masalah Reforma Agraria pd Kawasan Hutan
4. Kelembagaan yang diperlukan

*) Iman Santoso, Sekretaris Badan Planologi Kehutanan.

Penunjukan dan Penetapan KH

- KH: wilayah tertentu yg ditunjuk dan/atau ditetapkan oleh Pemerintah sebagai hutan tetap;
- Hutan tetap: KSA, KPA, HL, HPT, HP;
- Tidak termasuk kawasan Hutan tetap: HPK

Penunjukan Kawasan Hutan

Komitmen Nasional:
- UUD 1945 : Pasal 33,
- UU No.5/1990: KSDAH dan Ekosistemnya,
- UU No. 6/1994: Perubahan Iklim,
- UU No. 32/1997: Pengelolaan LH, dan
- UU No. 41/1999: Kehutanan

Komitmen Global:
- Deklarasi Rio & Agenda 21,
- Pedoman ITTO, dan
- Kyoto Protocol

Penunjukan dan Penetapan KH

Penunjukan KH: bagian & tindak lanjut dari penataan ruang

Penetapan KH: bagian dari pembentukan unit/sub unit manajemen

Penunjukan dan Penetapan KH

Fungsi-fungsi Hutan :

KSA :menjaga fenomena alam dan melestarikan flora/fauna penting (CA), dan melestarikan fauna penting ddan habitatnya (SM)
HL :terutama untuk perlindungan tata tanah & air
HPT :terutama untuk produksi hasil hutan secara terbatas
HP :terutama untuk produksi hasil hutan
HPK :produksi hasil hutan sebelum dikonversi untuk penggunaan lain

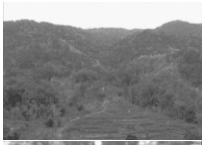
Prinsip-Prinsip RA pada KH

- Penguasaan negara atas sumberdaya agraria/hutan
- Bingkai NKRI dan kedaulatan negara
- Pengutamaan sistem penyangga kehidupan & kesejahteraan menyeluruh
- Fungsi sosial sumberdaya agraria/hutan, dan pentaatan pada fungsi ruang

Prinsip-Prinsip RA pada KH

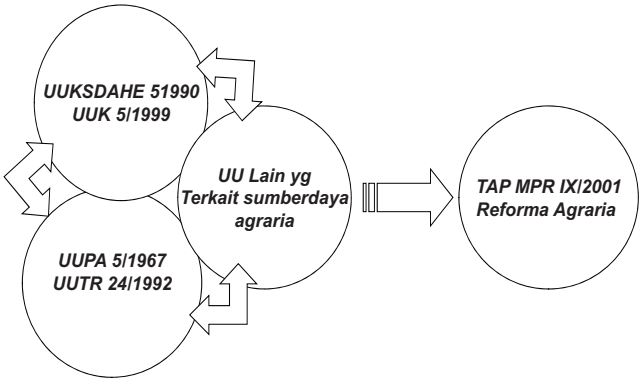
- Hak masyarakat hukum adat, penggarap, dan pemegang hak yg sah lainnya
- Kesetaraan dan keadilan proporsional;
- Proses partisipatif, multisektor, dan *multistakeholder;*
- Penghormatan pada nilai-nilai setempat
- Distribusi kewenangan yang logis dan situasional

Type-type RA pada KH



- ***Land reform*** **: pada HPK, namun perlu dijamin tdk terjadi transfer shg masyarakat kembali tak bertanah**
- **Akses ke sumber-sumber ekonomi/ finansial: pasar dan pendanaan**
- **Akses ke pengelolaan *(usufruct):* hak kelola & hak pemanfaatan pada kawasan hutan tetap**

Permasalahan RA pada KH

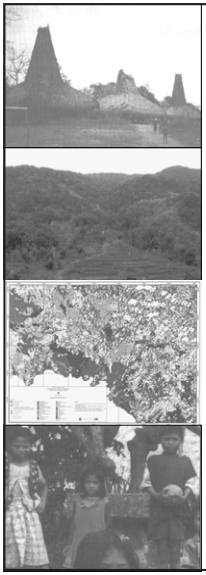


Permasalahan Institusional RA pada KH

- Undang-Undang yang mengkait pertanahan kawasan hutan dan non-kawasan hutan
- Masyarakat Hukum Adat belum di PERDA-kan
- Blm ada mekanisme penyelesaian okupasi yg secara de facto sdh lama terjadi
- Blm ada mekanisme penyelesaian kasus sertifikat yg sudah ada di KH

Masalah Faktual RA pd KH

- HPK sdh dirubah menjadi APL tapi sebagian besar bukan diperuntukkan ke masyarakat,
- Persepsi mengenai review dan perubahan RTRW
- Persepsi yg kurang tepat atas KH
- Tenur pada KH 'kurang kuat'
- Tenur pada KH tdk dapat digunakan untuk mendapatkan dana bank



Kelembagaan yg diperlukan

- Kriteria dan Indikator,
- Aturan dan prosedur
- Organisasi

Kriteria dan Indikator

Kriteria	Indikator
Berkurangnya Ketimpangan pemilikan, pemanfaatan, dan penggunaan lahan	• **Keragaman pemilikan lahan eks HPK;** • **Terealisasinya eclave** • **Terealisasinya HTR**
Terevitalisasinya sektor kehutanan di sekitar/dalam kawasaan hutan	• **Terjadinya kegiatan produksi masyarakat di dlm/sekitar hutan** • **Terinformasikannya ketentuan/ peraturan/kebijakan pd masy.** • **Terbukanya masyarakat pada pasar dan lembaga pendanaan** • **Meningkatnya indeks pembangunan manusia**

Aturan dan Prosedur

- Tegas namun dapat dikembangkan untuk spesifikasi lokal:
- Mekanisme yang pasti dan sederhana sehingga transparan dan dapat dilaksanakan;

Organisasi

- Pusat : susun kriteria dan pengesahan,
- Pemerintah Provinsi : Rekomendasi dalam rangka pengendalian fungsi ruang,
- Pemerintah Kabupaten/Kota: pelayanan langsung dan pembinaan, dan
- UPT : pelayanan teknis

Perlukan unit khusus pengelola konflik?

KELEMBAGAAN UNTUK DELIVERY SYSTEM DALAM PELAKSANAAN PROGRAM PEMBARUAN AGRARIA NASIONAL (PPAN):
Peran Departemen Pertanian

*Achmad Suryana dan Erizal Jamal**

Abstrak

Salah satu persoalan yang menyulitkan pelaksanaan pembaruan agraria di Indonesia adalah belum adanya suatu kesepahaman antara berbagai kalangan, terutama antara pihak pengambil kebijakan dan pihak LSM serta beberapa akademisi pada sudut lain, tentang pendekatan dan pola pelaksanaan pembaruan agraria itu sendiri. Melalui pelaksanaan simposium ini, kita mempunyai harapan besar untuk terjadinya dialog yang konstruktif bagi implementasi PPAN. Departemen Pertanian sebagai muara dari semua persoalan pembangunan pertanian dan petani di Indonesia, sangat berkepentingan untuk suksesnya pelaksanaan PPAN ini, karena pengalaman empiris menunjukkan terbatasnya alternatif upaya yang dapat dilakukan untuk perbaikan

*) Achmad Suryana, Kepala Badan Litbang Departemen Pertanian. Erizal Jamal, Peneliti Utama pada Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Departemen Pertanian, Bogor.

kehidupan petani karena sempitnya rata-rata penguasaan lahan di tingkat petani. Pelaksanaan PPAN perlu direncanakan secara cermat, sehingga dampak dari kegitan ini bisa optimal. Untuk itu beberapa hal berikut perlu mendapat perhatian kita bersama : (1) Kebijakan pendukung dalam upaya perbaikan distribusi dan struktur penguasaan tanah, (2) Perbaikan upah buruh tani (3) Upaya pengembangan kegiatan non-pertanian di pedesaan dan (4) Upaya memperkuat posisi rebut tawar petani.

Pendahuluan

Keinginan pemerintah untuk merealisasikan upaya perbaikan distribusi penguasaan dan pengusahaan lahan di tingkat petani, melalui pendistribusian 8,1 juta hektar lahan negara kepada petani berlahan sempit atau tuna kisma, patut disambut baik. Karena salah satu persoalan pelik kita selama ini adalah sempitnya rata-rata penguasaan lahan di tingkat petani, sehingga membatasi ruang gerak kita dalam upaya peningkatan taraf hidup petani. Kami dari Departemen Pertanian yang sehari-harinya selalu berhubungan dengan petani, menyadari betul bahwa upaya ini perlu direncanakan dengan seksama, sehingga upaya ini dapat menghasilkan efek pengganda yang tidak saja menguntungkan petani, tetapi juga dapat menggerakkan perekonomian desa lebih progresif lagi.

Secara umum permasalahan agraria di Indonesia dapat dikelompokkan kedalam empat bentuk, yaitu: pemilikan tanah yang sempit dan timpang, konflik pertanahan, inkosistensi hukum, serta kerusakan sumber daya alam. Kalau kita runut ke belakang, pangkal dari persoalan ini sebagian besar merupakan warisan kolonial. Persoalan dimulai dengan adanya keterlibatan swasta besar dalam pemanfaatan lahan di Indonesia dari lahirnya Undang-

Undang Agraria 1870 *(Agrarische Wet).* Semangat dari undang-undang ini adalah memberikan berbagai kemudahan kepada pihak swasta kolonial menanamkan modalnya terutama dalam bidang perkebunan. Upaya ini tidak diimbangi oleh pemberian kesempatan yang memadai kepada pihak pribumi, sehingga ketimpangan pemilikan lahan berawal dari sini.

Sementara itu permasalahan yang terkait dengan aspek hukum, lebih disebabkan peraturan perundangan yang berlaku kadangkala bersifat paradoksal dan dualistik. Sebagai contoh, berbagai peraturan perundangan yang terkait dengan upaya menahan laju alih fungsi lahan pertanian subur, terlihat adanya kepentingan yang bertolak belakang dari pemerintah sendiri. Disatu sisi hendak melindungi lahan sawah dari alih fungsi, pada sisi lain pemerintah juga mendorong pertumbuhan industri yang juga membutuhkan lahan sebagai basisnya. Kondisi semacam inilah yang menyebabkan timbulnya berbagai konflik dalam hal pertanahan.

Berdasarkan gambaran di atas, diperlukan perspektif yang jauh ke depan dalam pengaturan distribusi lahan dalam program PPAN. Selain perlunya upaya preventif dalam mencegah konflik, perlu pemikiran yang komprehensif berkaitan dengan masalah fragmentasi lahan, skala ekonomi terhadap pengembangan usaha dalam satu kawasan, serta sistem kelembagaan yang menjamin pemanfaatan lahan yang akan didistribusikan secara lebih baik lagi. Tulisan ini akan lebih terfokus pada saran-saran konstruktif dalam delivery sistem dalam pelaksanaan PPAN, tulisan ini akan diawali dari pengalaman Departemen Pertanian dengan program sejenis dan dilanjutkan dengan beberapa saran praktis yang terkait dengan peran Departemen Pertanian.

Departemen Pertanian dan Program Pembangunan Pedesaan

Pembangunan pertanian dan pedesaan di Indonesia diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mengurangi jumlah rumah tangga miskin. Persoalan pokok yang dihadapi selama ini adalah, terpecahnya pelaksanaan pembangunan yang ada atas berbagai sektor. Dalam banyak kasus, pada sektor yang mendasarkan kegiatannya pada lahan, sering terjadi tumpang tindih klaim dan perbenturan kepentingan. Akibatnya pembangunan pedesaan belum dapat dilaksanakan secara maksimal. Sehingga prevalensi kemiskinan di pedesaan masih merupakan fenomena umum yang dapat ditemui pada banyak lokasi.

Persoalan lain yang terkait dengan pembangunan pedesaan adalah rendahnya produktivitas pertanian dibandingkan sektor lain. Bila dilihat dari nilai Produk Domestik Bruto (PDB) per tenaga kerja, berdasarkan harga konstan 1993, pendapatan tenaga kerja pertanian hanya sekitar 0,23-0,26 dari tingkat pendapatan tenaga kerja non-pertanian. Hal ini tidak saja berkaitan dengan rendahnya akses petani terhadap berbagai sumber permodalan tetapi juga pencerminan dari rendahnya rata-rata luas lahan yang dikuasai petani (Tabel 1).

Tabel 1. Tingkat pendapatan tenaga Kerja pertanian dan nonpertanian 1993–2003(Rp/th harga konstan 1993)

Periode/Tahun	Pertanian	Non Pertanian	Rasio Pertanian/Non Pertanian
1993-1997	1.656.886	7.054.242	0,23
1998-1999	1.653.568	6.356.905	0,26
2000-2003	1.673.812	6.955.986	0,24
2000	1.627.685	6.708.731	0,24
2001	1.682.225	6.753.018	0,25
2002	1.690.718	7.021.665	0,24
2003	1.694.619	7.340.531	0,23

Di sektor pertanian sendiri pembangunan selama ini lebih banyak terfokus pada upaya pemenuhan kebutuhan pangan secara nasional, dan dalam beberapa kasus upaya ini belum sepenuhnya sejalan dengan upaya peningkatan pendapatan petani. Untuk usahatani padi misalnya, dari sisi petani yang melaksanakan program peningkatan produksi padi, karena berbagai input yang digunakan harus di beli sementara kemampuan permodalan mereka sangat lemah, menyebabkan paket program dalam upaya peningkatan produksi lebih banyak menguntungkan dan dimanfaatkan petani kaya. Akumulasi peningkatan hasil dari program intensifikasi telah menumbuhkan petani-petani kaya baru dipedesaan yang sangat intensif dalam upaya perluasan lahan yang dikuasainya. Kondisi ini jelas mempersulit petani gurem (penguasaan lahan kurang dari 0,5 hektar), alternatif bagi mereka hanyalah menggarap lahan mereka dengan input apa adanya atau menjual lahannya pada petani kaya.

Selama tahun 1973-1993 jumlah petani kaya relatif

tetap sekitar 11,5-11,9 persen dari total rumah tangga petani, namun persentase total areal yang mereka kuasai meningkat dari 47,1 persen menjadi 50,2 persen. Ini berarti terjadi peningkatan rata-rata luas areal yang dikuasai petani kaya di pedesaan. Rata-rata luas pemilikan petani yang berada pada selang pemilikan 2,00 – 4,99 hektar, meningkat dari rata-rata 2,78 hektar menjadi 3,23 hektar, demikian juga untuk golongan petani dengan pemilikan lebih dari 5,0 hektar, rata-rata pemilikan meningkat dari 8,11 hektar menjadi 11,90 hektar (Tabel 2).

Tabel 2. Distribusi Usaha Tani Di Indonesia (1983-1993)

No.	Kelompok Luas Usaha Tani (ha)	Distribusi Usaha Tani			
		1983		1993	
		% Usaha Tani	Luas Rata-Rata (ha)	% Usaha Tani	Luas Rata-Rata (ha)
1.	< 0,5	40,8	0,26	48,5	0,17
2.	0,5 – 1,99	44,9	0,94	39,6	0,90
3.	2,0 – 4,99	11,9	2,72	10,6	3,23
4.	> 5	2,4	8,11	1,3	11,9
➢ Jumlah Usaha Tani (juta)		15,9		17,9	
➢ Jumlah Areal (juta ha)		16,7		15,4	
➢ Rata-Rata Luas Usaha Tani (ha)		1,05		0,74	

Sumber : Sensus Pertanian Indonesia 1985 dan 1995.

Hal lain yang sejalan dengan fenomena di atas, salah satu diantaranya dari hasil analisis data Panel Petani Nasional (PATANAS) yang dilakukan Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Balitbang Deptan menunjukkan bahwa sekitar 51 persen dari pendapatan rumah tangga adalah berasal dari pertanian (Di Jawa 33 persen, di Luar Jawa 61 persen). Pertanian semakin penting peranannya

sebagai gantungan nafkah utama rumah tangga pada kelas-kelas pendapatan rendah. Jika rumah tangga dipilah menjadi 3 golongan: (1) 40 persen rumah tangga berpendapatan terendah, (2) 40 persen rumah tangga berpendapatan menengah, dan (3) 20 persen rumah tangga berpendapatan tertinggi maka dapat disimak bahwa proporsi pendapatan dari pertanian untuk masing-masing kelas itu adalah 62, 52, dan 45 persen. Kecenderungan seperti itu konsisten baik di Jawa maupun pedesaan Luar Jawa.

Berkaitan dengan kondisi di atas dan sejalan dengan semangat untuk merevitalisasi kembali pembangunan pertanian, maka Departemen Pertanian pada tahun 2005-2009 mencanangkan tiga program utama, yaitu : (1) Program Peningkatan Ketahanan Pangan, (2) Program Pengembangan Agribisnis; dan (3) Program Peningkatan Kesejahteraan Petani.

Program peningkatan ketahanan pangan diarahkan untuk memberikan fasilitasi bagi terjaminnya masyarakat memperoleh pangan yang cukup setiap saat, sehat dan halal. Adapun sasaran yang ingin dicapai adalah: (1) dicapainya ketersediaan pangan tingkat nasional, regional dan rumah tangga yang cukup, aman dan halal, (2) meningkatnya keragaman produksi dan konsumsi pangan masyarakat, dan (3) meningkatnya kemampuan masyarakat dalam mengatasi masalah kerawanan pangan. Rencana tindak program peningkatan ketahanan pangan yang utama antara lain: (1) Intensifikasi dan ekstensifikasi produksi komoditas pangan pokok, (2) Pengembangan sumber pangan alternatif lokal, (3) Pengembangan pola konsumsi pangan lokal non-beras, (4) Fasilitasi subsidi input produksi, (5) Perumusan dan

penetapan kebijakan harga pangan, (6) Pengelolaan tata niaga pangan, (7) Penyusunan dan penerapan standar kualitas dan keamanan pangan, dan (8) Pengembangan sistem kewaspadaan pangan dan gizi.

Program Pengembangan Agribisnis diarahkan untuk memfasilitasi kegiatan yang berorientasi memperluas cakupan kegiatan ekonomi produktif petani serta peningkatan efisiensi dan dayasaing. Perluasan kegiatan ekonomi yang memungkinkan dilakukan adalah: (1) peningkatan nilai tambah melalui pengolahan dan perbaikan kualitas; dan (2) mendorong kegiatan usahatani secara terpadu mencakup beberapa komoditas (sistem integrasi tanaman-ternak atau sistem integrasi tanaman-ternak-ikan). Adapun sasaran dari program ini adalah: (1) berkembangnya usaha di sektor hulu, usahatani (on-farm), hilir (agroindustri) dan usaha jasa penunjang; (2) meningkatnya pertumbuhan PDB sektor pertanian; dan (3) meningkatnya ekspor produk pertanian segar dan olahan. Selanjutnya rencana tindak program pengembangan agribisnis yang utama antara lain: (1) Pengembangan sentra produksi komoditas unggulan, (2) Penyuluhan, pendampingan, pendidikan dan pelatihan kewirausahaan, (3) Pengembangan varietas/jenis ternak unggul, (4) Pengembangan teknologi mekanisasi pertanian untuk peningkatan produktivitas dan efisiensi, serta pemanfaatan sumberdaya energi terbarukan, (5) Pemanfaatan bioteknologi untuk perbaikan tanaman dan ternak, (6) Penerapan teknologi pasca panen, (7) Pengembangan agroindustri di kawasan sentra produksi, dan (8) Penyesuaian kebijakan tarif impor dan subsidi ekspor.

Program peningkatan kesejahteraan petani

diarahkan untuk memfasilitasi peningkatan pendapatan petani melalui pemberdayaan, peningkatan akses terhadap sumberdaya usaha pertanian, pengembangan kelembagaan, dan perlindungan terhadap petani. Sedangkan sasaran yang ingin dicapai adalah: (1) meningkatnya kapasitas dan posisi tawar petani, (2) semakin kokohnya kelembagaan petani, (3) meningkatnya akses petani terhadap sumberdaya produktif; dan (4) meningkatnya pendapatan petani.

Rencana tindak program peningkatan kesejahteraan petani yang utama antara lain: (1) Penguatan kelembagaan penyuluhan dan pertanian lain di perdesaan, (2) Pengembangan diversifikasi usaha rumahtangga berbasis pertanian, (3) Advokasi penataan hak pemilikan, sertifikasi dan pencegahan konversi lahan, (4) Perumusan kebijakan penataan, pemanfaatan dan pajak progresif lahan, (5) Pemberian insentif usaha dan promosi investasi, (6) Fasilitasi investasi dan kemitraan usaha, (7) peningkatan infrastruktur perdesaan, dan (8) Pengembangan model kelembagaan usahatani berbasis inovasi pertanian.

Langkah-Langkah yang Dapat Dilakukan Departemen Pertanian

Dalam upaya mendukung pelaksanaan PPAN, Departemen Pertanian, melalui berbagai kelembagaan yang ada dapat membantu dalam percepatan pelaksanaannya dan sinkronisasi program lintas sektor. Namun sebelum itu perlu identifikasi secara tepat berbagai persoalan yang ada dalam pelaksanaan PPAN, serta berbagai atribut yang perlu mendapat perhatian dalam pelaksanaannya kelak.

Dari sudut pandang sosial ekonomi, masalah perta-

nahan di Indonesia pada saat ini dan di masa mendatang masih akan berkutat dengan implikasi dari faktor-faktor berikut:

1. Disparitas pembangunan antar sektor yang kurang serasi
2. Disparitas pembangunan antar wilayah yang cukup besar
3. Sistem administrasi pertanahan dan penegakan hukum yang belum memadai
4. Implementasi Undang-Undang Penataan Ruang masih lemah
5. Penguasaan tanah tidak kondusif untuk pengembangan pertanian yang kompatibel dengan tuntutan peningkatan keunggulan kompetitif produk. Rata-rata penguasaan tanah terlalu kecil dan terus menyusut seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk dan terus berlangsungnya pemecahan lahan melalui pewarisan.
6. Persaingan antar sektor, antar golongan masyarakat ataupun antar individu untuk memperoleh lahan semakin tajam. Peningkatan kebutuhan tanah untuk pengembangan prasarana perhubungan, industri, jasa, dan pemukiman serta untuk pertanian.

Karenanya upaya pemerintah untuk memperbaiki distribusi penguasaan lahan di tingkat petani, melalui pemanfaatan lahan-lahan negara, patut disambut baik. Namun harus mendapat perhatian dari semua pihak terkait, bahwa upaya ini harus mempertimbangkan beberapa faktor strategis berikut:

1. **Perangkat pendukung perbaikan distribusi dan struktur penguasaan tanah**.

Secara teoritis, redistribusi tanah (*land reform*) adalah jawaban paling tajam yang dapat diajukan dalam uapay perbaikan distribusi tanah ditingkat petani. Akan tetapi, perumusan maupun implementasi kebijakan mengenai substansi ini memang membutuhkan suatu keputusan politik yang berani. Dalam konteks demikian itu, pembaruan agraria merupakan pendekatan yang secara teoritis maupun empiris layak ditempuh. Dalam pembaruan agraria, perbaikan distribusi penguasaan tanah ditempuh melalui dua jalur: (i) distribusi pemilikan, dan (ii) distribusi penggarapan.

Sebelum sampai pada keputusan tersebut, langkah pertama yang harus dibenahi adalah sistem dokumentasi dan administrasi pertanahan. Penegakan hukum di bidang pertanahan sebagaimana tertuang dalam UUPA harus dilakukan secara konsisten dan konsekuen.

Simultan dengan itu, perlu dipikirkan pula kebijakan-kebijakan yang ditujukan untuk mencegah fragmentasi tanah lebih lanjut. Pola pewarisan barangkali perlu dikaji. Sistem transaksi tanah antara satu pihak dengan pihak lain harus dibatasi apabila kecenderungannya adalah untuk memperlakukan tanah sebagai komoditas. Pemanfaatan ruang harus efisien. Konversi lahan pertanian ke non pertanian harus dikendalikan sampai pada tingkat paling rendah, karena bukan hanya luasan lahan pertanian menjadi semakin sempit tetapi lahan-lahan disekitarnya pada umumnya menjadi tidak kondusif lagi untuk kegiatan pertanian.

Pada saat yang sama, perbaikan persebaran penduduk harus terus diupayakan, baik secara langsung maupun

tidak langsung. Terkait dengan konteks ini, dalam implementasi undang-undang perluasan otonomi daerah diperlukan berbagai pendekatan yang dapat mengeliminasi/ meminimalkan konflik-konflik pendatang dengan penduduk setempat.

2. **Perbaikan upah buruh tani.**

   Sulit untuk membayangkan rumah tangga pedesaan dapat memenuhi kebutuhan hidupnya apabila sumber pendapatan utamanya harus tergantung pada kegiatan buruh tani semata. Permintaan tenaga kerja di pertanian adalah berfluktuasi dan musiman (*seasonal*). Sementara itu, jumlah permintaan tenaga kerja per unit luasan usahatani semakin menurun pula.

   Perbaikan upah buruh tani harus dilakukan secara tidak langsung melalui peningkatan intensitas pengusahaan garapan usahatani maupun melalui penciptaan kesempatan kerja non pertanian yang dapat menyerap tenaga kerja lebih banyak. Secara teoritis sulit untuk melakukan intervensi formal dalam perbaikan upah buruh tani karena posisi petani maupun buruh tani dilematis. Hal ini disebabkan sebagian besar buruh tani adalah juga petani, demikian pula sebaliknya. Akibatnya seorang petani di satu sisi berdiri sebagai pihak pemasok tenaga kerja (sisi penawaran), di bagian lain ketika berurusan dengan usahatani garapannya mereka berdiri di sisi permintaan.

   Tidak ada suatu kebijaksanaan yang dapat menjawab banyak masalah, dan tak ada suatu masalah yang pemecahannya hanya membutuhkan satu pendekatan. Dengan kata lain masih banyak aspek-aspek relevan

yang sinergis dengan upaya-upaya tersebut di atas yang harus ditempuh. Kebijaksanaan-kebijaksanaan di bidang harga (masukan maupun keluaran), subsidi di bidang sarana/prasarana pertanian, dan kebijakan yang ditujukan untuk pemberdayaan kelembagaan-kelembagaan lokal/tradisional yang berkenaan dengan redistribusi pendapatan masyarakat adalah beberapa contoh yang dimaksud.

3. **Upaya Pengembangan Kegiatan non-pertanian di Pedesaan**

   Selain hal atas, permasalahan lain yang menghambat pelaksanaan pembaruan agraria di Indonesia adalah kurangnya perhatian terhadap *syarat keharusan* bagi terlaksananya pembaruan agraria, yaitu tersedia dan berkembangnya kegiatan non-pertanian di wilayah pedesaan. Berbagai kalangan, terutama pihak LSM dan beberapa akademisi lebih menekankan prasyarat politis yang dapat dikategorikan sebagai *syarat kecukupan* bagi pelaksanaan pembaruan agraria, dengan melihat dan menyoroti kemauan politik dari pemerintah, data yang akurat, organisasi tani yang kuat, elit politik dan bisnis yang terpisah dan dukungan dari angkatan bersenjata dan kepolisian (KPA dan Wiradi *dalam berbagai tulisannya*).

   Padahal Hayami dan Kikuchi dalam bukunya *Asian village economy at the crossroads (1981)* secara gamblang menguraikan bahwa berkembangnya kegiatan non-pertanian di pedesaan, merupakan kunci keberhasilan Jepang dan Taiwan dalam memperbaiki struktur penguasaan lahan di tingkat petaninya. Dengan berkembang-

nya kegitan non-pertanian di wilayah pedesaan di kedua negara tersebut, kelebihan tenaga kerja di pertanian akibat restrukturisasi penguasaan lahan yang ada, dapat diserap oleh sektor non-pertanian.

Logikanya, bagaiman mungkin dapat dilakukan perbaikan terhadap struktur penguasaan lahan ada, bila petani yang terpaksa tersingkir akibat dari upaya ini, tidak mempunyai alternatif lapangan pekerjaan yang memadai bagi hidupnya. Sementara itu upaya perbaikan distribusi penguasaan lahan dengan membagikan lahan negara, perlu dibarengi dengan pengembangan usaha yang dapat mengurangi tekanan terhadap lahan yang ada. Pengalam sebelumnya menunjukkan bahwa tanpa upaya ini, petani yang menerima lahan dalam kurun waktu tertentu akan kembali menjadi gurem, karena keturunan mereka tidak punya alternatif usaha lain yang tidak terkait dengan lahan yang dimilikinya.

4. **Penguatan Posisi Rebut Tawar Petani**

   Salah satu titik lemah sistem pertanian kita, yang perlu segera kita carikan jalan pemecahannya, adalah absennnya organisasi ekonomi petani yang kokoh sebagai salah satu ciri pertanian modern. Petani cenderung berusaha sendiri-sendiri, sangat tergantung kepada bantuan pemerintah dan pelaku usaha lainnya seperti : pabrikan, pedagang dan pemilik modal. Pertanian individual seperti ini tentu saja menjadi tidak efisien karena harus mendatangkan input dalam volume kecil, serta juga mengalami masalah dalam peningkatan produktivitas dan mutu hasil, pemasaran, akses ke teknologi dan permodalan.

Berbeda dengan petani di negara-negara maju yang memperoleh dukungan domestik (domestic support) yang memadai, petani Indonesia sangat minin dukungan domestik. Bahkan harus selalu menerima beban ketidakeffisienan sektor lainnnya. Naiknya harga input dan dibatasinya kenaikan harga komoditas pangan tanpa dukungan domestik yang memadai, misalnya, merupakan jawaban mengapa petani kita tidak kunjung sejahtera dan pertanian primer menjadi kurang menarik bagi generasi muda. Bunga bank yang relatif mahal dibandingkan dengan negara-negara lain, serta persyaratan perbankan yang sulit dipenuhi petani, mengakibatkan petani harus tergantung kepada pemilik modal swasta yang menyediakan bunga atau bagi hasil yang kurang menguntungkan petani.

Di era otonomi daerah, perhatian pemerintah daerah terhadap pertanian secara umum dapat dikatakan semakin menurun. Maraknya alih fungsi lahan pertanian subur di berbagai lokasi merupakan salah satu bukti dari sinyalemen di atas. Selain itu penyuluh pertanian yang sudah menunjukkan peran nyata dalam pencapaian swasembada pangan, kurang mendapat perhatian yang memadai. Sementara itu pungutan dan retribusi terhadap usaha pertanian, dengan alasan pendapatan asli daerah (PAD) semakin menurunkan daya saing komoditi kita.

Dalam masalah harga, petani belum sepenuhnya bisa menikmati harga yang baik karena tingginya fluktuasi harga antar musim panen dan panceklik. Selain itu minimnya fasilitas, pengetahuan serta bimbingan dalam

pasca panen juga berpengaruh terhadap rendahnya harga yang diterima petani. Demikian juga dalam hal akses terhadap sarana produksi, petani sulit untuk mendapat sarana produksi yang murah dan tepat waktu yang antara lain disebabkan oleh buruknya berbagai infrastruktur pendukung, terutama jalan.

Satu catatan penting yang perlu dikemukakan disini adalah belum terbentuknya suatu sistem perencanaan pembangunan pertanian yang berjenjang dengan baik, dari tingkat desa sampai tingkat pusat. Masih jarang kita temui wilayah kabupaten, apalagi kecamatan atau desa, yang memiliki cetak biru (*master plan*) pembangunan pertanian dan tahapan-tahapan pencapaiannya (*road map*). Proposal-proposal pembangunan pertanian seringkali dibuat parsial dan tidak jelas kemana arahnya. Berbeda dengan Thailand misalnya, yang telah berhasil mengembangkan OTOP (one tamboun one product atau satu desa satu produk), kabupaten-kabupaten di Indonesia pada umumnya belum memiliki fokus penanganan komoditas, sehingga wajah pembangunan pertanian kita belum tertata dengan baik. Kondisi ini menyebabkan sulitnya mengumpulkan satu produk pertanian yang bermutu, karena areal pengembangannya tersebar/terpencar yang membuat mahal biaya pengumpulan dan sulitnya melakukan bimbingan dan pengawalan.

Pada tataran praktis yang dapat dilakukan Departemen Pertanian adalah :

(1) Dalam konteks pengkajian ulang peraturan dan

perundang-undangan, Departemen Pertanian dapat mengkaji ulang seluruh produk hukum yang dikeluarkan Departemen Pertanian sendiri, untuk kemudian disinkronkan dengan UUPA, Tap MPR, dan produk hukum dari departemen lain. Beberapa produk hukum perlu diperkuat posisinya misalnya perlindungan lahan pertanian dari konversi melalui RUU Lahan Pertanian Abadi yang saat ini sedang disusun, perbaikan sistem bagi hasil, dan peningkatan akses petani terhadap sumber daya air.

(2) Untuk penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan, perlu dilakukan rekapitulasi secara menyuluruh konfigurasi penguasaan lahan yang terjadi antara pemerintah, rakyat, dan swasta. Di sisi lain, dalam konteks aspek non-landreform Departemen Pertanian dapat menyampaikan peta kebutuhan tanah pertanian berdasarkan kebutuhan ketahanan pangan nasional.

(3) Pendataan pertanahan yang terpenting bagi sektor pertanian adalah data potensi tanah di Indonesia dengan mempertimbangkan kesesuaian agroekosistem serta pertimbangan konservasi.

(4) Dalam konteks penyelesaian konflik pertanahan, Departemen Pertanian akan pro-aktif memberikan data dan bantuan teknis dalam penyelesasian konflik penguasaan antara petani dengan swasta besar, tanah pertanian, dan tanah negara lain.

(5) Departemen Pertanian juga akan memperkuat organisasi petani, dalam konteks sebagai organisasi produksi

ekonomi maupun politik.

(6) Dari sisi pembiayaan, Departemen Pertanian dapat mengusulkan pembiayaan yang dibutuhkan, khususnya untuk seluruh peran yang harus dijalankan untuk mengimplementasikan reforma agraria.

Kelembagaan Pemerintah daerah

Sejalan dengan semangat otonomi daerah, Departemen Pertanian menyadari bahwa pembagian kewenangan dan peran instansi pusat dan daerah perlu diperhatikan. Berdasarkan UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya pasal 11 ayat 1 dan 2, disebutkan bahwa tugas pertanahan merupakan bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan kota. Aturan ini merupakan implementasi dari Pasal 2 UUPA No. 5 tahun 1960 yaitu "hak menguasai dari negara pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat".

Meskipun pemerintah daerah bersama-sama dengan masyarakatnya telah memiliki legalitas yang cukup untuk melakukan reforma agraria di wilayah mereka, namun berbagai permasalahan kendala sosial, politik, dan ekonomi masih menjadi kendala yang nyata. Stigma politik yang negatif terhadap konsep reforma agraria pada masa lalu, khususnya pada pelaksanaan landreform di zaman Orde Lama, menyebabkan permasalahan ini belum menjadi topik yang populer baik pada tingkat birokrasi maupun masyarakat. Namun, sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Tap MPR no. IX tahun 2001 tersebut, maka reforma agraria sudah harus menjadi tugas birokrasi lokal, dan sekaligus

semua pemangku kepentingan yang terkait.

Dalam upaya memposisikan peran pusat dan daerah ini, sebaiknya pemerintah pusat lebih memfokuskan kepada kebijakan tentang Hukum Tanah Nasional, pemerintahan propinsi pada kewenangan yang bersifat lintas kabupaten, sedangkan pemerintahan kabupaten/kota akan menitikberatkan kepada pelayanan di bidang agrarianya. Urusan pertanahan tidak harus seluruhnya berada di pemerintahan kabupaten/kota. Wewenang yang berada di kabupaten/kota mengenai pertanahan sebatas yang bersifat lokalitas, terutama dalam penetapan *spatial planning*, izin lokasi, dan izin prinsip.

Penutup

Secara teknis Departemen Pertanian sudah siap dengan berbagai kelembagaan yang ada atau bentukan baru untuk menyukseskan implementasi PPAN. Namun perlu disadari bersama, bahwa yang terpenting dari semua itu adalah adanya konsistensi perhatian yang seimbang semua pemangku kepentingan yang ada, dan terus terbinanya dialog yang konstruktif bagi terlaksananya PPAN. Pelaksanaan uji coba PPAN tahun depan diharapkan dapat makin memperkaya pemahaman kita bersama terhadap berbagai permasalahan dalam implementasi PPAN, dan semua pentahapan yang direncanakan dapat dilaksanakan secara baik, sehingga upaya ini benar-benar dapat dijadikan sebagai titik awal dalam memperbaiki penguasaan lahan di tingkat petani.

Daftar Pustaka

Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan, Deputi Otonomi daerah dan Pengembangan Regional, Bappenas. Jakarta, 12 September 2002.

Fauzi, Noer. 2002. Land reform sebagai Variabel Sosial: Perkiraan tentang Rintangan Politik dan Finansial Pelaksanaan Land Reform. Seminar "mengkaji Kembali Land Reform d Indonesia. BPN, Land Law Initiative (LLI) dan Rural Development Institute (RDI), Jakarta 8 Mei 2002.

Jamal, Erizal; Tri Pranadji; Aten M. Hurun; Adi Setyanto; Roosgandha E. Manurung; dan Yusuf Nopirin. 2001. Struktur dan dinamika penguasaan lahan pada komunitas lokal. Laporan Penelitian PSE no. 526, Bogor.

Harsono, Boedi. 2002. Menuju penyempurnaan hukum tanah nasiona dalam hubungannya dengan Tap MPR RI Nomor IX tahun 2001, makalah pad seminar nasional pertanahan 2002 "pembaruan agraria". STPN Yogyakarta, tanggal 16 Juli 2002.

Husodo, SY. Penataan Keagrariaan dan Pertanahan Wujud Kesinambungan Pertanian. Dalam: Endang Suhendar dkk. (eds) 2002. Menuju Keadilan Agraria: 70 Tahun Gunawan Wiradi. Yayasan AKATIGA, Bandung.

Hussein, Benyamin. 2002. Kelembagaan Pertanahan dalam Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah. Diskusi Pengembangan Kebijakan Pertanahan dalam Era Desentralisasi dan Peningkatan Pelayanan Pertanahan Kepada Masyarakat. Direktorat Tata Ruang

dan Pertanahan, Deputi Otonomi daerah dan Pengembangan Regional, Bappenas. Jakarta, 12 September 2002.

Mubyarto. 2002. Reforma Agraria Menuju Pertanan Berkelanjutan. Diskusi Panel "Pembaruan Agraria" di Hotel Salak Bogor, 11 September 2002, Departemen Peratnain.

Nasikun. 2002. Pembaruan Agraria: Perjalanan yang Tidak Boleh Berakhir. Dalam Endang Suhendar dkk. (eds) 2002. Menuju Keadilan Agraria: 70 Tahun Gunawan Wiradi. Yayasan AKATIGA, Bandung.

Simatupang, Pantjar. 2002. Reforma Agraria Menuju Pertanan Berkelanjutan: Komentar Terhadap Makalah Profesor Mubyarto. Diskusi Panel "Pembaruan Agraria" di Hotel Salak Bogor, 11 September 2002, Departemen Peratanin.***

Sitorus, Oloan. 2002. Pembagian Kewenangan usat, Propinsi, dan Daerah di Bidang Pertanahan. Diskusi Pengembangan Kebijakan Pertanahan dalam Era Desentralisasi dan Peningkatan Pelayanan Pertanahan Kepada Masyarakat.

Sumaryanto; Syahyuti, Saptana, Bambang Irawan, dan Aten M. Hurun. 2002. Kajian pembaruan agraria dalam mendukung pengembangan usaha dan sistem agribisnis. Laporan Penelitian PSE no. 561, Bogor.

KELEMBAGAAN UNTUK DELIVERY SYSTEM DALAM PELAKSANAAN PPAN: Peran Departemen Pertanian

Oleh:
Achmad Suryana dan Erizal Jamal
Badan Litbang Departemen Pertanian

SIMPOSIUM PEMBARUAN AGRARIA
JAKARTA 12 DESEMBER 2006

PENDAHULUAN

- Upaya perbaikan distribusi penguasaan dan pengusahaan lahan di tingkat petani, patut disambut baik.
- sempitnya rata-rata penguasaan lahan di tingkat petani➔membatasi ruang gerak kita dalam upaya peningkatan taraf hidup petani.

2

PENDAHULUAN

- Upaya ini perlu direncanakan dengan seksama➔agar menghasilkan efek pengganda menguntungkan petani, dan juga menggerakkan perekonomian desa lebih progresif lagi.

3

PENDAHULUAN

- Diperlukan perspektif yang jauh ke depan dalam pengaturan distribusi lahan dalam program PPAN➔ Berkaitan dengan fragmentasi lahan, skala ekonomi, sistem kelembagaan yang menjamin pemanfaatan lahan yang akan didistribusikan secara lebih baik.

4

Departemen Pertanian dan Program Pembangunan Pedesaan

- Pembangunan pertanian dan pedesaan di Indonesia ➔ meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mengurangi RT Miskin
- Terpecahnya pelaksanaan pembangunan yang ada atas berbagai sektor.

5

Departemen Pertanian dan Program Pembangunan Pedesaan

- Persoalan lain : rendahnya produktivitas pertanian dibandingkan sektor lain
- Upaya peningkatan produksi ➔ belum sejalan dengan upaya peningkatan pendapatan petani

6

Departemen Pertanian dan Program Pembangunan Pedesaan

- Akumulasi peningkatan hasil dari program intensifikasi ➔ menumbuhkan petani kaya baru dipedesaan.
- Alternatif petani gurem➔ menggarap lahan mereka dengan input apa adanya atau menjual lahannya pada petani kaya.

7

Departemen Pertanian dan Program Pembangunan Pedesaan

- Menjawab tantangan di atas Departemen Pertanian mencanangkan pogram pembangunan pertanian periode 2005-2009 yaitu:

(1) *Program Peningkatan Ketahanan Pangan,*

(2) Program Pengembangan Agribisnis; dan

(3) Program Peningkatan Kesejahteraan Petani.

8

Masalah pertanahan di Indonesia pada saat ini dan di masa mendatang

- Disparitas pembangunan antar sektor yang kurang serasi
- Disparitas pembangunan antar wilayah yang cukup besar
- Sistem administrasi pertanahan dan penegakan hukum yang belum memadai

9

Masalah pertanahan di Indonesia pada saat ini dan di masa mendatang

- Penguasaan tanah tidak kondusif untuk pengembangan pertanian
- Persaingan antar sektor, antar golongan masyarakat ataupun antar individu untuk memperoleh lahan semakin tajam.

10

Upaya Perbaikan Pertimbangkan beberapa faktor strategis

1. Perbaikan distribusi dan struktur penguasaan tanah.
2. Perbaikan upah buruh tani.
3. Upaya Pengembangan Kegiatan non-pertanian di Pedesaan
4. Penguatan Posisi Rebut Tawar Petani (kelompok Tani)

11

Hal-hal yang perlu mendapat perhaian

- Perlu dilakukan rekapitulasi secara menyuluruh konfigurasi penguasaan lahan yang terjadi antara pemerintah, rakyat, dan swasta.
- Pendataan potensi pertanahan dengan mempertimbangkan kesesuaian agroekosistem dan pertimbangan konservasi

12

Kelembagaan untuk Delivery Sistem

- Undang-Undang dan Peraturan
- Petani Penerima
- Departemen Pertanian beserta jajarannya

13

Undang-Undang dan Peraturan

- Undang-Undang Perkebunan, Undang-Undang Budidaya Pertanian,Undang-Undang Lahan Pertanian Abad i (dalam proses), Undang-Undang Penyuluhan.
- Persoalannya pada Implementasi dan Tindak lanjut.
- Kita Perlukan : Kesepakatan Nasional ➔Pertanian mau kemana? (Proyeksi tahun 2010,2025)

14

Undang-Undang dan Peraturan

- Otonomi daerah ➔ Perhatian Terhadap Pertanian Rendah (Alokasi Anggaran < 8%).
- Perhatian Kepala Daerah Thd Pertanian ➔ tidak sama
- Keberhasilan Pembangunan Pertanian➔ Tolak ukur Keberhasilan Daerah
- Alokasi Anggaran➔ Konversi lahan Pertanian Rendah

15

Petani Penerima

- Rata-rata Usia Petani di atas 48 Tahun,semakin langka Generasi Muda tertarik pada Pertanian
- 85% petani Jawa Barat menguasa lahan kurang dari 0,5 hektar (Petanian Pekerjaan sambilan)
- Kelompok tani Mati suri ➔Gapoktan
- Penyuluh Pertanian Terbatas dan banyak terlibat dalam pekerjaan administrasi

16

Departemen Pertanian danJajarannya

- Ditjen Pengelolaan Lahan dan Air ➔ Optimalisasi Pemanfaatan lahan (bukan penguasaan)
- Dinas di daerah➔ Dibawah Pemda, menyulitkan koordinasi, selain itu jumlahnya terbatas.
- Kepala Dinas Pertanian➔Bukan Jabatan karier lagi

17

Peran Deptan dalam PPAN

- Departemen Pertanian dapat mengkaji ulang seluruh produk hukum yang dikeluarkannya, untuk kemudian disinkronkan dengan UUPA, Tap MPR, dan produk hukum dari departemen lain.

18

Peran Deptan dalam PPAN

- Dalam konteks penyelesaian konflik pertanahan, Departemen Pertanian akan pro-aktif memberikan data dan bantuan teknis dalam penyelesasian konflik .
- Departemen Pertanian juga akan memperkuat organisasi petani .

19

REFORMASI AGRARIA: KONSOLIDASI DAN TRANSFORMASI EKONOMI PERDESAAN

Agus Pakpahan
Deputi Usaha Agroindustri, Kehutanan, Kertas, Percetakan dan Penerbitan
Kementrian Badan Usaha Milik Negara
Jakarta, 12 Desember 2006

Permasalahan

- Perbendaan cara pandang menghasilkan rumusan permasalahan yang berbeda-beda sehingga menyebabkan pilihan solusi yang juga berbeda-beda
- Apa yang "workable" di negara lain, belum tentu "workable" untuk Indonesia
  - Indonesia juga kondisi untuk masing-masing wilayahnya beraneka ragam sehingga memerlukan solusi yang tidak homogen
- Perlu menggunakan cara pandang yang "pas" untuk ruang dan waktu serta karakteristik yang sesuai dengan kondisi masing-masing permasalahan
- Misalnya: ruang dan waktu→ abad ke-21; kondisi Jawa dan Luar Jawa.

---

*) Agus Pakpahan,Deputi Usaha Agroindustri, Kehutanan, Kertas, Percetakan, dan Penerbitan Kemen BUMN.

Simplifikasi Permasalahan

- Jawa
  - Kepadatan penduduk per satuan wilayah yg sudah sangat tinggi
  - Pertumbuhan penduduk yang masih tinggi
  - Laju dan skala konversi lahan pertanian tinggi
  - Masih tergantung terhadap pertanian
  - Kerusakan lingkungan berhubungan erat dengan kependudukan
  - Pusat penghasil pangan nasional, khususnya padi dan palawija
  - Infrastruktur relatif sudah berkembang
  - Pengangguran besar proporsional terhadap jumlah penduduk
- Luar Jawa
  - Kepadatan penduduk per satuan wilayah rendah relatif thd Jawa
  - Pertumbuhan penduduk yang masih tinggi dengan distribusi tdk merata
  - Laju dan skala konversi lahan pertanian relatif rendah dan masih tergantung terhadap pertanian
  - Kerusakan lingkungan berhubungan erat dengan eksploitasi SDA
  - Pusat penghasil non-pangan nasional, seperti perkebunan dan kehutanan;
  - Infrastruktur relatif belum berkembang, khususnya KTI; indikator: jumlah kota terbatas
  - Pengangguran besar
  - Kesempatan investasi di bidang pertanian besar; didominasi investasi perkebunan; khususnya k. sawit.
  - Potensi perikanan besar, khususnya KTI

DUA SKEKARIO BESAR REFORMASI AGRARIA

- SKENARIO I
  - REDISTRIBUSI ASSET LAHAN UNTUK PETANI
    - LAND REFORM
  - PENYEDIAAN LAHAN BARU UNTUK PETANI
- SKENARIO II
  - TRANSFORMASI EKONOMI SEKALIGUS KONSOLIDASI PERTANIAN
  - PENINGKATAN SKALA USAHA PETANI SEBAGAI HASIL DARI TRANSFORMASI EKONOMI YANG MENGALIRKAN TENAGA KERJA KE SEKTOR NON PERTANIAN
  - REFORMASI AGRARIA MERUPAKAN PROSES YANG KOMPLEKS, YANG MENSINERGISKAN SEMUA ASPEK PEMBANGUNAN DENGAN SASARAN UTAMA TRANSFORMASI EKONOMI.

KERANGKA PEMIKIRAN

- CARA PANDANG I
  1. TANAH SEBAGAI SUMBER KESEJAHTERAAN
  2. PETANI SEBAGAI INDIVIDU
  3. PERTANIAN PRIMER BERDIRI SENDIRI DAN TERPISAH
  4. FOKUS PADA "FUNGSI PRODUKSI"
  5. ORGANISASI EKONOMI PETANI BERSIFAT ORGANISASI SOSIAL
  6. ORGANISASI EKONOMI TIDAK DAPAT ME-LEVERAGE KEKAYAAN LOKAL MENJADI MODAL USAHA
  7. INTERVENSI PEMERINTAH TIDAK MENGAKAR PADA BUDAYA MASYARAKAT
  8. INTEGRASI PETANI-DUNIA USAHA LEMAH
- CARA PANDANG II
  1. PENGETAHUAN, TEKNOLOGI, INFORMASI SEBAGAI SUMBER KEKAYAAN
  2. TRANSAKSI SEBAGAI MEKANISME UNTUK MENDAPATKAN PENDAPATAN
  3. ORGANISASI EKONOMI SEBAGAI MEDIA PERKUATAN TRANSAKSI DAN INVESTASI
  4. AKUMULASI KEKAYAAN SEBAGAI HASIL DARI AKUMULASI MODAL (EKONOMI, SOSIAL, SPIRITUAL)
  5. ORGANISASI EKONOMI SEBAGAI MEDIA TRANSFORMASI EKONOMI (LEVERAGING)
  6. KEKUATAN PETANI DICIRIKAN OLEH KEMAMPUAN ORGANISASI DALAM BUTIR 1-5

IMPLIKASI CARA PANDANG I

1. **PENGUASAAN TANAH MENJADI FOKUS UTAMA (BIAYA MENGUASAI TANAH)**
2. **MODEL PERTANIAN ATOMISTIK DALAM KONDISI PADAT PENDUDUK → PERTANIAN GUREM→ KEMISKINAN.**
3. **KARENA GUREM (SKALA KECIL) KEMAMPUAN MEMANFAATKAN POTENSI EKONOMI, IPTEK, DLL LEMAH.**
4. **MELIHA FOKUS SOLUSI PADA KOMODITAS DAN FAKTOR BIOFISIK**
5. **ENERGI SOSIAL, SPIRITUAL, DAN INTELEKTUAL PETANI TERCERAI BERAI**
6. DEKUMULASI MODAL, INVOLUSI, DAN PROSES ENTROPY PERTANIAN TERUS BERLANGSUNG
7. PERAN PEMERINTAH TERASA SANGAT DIPERLUKAN TETAPI SERING TIDAK EFEKTIF DAN TIDAK EFISIEN SERTA TIDAK BERKELANJUTAN
8. PERTANIAN DAN PARA PETANINYA MAKIN TERTINGGAL DAN MAKIN TIDAK BERDAYA

IMPLIKASI CARA PANDANG II

- FOKUS PADA KEMAMPUAN AKUMULASI MODAL SOSIAL, SPIRITUAL, INTELEKTUAL DALAM PENINGKATAN KAPABILITAS SECARA BERKELANJUTAN (KITA INGIN MENJADI APA DAN APA YANG BISA KITA KERJAKAN)
- ORGANISASI SEBAGAI ALAT DAN TUJUAN UNTUK MENINGKATKAN KAPABILITAS: INVESTASI, TRANSAKSI, KONSUMSI, DLL.)
- ENTITLEMENT/PROPERTY RIGHTS INDIVIDUAL UTAMANYA BUKAN TERHADAP TANAH TETAPI TERHADAP HASIL KERJA (PENDAPATAN, DLL)
- MASA DEPAN MENJADI TANGGUNG JAWAB BERSAMA TANPA MENGABAIKAN KEMAMPUAN SETIAP INDIVIDU
- KONSOLIDASI KEKUATAN & TRANSFORMASI EKONOMI TIDAK SEMATA-MATA BERGANTUNG PADA FAKTOR PEMERINTAH ATAU FAKTOR EKSTERNAL
- INVESTASI DALAM ORGANISASI EKONOMI PETANI MENJADI PRIORITAS PERTAMA

TAHAP I: IDENTIFIKASI DAN IMPLEMENTASI CARA PANDANG II

- ENTITLEMENT/PROPERTY RIGHTS/OWNERSHIP SEBAGAI ASAL MULA STRUKTUR & KULTUR EKONOMI MODERN
  - SUMBER KESEJAHTERAAN ADALAH ENTITLEMENT
  - PETANI ENTITLE TERHADAP OUTPUT EKONOMI BERBASIS PERTANIAN
  - MENYATU PADA DIRI INDIVIDU PETANI
  - PETANI ADALAH INDIVIDU YANG BEKERJA DAN MENGHASILKAN PRODUK PERTANIAN
  - PENDAPATAN DARI SELURUH PRODUK TURUNAN PETANI MENJADI SUMBER PENDAPATAN PETANI
  - ENTITLEMENT MENJADI ALAT PEMERSATU PETANI DALAM MEMBANGUN ORGANISASI EKONOMI PETANI
  - SAHAM (SHARE) PETANI INSTRUMEN UNTUK KONSOLIDASI DAN TRANSFORMASI EKONOMI PETANI SECARA KESELURUHAN.
  - STATUS PETANI BERUBAH DARI "LABOR" ATAU STAKE HOLDER MENJADI SHAREHOLDER

TAHAP I: LANJUTAN

- DARI MANA DATANGNYA SAHAM PETANI
  - PETANI TELAH MEMBERIKAN KONTRIBUSI BERUPA HASIL PRODUK PRIMER, MISAL: GABAH
  - KEMAMPUAN PETANI MENGHASILKAN GABAH ADALAH MODAL UTAMA DALAM KETAHANAN PANGAN
  - TIDAK SEMUA HAL YANG TERKANDUNG DALAM GABAH NILAINYA SUDAH TERCAKUP DALAM HARGA GABAH. APALAGI PASAR GABAH TIDAK SEMPURNA.
  - NILAI TOTAL GABAH = HARGA PASAR (X)+ NILAI INSTRINSIK (Y)+ NILAI EKSISTENSI (Z). Y & Z DINIKMATI MASYARAKAT TETAPI TIDAK DINIKMATI PETANI
  - PEMERINTAH SEBAGAI INSTRUMEN NEGARA PERLU MEMBERIKAN KOMPENSASI KEPADA PETANI UNTUK Y DAN Z

TAHAP I: LANJUTAN

- DALAM BENTUK APA KOMPENSASI NILAI Y+ZDIBERIKAN PEMERINTAH?
  - SAHAM ATAU BENTUK LAIN YANG BISA MELEVERAGE KEKUATAN PETANI (MIRIP UNEMPLOYMENT COMPENSATION DI NEGARA MAJU)
  - FASILITASI PEMBENTUKAN ORGANISASI EKONOMI PETANI (BADAN USAHA MILIK PETANI) DAN DUKUNGAN MANAGERIAL SERTA KEBIJAKAN PERLINDUNGAN PETANI

TAHAP I: LANJUTAN

- UNTUK APA SAHAM DIBERIKAN?
  - MENGUBAH STATUS PETANI MENJADI SHAREHOLDER SEHINGGA PETANI MEMILIKI HAK TERHADAP NILAI TAMBAH DAN KEUNTUNGAN BUMP
  - KONSOLIDASI EKONOMI TANAH DARI BENTUK FISIK MENJADI 'SURAT BERHARGA' YANG TIDAK MEMFRAGMENTASI KEPEMILIKAN TANAH
  - SAHAM PETANI DALAM BENTUK PERUSAHAAN MEMBENTUK KEKUATAN MODAL UNTUK MELEVERAGE EKONOMI PERDESAAN
  - ORGANISASI BUMP MENGKONSOLIDASIKAN PETANI MELALUI KEKUATAN MODAL PERUSAHAAN MILIKNYA
  - MENCIPTAKAN RUANG UNTUK MANAGER DAN TENAGA PROFESIONAL MENANGANI PERTANIAN SECARA UTUH

TAHAP I: LANJUTAN

- APA WUJUD BUMP:
  - HIBRIDA ANTARA KOPERASI DAN PERUSAHAAN SWASTA
    - KOPERASI: ONE MAN, ONE VOTE
    - PERUSAHAAN SWASTA: ONE SHARE ONE VOTE
  - BIASA DINAMAKAN: KOPERASI GENERASI BARU ATAU BADAN USAHA SWASTA BERJIWA KOPERASI

TAHAP II: IMPLEMENTASI PENDIRIAN BUMP

- IDENTIFIKASI PETANI: SIAPA YANG MENGHASILKAN PRODUK PERTANIAN PRIMER, MISAL: SIAPA YANG MENGHASILKAN GABAH. STATUS PENYEWA, PENYAKAP, PEMILIKI TIDAK MENJADI UKURAN SIAPA YANG BERHAK MENERIMA SAHAM.
- KEPEMILIKAN SAHAM HANYA BOLEH DIPERJUAL-BELIKAN DI ANTARA PETANI ATAU DARI PETANI KE BUMP.

TAHAP II: IMPLEMENTASI

- BATAS YURISDIKSI OPERASIONAL BUMP @ 10.000 HA
- ASUMSI: PER PETANI = 0.2 HA
- ANGGOTA BUMP = 50.000 PETANI
- BUMP DI KELOMPOKKAN KE DALAM 10 UNIT KERJA OPERASIONAL (UKO)
  - PER UKO = 5000 PETANI = 1000 HA
  - TENAGA PROFESIONAL PER UKO 10 ORANG
  - INDIVIDU PETANI BISA TETAP MENJADI PEKERJA
- BUMP DIPIMPIN OLEH DIREKSI DAN DIAWASI OLEH KOMISARIS YANG DI DALAMNYA TERDAPAT KOMISARIS INDEPENDEN. DIREKSI DAN KOMISARIS DIPILIH OLEH PEMEGANG SAHAM
- PEMEGANG SAHAM BUMP: PETANI, BUMN DAN SWASTA.
- KOMPOSISI KEPEMILIKAN SAHAM TERGANTUNG PADA KONDISI SOSIAL-EKONOMI DI SETIAP WILAYAH
- OPSI PERTAMA KEPEMILIKAN SAHAM MAYORITAS DIBERIKAN KEPADA PETANI (ORGANISASI PETANI)
- RENCANA KERJA DAN HAL-HAL TEKNIS MENJADI TUGAS DEWAN DIREKSI
- PETANI MEMBENTUK DEWAN PERWAKILAN PETANI (DPP) YANG BERANGGOTAKAN SATU WAKIL PER UKO; JADI JUMLAH DPP PER BUMP = 10 ORANG. BUMN, BUMD DAN BUMS MASING-MASING DIWAKILI OLEH SATU ORANG. SEHINGGA DEWAN PERWAKILAN BUMP (DPBUMP) = 15 ORANG.

TAHAP II: IMPLEMENTASI

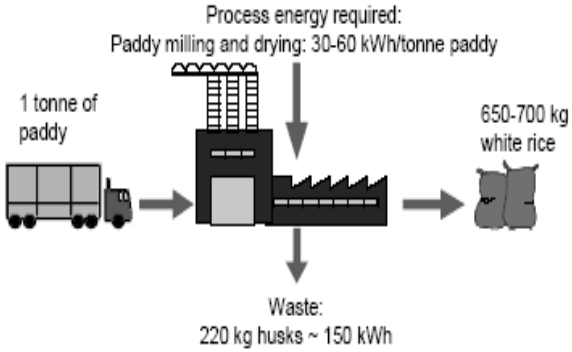
TOTAL VALUE CREATION: CONTOH PADI

- Horizontal Development (side-stream development):
  - Selain Beras, Minyak Beras dapat dihasilkan dari Dedak (bran).
  - Jerami dan Sekam dapat menghasilkan Energi Biomass.
  - Brown Rice menjadi sumber Nutrisi Tinggi, Kosmetik dll.
- Vertical Development (from Upstream up to Downstream):
  - Food Industry :
    - Tepung Beras.
    - Mie Beras
    - Infant Food.
    - Instant Rice.
    - Non Food Industry:
      - Particle board.
      - Cement and concrete, dan lain-lain

TAHAP III: OPERASIONAL

Pulau	Produksi Padi (Juta Ton)	Produksi Sekam (Juta Ton)	Produksi Abu Sekam (Juta Ton)
Sumatera	11,9	2,6	0,46
Jawa	28,5	6,2	1,12
Bali dan NTT	2,5	0,5	0,09
Kalimantan	2,9	0,6	0,11
Sulawesi	5,1	1,1	0,20
Maluku dan Papua	0,01	--	--
Indonesia	51,2	11	1,98

TAHAP III: OPERASIONAL-CONTOH MANFAAT SEKAM



TAHAP III: OPERASIONAL-HASIL LISTRIK DARI SEKAM PADI

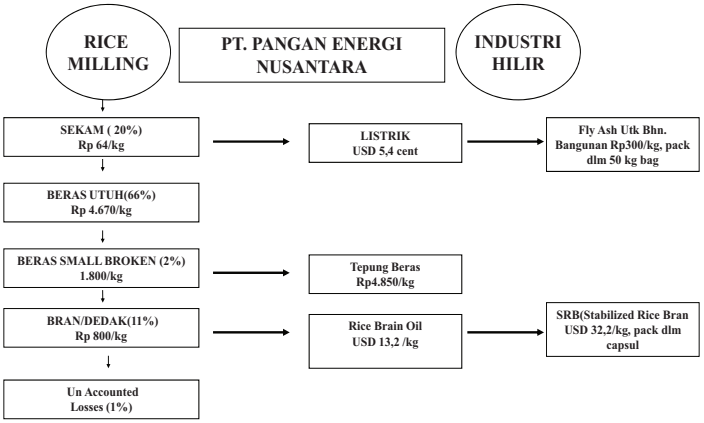
Country	Paddy production (1,000 tonnes)	Rice husk production (1,000 tonnes)	Max. Power Generation Potential (GWh/year)
Indonesia	51,000	11,220	7,480
Malaysia	2,000	440	293
Philippines	11,000	2,420	1,613
Thailand	22,000	4,840	3,227
Vietnam	28,000	6,160	4,107
Total	**114,000**	**25,080**	**16,720**

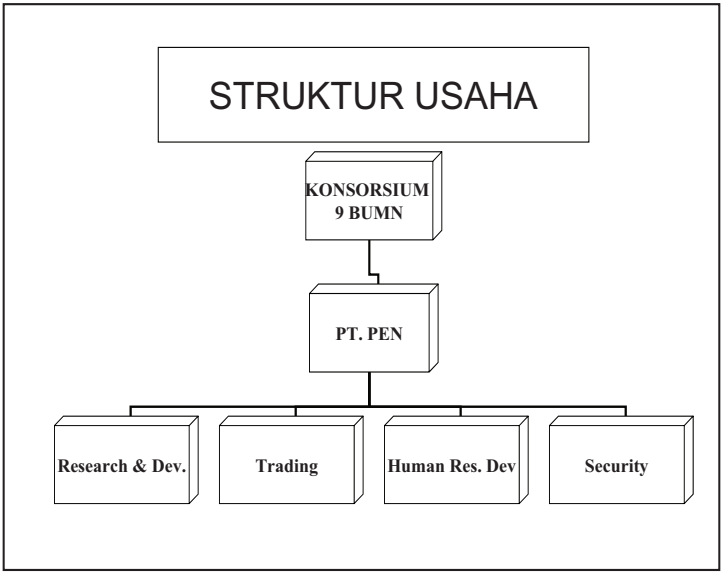
Rice husk = Paddy * 0.22; 1 kWh = 1.5 kg of rice husk (including steam for process)

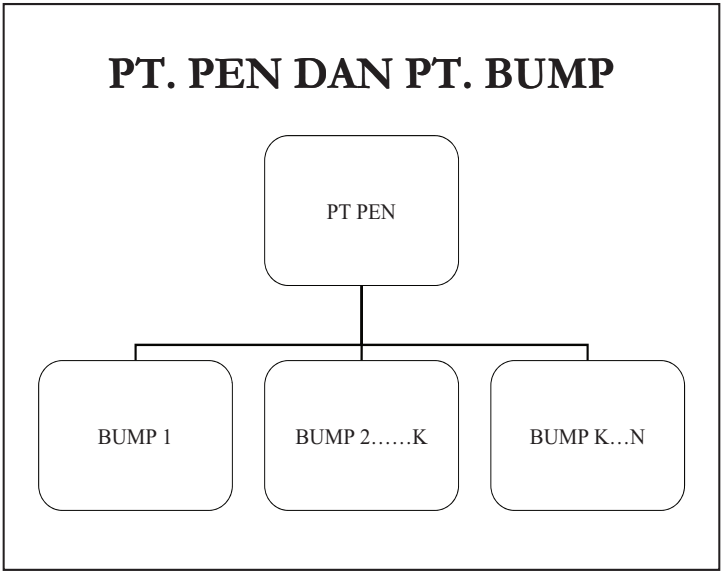
TAHAP III: OPERASIONAL

- Sinergi BUMN lingkup agro sebagai langkah awal:
  - PERUM BULOG
  - PT. PUPUK PUSRI
  - PT. PUPUK KALTIM
  - PT. PUPUK KUJANG
  - PT. PETRO KIMIA GRESIK
  - PT. PERTANI
  - PERUM SANG HYANG SERI
  - PERUM JASA TIRTA I
  - PERUM JASA TIRTA II
- 9 BUMN MEMBENTUK PT. PANGAN ENERGI NUSANTARA (PT. PEN) UNTUK MENDUKUNG BUMP-BUMP

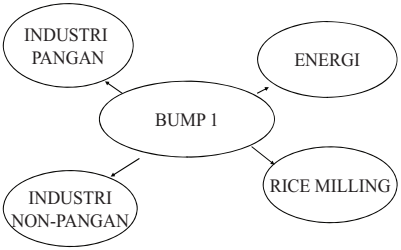
POTENSI PENGEMBANGAN……



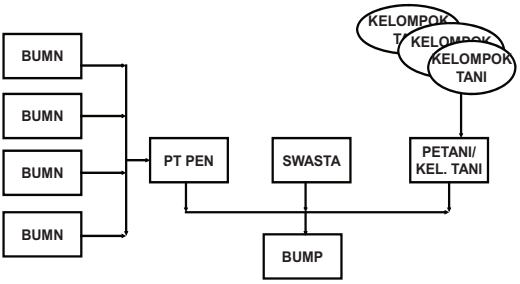

STRUKTUR USAHA
KONSORSIUM 9 BUMN
PT. PEN
Research & Dev.
Trading
Human Res. Dev
Security


PT. PEN DAN PT. BUMP
PT PEN
BUMP 1
BUMP 2……K
BUMP K…N

LINGKUP USAHA BUMP



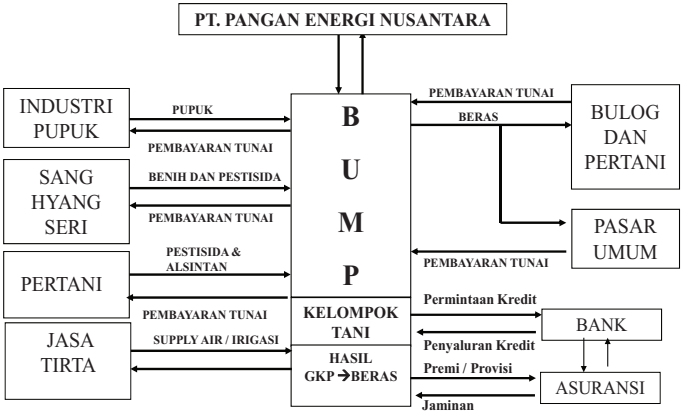
STRUKTUR KORPORASI



PERANAN MASING-MASING PEMEGANG SAHAM

1. Industri Pupuk (PUSRI, PETRO, KALTIM, KUJANG) menjamin ketersediaan pupuk kepada BUMP secara 6 tepat.
2. SHS menjamin ketersediaan benih dan pestisida kepada BUMP secara 6 tepat.
3. PERTANI menjamin ketersediaan Alsintan dan pestisida kepada BUMP secara 6 tepat.
4. PJT I dan PJT II membimbing penerapan pengelolaan air (water management) yang efisien.
5. PERTANI dan BULOG sebagai off taker dalam pembelian produk dari BUMP.
6. BULOG memfasilitasi pemanfaatan produk samping berupa jerami dan sekam sehingga menjadi produk tertentu dalam rangka meningkatkan nilai tambah BUMP.
7. PETANI MENYEDIAKAN BAHAN BAKU

MEKANISME OPERASIONAL MODEL USAHA BUMP



Catatan : - Untuk tahap awal BUMP sebagai SBU dari konsorsium dimana petani belum sebagai pemegang saham, hanya sebagai anggota

Risk Analysis:

Dengan Risk sharing, potensial loss akan semakin rendah

Jenis – jenis Risiko

Counter party

Producer

Risiko gagal pasok/gagal panen kecil

Risiko terlambat pasok kecil

Consumer

Risiko gagal bayar ⇨ risiko di pasaran umum kecil

Risiko terlambat bayar ⇨ risiko di pasaran umum kecil

Operational

Risiko kehilangan barang kecil

Risiko susut kecil

Risiko kekurangan/kelebihan stok kecil

Price

Risiko dampak perubahan harga komoditas pertanian relatif besar

Risiko perubahan suku bunga kecil

Risiko perubahan kurs tidak ada

UNIT PANGAN

Prakondisi yang merupakan syarat untuk dapat berjalannya operasi usaha BUMP sesuai dengan kelayakannya adalah :

- Harga Pokok Produksi GKP diatas HPP
- Luasan areal mendekati minimal 10.000 Ha areal panen per tahun.
- Harga jual beras rata-rata Rp. 4.300/Kg.
- Produktivitas rata-rata GKP 6 Ton / Ha.
- Rendemen GKP menjadi GKG berkisar 83 % dan dari GKG menjadi Beras 63%
- Investasi Rp 110 Milyar dengan equity Rp 33 Milyar dan hutang Rp 77 Milyar.
- Modal kerja tepat jumlah dan tepat waktu.
- Sarana produksi memenuhi kriteria 6 (enam) tepat.
- Sarana pasca panen terutama pengering dan gudang harus tersedia mencukupi.

KELAYAKAN USAHA UNIT PANGAN PT PEN (10.000 Ha / MT)

1. Investasi / Modal Kerja (Rp) = 110.000.000.000
2. D/E Ratio = 70 : 30
3. Equity (Rp) = 33.000.000.000
4. Debt (Rp) = 77.000.000.000
5. Internal Rate of Return, IRR = 16,15 %
6. IRR on Equity = 38,18 %
7. Pay Back Period = 4,16 Tahun
8. Net Present Value (i=16%) = Rp 0,48 Milyar

Untuk merealisasikan PT Pangan Energi Nusantara sebagai Badan Usaha diperlukan Equity Rp 33 Milyar, jika dibagi rata masing-masing Pemegang Saham di PT Pangan Energi Nusantara maka perlu menyetor sebesar Rp 3,666 Milyar.

UNIT ENERGI

Prakondisi yang merupakan syarat untuk dapat berjalannya operasi usaha BUMP sesuai dengan kelayakannya adalah :

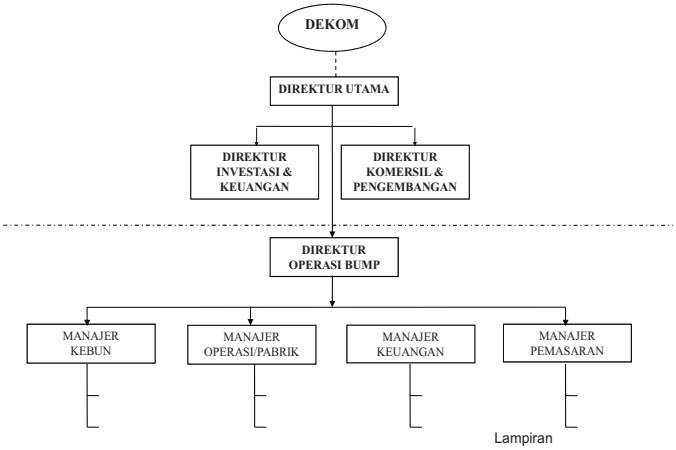
- Sekam Padi (Rce Husk) = 22% GKG
- Luas Lahan = 10.000 Ha
- Harga Jual Listrik = 600 Rp/KWH
- 1 KWH setara dengan = 1,5 Kg Sekam
- Investasi Rp 27,5 Milyar dengan equity Rp 8,3 Milyar dan hutang Rp 19,2 Milyar.
- Jaminan ketersediaan bahan baku sekam

KELAYAKAN UNIT ENERGI PT PEN

- Investasi (Rp) = 27.450.000.000
- D/E Ratio = 70 : 30
- Equity (Rp) = 8.235.000.000
- Debt (Rp) = 19.215.000.000
- IDC = Rp. 1,54 M
- Modal Kerja = Rp. 2,1 M
- Tanah = Rp. 1,0 M
- Internal Rate of Return, IRR = 18,41 %
- IRR on Equity = 37,33 %
- Pay Back Period = 4,52 Tahun
- Net Present Value (i=16%) = Rp 2,3 Milyar

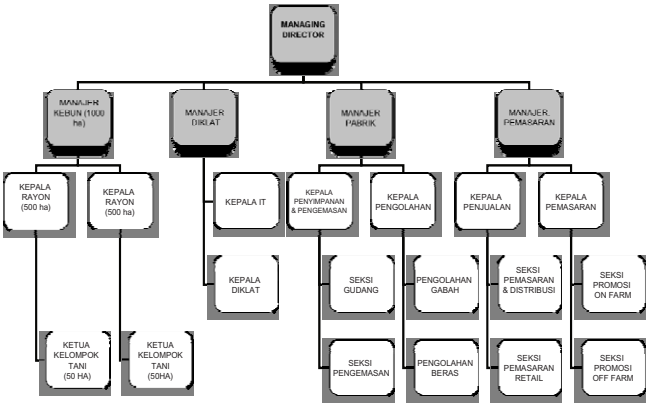
Untuk merealisasikan pengembangan unit energi PT PEN tersebut perlu tambahan dana Equity sebesar Rp 8,235 milyar

STRUKTUR ORGANISASI PT PEN



Lampiran

STRUKTUR ORGANISASI BUMP



Lampiran

RINCIAN BIAYA MODAL KERJA

- Investasi (Project Cost) di perusahaan Konsorsium (PT PEN) adalah Rp 110.000.000,-
- Keseluruhan biaya tersebut digunakan sebagai modal kerja, dengan rincian :

Keterangan	Satu Musim Tanam (Rp)	3 Bulan Operasi (Rp)
Modal Petani @ Rp 4.000.000/Ha	40.000.000.000	40.000.000.000
Pembelian Gabah Kering Panen (GKP)	62.000.000.000	31.000.000.000
Biaya Processing & Out Sourcing	6.986.940.000	3.493.470.000
Biaya Gaji	5.798.000.000	2.899.000.000
Biaya Pemeliharaan	1.397.388.000	698.694.000
Biaya Gudang	1.397.388.000	698.694.000
Overhead (penyuluhan, kendaraan, kantor & bag)	5.133.600.00	2.566.800.000
Biaya Bunga (i = 16%)	6.160.000.000	3.080.000.000
Biaya Depresiasi dan Amortisasi	4.125.000.000	2.062.500.000
Jumlah Modal Kerja	132.998.316.200	86.499.158.600

Revenue 10.000 Ha BUMP

UNIT PANGAN

1. Produksi GKP : 124.000 Ton
2. Hasil GKG (84% GKP) : 102.920 Ton
3. Beras (63% GKG) : 64.840 Ton = Rp 278.812.000.000
4. Menir (3% GKG) : 3.088 Ton = Rp 4.940.800.000
5. Dedak (7% GKG) : 7.204 Ton = Rp 5.040. 720.000

Revenue / Pendapatan Rp 288.793.520.000
Biaya Produksi Rp 278.588.146.600
Keuntungan (A) Rp 10.205.573.400

UNIT ENERGI

Sekam (Husk) ~ 22% GKG : 22.642 Ton ~ 15.094.933 KWH
Pendapatan penjualan Listrik = Rp 9.056.960.000,- pertahun
Biaya Produksi Listrik = Rp 7.610.380.800,- pertahun
Keuntungan (B) = Rp 1.446.579.200
A+B = Rp 11.652.152.600
Apabila 75 % keuntungan dibagikan dalam dividen = Rp 8.739.114.450
Apabila saham petani 70 %, dividen petani = Rp 6.117.380.115
Apabila jumlah petani 50.000 orang/10000 ha, dividen/petani = Rp 122.347 sebagai tambahan pendapatan individu petani.
Pendapatan petani keseluruhan = Rp 2.4 jt + Rp 0.48 juta + Rp 0.12 juta
= Rp 3 juta/tahun/0.2 ha = Rp 15 juta/tahun/ha
(hasil penjualan gabah + tenaga kerja + dividen)

MODEL REFORMASI AGRARIA UNTUK LAHAN-LAHAN NEGARA BARU YANG AKAN DIALOKASIKAN UNTUK PETANI

- PENGALAMAN MODEL PERKEBUNAN INTI-PLASMA
  - HAMPIR SEMUA PETANI PESERTA PIR TIDAK DAPAT MENGEMBALIKAN KREDITNYA, KECUALI PETANI KELAPA SAWIT
  - NAMUN, PETANI KELAPA SAWIT PADA AKHIR MASA TANAMAN, TIDAK MAMPU MELAKUKAN REPLANTING KEBUNNYA
  - BANYAK TERJADI PENGALIHAN KEPEMILIKAN KEBUN PETANI
- PRODUKTIVITAS KEBUN/PERTANIAN PETANI PADA UMUMNYA RENDAH, MISAL HASIL CPO PETANI HANYA MENCAPAI SEKITAR 1-2 TON/ HA, POTENSI USAHA 4-5 TON/HA, → KEHILANGAN GAP: ± 3 TON/HA ATAU US$ 1500/HA.
- HASIL UTAMA AGRIBISNIS KITA MASIH TETAP BERUPA PRODUK PRIMER ATAU *BULK*, ATAU ASALAN→ NILAI RENDAH
- *PETANI MASIH TETAP MISKIN DAN TERTINGGAL, PERTANIAN SECARA KESELURUHAN MASIH BELUM MAMPU BERSAING SECARA GLOBAL.*
- POLA/MODEL PIR PERLU PENYEMPURNAAN

PENYEMPURNAAN MODEL PIR

- PERTUMBUHAN PERTANIAN SANGAT TERGANTUNG PADA MODAL (INVESTASI) DAN KEBIJAKSANAAN INSENTIF SERTA KEBIJAKSANAAN HARGA YANG KOMPREHENSIF
- PERLU ORGANISASI EKONOMI YANG MAMPU MENJADI ALAT DAN PROSES INTERNALISASI ASPEK-ASPEK EKSTERNAL YANG SELAMA INI BELUM MEMBERIKAN KESEMPATAN KEPADA PARA PETANI
- PERLU KEBIJAKAN PENINGKATAN PRODUKTIVITAS LAHAN YANG SUDAH DAN AKAN MENJADI MILIK PETANI DAN KEBIJAKSANAAN PENGELOLAANNYA SEKALIGUS.
- SESUAI DENGAN UU NO. 18 TAHUN 2004 TENTANG PERKEBUNAN, BUMN DAN BUMS DAPAT MENJADI MITRA PETANI UNTUK MENGELOLA KEBUN-KEBUN PETANI DALAM BENTUK BUMP-BUMP
- MODEL KONTRAK MANAJEMEN DAPAT DIJADIKAN MODEL KERJA DENGAN JAMINAN PENDAPATAN BAGI PETANI. DALAM MODEL INI PETANI DAPAT JUGA MENJADI PEKERJA DI PERUSAHAAN YANG MENJADI MILIKNYA.
- PENGEMBANGAN PERUSAHAAN MILIK PETANI (BUMP) SEBAGAIMANA TELAH DIKEMUKAKAN MERUPAKAN KUNCI.

ILUSTRASI PENYEMPURNAAN MODEL PIR

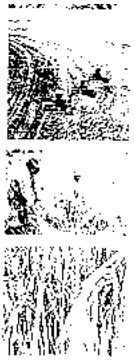
- PENINGKATAN PRODUKTIVITAS KELAPA SAWIT
  - PIR 10.000 HA MENJADI BUMP
  - PRODUKTIVITAS DITINGKATKAN SEKITAR 3 TON/HA ATAU US $ 1500/HA
  - PER 10.000 HA MENINGKAT US$15.000.000/TAHUN
  - ANDAIKAN INI DIBAGI 50:50 DAN SEMUA INPUT DIPIKUL PERUSAHAAN KONTRAKTOR, PENINGKATAN PETANI MENINGKAT US$ 750/TAHUN, SEHINGGA PENDAPATAN TOTALNYA MENJADI US$ 1750/TAHUN/HA.
  - PENINGKATAN PENDAPATAN PER 10000 HA BUMP SAWIT ADALAH US $ 7.500.000/TAHUN
  - BUMN ATAU BUMS AKAN MENDAPATKAN TAMBAHAN PENDAPATAN DAN PENCIPTAAN KESEMPATAN KERJA BARU
  - MODEL SEMACAM INI DAPAT JUGA DIGUNAKAN UNTUK AREAL-AREAL PENGEMBANGAN BARU
  - ORGANISASI PETANI DIKEMBANGKAN UNTUK BERSINERGIS DENGAN BUMN DAN BUMS YANG BERSEDIA BERMITRA.

INPUT KEBIJAKSANAAN

- DISTRIBUSI ENTITLEMENT BERUPA SURAT SAHAM DARI PEMERINTAH UNTUK PETANI
- MEWAJIBKAN BUMN/BUMS BERMITRA DENGAN PETANI (UU NO. 18 TAHUN 2004 TTG PERKEBUNAN)
- PEMBENTUKAN LEMBAGA PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN PERTANIAN (UNTUK PERKEBUNAN SUDAH TERAKOMODIR DALAM UU NO. 18 TAHUN 2004 TTG PERKEBUNAN)
- PEMETAAN LAHAN-LAHAN PIR DAN LAHAN-LAHAN BARU UNTUK KONSOLIDASI DAN TRANSFORMASI EKONOMI PERTANIAN
- PEMBENTUKAN SEKRETARIAT BERSAMA REFORMASI AGRARIA DI PUSAT, PROPINSI DAN KABUPATEN/KOTA
- PEMBENTUKAN BUMP-BUMP
- PENGEMBANGAN SISTEM INSENTIF BAGI BUMN/BUMS YANG BERSEDIA MENJADI MITRA PETANI MELALUI BUMP-BUMP
- PENGEMBANGAN SISTEM PENJAMINAN BAGI USAHA-USAHA PERTANIAN STRATEGIS (MISAL PANGAN-PADI), DAN TANAMAN-TANAMAN PENGHASIL DEVISA

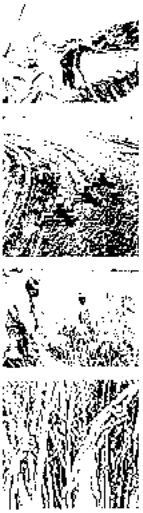
PENUTUP

- REFORMASI AGRARIA MANA YANG AKAN DIPILIH TERGANTUNG PADA POTENSI KEBERHASILAN PILIHAN MANA YANG AKAN MENINGKATKAN KESEJAHTERAAN PETANI DI SATU PIHAK DAN MEMPERCEPAT PROSES KONSOLIDASI DAN TRANSFORMASI EKONOMI NASIONAL SECARA KESELURUHAN
- UNTUK EKSISTING USAHA TANI, TANPA MENYINGGUNG KEPEMILIKAN LAHAN, PEMERINTAH DAPAT MENGALOKASIKAN MODAL MILIK PETANI DALAM BENTUK SAHAM SEBAGAI ENERGI TRANSFORMASI EKONOMI DAN ALAT UNTUK MENARIK MANAJEMEN PROFESIONAL KE BIDANG PERTANIAN DAN SEKALIGUS PULA UNTUK MENCIPTAKAN TOTAL VALUE YANG TERSEDIA DALAM PERTANIAN.
- UNTUK LAHAN-LAHAN YANG MASIH DIMILIKI OLEH NEGARA, LAHAN DIALOKASIKAN UNTUK PETANI MELALUI KEPEMILIKAN SAHAM YANG MENJADI MODAL BUMP. BUMP INI MENJADI WADAH PETANI UNTUK MENCAPAI KINERJA KESEJAHTERAAN YANG LEBIH BAIK MELALUI TOTAL VALUE CREATION.
- BUMN DAPAT MENJADI MITRA PETANI, DEMIKIAN JUGA BUMS DAN BUMD DALAM PROSES REFORMASI AGRARIA.



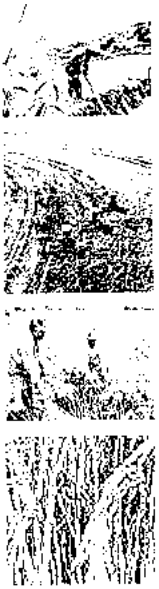
SINERGI BUMN MENDUKUNG KETAHANAN PANGAN

JAKARTA, JANUARI 2007



I. Target Program Pemerintah

- Pencapaian peningkatan produksi 2 juta ton beras tahun 2007/2008;
- Setara dengan GKP 3.572.000 ton;
- Setara dengan kebutuhan lahan sawah seluas 320.000 Ha (dikembangkan di areal yang beririgasi teknis).
- Fokus tahap awal di Jawa (32 unit BUMP).



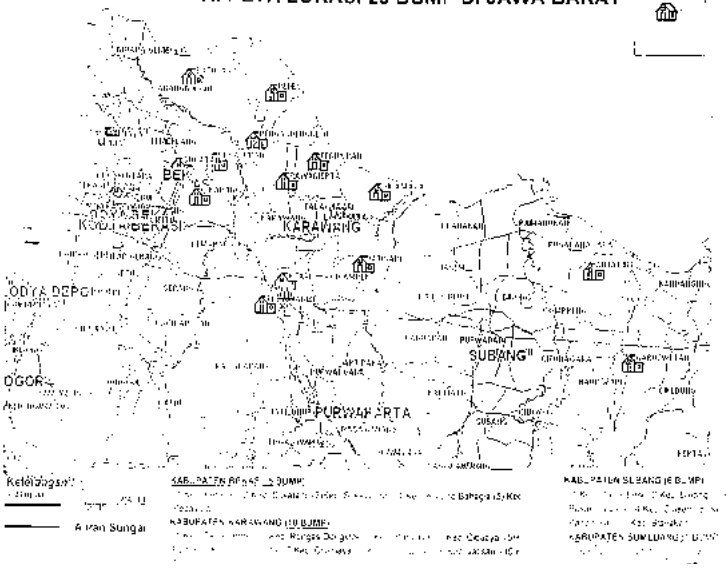
II. Skenario Perhitungan Pencapaian Target

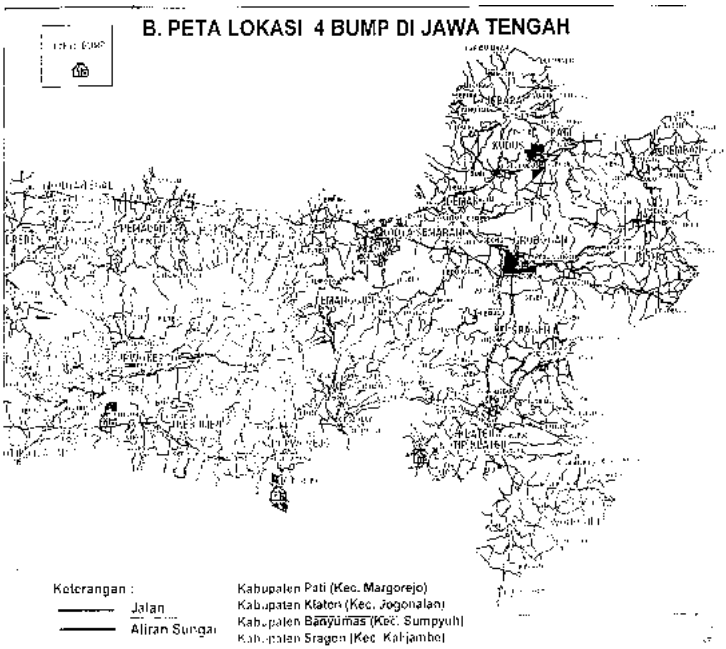
- Luas areal yang menggunakan benih padi hibrida sebesar 40% dan inbrida sebesar 60%;
- Pemakaian benih hibrida 15 kg dan inbrida 25 kg;
- Produktivitas padi hibrida (GKP) sebesar 10 ton/Ha dan inbrida 6 ton/Ha, sehingga rata-ratanya sebesar 7,6 ton (sebelumnya rata-rata 4,5 ton/Ha);
- Rendemen GKP ke beras 53% (sebelumnya 50%);
- Panen dilakukan dengan menggunakan alat semi-mekanisasi (*mini-harvester*). *Losses* menurun dari 15% ke 10%;
- Sebuah unit BUMP 10.000 Ha;
- Seorang Petani (Petlik/Petrap) rata-rata mengelola areal sawah seluas 0.3Ha.

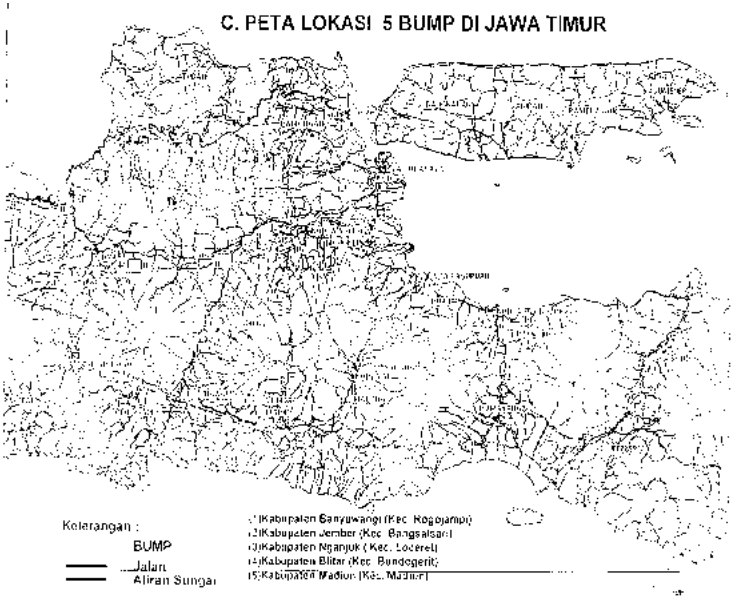
Bersama Petani Kita Maju

III. STRATEGI PENCAPAIAN TARGET

A. PETA LOKASI 23 BUMP DI JAWA BARAT

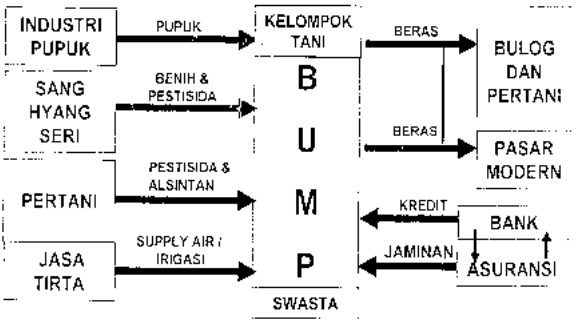



B. PETA LOKASI 4 BUMP DI JAWA TENGAH
Keterangan :
Jalan
Aliran Sungai
Kabupaten Pati (Kec. Margorejo)
Kabupaten Klaten (Kec. Jogonalan)
Kabupaten Banyumas (Kec. Sumpyuh)
Kabupaten Sragen (Kec. Kalijambe)


C. PETA LOKASI 5 BUMP DI JAWA TIMUR
Keterangan :
BUMP
Jalan
Aliran Sungai
1)Kabupaten Banyuwangi (Kec. Kogojampi)
2)Kabupaten Jember (Kec. Bangsalsari)
3)Kabupaten Nganjuk (Kec. Loceret)
4)Kabupaten Blitar (Kec. Bungdogerit)
5)Kabupaten Madiun (Kec. Mantrip)

Lanjutan..

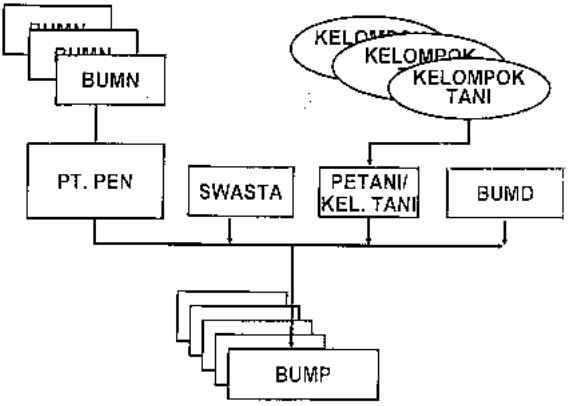
D. Konsolidasi Agro Input.



Bersama Petani Kita Maju 7

Lanjutan..

E. SINERGI BUMN-BUMS-BUMD-PETANI



Bersama Petani Kita Maju 8

IV. KEBUTUHAN INVESTASI

A. Redesain Sawah di 32 Unit

Akibat perubahan kondisi persawahan yang disebabkan :

- alih fungsi lahan,
- perubahan kebutuhan,
- Penyusutan lahan karena pola warisan

Maka diperlukan redesain wilayah pengembangan persawahan untuk :

1. Efisiensi dan efektifitas penggunaan air.
2. Efisiensi dan efektifitas tata laksana argronomi.

Dibutuhkan Rp 6 Milyar untuk meredesain areal sawah seluas 320.000 Ha (32 BUMP)

Bersama Petani Kita Maju 9

Lanjutan..

B. Rp 110,5 Milyar Untuk Pengembangan Infrastruktur.

a. Perbaikan dan penambahan Jaringan Irigasi;
b. Penyediaan Sarana Pompa Air untuk daerah tertentu;
c. Perbaikan dan penambahan Jalan Sawah;
d. Perbaikan dan penambahan Jembatan;

Bersama Petani Kita Maju 10

Lanjutan..

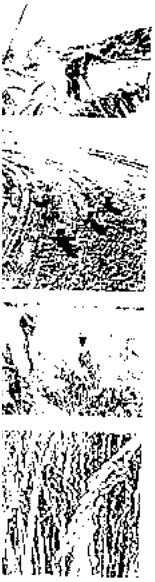
C. Gambar Model Desain Sawah di Sukamandi (PT. Sang Hyang Seri)

Keterangan :

Zona	VARIETAS	SWK	KG	Jumlah
	Ciherang		[illegible]	[illegible]
	IR - 64	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	Ciherang	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	Sintanur		[illegible]	[illegible]
	Cigelis	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	Cilamaya Muncul	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	Mandamanis		[illegible]	[illegible]
	Mekongga	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	IR - 42		[illegible]	[illegible]
	Widas		[illegible]	[illegible]
	Wayo Aos B...		[illegible]	[illegible]
	Sa...		[illegible]	[illegible]

Bersama Petani Kita Maju 11

Lanjutan..



D. Pengadaan Sarana Pasca Panen dan Industri Pengolahan Gabah dan Beras :

Rice Processing Complex yang terdiri dari *dryer, rice miller , power plant dan rice flourmill.*

E. Benih Unggul :

Sarana, prasarana, pelatihan dan *demfarm.*

F. Sarana Pemasaran dan Distribusi (Logistik) :

Memanfaatkan sarana yang dimiliki oleh Perum BULOG, PT. Pertani dan BUMN lainnya.

Bersama Petani Kita Maju 12

V. SUMBER PENDANAAN

A. PT. PEN dan BUMP :
   1. Ekuitas berasal BUMN pemegang saham PT. PEN,
   2. Ekuitas Kelompok Tani di BUMP berasal dari dana talangan BUMN (a.l. dari PKBL) yang akan dikembalikan dari penerimaan deviden.

B. Areal Persawahan :
   Pendanaan berasal dari Korporasi

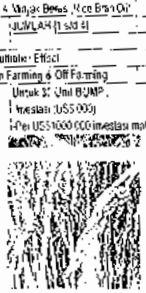
C. Modal Kerja dan Investasi :
   Pendanaan diusulkan berasal dari Dana Kredit Program Pengembangan Agribisnis Padi (KPPAP)

Bersama Petani Kita Maju 13

VI. KELAYAKAN KEUANGAN

No	Line Bisnis	Investasi Rp juta	Modal Kerja Rp juta	Total Dana Dipublikasikan Rp juta	Sales Rp juta/thn	EBIT Rp juta	EBIT %	IRR %	Pay back Thn	Keterangan
On Farming										
	Sawah 10.000 Ha	16.000 Sewa	51.000							
		84.000 Jalur sawah		181.500,0	304.000,0	164.150,0	54,0	NA	NA	
Off Farming										
1	Dryer - Rice Mill	98.200,600 Ton GKP/hari	76.000	174.200,0	424.000,0	58.269,3	13,7%	15,6%	4	Wes n Jansen
2	Power Plant (CO-Gen)	27.500,2,5 MW	2.200	29.700,0	7.020,0	2.970,4	42,3%	29,0%	4,1	Siemens
3	Tepung Beras / Rice Mill	38.520,50 ton/hari	0	38.520,0	62.188,0	19.034,6	30,6%	20,3%	4,5	Bangna Thailand
4	Minyak Beras / Rice Bran Oil	198.795,500 ton/hari	34.100	232.895,0	292.495,0	62.532,2	21,3%	31,3%	4,2	Yoan Tech Ltd Singapore
	JUMLAH (1 s/d 4)	352.615	112.300	454.815	785.623,0	181.806,4	23,3%	25,5%	4,3	
Multiple - Effect										
On Farming & Off Farming		463.015	163.300	626.315	1.089.623	326.956,4				

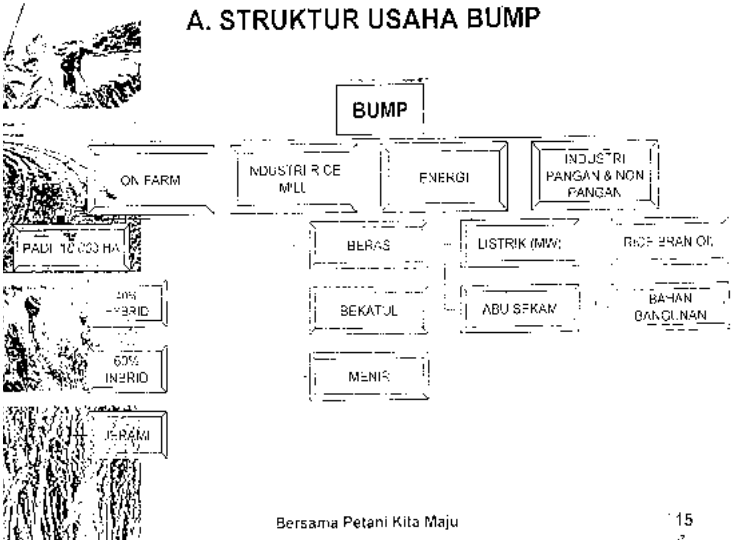
Untuk 30 Unit BUMP,
Investasi (US$ 000) 1.670.467 EBIT konsolidasi 30 unit BUMP(US$ 1000) 1.196.356,0
Hari US$ 1000.000 investasi maka menghasilkan multiplier effect dengan nilai = 0,70 hari dampak 3 kali;



Bersama Petani Kita Maju 14

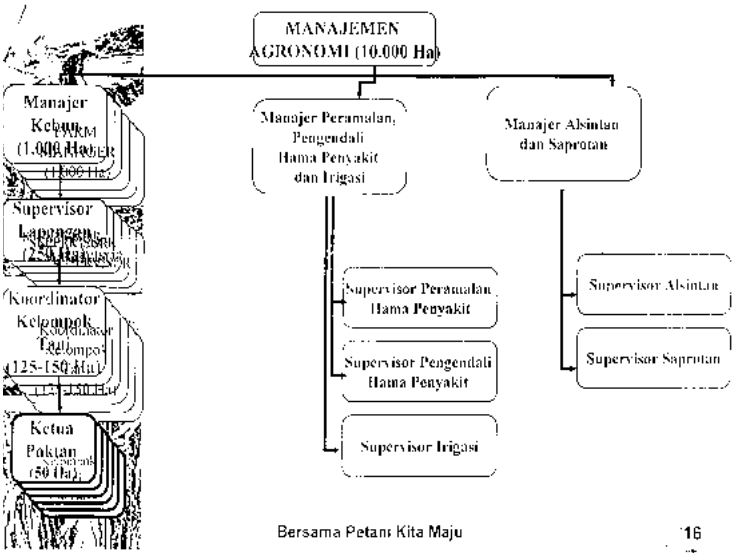
VII. ORGANISASI & MANAJEMEN

A. STRUKTUR USAHA BUMP



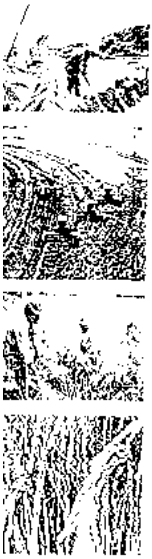
Bersama Petani Kita Maju 15

B. MANAJEMEN AREAL 10.000 HA BUMP



Bersama Petani Kita Maju 16

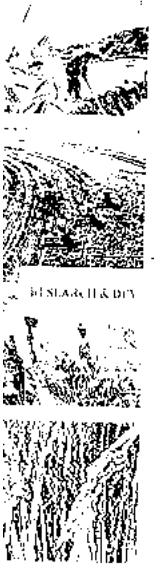
C. WATER MANAGEMENT

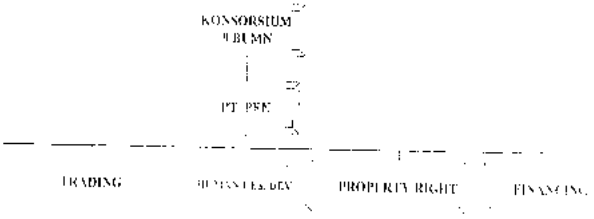


- Efisiensi penggunaan air
- Keberlanjutan sumber daya air

Bersama Petani Kita Maju 17

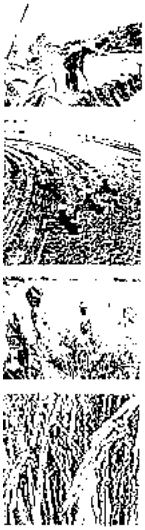
D. STRUKTUR KORPORASI





Bersama Petani Kita Maju 18

E. MANAJEMEN RISIKO



1.Risiko Operasional
   a. Gagal panen (karena hama),
   b. Kesulitan pengelolaan akibat banyaknya jumlah petani yang terlibat dalam BUMP
   c. Margin usaha Rice Milling relatif kecil

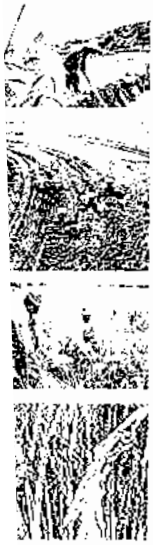
2.Risiko Pasar
   a. Fluktuasi harga antara lain oleh illegal impor
   b. Perubahan suku bunga

3.Risiko Keuangan
   a. Collection period yang panjang

Ketiga risiko diatas sudah diperhitungkan dalam Modern Agri-Management System (PEN/BUMP)

Bersama Petani Kita Maju 19

VIII. TAHAPAN-TAHAPAN PENCAPAIAN 2 JUTA TON BERAS



Tahap Awal :

- Konsolidasi sistem produksi budidaya untuk meningkatkan produktifitas;

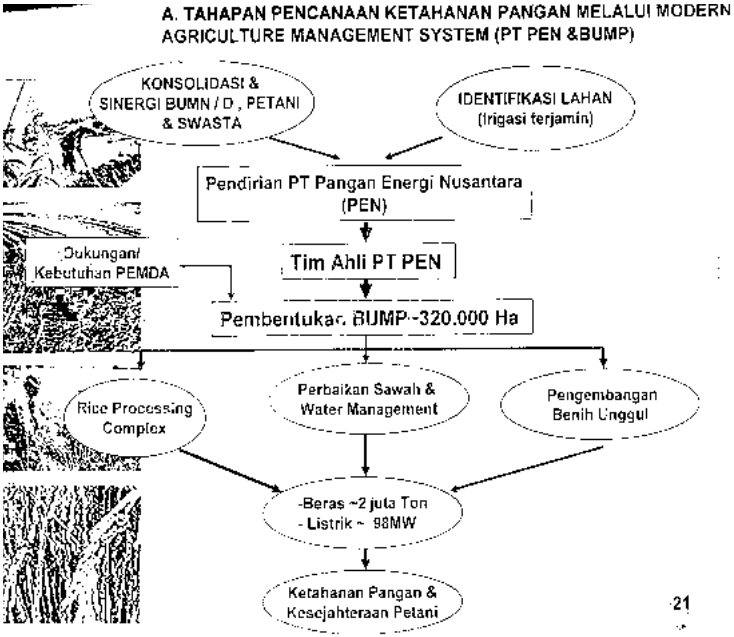
Tahap kedua :

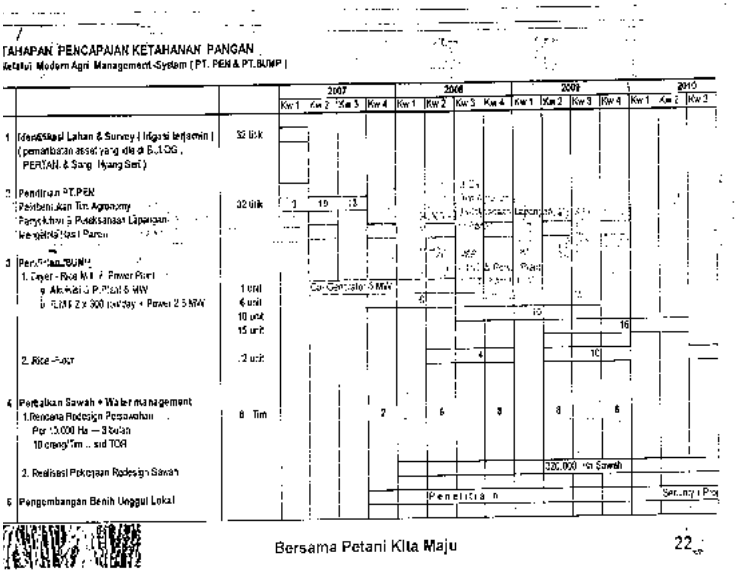
- Pendirian industri Rice Milling Unit, power plant & industri lainnya;

Tahap ketiga :

- Ekspansi, Networking,

Bersama Petani Kita Maju 20

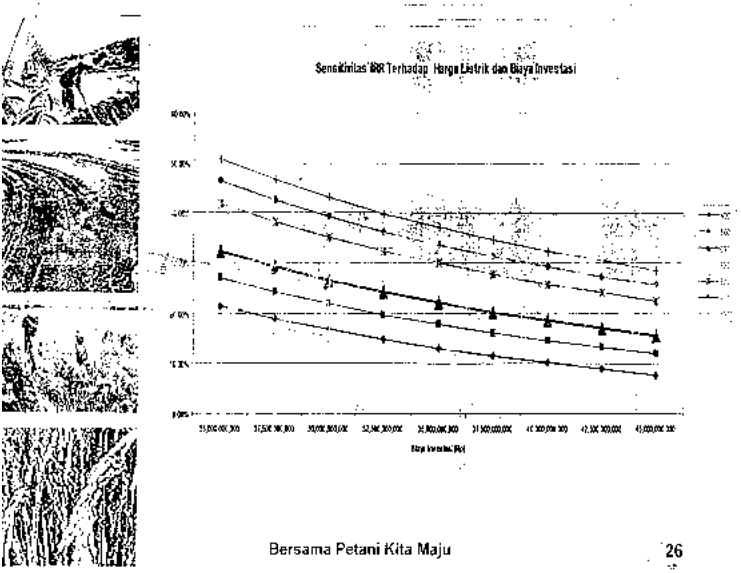

A. TAHAPAN PENCANAAN KETAHANAN PANGAN MELALUI MODERN AGRICULTURE MANAGEMENT SYSTEM (PT PEN &BUMP)
KONSOLIDASI & SINERGI BUMN / D , PETANI & SWASTA
IDENTIFIKASI LAHAN (Irigasi terjamin)
Pendirian PT Pangan Energi Nusantara (PEN)
Dukungan/ Kebutuhan PEMDA
Tim Ahli PT PEN
Pembentukan BUMP -320.000 Ha
Rice Processing Complex
Perbaikan Sawah & Water Management
Pengembangan Benih Unggul
-Beras ~2 juta Ton
- Listrik ~ 98MW
Ketahanan Pangan & Kesejahteraan Petani
21

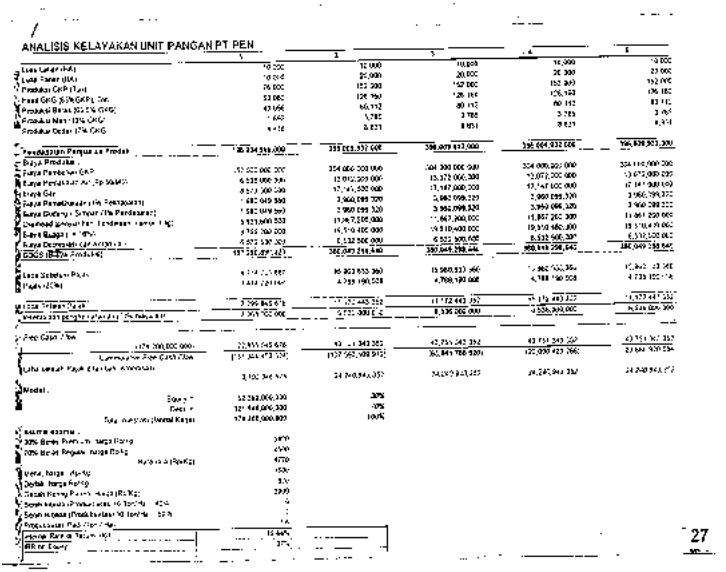

TAHAPAN PENCAPAIAN KETAHANAN PANGAN
Melalui Modern Agri Management-System (PT. PEN & PT.BUMP)
2007
2008
2009
2010
Kw 1
Kw 2
Kw 3
Kw 4
1 Identifikasi Lahan & Survey (Irigasi terjamin) (pemanfaatan asset yang ada di B.LDG , PERTANI & Sang Hyang Seri)
32 tim
2 Pendirian PT.PEN
Pembentukan Tim Agronomy
Penyiapan & Pelaksanaan Lapangan
Kegiatan Fase Pertama
32 tim
3 Pembentukan BUMP
1. Cayer - Rice Mill / Power Plant
a. Alternatif 1 P.Plant 5 MW
b. RMU 2 x 300 ton/day + Power 2 5 MW
1 unit
6 unit
10 unit
15 unit
2. Rice Plant
2 unit
4 Perbaikan Sawah + Water management
1. Rencana Redesign Persawahan
Per 10.000 Ha — 3 bulan
10 orang/Tim ... sid TOR
8 Tim
2
6
3
8
6
2. Realisasi Pekerjaan Redesign Sawah
320.000 Ha Sawah
5 Pengembangan Benih Unggul Lokal
Penelitian
Bersama Petani Kita Maju
22

IX. PENUTUP

- Target 2 juta ton produksi beras merupakan sasaran yang dapat dicapai apabila konsolidasi dan sinergi antara BUMN,BUMS, BUMD, petani serta dukungan pemerintah Pusat dan Daerah memadai.

Terima Kasih


Sensitivitas IRR Terhadap Harga Listrik dan Biaya Investasi
Biaya Investasi (Rp)
Bersama Petani Kita Maju
26


ANALISIS KELAYAKAN UNIT PANGAN PT PEN
27

Analisis Kelayakan Unit Energi BUMP

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Pembelian Pipa	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Produksi GKP (Kg)	73.000	146.000	292.000	292.000	292.000	292.000	292.000	292.000	292.000	292.000
Harga GKP (Rp/Kg)	83.000	139.000	165.000	165.000	165.000	165.000	165.000	165.000	165.000	165.000
Sewa Peralatan Pipa (Rp/Kg)	32.870	[illegible]	36.520	36.520	36.520	36.520	36.520	36.520	36.520	36.520
Produksi Pipa (Kg)	5.847.352	[illegible]	[illegible]	18.978.880	15.810.880	16.615.080	16.615.080	16.615.080	15.810.880	15.810.880
B. Elektrik : 87 Kg Tembaga										
Pendapatan Jual Kg Tembaga Elektrik	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Pembelian Limbah 20% Elektrik Kg Tembaga	632.000.000	1.340.000.000	3.154.200.000	[illegible]	2.191.200.000	2.191.200.000	2.191.200.000	2.191.200.000	2.191.200.000	2.191.200.000
Biaya Produksi Limbah										
- Biaya Gas Kaporit (43 Drum)	430.000.000	430.000.000	860.000.000	860.000.000	860.000.000	860.000.000	860.000.000	860.000.000	860.000.000	860.000.000
- Biaya Pemanfaatan Energi (Rp/Jam)	365.000.000	365.000.000	365.000.000	365.000.000	365.000.000	365.000.000	365.000.000	365.000.000	365.000.000	365.000.000
Biaya Pemeliharaan (12% Pendapatan)	75.840.000	167.040.000	378.504.000	263.184.000	263.184.000	263.184.000	263.184.000	263.184.000	263.184.000	263.184.000
Biaya Operasional (0% Pendapatan)	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
- Depreciation & Amortisasi	372.000.000	2.744.000.000	2.744.000.000	2.744.000.000	2.744.000.000	2.744.000.000	2.744.000.000	2.744.000.000	2.744.000.000	2.744.000.000
Biaya Sewa	1.304.000.000	3.673.000.000	3.673.000.000	3.673.000.000	3.673.000.000	3.673.000.000	3.673.000.000	3.673.000.000	3.673.000.000	3.673.000.000
Laba Rugi Elektrik	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Laba Sebelum Pajak	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Pajak (30%)	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Laba Setelah Pajak	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

Keterangan

Rp/Jam	8.312.500.000
Sewa (30%)	16.208.000.000
Total	24.440.700.000

Total Cash Flow	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

Total Sewa Elektrik (Operasi 20 Jam)
Kebutuhan Listrik Operasi 0 Jam/
Harga [illegible] (Rp/Jam)
IDC (Interest During Construction)
Mesin Giling
Tanah
Total

[illegible]	[illegible] Rp/Jam
[illegible]	[illegible] Rp/Jam
[illegible]	[illegible] Rp/Jam
[illegible]	[illegible] Rp/Jam
[illegible]	[illegible] Rp/Jam
[illegible]	[illegible] Rp/Jam
Tanah yang [illegible]	600 Rp/m²
Luas [illegible]	19.000 Ha

Biaya Sewa Tanah (Rp/Ha)	30%
Biaya [illegible]	50%
Biaya [illegible] (Rp/Ha)	[illegible] Rp/Ha
Rp/Jam Tanah	[illegible] Rp/Ha

KEBIJAKAN PERBANKAN DALAM MENDUKUNG PEMBAHARUAN AGRARIA

PT BANK RAKYAT INDONESIA (Persero) Tbk

Jakarta, 12 Desember 2006

BANK RAKYAT INDONESIA

Arah Penyempurnaan UUPA

Arah penyempurnaan, antara lain:

1. Falsafah UUPA

   Penggunaan bumi, air, ruang udara, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya (sumber daya alam) digunakan ***sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat***.

2. Orientasi UUPA

   Pencapaian keadilan sosial, efisiensi, pelestarian lingkungan, dan penggunaan sumber daya alam ***berkelanjutan***.

*) Bunasor Sanim, Komisaris PT Bank Rakyat Indonesia.

BANK RAKYAT INDONESIA

Kebijakan BRI Dalam Mendukung Penyempurnaan UUPA

BRI mendukung Penggunaan bumi, air, ruang udara, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya (sumber daya alam) digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat dengan memiliki komitmen target portofolio pinjaman:

(September 2006)

	Target Portofolio (%)	Realisasi Portofolio (%)	(Rp)
▪ **Agribisnis**	**40,00**	**24,29**	**20,82 T**
▪ **Non Agribisnis**	**60,00**	**75,61**	**64,91 T**
Total	**100,00**	**100,00**	**85,73 T**
▪ **Mikro, Ritel, Menengah**	**80,00**	**87,59**	**75,09 T**
▪ **Korporasi**	**20,00**	**12,41**	**10,64 T**
Total	**100,00**	**100,00**	**85,73 T**

Catatan : Portofolio kredit agribisnis perbankan nasional sekitar 5 %

BANK RAKYAT INDONESIA

Kebijakan BRI Dalam Mendukung Penyempurnaan UUPA

BRI melalui beberapa skim kredit dari Pemerinah UNTUK merealisasikan kredit kepada ***petani penggarap*** menjadi ***petani pemilik*** atas tanah garapannya dengan memiliki Sertifikat Hak Milik.

Skim Kredit tersebut menggunakan **Pola Inti - Plasma**, antara lain:

- **Kredit Perkebunan Inti Rakyat (PIR), PIR-TRANS**
  - Perkebunan Inti Rakyat dikaitkan progam Transmigrasi.
  - Perusahaan Inti Membangunkan Kebun Plasma untuk selanjutnya dikonversi/diserahkan kepada Petani.
- **KKPA**
  - Pembangunan Kebun Plasma kpd Koperasi Premier u/ Anggotanya.
  - Perusahaan Inti membangun membengunkan Kebun Inti & Pabrik.
  - Anggota Koperasi membangun Kebun Plasma melalui Koperasi & Perusahaan Inti.
- **KPEN-RP**
  - Kredit Pengembangan Energi Nabati & Revitalisasi Perkebunan.
  - Direncanakan Tgl 23 Des 2006 Penandatanganan Perjanjian Kerjasama antara Menkeu R dengan Dirut BRI.
  - Target 2 Juta Ha terdiri dari: kebun Kelapa Sawit 1,5 juta Ha, Karet 300 Ribu Ha & Kakao 200 Ribu Ha.

BANK RAKYAT INDONESIA

Kebijakan BRI Dalam Mendukung Penyempurnaan UUPA

Untuk mendukung percepatan realisasi Skim Kredit Pola Inti Plasma tersebut diatas untuk memberikan status kepemilikan kepada Petani Plasma dan memberikan kepastian jaminan bagi kreditor, diperlukan dari pihak BPN dan Instansi terkait:

- **Percepaan Proses SHGU untuk Perusahaan Inti.**
- **Percepatan Proses SHM untuk Petani Plasma.**
- **Mencegah terjadinya pemberian ijin lokasi /hak atas lahan yang tumpang tindih.**
- **Mendayagunakan pemetaan via Satelit.**

BANK RAKYAT INDONESIA

TERIMA KASIH

Bagian IV: PROSES PERUMUSAN HASIL-HASIL SIMPOSIUM AGRARIA NASIONAL DAN USULAN KERANGKA KEBIJAKAN PROGRAM PEMBARUAN AGRARIA NASIONAL

KERANGKA ACUAN
LOKAKARYA PERUMUSAN HASIL-HASIL SIMPOSIUM AGRARIA NASIONAL
"Pembaruan Agraria untuk keadilan Sosial, Kemakmuran Bangsa dan Keberlanjutan Negara Kesatuan Republik Indonesia"

Latar Belakang

Setelah 60 tahun merdeka, Indonesia masih terus berjuang untuk memastikan bahwa pengelolaan sumber-sumber agraria (bumi, air dan ruang angkasa) benar-benar dapat berkontribusi nyata dalam proses mewujudkan "keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia" (amanat sila kelima Pancasila) serta "mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat" (amanat Pasal 33 ayat 3 UUD 1945). Menyadari hal tersebut pemerintah telah menyatakan komitmennya untuk menjadikan **agenda pembaruan agraria sebagai bagian dari visi, misi dan program pemerintahan**. Pelaksanaan agenda ini diletakkan dalam dua kerangka program pembangunan nasional, yaitu sebagai

bagian dari agenda "**perbaikan dan penciptaan kesempatan kerja**" dan "**revitalisasi pertanian dan aktivitas pedesaan**".

Perpres No.10 Tahun 2006 harus dilihat sebagai penguatan kelembagaan di dalam kerangka pelaksanaan agenda pembaruan agraria tersebut, di mana Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia memperoleh mandat sebagai pelaksananya. Agenda ini, bersama dengan pengkajian dan penanganan konflik agraria, merupakan bagian dari 21 fungsi BPN RI dalam menjalankan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Pada tataran kebijakan, titik tolak bagi pelaksanaan agenda ini juga telah ditunjukkan oleh komitmen pemerintah yang dinyatakan Presiden SBY beberapa waktu lalu untuk **mengalokasikan 8,15 juta lahan sebagai obyek pelaksanaan pembaruan agraria. Hal ini akan dilaksanakan dalam sebuah kerangka terpadu Program Pembaruan Agraria Nasional (disingkat PPAN)**.

Dalam rangka sosialisasi dan mendapatkan masukan bagi operasionalisasi agenda di atas ke dalam kebijakan konkrit, maka dilakukan suatu rangkaian **Simposium Agraria Nasional** yang digelar di tiga kota (pada 15 November 2006 di Medan, tgl 4 Desember 2006 di Makassar dan tgl. 12 Desember di Jakarta), dan dilanjutkan dengan Roundtable Discussion di IPB Bogor. Rangkaian kegiatan di atas mengusung tiga tema pokok, yaitu: 1) landasan politik, hukum, sosial dan ekonomi untuk pelaksanaan program pembaruan agraria nasional; 2) Strategi implementasi program pembaruan agraria nasional; 3) Kelembagaan untuk pelaksanaan program pembaruan agraria nasional. Tujuan yang diharap-

kan dari rangkaian kegiatan tersebut adalah:

1. Melahirkan pemikiran dan terobosan kebijakan untuk memecahkan berbagai persoalan keagrariaan yang dihadapi bangsa Indonesia.
2. Mendorong kesadaran serta menggalang kerjasama di antara semua komponen bangsa untuk mengatasi berbagai persoalan struktural keagrariaan.
3. Mendorong komitmen politik dan konsensus nasional untuk menjalankan amanat pembaruan agraria secara sungguh-sungguh, sinergis, terpadu dan berkelanjutan.
4. Memperjuangkan kepentingan rakyat banyak dalam memperoleh akses pada tanah sebagai sumber kesejahteraan dan keadilan.
5. Menghasilkan kerangka kebijakan dan kelembagaan berikut langkah-langkah strategis untuk implementasi Program Pembaruan Agraria Nasional.

Peran Lokakarya di STPN

Lokakarya di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) dimaksudkan sebagai forum untuk memformulasikan lebih lanjut hasil-hasil kegiatan sebelumnya menjadi sebuah kerangka kebijakan yang operasional. Rencana pemerintah untuk dalam waktu dekat mengalokasikan lahan yang tersebar di Jawa dan luar Jawa sebagai objek pembaruan agraria merupakan tantangan yang mencari jawaban-jawaban nyata mengenai berbagai aspek dari proses implementasi agenda tersebut. Tantangan di atas dapat diterjemahkan ke dalam pertanyaan-pertanyaan konkrit di bawah ini:

1. Sistem dan proses identifikasi Subjek pembaruan

agraria/redistribusi tanah?

2. Skema hak atas obyek pembaruan agraria agar menjamin distribusi yang adil, mendorong produktivitas tanpa meninggalkan azas keberlanjutan dan menciptakan sumber kesejahteraan rakyat?
3. Identifikasi suatu sistem yang mengintegrasikan jaminan aset atas tanah dengan akses pada sistem dukungan produksi (modal, teknologi, pasar, manajemen usaha tani) sebagai satu paket program pembaruan agraria?
4. Kerangka *delivery system* pembaruan agraria: peran dan mandat dari instansi pemerintah yang terlibat; sistem kerjasama dan komunikasi antara instansi pemerintah?
5. Sistem dan kelembagaan penyelesaian sengketa agraria yang efektif untuk berbagai skala dan tingkat administrasi?
6. Peran organisasi petani dalam implementasi pembaruan agraria?

Keenam pertanyaan diatas dapat dikelompokkan ke dalam empat kompleks permasalahan:

A. Permasalahan di sekitar membangun suatu sistem untuk identifikasi subjek pembaruan agraria serta membangun suatu skema hak atas obyek pembaruan agraria yang menjamin distribusi yang adil serta sesuai dengan kondisi setempat.
B. Permasalahan di sekitar membangun suatu sistem yang mengintegrasikan jaminan aset atas tanah dengan akses pada sistem dukungan produksi (permodalan, teknologi budi daya maupun pasca panen, manajemen usaha tani dan akses pada pasar).

C. Kerangka *delivery system* bagi implementasi pembaruan agraria, termasuk di dalamnya pembagian peran serta komunikasi di antara instansi pemerintah, dan sistem berjenjang kelembagaan penyelesaian sengketa agraria.
D. Permasalahan di sekitar penguatan dan peran dari organisasi tani dan masyarakat lokal di dalam proses pembaruan agraria.

Keluaran dari Lokakarya

Keluaran dari kegiatan lokakarya ini adalah penjabaran yang cukup kongkrit dari jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan di atas ke dalam sebuah kerangka kebijakan operasional, sehingga dapat dijadikan masukan kepada Kepala BPN dalam memformulasikan kebijakan dan program pembaruan agraria.

Metode Lokakarya

Lokakarya ini akan berlangsung selama dua hari. Pada hari pertama akan dilakukan diskusi terfokus yang akan menelaah lebih mendalam hasil-hasil ketiga simposium yang telah diformulasikan menjadi jabaran-jabaran kebijakan yang lebih operasional pada acara *Round Table Discussion* di IPB Bogor; sekaligus disandingkan dengan materi-materi kertas posisi yang telah dihasilkan oleh KPA (Konsorsium Pembaruan Agraria) dan beberapa organisasi petani nasional. Diskusi pada hari pertama ini diikuti oleh peserta yang lebih banyak. Diskusi akan dipandu oleh fasilitator dengan mengacu kepada panduan kisi-kisi pertanyaan sebagaimana terlampir.

Pada hari kedua, hasil-hasil diskusi pada hari pertama ini akan menjadi bahan bagi Tim Perumus Kecil untuk menghasilkan jabaran formulasi kebijakan yang lebih operasional.

Peserta Lokakarya

Mengacu pada target keluaran yang diharapkan dari kegiatan lokakarya ini, maka peserta pada hari pertama merupakan kombinasi dari orang-orang yang yang mempunyai pengalaman dalam permasalahan agraria, ahli hukum yang berkecimpung dalam pembaruan agraria, pejabat instansi pemerintah yang terlibat dalam implementasi pembaruan agraria, ahli ekonomi rakyat, ahli ilmu sosial, dan akademisi. Jumlah peserta pada hari pertama diperkirakan sekitar 40 orang.

Sedangkan kegiatan hari kedua terbatas pada anggota Tim Perumus Kecil yang telah diundang secara khusus, mewakili pejabat BPN RI, akademisi, ahli hukum, dan LSM.

PEMAPARAN RANCANGAN AWAL PROGRAM PEMBARUAN AGRARIA NASIONAL

PPAN:
Latar Belakang, Tujuan, Landasan Konstitusional, Perkiraan Dampak dan Pembiayaan

Hemanto Siregar (Staf Khusus Kepala BPN)
Harianto (Brighten Institute)

Latar Belakang

Permasalahan

1. Kemiskinan
2. Pengangguran
3. Ketimpangan
4. Tanah Terlantar

1. Kemiskinan

- Kota = 13.47 persen
- Desa = 21.81 persen
- Total = 17.75 persen

2. Pengangguran

Pengangguran Terbuka

Kota = 13.32 persen (5.82 juta jiwa)

Desa = 8.44 persen (5.28 juta jiwa)

Total = 10.45 persen (11.10 juta jiwa)

Setengah Pengangguran

Kota = 15.83 persen (6.92 juta jiwa)

Desa = 36.76 persen (23.00 juta jiwa)

Total = 28.16 persen (29.92 juta jiwa)

3. Ketimpangan

- Kemiskinan di sektor industri = 6.77 persen
- Kemiskinan di sektor pertanian = 56.07 persen
- Petani gurem (penguasaan lahan<0.5 hektar) = 56.5 persen

4. Tanah Terlantar

- Hutan rusak > 59 juta hektar
- Laju kerusakan hutan = 2.8 juta hektar/th
- Luas HPK = 13.8 juta (di luar Kalteng, Riau, dan Kepulauan Riau)

Sasaran Pembangunan

- Pengangguran 2009 = 5.1 persen
- Kemiskinan 2009 = 8.2 persen
- Pertumbuhan = 6.6 persen
- Pendapatan per kapita = 1731 USD

Agenda Pembangunan (*Triple Tracts Strategy*)

- Meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui investasi dan ekspor.
- Menggerakkan sektor riil agar semakin tumbuh dan berkembang.
- Melaksanakan revitalisasi pertanian dan pedesaan.

Makna, Landasan dan Tujuan PPAN

1. Makna Pembaruan Agraria

Restrukturisasi pemilikan, penguasaan, dan pemanfaatan sumber-sumber agraria, terutama tanah, yang mampu menjamin keadilan dan keberlanjutan peningkatan kesejahteraan rakyat.

Komponen dalam Makna Pembaruan Agraria

- Restrukturisasi
- Sumber agraria (terutama tanah)
- Keadilaan (*equity*)
- Peningkatan kesejahteraan rakyat (*efficiency*)
- Keberlanjutan (*sustainability*)

2. Tujuan Pembaruan Agraria

- Mengatasi kemiskinan.
- Mengurangi pengangguran.
- Meningkatkan ketahanan pangan, energi, dan pasokan air.
- Memperbaiki akses rakyat terhadap sumber-sumber ekonomi.
- Menata struktur penguasaan tanah menjadi lebih adil.

3. Landasan Konstitusional

- UUD 1945 (Pembukaan)
- UU No. 5 Tahun 1960 tentang UUPA
- UU No. 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian
- PP No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian (jo. PP No.41/1964 dan PP No.4/1977)
- Tap MPR IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam

Perkiraan Dampak PPAN

Jumlah RT Miskin yang Ditargetkan untuk Dientaskan Melalui PPAN

	Jawa	**Luar Jawa**	**Jumlah**
Jumlah RT miskin yang hendak dientaskan	4,29 juta	2,21 juta	6,5 juta
Luas tanah yang hendak dialokasikan	0,9 juta ha	5,1 juta ha	6,0 juta ha

Kecepatan Pengalokasian Tanah dalam PPAN

Periode	**Jawa**	**Luar Jawa**	**Jawa dan Luar Jawa**
■ 2007-2008	0,1755 juta ha/ 2 thn	0,9945 juta ha/ 2 thn	0,6 juta ha/ thn
■ 2009-2010	0,3042 juta ha/ 2 thn	1,7238 juta ha/ 2 thn	1,1 juta ha/ thn
■ 2011-2012	0,4203 juta ha/ 2 thn	2,3817 juta ha/ 2 thn	1,5 juta ha/ thn

Perkiraan Jumlah Tambahan Kesempatan Kerja Melalui PPAN

	Jawa	Luar Jawa	Jawa dan Luar Jawa
Asumsi :	0,5 tk/ha	1 tk/ha	-
■ 2007-2008	0,0878 juta tk	0,9945 juta tk	1,0823 juta tk
■ 2009-2010	0,1521 juta tk	1,7238 juta tk	1,8759 juta tk
■ 2011-2012	0,2102 juta tk	2,3817 juta tk	2,5919 juta tk
Jumlah	0,45 juta tk	5,10 juta tk	5,5 juta tk

Estimasi Pembiayaan PPAN

Estimasi Kebutuhan Anggaran PPAN

- Komponen Sertifikasi
  - Pemetaan, pengukuran… dst sampai dengan terbitnya sertifikat: Rp 500.000/ha x 6 juta ha
- Komponen Pematangan Tanah
  - Land clearing (environmentally friendly) … dst sampai siap tanam: Rp 3,8 juta/ha x 6 juta ha
- Komponen Infrastruktur
  - Jalan pedesaan, irigasi… dst.: Rp 7,5 juta/ha x 6 juta ha

- Komponen modal kerja dan investasi
  - Tanaman semusim (kebutuhan pembiayaan perbankan untuk modal kerja, 2 musim setahun): Rp 6 juta x 1 juta ha
  - Tanaman keras (kebutuhan pembiayaan perbankan untuk investasi): Rp 7 juta x 5 juta ha

Sumber Pembiayaan (1)

- Biaya Sertifikat (Rp 3 T) bisa dibebankan kepada anggaran pusat (APBN) dan daerah (APBD)
- Anggaran Pusat dibebankan kepada Departemen Teknis
- Pemda harus memikul sebagian biaya karena manfaatnya langsung dirasakan masyarakat miskin di daerah

Sumber Pembiayaan (2)

- Sumber pembiayaan untuk pematangan lahan (Rp 22,8 T)
  - APBN = Rp 4,56 T
  - Perbankan = Rp 18,24 T
- Sumber pembiayaan untuk infrastruktur (Rp 45 T) bisa dibebankan kepada anggaran pusat (APBN) dan daerah (APBD).

Simulasi Kebutuhan Dana Program Landreform+ dan Alternatif Strategi Landreform+

Taufik Sumawinata
Brighten Institute

Daftar Isi

- Pendahuluan
- Simulasi Biaya
  - Estimasi Biaya Penerbitan Sertifikat
  - Estimasi Biaya Working Capital
- Sumber Pembiayaan
- Alternatif Sumber Pembiayaan
- Hambatan
- Alternatif Strategi Ladreform+

Pendahuluan

- Pemerintah, c.q BPN dan Kementerian Kehutanan, berencana melakukan program Landreform *plus*
- Program ini bukan semata landreform (redistribusi tanah) tetapi merupakan kebijakan landreform plus, atau landreform dengan program penunjang yang intinya memberikan akses faktor produksi kepada masyarakat miskin
- Dengan diberikannya faktor produksi tanah, masyarakat miskin diharapkan bisa mendapatkan akses lainnya, utamanya akses perbankan, penyuluhan, dan lainnya
- Program ini tidak bisa menghindari konsekuensi keuangan, baik dari sisi APBN maupun dari sisi moneter, sehingga diperlukan estimasi biaya yang akan timbul dari program landreform *plus* ini

Estimasi Biaya

- Asumsi:
  1. 8,5 juta hektar dibagikan 6 juta hektar kepada masyarakat miskin dan 2,5 juta hektar kepada pengusaha
  2. Dari 6 juta hektar kepada masyarakat miskin, 3 juta hektar ditanami tanaman keras (kelapa sawit dan tebu) dan 3 juta hektar ditanami tanaman musiman (padi)
  3. Seluruh 2,5 juta kepada pengusaha ditanami tanaman keras, kelapa sawit dan tebu
- Paling sedikit ada dua jenis biaya
  1. Biaya penerbitan sertifikat
  2. Biaya program plus

1. Estimasi Biaya Sertifikasi Masyarakat Miskin (Pemetaan, Pengukuran, sd. Sertifikasi)

- Rp 500.000,-/hektar
- Total Biaya:
  - Rp 3 triliun
  - Rp 500.000,- x 6 juta hektar

2. Estimasi Kebutuhan Dana Masyarakat Miskin

- Dana Pendampingan per tahun
  - Tanaman Musiman dan Keras … ?
- Dana kebutuhan perbankan

  A. Tanaman Musiman:
  - Modal kerja 2 x panen setahun @ Rp 3.000.000/ha
  - Rp 6.000.000 x 1 juta hektar
  - Total Biaya: Rp 6 triliun

  B. Tanaman Keras
  - Biaya investasi Rp 7.000.000/tahun
  - Rp 7.000.000 x 5 juta hektar
  - Total Biaya: Rp 35 triliun
  - Biaya hidup sebelum panen …. ?

3. Total Kebutuhan Dana Masyarakat Miskin

- Sertifikat: Rp 1,8 T
- Tanaman Musiman Rp 6 T
- Tanaman Keras Rp 15 T
- Total Biaya Rp 22,8 T

Sumber Pembiayaan (1)

- Biaya Sertifikat (Rp 1,8 T) bisa dibebankan kepada APBN, anggaran pusat dan otonomi daerah
- Anggaran Pusat dibebankan kepada Departemen Tehnis (BPN, Pertanian, BPS, Kehuatanan?)
- Pemda harus memikul sebagian biaya karena manfaatnya langsung dirasakan masyarakat miskin didaerah

Sumber Pembiayaan (2)

- Sisa kebutuhan dana, Rp 21 T, bisa didapat dari APBN dan Perbankan
- APBN = Rp 4,2 T (20%?)
- Perbankan = Rp 16,8 T (80%?)
- Apakah perbankan mempunyai dana cukup? BRI? Mandiri?

4. Estimasi Kebutuhan Dana Pengusaha

- Biaya pembukaan kelapa sawit USD3,000/hektar untuk 4 tahun
- Biaya 1 tahun = USD 750 = Rp 6.750.000,-
- Total Biaya = 2,5 juta hektar x Rp 6.750.000 = Rp 168, 75 T
- Dana yang dibutuhkan perbankan 70% = Rp 118,125 T per tahun

Sumber Pembiayaan (3)

- Subsidi Silang
  - Sebagian Biaya Sertifikat Masyarakat Miskin didapat dari Biaya Sertifikat Pengusaha
  - Sebagian Biaya Program Plus didapat dari Biaya Sertifikat Pengusaha
- Agraria Fund
  - Total pendapatan Biaya Sertifikasi Tanah Pengusaha dijadikan modal Agraria Fund, ditawarkan kepada equity participants
  - Misalkan dari Rp 1.300.000,-/hektar biaya sertifikasi, Rp 700 ribu menjadi dana Fund, total Rp 1,75 T, total equity Fund bisa didapat Rp 7 T, dan ini bisa membiayai Rp 23,3 T Program Plus (30% Fund, 70% foreign banks)

Hambatan

- Perbankan dan Capital Market (Agraria Fund) mempunyai SOP bahwa collateral (tanah) harus jelas status hukumnya, sehingga tanah bisa dieksekusi (dijual) bilamana petani gagal bayar
- Pemerintah harus memperhatikan persyaratan perbankan dan Capital Market, karena bilamana ada pembatasan penjualan dalam periode tertentu, ini akan menjadi hambatan dalam pembiayaan
- Pemerintah harus jelas dalam mengatur partisipasi lembaga keuangan luar negeri yang ikut dalam program pembiayaan Landreform+ karena ada konsekuensi loan-equity swap (tanah beralih pengusaannya) bilamana ada gagal bayar, baik di Agraria Fund maupun skema pembiayaan tanah pengusaha
- Partisipasi lembaga keuangan luar negeri tidak bisa dihindari karena besarnya kebutuhan dana dalam membiayai program Lendreform+

Alternatif Strategi Landreform+

Bilamana memang pemerintah:

a) Tidak punya sumber dana yang dapat menutupi seluruh program Landreform+
b) Tidak setuju dengan partisipasi pendanaan dari luar negeri karena adanya risiko loan-equity swap pada saat gagal bayar

Maka strategi Landreform+ harus melihat tersedianya dana maksimum dari APBN dan perbankan domestik setiap tahunnya, baru kemudian menentukan jumlah redistribusi tanah setiap tahunnya, e.q, 20% setahun

Terima Kasih

MASUKAN KALANGAN CIVIL SOCIETY UNTUK PERUMUSAN PROGRAM PEMBARUAN AGRARIA NASIONAL

Poin-Poin Usulan Reforma Agraria Daniel Hutagalung (Perhimpunan Pendidikan Demokrasi)

Problem:

1. Persoalan reforma agraria yang akan dihadapi dalam waktu dekat adalah distribusi tanah/lahan. Problem yang akan muncul di sini adalah subyek (siapa) yang akan menjadi penerima; Wilayah mana (obyek) yang akan digunakan/dibagikan? Dan berapa luas lahan yang akan dibagikan.
2. Pertanyaan-pertanyaan berikutnya adalah: Bagaimana (proses) penentuan wilayah/lahan yang akan dibagikan? Siapa yang akan melakukannya? Dan apa dasar hukum yang menjamin proses tersebut memiliki kekuatan legal-formal?

Dua problem tersebut merupakan problem-problem yang berkisar di seputaran pembagian/distribusi lahan, padahal reforma agraria bukan semata-mata persoalan bagi-bagi tanah. Reforma agraria merupakan suatu kebijakan politik pertanahan yang kompleks, yang di dalamnya terdapat problem ekonomi-sosial-politik dan kebudayaan. Tapi di sini

langkah awal yang paling dekat yang harus dihadapi adalah bagaimana pembagian tanah yang telah ditetapkan melalui Keppres bisa berjalan dengan baik, efektif dan efisien, dan terutama tepat sasaran sesuai program reforma agraria.

Tujuan:

1. Problem **Siapa**, harus dirujuk pada subyek yang menggantungkan hidupnya dari kerja-kerja agraria (pertanian, perkebunan, kehutanan). Dari subyek-subyek inilah diharapkan di kemudian hari akan berkembang kualitas kehidupan dari tanah yang dibagikan. Tanah bukan diperuntukkan bagi subyek yang mengandalkan kehidupan kesehariannya bukan dari mengolah tanah. Penegasan ini penting untuk menghindari adanya penyalahgunaan lahan, bukan untuk peningkatan manfaat tanah bagi masyarakat-tani, melainkan untuk beralih fungsi menjadi lahan-lahan industri non-pertanian (sewa-menyewa). Fungsi produktivitas tanah harus dapat berkorelasi lurus dengan peningkatan kualitas hidup masyarakat miskin yang hidupnya bergantung dari mengolah tanah.
2. Problem **Wilayah (Obyek)**, harus dirujuk pada wilayah-wilayah (lahan-lahan) di mana penguasaan tanah ada pada negara, dan bukan berada dalam situasi sengketa/konflik hukum. Tanah yang sedang dalam sengketa hukum memiliki dimensi-dimensi konflik sosial-ekonomi yang sangat tinggi, di mana keputusan-keputusan sepihak pada lahan-lahan sengketa akan mengakibatkan juga tindakan-tindakan sepihak yang membuat kebijakan reforma agraria menjadi tidak populer dan justru menjadi tidak produktif. Wilayah (lahan) yang

dikuasai oleh komunitas/masyarakat adat juga bukan lahan yang bisa dijadikan dasar untuk distribusi. Sengketa tanah akan merebak menjadi sengketa sosial dan politik yang lebih meluas jika distribusi dilakukan dengan cara intervensi berbagai lahan sengketa atau milik masyarakat adat (komunal).

3. Problem **Luas** lahan juga harus merujuk pada seberapa besar populasi wilayah-wilayah yang memungkinkan untuk dilakukan distribusi, ketimpangan jumlah luas akan mengakibatkan persoalan susulan, baik persoalan dalam satu wilayah, maupun antar wilayah. Prinsip sama-rata sama-rasa mau tidak mau harus diterapkan dalam kerangka ini, untuk menimilasir persoalan lain seperti kecemburuan, agitasi sosial-politik, dan nilai ekonomi.
4. **Penentuan Wilayah** tentu saja harus dikuasai oleh BPN sebagai lembaga yang paling menguasai dan mengetahui struktur kepemilikan tanah di Indonesia. Dalam hal ini BPN harus mampu menghadapi berbagai intervensi yang akan muncul sehubungan dengan proses distribusi, di mana kepentingan politik akan dengan cepat mengerubung pada kebijakan-kebijakan yang bersifat populis, dengan upaya untuk menarik simpati dan perhatian konstituen ataupun *floating voters*. Kepentingan politik dari lembaga legislatif (baik pusat maupun daerah) akan seketika muncul dan harus dihadapi dengan cara-cara tegas dan rasional-bernalar, sehingga argumen-argumen dalam menentukan wilayah didasarkan pada suatu argumen rasional-bernalar yang harus terlihat tidak besentuhan dengan kepentingan politik atau individu.
5. **Subyek Pelaku** kerja-kerja distribusi ini harus sepenuh-

nya di bawah kendali BPN dengan menyertakan *mitra pokok* Pemerintah-pemerintah Daerah dan Kanwil-kanwil Departemen Kehutanan dan Departemen Pertanian, dan juga menyertakan *mitra sekunder* dari organisasi-organisasi masyarakat sipil, pengusaha di sektor agraria dan kehutanan. Unsur-unsur TNI yang banyak bergulat dalam hal penguasaan dan permainan sektor pertanahan juga harus dapat dikendalikan, dan perlu untuk dalam jangak pendek diajak terlibat dalam hal mengontrol hasrat bisnis yang masih meletup-meletup dari individu-individu dalam militer maupun institusi-institusi militer sendiri.

6. **Dasar Hukum** yang selama ini dikenal adalah UU Pokok Agraria No.5 tahun 1960 sebagai UU payung bagi proses reforma agraria, yang di bawahnya terdapat banyak sekalai Keppres, Inpres, SK Menteri, SK Gubernur (dan jajaran Pemda lainnya) yang secara pokok bertentangan dengan UU No.5/1960. Pembenahan dan penyelarasan harus dilakukan beriringan dengan proses redistribusi lahan, agar tidak terjadi ketumpang-tindihan yang bisa berakibat pada persoalan legal-formal yang berbelit-belit. Dalam hal ini fungsi Presiden sebagai Kepala Negara akan sangat berperan besar untuk menciptakan keselarasan dalam hal legalitas, formalitas dan normativitas proses redistribusi. Sehingga kerja-kerja reforma agraria di tahap yang paling awal ini memiliki pijakan yang kuat untuk melangkah pada tahap-tahap selanjutnya.

Capaian:

Sebagaimana disebutkan pada bagian awal bahwa

reforma agraria bukan sekedar pekerjaan bagi-membagi tanah, melainkan capaian maksimum apa yang bisa dihasilkan dari pembagian tanah ini. Capaian maksimum yang minimum penting untuk dicapai adalah:

1. Tanah yang dibagikan menjadi salah satu sumber penghidupan pokok bagi masyarakat miskin di sektor pertanian, sehingga nilai produktivitasnya – dalam hal mencapai peningkatan kualitas hidup masyarakat miskin – harus dapat dipenuhi.
2. Akses terhadap kepemilikan dan pengelolaan tanah harus juga didukung dengan akses kepada sumber-sumber pangairan dan bibit-biibt cocok-tanam serta upaya pengembangan pengelolaan tanah dalam rupa dukungan teknologi untuk dapat berkembang dalam pasar.

Untuk dapat memperoleh capaian-capaian maksimum maka hal-hal yang perlu dikerjakan selanjutnya adalah:

1. Dukungan untuk akses terhadap modal pengembagan usaha pengelolaan tanah yang dibagikan (kapital);
2. Pembentukan koperasi-koperasi untuk memfasilitasi pengembangan pengelolaan lahan (produksi);
3. Dukungan untuk peningkatan kualitas produksi lahan (tekonologi); dan
4. Dukungan kepastian pemasaran hasil-hasil pengelolaan lahan (distribusi).

Ini bisa dilakukan beriringan dengan proses redistribusi yang akan memakan waktu yang tidak pendek. Contoh-contoh keberhasilan (*success story*) yang bisa diukur dari proyek awal reforma agraria, secara politik dan ekonomi akan menjadi rujukan bagi pengembangan proyek reforma agraria ke tahapan yang lebih lanjut.

Catatan-catatan Tambahan untuk Program Pembaruan Agraria Nasional

Dadang Juliantara

Catatan-catatan tambahan.

Prinsip-prinsip.

» Pembaruan Agraria yang hendak dijalankan berpegangan pada UUPA tahun 1960 dan TAP MPR IX/2001.

» Tujuan utamanya:
(1) Mengadakan pembagian yang adil atas "sumber-sumber agraria", dalam hal ini tanah, sebagai sumber penghidupan;
(2) Perombakan struktur agraria;
(3) Membangun fondasi yang kokoh atas keadilan sosial.

» Adapun hal pokok yang harus dipegang adalah:
Dipastikan bahwa tanah-tanah redistribusi, tidak dijadikan objek spekulasi, komoditi (komersialisasi) dan alat pemerasan, sebaliknya dipastikan tanah-tanah tersebut digunakan untuk "usaha tani" (berproduksi), dan terjamin produktivitasnya.

» Mendorong pertumbuhan usaha tani yang produktif, yang dapat meningkatkan pendapatan keluarga-keluarga tani, dan pada akhirnya meningkatkan kualitas martabat kemanusiaan dari kaum tani.

» Menghindari suatu kompetisi individual, dan lebih mendorong suatu "usaha tani" yang berkelompok, dan karena itu, didorong agar terbentuk unit-unit usaha tani, dalam koperasi-koperasi usaha tani.

» Tidak menjadi masalah baru dalam masyarakat yang sudah mengalami marjinalisasi. Atau dengan kata lain, harus benar-benar dijamin, bahwa program akan konsisten bersifat memperkuat, dan tidak tergelincir pada hal-hal yang tidak diinginkan oleh rakyat tani.

Masalah-masalah Pokok.

1. Siapa Subyek Redistribusi Tanah.
2. Program Dukungan.
3. Kelembagaan.

Keterangan:

Subyek Redistribusi.

Penentuan subyek, mengacu pada beberapa pokok berikut:

(1) Diharapkan dapat menjawab tantangan: (a) pengentasan kemiskinan; (b) mengurangi angka pengangguran; (c) meningkatkan produksi pertanian; dan (d) memperkuat ekonomi desa atau pembangunan pedesaan.

(2) Tidak mengabaikan kenyataan bahwa sebelum periode ini terdapat konflik-konflik agraria yang mengabaikan hak-hak penggarap, secara demikian, program ini pertama-tama harus dapat memberikan kesempatan utama pada para korban;

(3) Beberapa kriteria dan prinsip berikut kiranya dapat dijadikan acuan:
- Korban sengketa agraria pada periode sebelumnya – tentu dengan kriteria yang ketat, akurat dan dapat dipertanggungjawabkan;
- Miskin (sangat membutuhkan);

- Tidak bertanah;
- Tidak bekerja;
- Tidak membutuhkan dukungan yang sangat khusus, karena perubahan profesi akibat menerima tanah redistribusi;
- Keluarga tani (buruh tani, petani gurem, dst);
- Untuk semua (tidak adanya diskriminasi – gender, suku, agama, dll);
- Penduduk desa;

(4) Dalam penentuan "di lapangan", dipastikan benar-benar melibatkan kelompok-kelompok tani lokal, serikat-serikat tani nasional yang selama ini bekerja, dan dhindari adanya penumpang-penumpang gelap, yang justru bertentangan dengan semangat pembaruan agraria.

(5) Dalam pertimbangan sangat khusus, dimungkinkan subyek hak adalah: (1) kelompok tani; dan (2) komunitas adat yang "ada". Mengapa: hal ini untuk menghindari terjadinya ketegangan antar kelompok dan komunitas, yang selama ini telah "ada" (eksist), atau jangan sampai program redistribusi justru merusak ikatan-ikatan sosial dan pada gilirannya menghancurkan modal sosial.

Program Dukungan.

1. Program bukan merupakan agenda politik jangka pendek, meskipun PA adalah program adhoc, terbatas waktunya. Program harus dipastikan diterima oleh "kekuatan-kekuatan politik yang ada di masyarakat", sebagai program negara, bukan politik citra atau politik praktis. [dalam kaitan ini, mungkin baik jika ada PR khusus mengenai program ini, sehingga dapat mengambil posisi yang tepat dalam "wacana publik".
2. Tidak bersifat parsial, melainkan harus mampu mengintegrasi. Oleh sebab itu, rasanya baik, jika memang program sesungguhnya diletakkan sebagai dasar dari pembangunan pertanian dan pembangunan pedesaan, serta agenda pengentasan kemiskinan. Namun memang, harus benar-benar diletakkan dalam posisi yang tepat, agar watak sementara dari PA tidak dihilangkan.
3. Bidang-bidang yang terkait, dan harus menjadi bagian integral dari program dukungan paska redistribusi adalah:
   - Pertanian;
   - Pedesaan (dalam negeri dan pemda);
   - Keuangan;
   - Tenaga kerja;
   - Perdagangan
   - Koperasi dan usaha kecil menengah;
   - Pendidikan;
   - Kesehatan;
   - Pekerjaan umum (infrastruktur);
   - Pemberdayaan perempuan;
   - Pertambangan dan energi;
   - Kehutanan;
   - Lingkungan hidup

4. Masalah pembiayaan:
   - Secara prinsip PA tidak boleh dibiayai oleh dana hutang;
   - Harus melalui APBN, dan bersifat memberatkan APBN;
   - Dikelola dalam dua level: (i) pusat; dan (ii) daerah.
   - Pembiayaan harus dikelola oleh Lembaga Keuangan Khusus Non Perbankan, atau jika mungkin oleh Bank Khusus (Bank Desa, atau Bank Tani).
   - Penting dipikirkan untuk menghimpun dana dari pendapatan tambang nasional, atau yang lain – dengan demikian, perlu suatu komitmen politik yang sangat kuat.
5. Baik jika dikemas dalam program "community empowerment".
6. Perlu dibuka kemungkinan untuk mengembangkan program PA, diluar redistribusi, antara lain dengan: sewa lahan kas desa oleh Pemerintah Daerah, dan lahan tersebut diberikan pengelolaannya kepada keluarga tani, dan dalam proses produksi dan paska produksi, kelompok mendapatkan bantuan dari Pemda.

Kelembagaan.

1. Diupayakan agar dapat meningkatkan posisi BPN yang sekarang ini, tentu dengan langkah yang lebih strategis.
2. Adapun skema kelembagaan adalah: (a) dipimpin langsung oleh presiden; (b) pelaksana harian kepala BPN; (c) di daerah sampai ke tingkat desa; (d) organisasi di daerah, mengikuti pola pusat – dipimpin oleh kepala daerah, dan pelaksana harian BPN (sampai tingkat kabupaten); (e) di tingkat lebih bawah, tingkat kecamatan dan desa, dibentuk pelaksana khusus, yang dibentuk untuk keperluan program ini; dan (f) dipastikan melibatkan kelompok-kelompok tani, baik didalam kelembagaan pelaksana ataupun dalam lembaga kontrol (pengawas).

Demikian.

Dadang Juliantara.

Kertas Posisi Terhadap Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN)

Oleh*: Petani Mandiri, AGRA, FSPI, STN, DTI, AMAN, API, KRKP, SBD, PBHI, KPA, UPC, Pergerakan, Pokja-PA-PSDA, Walhi, HuMA, RACA, FWI, JKPP*

Pemerintah baru-baru ini mewacanakan kepada masyarakat hendak melaksanakan Pembaruan Agraria. Rencana pemerintah ini sangat penting, sebab agenda Pembaruan Agraria adalah agenda bangsa yang sampai saat ini belum terlaksana.

Oleh sebab itu, kami dari berbagai Organisasi Petani, Masyarakat Adat dan NGO merasa penting menyampaikan posisi dan pandangan kami yang terangkum dalam pandangan sebagai berikut:

Pembaruan Agraria yang hendak dijalankan oleh pemerintah mestilah dibawah kerangka hukum Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) 1960. Kerangka hukum ini tentu saja harus diikuti dengan itikad untuk memegang teguh lima prinsip dasar melatar belakangi kelahiran UUPA yaitu: 1. Pembaruan hukum agraria agraria kolonial menuju

hukum agraria nasional yang menjamin kepastian hukum, Penghapusan hak asing dan konsesi kolonial atas tanah di Indonesia, Mengakhiri penghisapan feodal dan perombakan struktur penguasaan tanah, Wujud implementasi atas pasal 33 UUD 1945.

Pengertian Pembaruan Agraria adalah penataan ulang atau restrukturisasi pemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria, terutama tanah untuk kepentingan petani, buruh tani, dan rakyat kecil atau golongan ekonomi lemah pada umumnya seperti terangkum dalam pasal 6,7,9,10,11,12,13,14,15,17. Inti dari pembaruan agraria adalah landreform yaitu redistribusi kepemilikan dan penguasaan tanah. Meskipun demikian landreform tidak akan berhasil jika tidak didukung oleh program-program penunjang seperti pengairan, perkreditan, penyuluhan, pendidikan, pemasaran, dan sebagainya. Jadi pembaruan agraria adalah landreform plus.

Tujuan pembaruan agraria menurut UUPA adalah penciptaan keadilan sosial, peningkatan produktivitas dan peningkatan kesejahteraan rakyat untuk mewujudkan tujuan kemerdekaan bangsa yang terangkum dalam Pembukaan UUD 1945 dan terjemahan dari praktek ekonomi negara dalam Pasal 33 UUD 1945.

Selama ini, akibat tidak dijalankannya Pembaruan Agraria dan dipetieskannya UUPA telah menyebabkan semakin mendalamnya ketimpangan kepemilikan, penguasaan dan penggunaan sumber-sumber agraria khususnya tanah, maraknya konflik agraria dan kerusakan lingkungan. Maraknya konflik graria yang merebak selama ini adalah tanda dari perlu dilaksanakannya pembaruan agraria. Jadi:

Pembaruan Agraria yang dimaksudkan oleh pemerintah adalah selain untuk menata ulang struktur kepemilikan, penguasaan sumber-sumber agraria sehingga dapat menjawab ketimpangan agraria juga untuk menuntaskan konflik agraria yang selama ini timbul.

Konflik agraria juga dapat terjadi dalam proses pelaksanaan pembaruan agraria apabila prasyarat pendukungnya tidak disiapkan secara matang. Prasyarat utama tersebut adalah: kemauan dan dukungan politik yang kuat dari pemerintah, data agraria yang akurat, serta organisasi tani yang kuat serta terpisahnya elit bisnis dan elit politik dalam menjalankan Pembaruan Agraria. Dengan melihat prasyarat ini maka peran negara sangat penting bahkan tidak tergantikan, sementara pelaksanaan pembaruan agraria tanpa melibatkan organisasi rakyat maka tujuan-tujuan dari Pembaruan Agraria tidak akan tercapai dan bahkan mengalami kegagalan.

Pengalaman pelaksanaan pembaruan agraria di sejumlah negara Asia (seperti: China, Taiwan, Jepang, dan Korea Selatan), Afrika dan Amerika Latin,) menunjukkan setidaknya ada 10 (sepuluh) aspek utama yang perlu diurus kelengkapannya oleh penyelenggara negara bila pembaruan agraria mau berhasil, yakni : (1) Mandat Konstitusional, (2) Hukum Agraria dan Penegakkannya, (3) Organisasi Pelaksana, (4) Sistem Administrasi Agraria, (5) Pengadilan, (6) Desain Rencana dan Evaluasi, (7) Pendidikan dan Latihan, (8) Pembiayaan, (9) Pemerintahan Lokal, dan (10) Keterlibatan penuh Organisasi Petani.

Langkah-langkah

Untuk menjalankan Pembaruan Agraria maka diper-

lukan sebuah badan pelaksana atau komite yang bertugas menjalankan Pembaruan Agraria. Komite tersebut adalah sebuah Komite Nasional Pembaruan Agraria (KNPA). KNPA ini bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Tugas utamanya adalah untuk: (i) Merumuskan strategi dan tata cara pelaksanaan pembaruan agraria; (ii) Mengkordinasikan departemen-departemen terkait dan badan-badan pemerintah lainnya, pemerintah daerah, dan organisasi masyarakat untuk mempercepat pelaksanaan pembaruan agraria; (iii) Melaksanakan penataan struktur penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah serta sumber-sumber agraria lainnya; dan (iv) Menangani konflik-konflik agraria, baik warisan masa lalu, maupun konflik-konflik agraria yang mungkin muncul akibat pelaksanaan pembaruan agraria.

Komisi Nasional Pembaruan Agraria (KNPA) adalah sebuah badan adhoc yang bekerja hanya dalam jangka waktu pelaksanaan Pembaruan Agraria. Keanggotaanya komite ini wajib merepresentasikan unsur pemerintahan, unsur serikat petani, NGO, dan pakar yang sejak awal concern dalam perjuangan dan tujuan-tujuan Pembaruan Agraria.

KNPA merumuskan desain rencana pelaksanaan hingga evaluasi Pembaruan Agraria. Desain rencana pelaksanaan itu sekurang-kurangnya memuat (1). Sistem pendataan objek dan subjek Pembaruan Agraria, (2). Data peruntukan tanah, (3) Desain redistribusi tanah dalam skema rumah tangga pertanian, kolektive/komunal masyarakat, koperasi produksi dan atau usaha bersama pertanian oleh masyarakat, (4). Desain larangan dan sanksi bagi penerima tanah yang menelantarkan tanah dan menjual tanah, (5) sanksi berat bagi pemalsu objek dan subjek Pembaruan Agraria, (6).

Desain keterlibatan dan peran para pihak dalam pelaksanaan Pembaruan Agraria (7). Desain dukungan akses infrastruktur dan keuangan setelah distribusi.

Untuk memudahkan KNPA mendata objek-objek Pembaruan Agraria, KNPA menjalankan tugas berdasarkan sistem administrasi agraria yang nasional yang lintas sektoral, lintas regional sehingga identifikasi atas objek dan subjek Pembaruan Agraria akan dapat lebih mudah dilakukan. Dengan mengacu kepada UUPA maka objek-objek pembaruan agraria sebagian besar adalah tanah negara yang dikuasai oleh pihak perkebunan, tanah negara yang dikuasai oleh Kehutanan khususnya industri kehutanan dan tanah kelebihan maksimum, tanah absentee (pertambangan, perikanan, peternakan dll).

Pembaruan Agraria mestilah dibiayai oleh APBN/D pemerintah bersama DPR berkewajiban mengalokasikan anggaran untuk Pembiayaan Pembaruan Agraria secara proporsional. Pembiayaan seluruh komponen dari Pembaruan Agraria haruslah berasal dari sumber dana yang bukan berasal dari Hutang Luar Negeri dan atau bantuan pendanaan lain dari pihak manapun yang mengikat dan dapat menyebabkan tujuan-tujuan Pembaruan Agraria menjadi tidak tercapai.

KNPA mengkoordinasikan dukungan departemen-departemen dan lembaga pemerintah non departemen di pemerintahan yang terkait dengan tujuan Pembaruan Agraria. KNPA juga bertugas melakukan sosialisasi dan pendidikan kepada masyarakat tentang pengetahuan dasar Pembaruan Agraria khususnya mengenai tujuan, agenda, strategi dan pelaksanaan Pembaruan Agraria sehingga dapat mobili-

sasi dukungan dari rakyat. Dalam tahap pelaksanaan KNPA berhak merekrut dan mendidik para sukarelawan KNPA tentang tata cara pelaksanaan Pembaruan Agraria di tingkat wilayah.

Pemerintah Daerah di tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota berkewajiban membantu melaksanakan sepenuhnya program pembaruan agraria nasional ini sesuai dengan pasal 14 UUPA 1960. Dalam hal ini, Pemerintah Daerah juga berkewajiban menghapus segala Peraturan Daerah yang dapat menghalang-halangi dan menghambat pelaksanaan Pembaruan Agraria. Pemerintah Daerah berkewajiban menjaga hasil-hasil Pembaruan Agraria sehingga dapat lebih maju dan berkembang, yang secara nyata tercermin dalam program dan anggaran Pemerintah Daerah.

Keterlibatan penuh Organisasi Rakyat sejak dari perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi Pembaruan Agraria adalah syarat utama keberhasilan pelaksanaan Pembaruan Agraria. Keterlibatan ini dimulai dari level nasional hingga level lokal. Keterlibatan ini untuk menjamin kepastian bahwa subjek utama penerima tanah dalam pelaksanaan Pembaruan Agraria adalah petani miskin, buruh tani tanpa pembedaan laki-laki dan perempuan. Keterlibatan organisasi tani juga untuk memastikan bahwa serikat petani ataupun koperasi serikat petani bersama-sama pemerintah berkewajiban memajukan taraf produksi dan teknologi produksi di lapangan agraria secara bersama-sama sesuai dengan pasal 33 UUD 1945.

Demikian pandangan kami.

JAKARTA, 27 November 2006

Lampiran Kertas Posisi

TABEL 1. STRATEGI PELAKSANAAN PPAN

Sepuluh Aspek Utama RA	**Rincian**	**Keterangan**
(1) Mandat Konstitusional,	UUD 1945 (Khususnya pasal 27, 28 dan pasal 33)	
(2) Hukum Agraria dan Penegakkannya	1. UUPA 1960. 2. PA adalah kewajiban dan tanggung jawab negara pasal 11 Kovenan Internasional Ecosoc 3. PA harus sesuai dengan semangat dan prinsip UUPA. 4. Pencabutan terhadap UU dan peraturan yang bertentangan semangat dan prinsip UUPA. 5. Penyusunan dan pelaksanaan berbagai peraturan perundangan operasional UUPA. 6. Sinkronisasi perundangan dan peraturan	
(3) Organisasi Pelaksana,	1. Harus ada lembaga khusus yang mempunyai kewenangan penuh dalam menjalankan PA 2. Lembaga ini harus dipimpin dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. 3. Tugas utamanya adalah untuk: (i) Merumuskan strategi dan tata cara pelaksanaan pembaruan agraria; (ii) Memimpin dan mengkordinasikan departemen-departemen terkait serta lembaga pemerintah lainnya, pemerintah daerah, dan organisasi masyarakat untuk mempercepat pelaksanaan pembaruan agraria; (iii) Melaksanakan penataan struktur penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah serta sumber-sumber agraria lainnya; dan (iv) Menangani konflik-konflik agraria, baik warisan masa lalu, maupun konflik-konflik agraria yang mungkin muncul akibat pelaksanaan pembaruan agraria	*Untuk sementara Lembaga ini dapat diketuai oleh kepala BPN sebagai lembaga pelaksana PA mengacu pada Perpres no 10/2006 tentang BPN.*
(4) Sistem Administrasi Agraria	1. Dibutuhkan data yang akurat mengenai objek dan subjek PA. 2. Inventerisasi mengenai tanah-tanah dan kekayaan alam lain yang akan dijadikan objek-objek yang PA. 3. Pendataan mengenai subjek yang akan menerima manfaat PA. 4. Sistem adimintrasi terpusat dalam bidang agraria. 5. Inventarisir wilayah konflik agraria	Catatan: Sistem administrasi agraria harus mengakui sistem administrasi wilayah adat yang sesuai dengan prinsip PA.

(5) Pengadilan	1. Pengadilan ini dibutuhkan untuk mengantisipasi sengketa akibat dilaksanakannya PA. 2. Ukuran legal apa yang disebut dengan sengketa PA. 3. Pengadilan ini tidak mempunyai wewenang untuk melayani gugatan dari pihak-pihak yang anti PA. 4. Perlindungan terhadap subjek PA.	
(6) Desain Rencana dan Evaluasi,	1. Desain pelibatan serikat tani dan organisasi rakyat lainnya sejak dari pra perencanaan hingga evaluasi. 2. Sistem pendataan objek dan subjek Pembaruan Agraria 3. Data peruntukan tanah bagi kerangka PA. 4. Desain redistribusi tanah dalam skema rumah tangga pertanian, kolektive/komunal masyarakat, koperasi produksi dan atau usaha bersama pertanian oleh masyarakat 5. Desain larangan dan sanksi bagi penerima tanah yang menelantarkan tanah dan menjual tanah 6. sanksi berat bagi pemalsu objek dan subjek Pembaruan Agraria 7. Desain keterlibatan dan peran para pihak dalam pelaksanaan Pembaruan AgrariaDesain dukungan akses infrastruktur dan keuangan setelah distribusi.	
(7) Pendidikan dan Latihan	1. Penyusunan naskah mengenai konsep dan strategi pelaksanaan PA yang menyeluruh 2. Pendidikan kepada pejabat dan aparat pelaksana PA dari tingkat nasional hingga daerah 3. Sosialisasi dan pendidikan kepada masyarakat tentang pengetahuan dasar Pembaruan Agraria khususnya mengenai tujuan, agenda, strategi dan pelaksanaan Pembaruan Agraria sehingga dapat mobilisasi dukungan dari rakyat 4. Merekrut dan mendidik para sukarelawan KNPA tentang tatacara pelaksanaan Pembaruan Agraria di tingkat wilayah 5. Memperkuat kapasitas dan pengetahuan dari Organisasi Rakyat tentang PA.	Disusunnya kampanye populer untuk sosialisasi PA.
(8) Pembiayaan,	1. Pembiayaan untuk PA bersumber dari APBN/D	Pembiayaan bersumber dari

	2. Pembiayaan seluruh komponen dari Pembaruan Agraria haruslah berasal dari sumber dana yang bukan berasal dari Hutang Luar Negeri dan atau bantuan pendanaan lain dari pihak manapun yang mengikat dan dapat menyebabkan tujuan -tujuan Pembaruan Agraria menjadi tidak tercapai.	nasionalisasi atas hasil-hasil tambang
(9) Pemerintahan Lokal	1. Pemerintah Daerah di tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota berkewajiban mendukung penuh pelaksanaan program pembaruan agraria nasional. 2. Pemerintah Daerah juga berke wajiban menghapus segala Peraturan Daerah yang bertentangan dan menghambat pelaksanaan Pembaruan Agraria. 3. Pemerintah Daerah menyusun program dan anggaran pemda untuk memastikan hasil-hasil PA lebih maju dan berkembang.	
(10) Keterlibatan penuh Organisasi Rakyat.	1. Organisasi Rakyat yang dimaksud adalah organisasikaum petani miskin, masyarakat adat, kaum miskin kota, nelayan dan organisasi buruh yang memiliki pengetahuan dan ideologi yang mantap dalam PA 2. Organisasi tersebut harus mengkonsolidasikan massapetani. 3. Menempatkan Organisasi Rakyat mulai dari tingkat lokal hingga nasional sebagai perencana, pelaksana dan evaluasi serta peran kontrol PA. 4. Pelibatan organisasi rakyat dalam pengumpulan data-data objek dan subjek PA. 5. Memastikan bahwa subjek utama penerima tanah dalam pelaksanaan Pembaruan Agraria adalah petani miskin, buruh tani tanpa pembedaan laki-laki dan perempuan. 6. Memastikan OR dalam penataan kawasan dan peruntukan lahan dalam kerangka PA. 7. Memastikan Organisasi Rakyat dalam memajukan taraf produksi dan teknologi produksi di lapangan agraria secara bersama-sama.	*Catatan:* Butuhnya konsolidasi dan perbaikan organisasi tani yang memperjuangkan PA.

TABEL 2. RINCIAN TUGAS KNPA

Tugas utama	Rincian Tugas	Keterangan
(i) Merumuskan strategi dan tata cara pelaksanaan pembaruan agraria;	*Menterjemahkan desain rencana, time frame*	
(ii) Memimpin dan mengkordinasikan departemen-departemen terkait dan badan-badan pemerintah lainnya, pemerintah daerah, dan organisasi masyarakat untuk mempercepat pelaksanaan pembaruan agraria;	1. Memberikan arah dan tujuan pelaksanaan PPAN 2. Memastikan setiap departemen dan lembaga terkait hingga pemda memiliki tugas dan fungsi yang jelas dalam PPAN. 3. Menghilangkan tumpang tindih peran dan ego sektoral dalam pelaksanaan PA. 4. Menyediakan sumber daya dan infrastruktur dalam menunjang pelaksanaan PA.	
(iii) Melaksanakan penataan struktur penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah serta sumber-sumber agraria lainnya; dan	1. Menjamin tidak adanya konsentrasi kepemilikan dan penguasaan. 2. Menjamin tidak adanya monopoli dalam pemanfaatan dari segi produksi distribusi dan konsumsi. 3. Menjamin petani mendapatkan lahan yang cukup terutama untuk produksi pangan dan pendapatan (kedaulatan pangan) 4. Menjamin kembalinya wilayah kuasa dan wilayah kelola rakyat. 5. Menjamin kelestarian lingkungan dan keberlanjutan layanan alam. 6. Menjamin ketersediaan tanah untuk bekerja dan tanah untuk tempat tinggal bagi rakyat miskin. 7. Menjamin kesejahteraan buruh yang bekerja pada lapangan agraria. 8. Mengatasi kontradiksi pertanian dan industri serta desa dan kota serta kesenjangan daerah maju dan tertinggal.	1. Pembatasan kepemilikan lahan (batas maksimum dan batas minimum). 2. Pembatasan pemberian izin usaha skala besar dalam sekala wilayah danm waktu bagi HPH, HGU, HGU air, HTI dan KKP 3. Audit terhadap HGU dll 4. Pencabutan HPH, HGU, HGU air, HTI dan KKP yang tidak sesuai dengan UUPA 5. Nasionalisasi terhadap industri dan perusahaan asing di lapangan agraria. 6. (Point 3) Redistribusi atau penyediaan tanah untuk rakyat miskin petani kecil, buruh tani. 7. legalisasi atas tanah-tanah yang telah diditribusi kepada rakyat.

		8. Diadakannya program-program penunjang seperti pengairan, perkreditan, penyuluhan, pendidikan, pemasaran, dan sebagainya. 9. Dikembangkannya industri pendukung pertanian dan pengolah hasil pertanian oleh koperasi rakyat yang didukung oleh perusahaan negara. 10. Adanya sistem bagi hasil yang adil untuk petani. 11. (Point 4) pemulihan dan restitusi hak kelola rakyat khususnya bagi masyarakat adat yang tanahnya terampas pada masa lalu. 12. Pengakuan sistem tenurial masyarakat adat. 13. (point 5) mencegah alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian. 14. Adanya keseimbangan fungsi sosial, ekonomi dan ekologis dalam penyusunan tata ruang. 15. mencegah ekploitasi dan eksplorasi lahan dan kekayaan alam lainnya secara berlebihan. 16. Mengembangkan sistem pertanian yang berkelanjutan.

(iv) Menangani konflik-konflik agraria, baik warisan masa lalu, maupun konflik-konflik agraria yang mungkin muncul akibat pelaksanaan pembaruan agraria	1. Penetapan mengenai konflik agraria adalah pelanggaran negara atas hak rakyat terhadap sumber-sumber agraria (pelanggaran HAM). 2. Inventarisasi seluruh konflik 3. Merumuskan mekanisme penyelsaian konflik secara sistematis dan terencana bersandarkan kepada hak-hak korban. 4. Mengembalikan tanah-tanah yang dirampas dan legalisasi tanah yang telah dikuasai oleh rakyat. 5. Amnesti, rehabilitasi, restitusi, kompensasi umum terhadap petani yang dkriminalkan dalam memperjuangkan pembaruan agraria 6. Adanya rehabilitasi, restitusi, kompensasi dari negara terhadap para korban konflik agraria 7. Mencegah adanya kriminalisasi atas perjuangan rakyat atas tanah dan kekayaan alam lainnya.	*Pendekatan dalam penyelesaian konflik agraria dijalankan dengan menggunakan persepektive ham yang memprioritaskan hak-hak korban atas sumber agraria.*

Jakarta, 1 Desember 2006

Pandangan dan Sikap Federasi Serikat Petani Indonesia (FSPI) Tentang Program Pembaruan Agraria Nasional

Federasi Serikat Petani Indonesia

Pandangan dan Sikap
Federasi Serikat Petani Indonesia (FSPI)
Tentang Program Pembaruan Agraria Nasional.
Jakarta, 29 November 2006

Pernyataan pemerintah Indonesia di media massa bulan September 2006 mengenai rencana pelaksanaan reforma agrana merupakan perkembangan baru dalam politik agraria Indonesia. Pernyataan tersebut sekaligus juga merupakan dampak dari perjuangan panjang kaum tani yang selama ini tiada henti mendesak pemerintah untuk segera melaksanakan pembaruan agraria.

Berkaitan dengan rencana pemerintah tersebut, Federasi Serikat Petani Indonesia (FSPI), memandang penting untuk memberikan pandangan dan sikap. Hal ini didasari oleh kenyataan kongkret bahwa penerima manfaat dari pelaksanaan reforma agraria adalah para kaum tani, buruh tani dan rakyat Indonesia. Pandangan dan sikap FSPI ini dihasilkan dari bebeberapa naskah kongres, pandangan dan sikap dasar serta hasil rapat Presidium (pimpinan) FSPI.

FSPI memandang bahwa :

Program Reforma Agraria sebenarnya bukanlah sebuah kebijakan baru di Indonesia. Karena Reforma Agraria telah tertuang sebagai cita-cita dari kemerdekaan nasional demi kesejahteraan, keadilan, kebahagian dan kemakmuran rakyat. Sehingga kemudian diwujudkan dalam UUPA 1960 termasuk beberapa program nasionalisasi terhadap kekayaan alam dan sumber agraria lainnya yang selama masa kolonialis dikuasai oleh penjajah.

Dengan demikian sejak di undangkannya UUPA 1960 , sebenarnya bangsa Indonesia telah mempunyai Hukum Agraria yang sifatnya nasional. Adapun isinya menegaskan bahwa fungsi dari sumber agraria yaitu bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di atas dan didalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.

Beberapa pokok pikiran penting dari UUPA adalah ditujukan untuk:

1. meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagian, dan keadilan bagi Rakyat dan negara, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat adil dan makmur
2. meletakan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
3. meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Sayangnya, dalam prakteknya program Reforma Agraria sebagai salah satu kewajiban pemerintah, selama ini belum pernah secara sungguh-sungguh dijalankan sesuai dengan amanat UUPA 1960 dan UUD 1945 pasal 33. Alih-alih menjalankan UUPA, bahkan pemerintah telah menyelewengkannya melalui penerbitan berbagai peraturan dan undang-undang yang justru bertolak belakang.
Pada masa pemerintahan Presiden Soeharto, hak penguasaan, kepemilikan, pengelolaan dan penggunaan agraria telah digunakan untuk mengeksploitasi hutan, pertambangan, perkebunan, dan konversi lahan pertanian ke lahan industri, kelautan dan pesisir utuk kepentingan pemilik modal besar. Berbagai perundang- undangan sektoral, seperti UU No. 1/1967 tentang Penanaman Modal Asing, UU No.5/1967 tentang ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan, UU No. 11/1967 tentang ketentuan Pokok

Pertambangan, UU tentang ketentuan-ketentuan pokok pengairan, serta berbagai UU sektoral lainnya, bahkan secara prinsipil bertentangan dengan UUPA 1960.

Sayangnya kejatuhan rezim orde baru, belum bisa menghentikan ketidakadilan struktural penguasaan dan pemilikan agraria. Bahkan kemunculan perundang-undangan seperti Keppres 34/2003, Perpres 36/2005 dan revisinya Perpres 65/2006, UU No. 7/2004 tentang Sumber daya Air, UU No. 18/2004 tentang Perkebunan, Undang-Undang Pertambangan, UU No. 41/1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang Migas dan undang-undang lainnya bercorak melanggengkan ketidakadilan agraria.

Bahkan secara garis besar produk-produk kebijakan pemerintah "reformasi" tersebut telah menjalankan prinsip-prinsip dasar neoliberalisme melalui campur tangan secara langsung maupun tidak langsung dari lembaga-lembaga keuangan internasional seperti International Monetary Fund (IMF), World Bank, dan World Trade Organization (WTO). Lembaga keuangan Internasional tersebut mempunyai peran sentral dalam menentukan arah dan strategi pembangunan dan kebijakan ekonomi politik di Indonesia.

FSPI memandang, bahwa akibat praktek kebijakan politik dan ekonomi yang bercorak neoliberal ketidakadilan dan ketimpangan struktur agraria semakin melebar. Sebagai contoh: penguasaan atas perkebunan, kehutanan, pertambangan saat ini didominasi oleh segelintir individu dan perusahaan-perusahaan besar nasional dan asing seperti PT. NewMont, PT. Freeport, PT. CALTEX, PT. London Sumatra dan lainnya yang luasannya hingga jutaan hektar.

Sementara sebagian besar rakyat tani hanya menguasai 0,3 ha pada lahan pertanian bahkan tak bertanah. Pajak maupun keuntungan atas bagi hasil yang diterima negara dari lahan-lahan perkebunan, kehutanan, kelautan, pertambangan dirasakan tak sesuai dengan keuntungan yang diraih oleh perusahaan-perusahaan asing tersebut yang sudah puluhan tahun mengekploitasi sumber-sumber agraria. Apalagi jika di hitung menurunnya kualitas layanan alam, dampak sosial, ekonomi dan politiknya terhadap bangsa Indonesia.

Situasi yang penuh ketidakadilan tersebut telah mendorong pada munculnya ribuan konflik-konflik yang bersandar pada perebutan penguasaan, pengelolaan, pemanfaatan dan kepemilikan atas sumber-sumber agraria, baik yang sifatnya vertikal, horizontal maupun gabungan keduanya. Secara umum konflik yang terjadi didominasi oleh konflik antara rakyat dengan Perusahaan swasta baik asing maupun dalam negeri, rakyat dengan pemerintah dan rakyat dengan institusi negara. Dimana wilayah konflik itu berada pada lahan pertanian, perkebunan, kehutanan, pertambangan, perairan/kelautan dan urban/perkotaan.

Ketidakadilan agraria juga telah mendorong tingginya tingkat urbanisasi dari desa ke kota, tinginya jumlah buruh migran, meningkatnya petani yang tidak memiliki lahan pertanian, kerusakan dan pencemaran lingkungan yang disertai dengan bencana alam, kasus kelaparan/busung lapar, tingginya tingkat pengangguran dipedesaan maupun di perkotaan.

STRUKTUR AGRARIA YANG DI INGINKAN OLEH PETANI DAN RAKYAT

FSPI memandang bahwa sesuai dengan isi dan kandungan dalam UUPA 1960, hal-hal yang perlu diatur dalam agraria meliputi seluruh bumi, air, dan ruang angkasa serta seluruh kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawah-nya serta yang berada di bawah air. Kesemuanya tersebut merupakan satu kesatuan yang tak dapat dipisah-pisahkan. Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa, termasuk kekayaan alam di dalamnya adalah hubungan yang bersifat abadi.

Paling penting untuk ditegaskan bahwa pembaruan agraria yang diinginkan oleh kaum tani adalah Pembaruan Agraria Sejati yaitu adanya upaya membongkar dan menata ulang struktur agraria yang timpang, eksploitasi manusia atas manusia, menuju tatanan baru dengan struktur yang bersendi kepada keadilan agraria. Sehinga program pembaruan agraria nasional yang hendak dijalankan oleh pemerintah haruslah suatu pembaruan agraria sejati.

Yang dimaksud keadilan agraria itu adalah suatu keadaan dimana dijamin tidak adanya konsentrasi dalam penguasaan dan pemanfaatan atas sumber-sumber agraria pada segelintir orang. Keadilan agraria juga merupakan perwujudan kemerdekaan Bangsa Indonesia atas tanah airnya secara substansial. Yang dimaksud dengan menata ulang struktur agraria adalah penataan kembali atau membongkar struktur kepemilikan, penguasaan, pengalokasian, penggunaan, dan pengolahan yang berhubungan dengan sumber agraria dan kekayaan alam; bumi, air, dan ruang angkasa serta seluruh kekayaan yang terkandung didalamnya.

Pembaruan agraria selanjutnya diharapkan dapat menciptakan proses perombakan dan pembangunan kembali struktur sosial masyarakat, khususnya masyarakat pedosaan, sehingga terciptanya sistem kesejahteraan sosial dan jaminan sosial bagi rakyat miskin, kaum tani, serta penggunaan kekayaan alam sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Struktur agraria yang berkeadilan seperti keinginan petani dan rakyat miskin mengandung nilai-nilai dan prinsip, seperti[1]:

1. tidak adanya konsentrasi kepemilikan dan penguasaan agraria pada segelintir orang saja, yang ditandai dengan adanya aturan tentang batas minimal dan batas maksimal
2. tidak adanya monopoli dalam produksi dan distribusi produksi
3. adanya jaminan terhadap hukum, penguasaan dan kepemilikan sumber agraria bagi petani kecil, buruh tani dan rakyat miskin lainnya
4. adanya jaminan bahwa usaha-usaha yang dilakukan dalam lapangan agraria haruslah memajukan kemakmuran dan martabat manusia

PROGRAM UMUM REFORMA AGRARIA

FSPI memandang bahwa agar pelaksanaan pembaruan agraria dapat memenuhi rasa keadilan maka pembaruan agraria harus dapat menyelesaikan semua konflik dan sengketa agraria yang telah terjadi dari masa lalu dan yang terjadi saat ini. Sementara untuk menjaga agar konflik agraria berlarut-larut di masa mendatang, maka pemerintah haruslah ada upaya untuk menciptakan peraturan yang tidak memberikan peluang terjadinya konflik agrana.

Penataan struktur agraria yang berhubungan disektor pertanian dan kaum tani haruslah dimulai dari pelaksanaan program *Landreform* yaitu suatu upaya yang mencakup pemecahan dan penggabungan satuan-satuah usaha tani, dan perubahan skala pemilikan. Kemudian dilanjutkan dengan peningkatan kemampuan petani dengan berbagai program-program pendidikan, upaya penyediaan subsidi, pemilikan teknologi pertanian, sistem distribusi/perdagangan yang adil, dan mendorong tumbuhnya organisasi-organisasi massa petani dan koperasi petani, serta infrastruktur lainnya.

Sementara penataan struktur agraria yang berhubungan dengan pemanfataan di luar usaha-usaha pertanian pangan seperti perairan, pertambangan, kehutanan, perkebunan, pariwisata, dan pemanfaatn lain haruslah dilakukan dengan penirjauan kembali, termasuk pembatalan berbagai kontrak karya atau

[1] Perjuangan mewujudkan pembaruan agrarian sejati,FSPI, halaman 53, Petani Press Jakarta 2005

kontrak pertambangan oleh perusahaan-perusahaan asing, izin Hak Pengusahaan Hutan (HPH) atau Hutan Tanaman Industri (HTI), izin atas eksplorasi sumber-sumber air alam yang dikuasai perusahaan-perusahaan, pencabutan izin HGU, izin eksplorasi perikanan dan lainnya di wilayah kelautan, menetapkan penguasaan penuh atas wilayah udara atau ruang angkasa RI.

FSPI memandang bahwa pelaksanaan reforma agraria menuntut penyusunan undang-undang baru yang merupakan turunan dari UUPA 1960, sehingga selain tidak melanggar struktur peruntukan, penguasaan, pemanfaatn, dan pengolahan tentang agraria, harus ada jaminan keberlanjutan dan kelestarian agraria tersebut.

Dengan demikian langkah-langkah yang harus ditempuh oleh penyelenggara negara dalam menjalankan pembaruan agraria tersebut adalah:

1. Menjalankan reforma agraria haruslah sesuai dengan prinsip dan semangat dari Jiwa UUPA 1960, yang dilaksanakan secara murni dan konsekwen.
2. Pembatalan atau pencabutan terhadap seluruh produk undang-undang dan peraturan yang berkaitan dengan agraria, termasuk penghentian pembahasan RUU Penanaman Modal. Pembatalan atau pencabutan seluruh undang-undang dan peraturan yang berkaitan dengan agraria tersebut haruslah diikuti pula pembuatan undang-undang dan peraturan yang merupakan turunan dari UUPA 1960, sehingga tidak menjadi undang-undang dan peraturan yang sektoral dan tumpang tindih.
3. Untuk penyederhanaan dalam pelaksanaannya sehingga tidak terjadi tumpang tindih, maka departemen yang berkaitan dengan agraria haruslah dalam satu koordinasi, yang memiliki otoritas.

Dalam rangka membangun rasa keadilan bagi petani dan rakyat lainya yang mengalami konflik agraria yang belum belum diselesaikan sampai saat ini, yakni dari masa kolonial hingga sekarang haruslah diselesaikan karena ini merupakan bagian dari pelaksanaan pembaruan agraria. Penyelesaian konflik agraria yang belum selesai dari masa kolonial hingga saat ini haruslah di tempuh dengan langkah-langkah :

1. Menginventarisir seluruh konflik-konflik agraria yang belum diselesaikan dari masa kolonial hingga sekarang.
2. Merumuskan mekanisme penyelesaian konflik secara sistematis, terencana dan menyeluruh serta bersendikan kepada rakyat yang menjadi korban dari konflik tersebut.
3. Mengembalikan hak tersebut baik dalam bentuk agraria yakni lahan semula, mengganti lahan atau melalui mekanisme ganti rugi dengan mempertimbangkan rasa keadilan rakyat yang menjadi korban dari konflik agraria tersebut.
4. Bagi pelaku yang menyebabkan terjadinya konflik agraria baik secara langsung atau tidak langsung harus pula diajukan ke pengadilan yang berdimensikan HAM, karena pada dasarnya konflik agraria tersebut adalah pelanggaran terhadap HAM.
5. Pengakuan secara hukum mengenai kepemilikan dan penguasaan terhadap tanah-tanah obyek Land Reform atau tanah-tanah yang berkonflik atau dipersengketakan petani yang saat ini telah dikuasai petani.
6. Selanjutnya terhadap kebijakan yang sudah terlanjur dikeluarkan, seperti pemberian hak terhadap perorangan, pemilik usaha maupun bentuk organisasi lainya yang berpeluang menimbulkan konflik agraria haruslah ditinjau dan dievaluasi kembali, sehingga tidak terulang munculnya konflik agraria.

PERAN ORGANISASI PETANI

Organisasi massa perjuangan petani yang merupakan kumpulan dari petani kecil, buruh tani, tani miskin dan masyarakat lainnya adalah organisasi yang sangat berkepentingan terhadap dilaksanakannya pembaruan agraria. Hal ini terlihat dari besarnya tuntutan petani terhadap pelaksanaan pembaruan agraria. Tuntutan pelaksanaan pembaruan agraria tidak terlepas dari kebutuhan agraria sebagai bagian dari budaya dan simbol dari martabat sebagai petani dan manusia. Harus pula dipahami bahwa tuntutan itu tidak hanya didasari oleh kebutuhan untuk kesejahteraan dan sebagian dari budaya dan martabat, tapi juga disebabkan oleh dirampasnya hak-hak rakyat tani atas agraria, seperti yang terjadi selama ini.

Agar dapat tertatanya struktur agraria yang mengadung nilai-nilai keadilan agraria, sehingga memberikan jaminan perlindungaan dan pemenuhan Hak Asasi kaum tani dan kalangan rakyat miskin lainnya, maka organisasi petani harus memiliki peran yang jelas dalam pembaruan agraria tersebut. Oleh karena itu harusiah menempatkan organisasi kaum tani tani atau rakyat miskin lainnya mulai dari tingkat lokal hingga nasional sebagai perencana, pelaksana dan evaluasi serta peran kontrol terhadap pelaksanaan pembaruan agraria tersebut.

Demikianlah pandangan kami

Badan Pelaksana Federasi (BPF)
Federasi Serikat Petani Indonesia (FSPI)

Henry Saragih
Sekretaris Jenderal

Pandangan Serikat Tani Nasional (STN) atas Program Pembaruan Agraria Nasional Pemerintahan SBY- JK

Serikat Tani Nasional

No : 074/S.M./KPP STN/XII/06

Pandangan Serikat Tani Nasional (STN) Atas Program Pembaruan Agraria Nasional Pemerintahan SBY- JK

Bahwa,
[1.] Kami memandang Program Reforma Agraria sebenarnya bukanlah sebuah kebijakan baru di Indonesia. Reforma Agraria adalah cita-cita dari kemerdekaan nasional demi kesejahteraan, keadilan, kebahagian dan kemakmuran rakyat. Untuk mewujudkan cita-cita kemerdekaan tersebut maka dibuatlah UUPA 1960.

[2.] Namun dalam kenyataannya, Reforma Agraria sebagai salah satu kewajiban pemerintah belum pernah secara sungguh-sungguh dijalankan sesuai dengan amanat Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) 1960 dan UUD 1945 pasal 33. Alih-alih menjalankan UUPA, justru menyelewengkannya dengan menerbitkan berbagai undang-undang yang sifatnya sektoral seperti UU No. 7/2004 tentang Sumber daya Air, UU No. 18/2004 tentang Perkebunan, Undang-Undang Pertambangan dan undang-undang lainnya.

[3.] Kami menyadari, TIDAK MUNGKIN mewujudkan cita-cita kemerdekaan tanpa dilaksanakannya reforma agraria sejati. Sebagaimana masyarakat mahfum, sekarang ini kepemilikan dan penguasaan agraria sudah demikian timpang. Sebagai akibatnya terjadi berbagai konflik agraria, tingginya jumlah buruh migran, pengangguran, urbanisasi, dan meningkatnya keluarga petani yang tidak memiliki lahan pertanian. Ketidakadilan agraria ini juga menjadi akar penderitaan, kemiskinan, gizi buruk dan busung lapar petani miskin maupun masyarakat miskin lainnya dipedesaan dan perkotaan.

[4.] Kami berpandangan, keberhasilan Reforma Agraria Sejati memerlukan lima syarat utama. Pertama, adanya kemauan politik pemerintah. Kedua, data yang lengkap dan teliti. Ketiga, organisasi rakyat yang kuat. Keempat, elite penguasa yang terpisah dari elite bisnis. Dan Kelima, didukung angkatan bersenjata. Reforma Agraria Sejati dilakukan secara drastis, ada ukuran jangka waktu tertentu dan terencana.

[5].Secara sistematik, Reforma Agraria Sejati dijalankan dengan

- Menyusun strategi pelaksanaannya – dengan tujuan untuk mencapai optimalisasi manfaat, potensi, kontribusi, dan kepentingan masyarakat, daerah, dan nasional – dengan melakukan beberapa kegiatan :
a. Inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan SDA lainnya, sebagai dasar tiga kegiatan utama :
(1). Penyelesaian konflik dengan mengutamakan kepentingan rakyat miskin.
(2). Pengakuan atas wilayah kelola agraria rakyat, baik masyarakat adat maupun kaum tani.
(3). Penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria/SDA,
b. Mewujudkan akses informasi bagi masyarakat untuk menumbuhkan tanggungjawab sosial, serta mengembangkan teknologi ramah lingkungan dan teknologi lokal;

c. Melakukan pemulihan ekosistem yang telah rusak;
- Melaksanakan kaji ulang terhadap peraturan perundangan yang ada untuk melakukan sinkronisasi kebijakan antar sektor;
- Mempersiapkan prakondisi pelaksanaan seluruh kegiatan di atas dengan melakukan penguatan kelembagaan dan kewenangan organisasi pelaksananya, serta mengupayakan tersedianya pembiayaan

Dalam situasi politk agraria hari ini, kami menilai,

[1]. Jika penyelesaian konflik agraria yang mengutamakan keberpihakan dan keadilan kepada kaum tani, nelayan dan masyarakat adat tidak disertakan sebagai BAGIAN PENTING dari Program Pembaruan Agraria Nasional yang hendak dijalankan oleh Pemerintahan SBY-JK, maka Program Pembaruan Agraria Nasional adalah REFORMA AGRARIA PALSU.

[2]. Jika pengakuan atas wilayah kelola agraria rakyat [tanah yang sudah di-reclaim, pemanfaatan hasil hutan dan air] baik oleh masyarakat adat kaum tani maupun nelayan tidak disertakan sebagai BAGIAN PENTING dari Program Pembaruan Agraria Nasional yang hendak dijalankan oleh Pemerintahan SBY-JK, maka Program Pembaruan Agraria Nasional adalah REFORMA AGRARIA PALSU.

[3]. Jika pembiayaan Program Pembaruan Agraria Nasional yang hendak dijalankan oleh Pemerintahan SBY-JK diperoleh dengan MEMPERBESAR HUTANG LUAR NEGERI, maka Program Pembaruan Agraria Nasional adalah REFORMA AGRARIA PALSU.

Lebih Lanjut, pelaksaan Reforma Agraria Sejati haruslah mengandung tiga maksud.

Pertama, mengadilkan penguasaan sumber agraria [tanah dan kekayaan alam yang dikandung di dalamnya] pada rakyat miskin sebagai dasar pelaksanaan satuan-satuan usaha produksi pertanian.

Kedua, menjaminkan adanya kredit usaha [modal produksi], sarana produksi pertanian [pupuk, bibit, penanggulangan hama terpadu, irigasi/pengairan] yang murah, tersedia dan tidak merusak lingkungan serta mengadakan penyuluhan-penyuluhan pertanian untuk membantu para petani memecahkan masalah-masalah teknis yang dihadapinya.

Ketiga, melindungi perdagangan hasil produksi agar tercipta pasar adil dengan menjauhkan para tengkulak dari kaum tani, menghapuskan sistem riba/ijon/tebas dan sistem sewa tanah dalam usaha pertanian.

Teori-teori pembangunan yang berkembang pada pertengahan abad lalu melihat bahwa pembangunan di negara-negara berkembang tidak dapat dilakukan tanpa terlebih dahulu melakukan perubahan masyarakat melalui penataan struktur agraria. Reforma Agraria Sejati dipandang sebagai kunci bagi keberhasilan pembangunan. Tanpa penataan struktur agraria terlebih dahulu, sulit bagi suatu negara untuk melakukan suatu tranformasi ke arah masyarakat industri.

Dengan Reforma Agraria Sejati akan tercipta suatu tatanan masyarakat berkeadilan yang memiliki kemampuan sama terhadap sumber-sumber daya produktif, produksi nasional dapat ditingkatkan dan sekaligus menjadi LANDASAN MENUJU INDUSTRIALISASI NASIONAL. Meningkatnya kemampuan produksi dan sekaligus meningkatnya daya beli masyarakat akan menyebabkan permintaan terhadap produk industri meningkat.

Jakarta, 06 Desember 2006

Donny Pradana WR
Ketua Umum Komite Pimpinan Pusat Serikat Tani Nasional

--

Komite Pimpinan Pusat
Serikat Tani Nasional
[Sementara] Jl. Bogin A 2 Perumahan Budi Agung Bogor 16133
Mobile +62 856 807 5066
Email : serikat.tani.nasional@gmail.com
Site : www.serikat-tani.org

PERUMUSAN HASIL-HASIL SIMPOSIUM DAN USULAN KERANGKA KEBIJAKAN PROGRAM PEMBARUAN AGRARIA NASIONAL

Rumusan Program Pembaruan Agraria Nasional

Hasil Lokakarya di Yogyakarta
17-18 Desember 2006

I. Pengertian Pembaruan Agraria

A. Mengapa Pembaruan Agraria?
B. Makna Pembaruan Agraria;
C. Cakupan Pembaruan Agraria

A. Mengapa Pembaruan Agraria?

- Pembaruan Agraria adalah mekanisme mewujudkan politik dan kebijakan agraria nasional yang menjamin "keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia" (Preambule UUD 1945) dan terwujudnya "sebesar-besarnya kemakmuran rakyat" (Pasal 33 ayat 3 UUD 1945)
- Pembaruan Agraria merupakan bagian tak terpisahkan dari cita-cita kemerdekaan, yakni mewujudkan kemerdekaan nasional di lapangan agraria:
  - → Lahir UUPA 1960 dengan tujuan: (1) perombakan Hukum Agraria; (2) likuidasi hak-hak asing dalam bidang agraria; (3) penghapusan sisa-sisa feodal dalam bidang agraria; (4) pelaksanaan *land reform*; dan (5) penataan penggunaan tanah
- Pembaruan Agraria adalah elemen kunci pembentuk imaji keindonesiaan (*imagined community*) yang hendak dicapai:
  - → "Pembaruan Agraria adalah alat revolusi" (Bung Karno)
  - → "Pembaruan Agraria adalah bagian dari strategi pembangunan berbasis pemenuhan hak dasar (*entitlement*)" (SBY)

- Dalam perspektif sosio-kultural, Pembaruan Agraria adalah mekanisme utama untuk memastikan terjadinya **transisi agraris** dari struktur "agraris tradisional" (yang bercorak kolonial dan feodal) menjadi struktur agraris modern (di mana hubungan sektor pertanian dan pedesaan di dalamnya tidak lagi terkucil dan terinvolusi).
- Dengan transisi itu, maka sektor pertanian dan pedesaan dapat terintegrasi ke dalam pilar-pilar ekonomi lainnya, menjadi lebih produktif, mengalami proses industrialisasi yang genuine, serta melahirkan kesejahteraan rakyat.
- Tak kurang dari itu, pembaruan Agraria juga harus dilihat sebagai ikhtiar kebangsaan untuk membangun struktur baru penguasaan sumber daya ekonomi dan politik yang lebih mandiri, adil, demokratis dan berkelanjutan.

B. Makna Pembaruan Agraria

- **PEMBARUAN AGRARIA** MENCAKUP SUATU PROSES YANG BERKESINAMBUNGAN BERKENAAN DENGAN PENATAAN KEMBALI PENGUASAAN, PEMILIKAN, PENGGUNAAN DAN PEMANFAATAN TANAH, DILAKSANAKAN DALAM RANGKA TERCAPAINYA KEPASTIAN DAN PERLINDUNGAN HUKUM SERTA KEADILAN DAN KEMAKMURAN BAGI SELURUH RAKYAT INDONESIA (PASAL 2 TAP. MPR-RI TAHUN 2001 TENTANG PEMBARUAN AGRARIA DAN PENGELOLAAN SUMBERDAYA ALAM)

C. Cakupan Pembaruan Agraria

→ Dari pengertian di atas, Pembaruan Agraria mencakup komponen-komponen:
  - Restrukturisasi
  - Sumber agraria (terutama tanah)
  - Keadilan (*equity*)
  - Peningkatan kesejahteraan rakyat (*efficiency*)
  - Keberlanjutan (*sustainability*)

- Pengertian di atas menegaskan bahwa Pembaruan Agraria bukan sekedar pekerjaan membagi-bagi tanah, melainkan lebih dari itu harus dapat mewujudkan **capaian maksimum** yang bisa dihasilkan dari redistribusi tanah itu sendiri.
- Pembaruan Agraria juga bukan merupakan tujuan pada dirinya sendiri, tetapi merupakan mekanisme niscaya untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan

II. Komitmen Pemerintah

A. Latar Belakang
B. Komitmen Pemerintahan SBY-JK
C. Program Pembaruan Agraria Nasional

A. Latar Belakang

- Sampai saat ini, setelah 60 tahun lebih merdeka, kita ternyata masih terus berjuang untuk memastikan bahwa pengelolaan sumber-sumber agraria (bumi, air dan ruang angkasa) benar-benar berkontribusi nyata dalam proses mewujudkan keadilan sosial dan kemakmuran bangsa.
- Tingginya angka kemiskinan dan pengangguran (terutama di pedesaan dan pertanian), belum adilnya tatanan kehidupan bersama, maraknya sengketa dan konflik pertanahan, serta degradasi lingkungan besar-besaran di seantero tanah air merupakan indikasi bahwa cita-cita kemerdekaan untuk mewujudkan keadilan sosial dan kemakmuran bangsa di bidang agraria belum sepenuhnya dapat diwujudkan secara nyata.

B. Komitmen Pemerintahan SBY

- Pemerintahan SBY telah menyatakan komitmennya untuk menjadikan **agenda pembaruan agraria sebagai bagian dari visi, misi dan program pemerintahan**. Dengan pelaksanaan agenda tersebut, maka diharapkan **"perbaikan dan penciptaan kesempatan kerja"** dan **"revitalisasi pertanian dan aktivitas pedesaan"** akan dapat diwujudkan.
- Dikeluarkannya Perpres No. 10 Tahun 2006 merupakan bukti komitmen pemerintah dalam melakukan **penguatan kelembagaan untuk pelaksanaan agenda pembaruan agraria, di mana Badan Pertanahan Nasional RI memperoleh mandat sebagai pelaksananya**. Agenda ini, bersama dengan pengkajian dan penanganan konflik agraria, ditetapkan sebagai bagian dari 21 fungsi BPN RI dalam menjalankan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral.

C. Program Pembaruan Agraria Nasional

- Secara konkret, komitmen pemerintah untuk melaksanakan agenda pembaruan agraria diwujudkan melalui **alokasi 8,15 juta hektar tanah sebagai obyek pelaksanaan pembaruan agraria**. Hal ini dilaksanakan dalam kerangka program terpadu yang disebut **Program Pembaruan Agraria Nasional (disingkat PPAN)** yang mencakup dua komponen program.

  Pertama, redistribusi tanah (*land reform*) untuk menjamin hak rakyat atas sumber-sumber agraria. Hal ini disebut dengan *asset reform.* Kedua, upaya pembangunan lebih luas dan multipihak untuk menjamin agar aset tanah yang telah diberikan dapat berkembang secara produktif dan berkelanjutan. Hal ini disebut *access reform* yang mencakup, antara lain, pemenuhan hak-hak dasar dalam arti luas (pendidikan, kesehatan, dll), juga penyediaan dukungan modal, teknologi, manajemen, infrastruktur, pasar, dll.
- PPAN, dengan demikian, bukan semata-mata bagi-bagi tanah melainkan gabungan dari kedua jenis reform sekaligus. Hal inilah yang dimaksud dengan "Landreform Plus".

III. Landasan Hukum

III. Landasan Hukum

- **Pancasila**

  Secara keseluruhan, Pancasila menjadi landasan idiil dan prinsipil yang utama dari konsep dan pelaksanaan PPAN. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, sebagai sila kelima Pancasila, merupakan muara akhir yang hendak dituju dari pelaksanaan PPAN.
- **UUD 1945**

  PPAN juga mengacu pada Pasal 33 UUD 1945, khususnya Ayat 3 yang berbunyi: "Bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkadung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat".

- **Tap MPR No. IX/2001**

  Pinsip-prinsip pelaksanaan PPAN merujuk kepada 12 prinsip dasar pembaruan agraria yang tertuang dalam Ketetapan MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam, yaitu:

  - Memelihara dan mempertahankan NKRI,
  - Menghormati dan menjunjung tinggi HAM,
  - Menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum,
  - Mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan SDM,
  - Mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi, dan partisipasi rakyat,
  - Mewujudkan keadilan agraria,
  - Memelihara keberlanjutan sumber-sumber agraria,
  - Melaksanakan fungsi sosial dan fungsi ekologis sesuai kondisi sosial budaya setempat,
  - Meningkatkan koordinasi antar sektor pembangunan dan antar daerah,
  - Mengakui, menghormati dan melindungi hak masyarakat hukum adat,
  - Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban Negara, pemerintah pusat, daerah, masyarakat dan individu, dan
  - Melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional dan daerah.

- **UUPA No. 5/1960**

  UUPA No. 5/1960 merupakan landasan pokok dan pegangan operasional dalam perumusan konsep dan pelaksanaan PPAN. Ada 10 (sepuluh) prinsip dasar yang dapat diserap dari substansi UUPA, yaitu: (1) Nasionalisme, (2) Hak menguasai dari negara, (3) Tanah untuk penggarap, (4) Landreform, (4) Fungsi sosial, (6) Pengakuan hak adat, (7) Kesetaraan gender, (8) Kelestarian lingkungan, (9) Usaha bersama rakyat, dan (10) Lintas sektor.

- **Perpres 10 Tahun 2006**

  Perpres 10 Tahun 2006 menjadi landasan kelembagaan untuk pelaksanaan PPAN. Perpres ini memberikan mandat kepada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia untuk menjalankan reformasi agraria sebagai bagian dari pelaksanaan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral.

IV. Tujuan dan Arah Pelaksanaan PPAN

A. Tujuan PPAN
B. Arah Pelaksanaan PPAN

A. Tujuan PPAN

- Ada 6 (enam) tujuan utama dalam pelaksanaan PPAN ini, yakni:
  - Menata kembali struktur pemanfaatan, penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah dan kekayaan alam lainnya sehingga menjadi lebih berkeadilan sosial,
  - Meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, khususnya kaum tani dan rakyat miskin di pedesaan,
  - Mengatasi pengangguran dengan membuka kesempatan kerja baru di bidang pertanian dan pengembangan ekonomi pedesaan,
  - Membuka akses bagi rakyat terhadap sumber-sumber ekonomi dan politik,
  - Mewujudkan mekanisme sistematis dan efektif untuk mengatasi sengketa dan konflik agraria,
  - Kesemua hal di atas dilaksanakan dengan cara-cara yang dapat menjamin keberlanjutan daya dukung lingkungan.

- Mengacu kepada tujuan di atas, maka pelaksanaan PPAN ini diharapkan dapat secara simultan mengurangi kemiskinan dan pengangguran, meningkatkan produkti-vitas pertanian, mewujudkan ketahanan pangan dan energi, memperkuat ekonomi desa dan pembangunan pedesaan, sekaligus menyelesaikan sengketa dan konflik agraria yang mengutamakan hak-hak korban.
- Secara khusus, PPAN diarahkan untuk dapat mendorong peningkatan usaha tani yang produktif sehingga dapat meningkatkan pendapatan keluarga-keluarga petani di pedesaan. Peningkatan pendapatan petani ini pada akhirnya akan mengangkat kualitas martabat kemanusiaan dari kaum tani dan sekaligus menjadi landasan sistem ekonomi nasional.

B. Arah Pelaksanaan PPAN

- PPAN harus dijalankan secara komprehensif dan mesti mengintegrasikan berbagai kekuatan dan sumberdaya yang ada baik di pemerintahan, masyarakat, maupun sektor usaha. Oleh sebab itu, PPAN diletakkan sebagai dasar dari revitalisasi pertanian dan pembangunan pedesaan, serta agenda pengentasan kemiskinan dan pengurangan angka pengangguran.
- Untuk itu PPAN mengandung tiga program utama:
  - Suatu upaya untuk meningkatkan kualitas hidup penerima tanah-tanah redistribusi, dalam bentuk akses kesehatan, pendidikan, subsidi perumahan, dan hak-hak dasar lainnya,
  - Suatu upaya untuk meningkatkan kemampuan penerima tanah redistribusi untuk mengelola lahan dan berproduksi secara optimal, dalam bentuk akses modal, teknologi, infrastruktur (irigasi, jalan, jembatan, listrik), subsidi sarana produksi (benih, pupuk, teknologi, dll), pendampingan, akses pasar; dan
  - Suatu kebijakan insentif dan dis-insentif (subsidi, pajak, proteksi, dll) untuk memberi perlindungan terhadap komoditas yang dihasilkan oleh usaha tani penerima tanah-tanah redistribusi.

- Secara prinsip, pembiayaan PPAN tidak boleh berasal dari dana hutang melainkan harus disediakan melalui APBN, APBD dan sumber-sumber domestik lainnya. Implementasi pembiayaan PPAN akan dikelola di pusat dan daerah. Diupayakan juga penggalian sumber pendanaan dari badan-badan usaha di lapangan agraria, seperti dari pendapatan pertambangan, kelautan dan perikanan, kehutanan dan perkebunan.
- PPAN dilakukan dengan pendekatan "*community empowerment*" di mana subjek PPAN ditempatkan sebagai pihak yang diberdayakan sehingga pada akhirnya mampu mencapai kemandirian.

V. Dasar Hukum Operasional

V. Dasar Hukum Operasional

- Pre memory

VI. Penentuan Obyek & Subyek

A. Obyek
B. Subyek

A. Obyek

- Obyek utama dari pelaksanaan PPAN ini adalah alokasi tanah seluas 8,15 juta hektar dari pelepasan kawasan hutan produksi konversi yang akan ditetapkan melalui Kepres mengenai PPAN.
- Simultan dengan ini, penguatan fungsi dan pengembangan struktur kelembagaan BPN RI melalui Perpres 10 Tahun 2006 juga memungkinkan BPN RI untuk langsung memulai upaya pelaksanaan pembaruan agraria sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya.
- Dalam rangka ini, dengan memanfaatkan momentum pelaksanaan PPAN, maka secara simultan dan bertahap dapat diupayakan untuk melaksanakan pembaruan agraria pada obyek-obyek tanah sengketa/konflik, HGU yang sudah berakhir atau ditelantarkan, dan tanah-tanah obyek landreform lainnya.

- Beberapa kategori berikut juga dapat diupayakan untuk menjadi obyek pelaksanaan pembaruan agraria:
  - Tanah timbul;
  - Tanah bekas bengkok desa yang telah menjadi kelurahan;
  - Tanah cadangan di sekitar HGU; dan
  - Tanah yang pernah ditetapkan sebagai obyek landreform, tetapi saat ini dikuasai oleh Perhutani atau pihak lain

Subyek

- Kriteria subjek yang akan menerima manfaat dari PPAN adalah:
  - Korban sengketa agraria pada periode sebelumnya, dengan kriteria yang ketat, akurat dan dapat dipertanggungjawabkan;
  - Petani gurem;
  - Petani tidak bertanah;
  - Rakyat miskin yang tidak memiliki pekerjaan dan sangat membutuhkan lahan produksi pertanian;
- Semua kriteria subjek ini tidak bersifat diskriminatif baik berdasarkan gender, suku, agama, asal-usul, dll. Prioritas subjek PPAN adalah penduduk miskin di pedesaan, dimulai dari penduduk yang lokasinya terdekat; dan dibuka kemungkinan untuk melibatkan kaum miskin dari daerah lain dan di perkotaan sebagai penerima manfaat. Diperlukan mekanisme khusus untuk mengidentifikasi dan menentukan subjek secara teliti, partisipatif dan dapat dipertanggungjawabkan.

- Dalam penentuan subjek di lapangan, selain melalui mekanisme pendataan oleh instansi pemerintah, juga harus melibatkan kelompok-kelompok tani lokal, serikat-serikat tani di tingkat wilayah dan nasional yang selama ini bekerja, perguruan tinggi atau lembaga independen yang ditunjuk.
- Harus dipastikan mekanisme yang jelas, transparan dan partisipatif agar pelaksanaan PPAN ini bersih dari penumpang-penumpang gelap, yang justru bertentangan dengan semangat pembaruan agraria.

VII. Delivery Mechanism

A. Dasar Pemikiran
B. Kelembagaan
C. Dilema yang Dihadapi
D. Out Put yang Diharapkan
E. Road Map

A. Dasar Pemikiran

- PPAN harus dilaksanakan dengan tepat, khususnya pada aspek sasaran dan mekanismenya. Tepat sasaran berarti PPAN harus benar-benar sampai kepada mereka yang berhak. Sedangkan tepat pada tataran mekanisme berarti PPAN harus menjadi program terpadu lintas sektor dan level pemerintahan sehingga benar-benar bisa mencapai tujuan-tujuannya.
- Untuk menjamin bahwa PPAN berjalan dengan aman, lancar, tepat sasaran dan mencapai tujuannya, maka ada beberapa hal yang harus dipenuhi. Pertama, kelembagaan untuk pelaksanaan PPAN ini harus didefinisikan secara jelas. Kedua, PPAN menjadi agenda politik nasional yang menuntut koordinasi dengan semua sektor yang terkait langsung maupun tidak langsung, koordinasi antar level pemerintahan, maupun antara pemerintah dan masyarakat.

B. Kelembagaan

- Dengan memperhatikan peluang dan kemungkinan politik yang ada, maka harus ada produk hukum sekurangnya **Peraturan Presiden (Perpres) mengenai PPAN dan kelembagaan pelaksananya**. Dalam Perpres ini diatur ketentuan sebagai berikut.
  - PPAN akan mendasarkan diri pada posisi dan fungsi BPN RI yang sekarang.
  - Untuk keperluan pelaksanaan PPAN akan dibentuk kelembagaan kepanitiaan PPAN dengan skema berikut: (a) Dipimpin langsung oleh Presiden dengan Ketua Pelaksana Harian adalah Kepala BPN RI; (b) di tingkat Provinsi dipimpin oleh Gubernur dengan Ketua Pelaksana Harian Kakanwil BPN RI; dan (c) di tingkat Kabupaten dipimpin oleh Bupati dengan Ketua Pelaksana Harian Kepala Kantor Pertanahan BPN RI. Di tingkat lebih bawah (kecamatan dan desa) bisa dibentuk panitia pelaksana khusus untuk keperluan pelaksanaan program ini.

  - Pembentukan kelembagaan kepanitiaan PPAN di daerah dilakukan di tempat di mana obyek dan subyek PPAN berada (tidak dibentuk secara nasional)
  - Pengawasan pelaksanaan PPAN dilakukan oleh sebuah *oversight committe* (Komite Pengawasan) yang dibentuk Kepala BPN RI sebagai Ketua Pelaksana Harian PPAN.
  - Sengketa mengenai subjek akan diselesaikan di tingkat kepanitiaan PPAN. Untuk sengketa mengenai administrasi dan mekanisme pembagian objek juga akan diselesaikan di tingkat kepanitiaan PPAN.
  - Sengketa mengenai alas hak dan status objek akan diselesaikan di lembaga mediasi penyelesaian sengketa di dalam kepanitiaan PPAN. Apabila proses mediasi sengketa tidak bisa diselesaikan dalam periode tertentu di lembaga mediasi, maka akan diselesaikan melalui lembaga peradilan umum.

D. Dilema yang Dihadapi

- Desain kelembagaan seperti di atas akan menghadapi dilema dalam prinsip dan sistem ketatanegaraan. Dilema itu antara lain masih adanya persepsi bahwa pelaksanaan PPAN hanya menjadi urusan dan tanggung jawab sektoral—yakni BPN saja. Sehingga hal ini bisa menghambat koordinasi untuk pengembangan *access reform* yang akhirnya menimbulkan persepsi bahwa PPAN adalah sekedar membagi-bagikan tanah;
- Intinya, desain kelembagaan berdasar Perpres hanya sementara. Apabila kondisi politik memungkinkan, maka harus diupayakan agar kelembagaannya dilaksanakan di bawah kementerian agraria sehingga fungsi koordinasi lintas departemen dapat dilakukan.

C. Out Put yang Diharapkan

Bagi Petani

- Petani tidak bertanah menjadi memiliki tanah;
- Petani bertanah sempit menjadi memiliki tanah yang lebih memadai untuk dikelola sehingga bisa meningkatkan taraf kehidupan sosial-ekonominya;
- Petani yang memiliki tanah memadai namun tidak bisa mengakses lembaga-lembaga pendanaan menjadi bisa memiliki akses yang mudah kepada lembaga pendanaan tersebut;
- Dapat terlibat dalam sistem produksi yang lebih menguntungkan melalui model-model kemitraan

Bagi Pengusaha

- Mendapatkan kepastian hukum akan diperolehnya hak untuk pengelolaan tanah dengan jangka waktu yang *feasible* secara ekonomi;
- Mendapatkan jaminan keamanan untuk usahanya, baik dari sisi ketersediaan tanah, maupun keamanan sosial dari warga;
- Mendapatkan gambaran kepastian akan ketersediaan bahan baku pemasok industri yang dikelolanya—sehingga bisa dihitung berbagai *economic cost*nya.

Bagi Pemerintah Lokal

- Mendapatkan kepastian hukum atas alokasi tanah dan pemanfaataannya
- Mendapatkan insentif dari terkelolanya sumberdaya agraria yang terlantar;
- Mendapatkan potensi ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya;
- Mendapatkan jaminan masuknya investasi ke daerahnya sehingga bisa meningkatkan aktivitas-aktivitas ekonomi di daerahnya.

D. Road Map

- Tahapan pelaksanaan PPAN ini mengikuti road map sebagai berikut.

Road Map Pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional

Tahapan	Program/Action	Periode	Sasaran
Persiapan	Identifikasi subjek	2006-2010	Subjek: ▪ 2007-2008: 0,63 juta RT per tahun ▪ 2009-2010: 1,1 juta RT per tahun ▪ 2011-2012: 1,52 juta RT per tahun
	Identifikasi objek	2006-2010	Objek: ▪ 2007-2008: 750 ribu ha per tahun ▪ 2009-2010: 1,3-1,5 juta ha per tahun ▪ 2011-2012: 1,8-2 juta ha per tahun
	Inventarisasi tanah-tanah sengketa (tugas reguler Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan)	2007 dst.	
	Penyusunan dokumen akademik dan dokumen legal	2006-Januari 2007	
	Keluar produk hukum mengenai PPAN dan kelembagaan pelaksanaannya	Februari-Maret 2007	
	Koordinasi antar sektor dan level pemerintahan	Februari 2007-2012	
	Penyiapan tenaga pelaksana	2007-2012	
Implementasi	Sosialisasi	2006-2007	
	Pengembangan model pelaksanaan program pembaruan agraria nasional	2007	
	Pelepasan objek PPAN (dari kawasan hutan menjadi tanah negara untuk implementasi PPAN)	Mulai April 2007-2010	
	Pengkajian dan penanganan tanah-tanah sengketa (tugas reguler Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan)	2007 dst.	
	Redistribusi tanah	Mulai Mei 2007-2012	
	Penerapan program-program pendukung (*access reform*) ▪ Pelatihan dan pendampingan ▪ Akses modal ▪ Saprotan ▪ Teknologi	Mulai April 2007	
Pengendalian dan Evaluasi	Monitoring dan pengendalian	2007-2012	
	Penyelesaian sengketa dan konflik	2007-2012	
	Evaluasi	2007-2012	
Terminasi	Penutupan PPAN	2012	

Rumusan Final Usulan Kerangka Kebijakan Program Pembaruan Agraria Nasional

Rumusan Hasil-hasil Rangkaian
Kegiatan Simposium Agraria Nasional

"Pembaruan Agraria untuk Keadilan Sosial,
Kemakmuran Bangsa dan Keberlanjutan
Negara Kesatuan Republik Indonesia"

Panitia Bulan Bhakti Agraria BPN RI

Didukung Oleh:
Brighten Institute
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional
Konsorsium Pembaruan Agraria
Lembaga Pengkajian Pertanahan Indonesia

DAFTAR ISI

I. Pendahuluan

A. Pengantar
B. Komitmen Pemerintah untuk Menjalankan Pembaruan Agraria
C. Pengertian Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN)

II. Landasan dan Prinsip-prinsip Dasar PPAN

A. Pancasila
B. UUD 1945
C. Tap MPR No. IX/2001
D. UUPA No. 5 Tahun 1960
E. Perpres 10 Tahun 2006

III. Tujuan dan Arah PPAN

IV. Dasar Hukum Operasional PPAN

A. Yang mendukung
B. Yang harus disempurnakan
C. Yang perlu dicabut

V. Bentuk dan Sasaran Program

A. Objek dan Subjek
B. Program Dukungan

VI. Pelaksanaan Program

A. Kelembagaan Pelaksanaan PPAN
B. Tahapan Pelaksanaan

VII. Penutup

I. Pendahuluan

A. Pengantar

Kenyataan bahwa Indonesia merupakan negara yang susunan kehidupan rakyatnya, termasuk perekonomiannya, bercorak agraris melahirkan konsekuensi bahwa kebijakan dalam pengelolaan sumber-sumber agraria (bumi, air dan ruang angkasa) harus dipastikan **bisa berkontribusi nyata dalam proses mewujudkan "keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia" (amanat sila kelima Pancasila) atau "mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat" (amanat Pasal 33 ayat 3 UUD 1945).** Keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan Indonesia, oleh karenanya, sangat ditentukan oleh sejauhmana amanat cita-cita kemerdekaan untuk mewujudkan keadilan sosial dan kemakmuran bangsa ini juga dapat diwujudkan secara nyata di bidang agraria.

UUPA No. 5 Tahun 1960 telah menempatkan sendi-sendi kesatuan nasional dan keberlanjutan bangsa ini pada pondasi agraria, dengan menekankan **kesatuan hubungan antara bangsa Indonesia dengan tanah-air tumpah darahnya**. Dalam Pasal 1 ayat 1 UUPA disebutkan: "Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia." Selanjutnya Pasal 1 ayat 3 menyebutkan: "Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa ... adalah hubungan yang bersifat abadi." Dengan demikian, **hubungan manusia/masyarakat Indonesia dengan tanah bersifat abadi dan keterkaitan keduanya itulah yang**

menentukan keindonesiaan kita. Ini berarti bahwa selama bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air serta ruang angkasa Indonesia itu masih ada pula, maka dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan itu. Dengan kata lain, hubungan keduanya bersifat asasi atau mendasar dan fundamental.

Hubungan yang tertata baik dalam kerangka keindonesiaan di antara keduanya inilah yang menentukan kesejahteraan, kemakmuran, keadilan sosial, dan keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan Indonesia. Dan sesuai garis UUPA, **hubungan tersebut hanya bisa dijamin oleh pelaksanaan pembaruan agraria**. Melalui pembaruan agraria ini, UUPA menempatkan upaya transformasi struktural atas hubungan keagrariaan ini sebagai **faktor penentu dalam perjuangan nasional untuk pembentukan karakter bangsa (*nation building*), pertumbuhan ekonomi yang bertumpu pada kekuatan nasional, maupun penyusunan perundangan dan kelembagaan agraria di masa depan**. Ini berarti, pembaruan agraria adalah salah satu elemen kunci dalam pembentukan imaji keindonesiaan yang dicita-citakan dalam sejarah perjuangan kemerdekaan nasional.

B. Komitmen Pemerintah untuk Menjalankan Pembaruan Agraria

Saat ini, setelah 60 tahun lebih merdeka, Indonesia ternyata masih terus berjuang untuk memastikan bahwa pengelolaan sumber-sumber agraria (bumi, air dan ruang angkasa) benar-benar berkontribusi nyata dalam proses

mewujudkan keadilan sosial dan kemakmuran bangsa ini. Tingginya angka kemiskinan dan pengangguran (terutama di pedesaan dan pertanian), belum adilnya tatanan kehidupan bersama, maraknya sengketa dan konflik pertanahan, serta degradasi lingkungan besar-besaran di seantero tanah air merupakan indikasi bahwa cita-cita kemerdekaan untuk mewujudkan keadilan sosial dan kemakmuran bangsa di bidang agraria belum sepenuhnya dapat diwujudkan secara nyata.

Kesemuanya ini tidak lain adalah akibat dari tidak dijalankannya pembaruan agraria sesuai dengan mandat konstitusi. **Oleh karena itu pelaksanaan pembaruan agraria menjadi suatu keharusan yang tidak bisa dielakkan demi menjamin kesatuan hubungan antara rakyat dan tanah yang harmonis, berkeadilan dan membawa pada kemakmuran bersama.** Tanpa jaminan hubungan semacam itu, maka persoalan keagrariaan akan menjadi sumber disintegrasi dan perpecahan yang pada gilirannya akan mengancam eksistensi keindonesiaan kita.

Menyadari hal tersebut pemerintahan SBY telah menyatakan komitmennya untuk menjadikan **agenda pembaruan agraria sebagai bagian dari visi, misi dan program pemerintahan**. Pelaksanaan agenda ini diletakkan dalam dua kerangka program pembangunan nasional, yaitu sebagai bagian dari agenda "**perbaikan dan penciptaan kesempatan kerja**" dan "**revitalisasi pertanian dan aktivitas pedesaan**".

Sejalan dengan ini, Perpres No. 10 Tahun 2006 merupakan **penguatan kelembagaan di dalam kerangka pelaksanaan agenda pembaruan agraria tersebut, di**

mana Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia memperoleh mandat sebagai pelaksananya. Agenda ini, bersama dengan pengkajian dan penanganan konflik agraria, merupakan bagian dari 21 fungsi BPN RI dalam menjalankan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral.

Pada tataran kebijakan, titik tolak bagi pelaksanaan agenda ini juga telah ditunjukkan oleh **komitmen pemerintah yang dinyatakan Presiden SBY beberapa waktu lalu untuk mengalokasikan 8,15 juta lahan sebagai obyek pelaksanaan pembaruan agraria**. Hal ini akan dilaksanakan dalam sebuah kerangka terpadu **Program Pembaruan Agraria Nasional (disingkat PPAN)**.

Dengan digulirkannya kebijakan semacam ini, maka tantangannya kemudian adalah bagaimana merumuskan kerangka kebijakan operasional PPAN ini sehingga nantinya bisa dilaksanakan secara terpadu dan sistematis serta dapat diorientasikan pada penataan ulang struktur penguasaan agraria dan penyediaan pro-gram-program pendukungnya yang lebih luas (baca: **reformasi aset dan akses**). Apabila hal ini dapat dijamin, maka PPAN ini akan merupakan sebuah paket reforma agraria yang menyeluruh dalam arti sebenarnya.

C. Pengertian Program Pembaruan Agraria Nasional

Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi

seluruh rakyat indonesia (Pasal 2 TAP MPR-RI No IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam).

Pada intinya, pengertian pembaruan agraria adalah suatu upaya penataan ulang atau restrukturisasi pemilikan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria, terutama tanah, untuk kepentingan petani, buruh tani, dan rakyat kecil pada umumnya yang sekaligus menjadi landasan menuju upaya industrialisasi nasional. Jadi inti pembaruan agraria adalah *landreform* atau redistribusi pemilikan dan penguasaan tanah. Program redistribusi ini harus didukung dengan program lainnya dalam rangka mengembangkan produksi dan keberlanjutan pengusahaan tanah-tanah yang telah diredistribusikan tersebut melalui dukungan modal, input pertanian, sistem pemasaran, penyuluhan dan lain-lain. Di samping itu, yang dimaksudkan pembaruan agraria juga mencakup sumberdaya alam lain seperti kehutanan, perkebunan, pertambangan, perairan, wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, dan kelautan.

PPAN adalah program yang dicanangkan pemerintah dalam rangka melaksanakan agenda pembaruan agraria ini. Sesuai dengan makna pembaruan agraria di atas, PPAN bukanlah sekedar proyek bagi-bagi tanah, melainkan suatu program terpadu yang diorientasikan pada upaya perwujudan keadilan sosial dan peningkatan kesejahteraan rakyat melalui revitalisasi pertanian dan aktivitas ekonomi pedesaan secara menyeluruh. Hal ini mencakup dua komponen. Pertama adalah redistribusi tanah untuk menjamin hak rakyat atas sumber-sumber agraria. Kedua adalah upaya pembangunan lebih luas yang melibatkan multipihak untuk

menjamin agar aset tanah yang telah diberikan dapat berkembang secara produktif dan berkelanjutan. Hal ini mencakup pemenuhan hak-hak dasar dalam arti luas (pendidikan, kesehatan, dll), juga penyediaan dukungan modal, teknologi, manajemen, infrastruktur, pasar, dll. Komponen yang pertama disebut sebagai *asset reform*, sedangkan yang kedua disebut *access reform*. Gabungan antara kedua jenis reform inilah yang dimaksud dengan "Landreform Plus".

Dengan kandungan semacam ini maka PPAN merupakan pekerjaan besar yang tidak bisa ditangani oleh satu pihak saja. PPAN adalah kepentingan kolektif bangsa yang menuntut konsensus, keterlibatan dan perjuangan aktif dari semua komponen bangsa. Dengan kata lain, PPAN merupakan agenda kolektif bangsa ini secara keseluruhan. Dan mengingat kompleksitas dan keterkaitan begitu banyak pihak dalam pelaksanaan PPAN ini, maka program ini harus dijalankan sebagai suatu gerakan yang bersifat nasional. Oleh karena itu, program ini harus dipimpin langsung oleh Presiden RI, dan dijalankan oleh semua unsur pemerintah yang terkait dari pusat sampai daerah, dengan keterlibatan aktif dari seluruh rakyat Indonesia.

II. LANDASAN DAN Prinsip-PRINSIP Dasar PPAN

A. Pancasila

Secara keseluruhan, Pancasila menjadi landasan idiil dan prinsipil yang utama dari konsep dan pelaksanaan PPAN. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, sebagai sila kelima Pancasila, merupakan muara akhir yang hendak dituju dari pelaksanaan PPAN.

B. UUD 1945

PPAN juga mengacu pada Pasal 33 UUD 1945, khususnya Ayat 3 yang berbunyi: "Bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkadung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat".

C. UUPA No. 5/1960

UUPA No. 5/1960 merupakan landasan pokok dan pegangan operasional dalam perumusan konsep dan pelaksanaan PPAN. Ada 10 (sepuluh) prinsip dasar yang dapat diserap dari substansi UUPA, yaitu: (1) Nasionalisme, (2) Hak menguasai dari negara, (3) Tanah untuk penggarap, (4) Landreform, (4) Fungsi sosial, (6) Pengakuan hak adat, (7) Kesetaraan gender, (8) Kelestarian lingkungan, (9) Usaha bersama rakyat, dan (10) Lintas sektor.

D. Tap MPR No. IX/2001

Pinsip-prinsip pelaksanaan PPAN juga merujuk kepada 12 (dua belas) prinsip dasar pembaruan agraria sebagaimana tertuang dalam Ketetapan MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam. Kedua belas prinsip tersebut meliputi:

(1) Memelihara dan mempertahankan NKRI,
(2) Menghormati dan menjunjung tinggi HAM,
(3) Menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum,
(4) Mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan SDM,

(5) Mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi, dan partisipasi rakyat,
(6) Mewujudkan keadilan agraria,
(7) Memelihara keberlanjutan sumber-sumber agraria,
(8) Melaksanakan fungsi sosial dan fungsi ekologis sesuai kondisi sosial budaya setempat,
(9) Meningkatkan koordinasi antar sektor pembangunan dan antar daerah,
(10) Mengakui, menghormati dan melindungi hak masyarakat hukum adat,
(11) Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban Negara, pemerintah pusat, daerah, masyarakat dan individu, dan
(12) Melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional dan daerah.

E. Perpres 10 Tahun 2006

Perpres 10 Tahun 2006 menjadi landasan kelembagaan untuk pelaksanaan PPAN. Perpres ini memberikan mandat kepada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia untuk menjalankan reformasi agraria sebagai bagian dari pelaksanaan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral.

III. Tujuan dan Arah PPAN

Ada 5 (lima) tujuan utama dalam pelaksanaan PPAN ini, yakni:

(1) Menata kembali struktur pemanfaatan, penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah dan kekayaan alam lainnya sehingga menjadi lebih berkeadilan sosial,

(2) Meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, khususnya kaum tani dan rakyat miskin di pedesaan,
(3) Mengatasi pengangguran dengan membuka kesempatan kerja baru di bidang pertanian dan pengembangan ekonomi pedesaan,
(4) Membuka akses bagi rakyat terhadap sumber-sumber ekonomi dan politik,
(5) Mewujudkan mekanisme sistematis dan efektif untuk mengatasi sengketa dan konflik agraria,
(6) Kesemua hal di atas dilaksanakan dengan cara-cara yang menjamin keberlanjutan daya dukung lingkungan.

Mengacu kepada tujuan di atas, maka pelaksanaan PPAN ini diharapkan dapat secara simultan mengurangi kemiskinan dan pengangguran, meningkatkan produktivitas pertanian, mewujudkan ketahanan pangan dan energi, memperkuat ekonomi desa dan pembangunan pedesaan, sekaligus menyelesaikan sengketa dan konflik agraria yang mengutamakan hak-hak korban.

Secara khusus, PPAN diarahkan untuk dapat mendorong peningkatan usaha tani yang produktif sehingga dapat meningkatkan pendapatan keluarga-keluarga petani di pedesaan. Peningkatan pendapatan petani ini pada akhirnya akan mengangkat kualitas martabat kemanusiaan dari kaum tani dan sekaligus menjadi landasan sistem ekonomi nasional. Operasional PPAN harus dihindarkan dari suatu kompetisi individual di kalangan rakyat. Sebaliknya, yang mesti didorong adalah upaya-upaya pengembangan usaha bersama petani secara berkelompok melalui pembentukan unit-unit usaha tani dalam koperasi-koperasi petani dan lembaga sejenisnya yang bersemangatkan gotong royong.

IV. DASAR hukum operasional

Untuk pelaksanaan PPAN diperlukan suatu regulasi khusus yang memungkinkan PPAN dapat berjalan dan mencapai maksud dan tujuannya. Diusulkan diterbitkan Perpres tentang PPAN yang dalam konsiderannya meletakkan produk regulasi yang ada dan mendukung PPAN sebagai landasan hukum dan pedoman operasional.

Dalam Perpres tersebut juga akan ditetapkan perubahan-perubahan terhadap produk regulasi yang tidak memungkinkan berjalannya PPAN secara efektif dan tepat sasaran.

Terkait dengan objek dan subjek, Perpres akan mengatur penambahan objek sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 PP 224/1961, dan subjek sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 (1) PP 224/1961.

Usulan lebih rinci mengenai hal ini akan disampaikan kemudian.

V. Bentuk dan sasaran Program

A. Objek

Objek utama dari pelaksanaan PPAN ini adalah alokasi tanah seluas 8,15 juta hektar dari pelepasan kawasan hutan produksi konversi yang akan ditetapkan melalui Kepres mengenai PPAN.

Simultan dengan ini, penguatan fungsi dan pengembangan struktur kelembagaan BPN RI melalui Perpres 10 Tahun 2006 juga memungkinkan BPN RI untuk langsung memulai upaya pelaksanaan pembaruan agraria sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya. Dalam rangka ini,

dengan memanfaatkan momentum pelaksanaan PPAN, maka secara simultan dan bertahap dapat diupayakan untuk melaksanakan pembaruan agraria pada obyek-obyek tanah sengketa/konflik, HGU yang sudah berakhir atau ditelantarkan, dan tanah-tanah obyek landreform lainnya.

Beberapa kategori berikut juga dapat diupayakan untuk menjadi obyek pelaksanaan pembaruan agraria:

(1) Tanah timbul;
(2) Tanah bekas bengkok desa yang telah menjadi kelurahan;
(3) Tanah cadangan di sekitar HGU; dan
(4) Tanah yang pernah ditetapkan sebagai obyek landreform, tetapi saat ini dikuasai oleh Perhutani atau pihak lain;

B. Subjek

Kriteria subjek yang akan menerima manfaat dari PPAN adalah:

(1) Korban sengketa agraria pada periode sebelumnya, dengan kriteria yang ketat, akurat dan dapat dipertanggungjawabkan;
(2) Petani gurem;
(3) Petani tidak bertanah;
(4) Rakyat miskin yang tidak memiliki pekerjaan dan sangat membutuhkan lahan produksi pertanian;

Pemberian hak tanah atas subjek-subjek inidividual dilakukan dalam unit rumah tangga.

Semua kriteria subjek ini tidak bersifat diskriminatif baik berdasarkan gender, suku, agama, asal-usul, dll. Prioritas subjek PPAN adalah penduduk miskin di pedesaan, dimulai dari penduduk yang lokasinya terdekat; dan dibuka kemungkinan

untuk melibatkan kaum miskin dari daerah lain dan di perkotaan sebagai penerima manfaat. Diperlukan mekanisme khusus untuk mengidentifikasi dan menentukan subjek secara teliti, partisipatif dan dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam penentuan subjek di lapangan, selain melalui mekanisme pendataan oleh instansi pemerintah, juga harus melibatkan kelompok-kelompok tani lokal, serikat-serikat tani di tingkat wilayah dan nasional yang selama ini bekerja, perguruan tinggi atau lembaga independen yang ditunjuk. Harus dipastikan agar pelaksanaan PPAN ini bersih dari penumpang-penumpang gelap, yang justru bertentangan dengan semangat pembaruan agraria.

Dalam pertimbangan sangat khusus, dimungkinkan melalui skema tertentu subyek hak diberikan kepada: (1) kelompok tani dan (2) komunitas adat yang benar-benar "eksis", untuk menghindari terjadinya ketegangan antar kelompok dan komunitas, yang selama ini telah "ada". Hal ini untuk menjaga agar pelaksanaan PPAN ini tidak justru merusak ikatan-ikatan sosial yang ada dan pada gilirannya akan menghancurkan modal sosial.

C. Program Dukungan (*Access Reform*)

PPAN harus dijalankan secara komprehensif dan tidak bersifat parsial. Pelaksanaan PPAN mesti mengintegrasi berbagai kekuatan dan sumberdaya yang ada baik di pemerintahan, masyarakat, maupun sektor usaha. Oleh sebab itu, PPAN diletakkan sebagai dasar dari revitalisasi pertanian dan pembangunan pedesaan, serta agenda pengentasan kemiskinan dan pengurangan angka pengangguran.

Secara operasional, PPAN mengandung tiga program utama:

(1) Suatu upaya untuk meningkatkan kualitas hidup penerima tanah-tanah redistribusi, dalam bentuk akses kesehatan, pendidikan, subsidi perumahan, dan hak-hak dasar lainnya,
(2) Suatu upaya untuk meningkatkan kemampuan penerima tanah redistribusi untuk mengelola lahan dan berproduksi secara optimal, dalam bentuk akses modal, teknologi, infrastruktur (irigasi, jalan, jembatan, listrik), subsidi sarana produksi (benih, pupuk, teknologi, dll), pendampingan, akses pasar; dan
(3) Suatu kebijakan insentif dan disintensif (subsidi, pajak, proteksi, dll) untuk memberi perlindungan terhadap komoditas yang dihasilkan oleh usaha tani penerima tanah-tanah redistribusi.

Instansi-instansi yang terkait, dan harus menjadi bagian integral dari pelaksanaan program dukungan pasca redistribusi tanah (*asset reform*) adalah: Pertanian; Pedesaan (dalam negeri dan pemda); Keuangan; Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah; Pekerjaan Umum (infrastruktur); Pertambangan dan Energi; Kehutanan; Kelautan dan Perikanan; Tenaga Kerja; Perdagangan dan Industri; Lingkungan hidup; Pendidikan; Kesehatan; Perumahan; Pemberdayaan Perempuan; Sosial; dan juga badan usaha (milik swasta maupun pemerintah).

Secara prinsip, pembiayaan PPAN tidak boleh berasal dari dana hutang melainkan harus disediakan melalui APBN dan APBD. Implementasi pembiayaan PPAN akan dikelola di pusat dan daerah. Diupayakan juga penggalian sumber pendanaan dari badan-badan usaha di lapangan agraria, seperti dari pendapatan pertambangan, kelautan dan peri-

kanan, kehutanan dan perkebunan.

PPAN dilakukan dengan pendekatan "*community empowerment*" di mana subjek PPAN ditempatkan sebagai pihak yang diberdayakan sehingga pada akhirnya mampu mencapai kemandirian.

VI. Pelaksanaan Program

A. Kelembagaan Pelaksanaan PPAN

PPAN harus dilaksanakan dengan tepat, khususnya pada aspek sasaran dan mekanismenya. Tepat sasaran berarti PPAN harus benar-benar sampai kepada mereka yang berhak. Sedangkan tepat pada tataran mekanisme berarti PPAN harus bisa menjadi program yang bisa menanggulangi masalah pengangguran dan pengentasan kemiskinan.

Agar mekanisme *delivery* yang dimaksud itu bisa berjalan dengan aman, lancar, dan tepat sasaran, maka ada beberapa hal yang harus dipenuhi. Pertama, kelembagaan untuk pelaksanaan PPAN ini harus didefinisikan secara jelas. Kedua, PPAN menjadi agenda politik nasional yang menuntut koordinasi dengan semua sektor yang terkait langsung maupun tidak langsung, koordinasi antar level pemerintahan, maupun antara pemerintah dan masyarakat. Atas dasar pertimbangan tersebut, dan dengan memperhatikan peluang dan kemungkinan politik yang ada, maka harus ada produk hukum sekurangnya **Peraturan Presiden (Perpres) mengenai PPAN dan kelembagaan pelaksananya**. Dalam Perpres ini diatur ketentuan sebagai berikut.

- PPAN akan mendasarkan diri pada posisi dan fungsi

BPN RI yang sekarang.

- Untuk keperluan pelaksanaan PPAN akan dibentuk kelembagaan kepanitiaan PPAN dengan skema berikut: (a) Dipimpin langsung oleh Presiden dengan Ketua Pelaksana Harian adalah Kepala BPN RI; (b) di tingkat Provinsi dipimpin oleh Gubernur dengan Ketua Pelaksana Harian Kakanwil BPN RI; dan (c) di tingkat Kabupaten dipimpin oleh Bupati dengan Ketua Pelaksana Harian Kepala Kantor Pertanahan BPN RI. Di tingkat lebih bawah (kecamatan dan desa) bisa dibentuk panitia pelaksana khusus untuk keperluan pelaksanaan program ini.
- Pengawasan pelaksanaan PPAN dilakukan oleh sebuah *oversight committe* (Komite Pengawasan) yang dibentuk Kepala BPN RI sebagai Ketua Pelaksana Harian PPAN.
- Sengketa mengenai subjek akan diselesaikan di tingkat kepanitiaan PPAN. Untuk sengketa mengenai administrasi dan mekanisme pembagian objek juga akan diselesaikan di tingkat kepanitiaan PPAN. Sedangkan sengketa mengenai alas hak dan status objek akan diselesaikan di lembaga mediasi penyelesaian sengketa di dalam kepanitiaan PPAN. Apabila proses mediasi sengketa tidak bisa diselesaikan dalam periode tertentu di lembaga mediasi, maka akan diselesaikan melalui lembaga peradilan umum.

B. Tahapan Pelaksanaan

Tahapan pelaksanaan kegiatan ini mengikuti road map berikut.

ROAD MAP
PELAKSANAAN PROGRAM PEMBARUAN AGRARIA NASIONAL

Tahapan	Program/Action	Periode	Sasaran		Pembiayaan
			Fungsional	Lokasi	
Persiapan					
	Identifikasi subjek	2006-2012	Subjek: ▪ 2007-2008: 0,63 juta RT per 2 tahun ▪ 2009-2010: 1,1 juta RT per 2 tahun ▪ 2011-2012: 1,52 juta RT per 2 tahun	Jawa: ▪ 4,29 juta RT Luar Jawa: ▪ 2,21 juta RT	
	Identifikasi objek	2006-2012	Objek: ▪ 2007-2008: 0,6 juta ha per tahun ▪ 2009-2010: 1,1 juta ha per tahun ▪ 2011-2012: 1,5 juta ha per tahun	Jawa: ▪ 2007-2008: 0,1755 jt ha/2 thn ▪ 2009-2010: 0,3042 jt ha/2 thn ▪ 2010-2012: 0,4203 jt ha/2 thn Luar Jawa: ▪ 2007-2008: 0,9945 jt ha/2 thn ▪ 2009-2010: 1,7238 jt ha/2 thn ▪ 2011-2012: 2,3817 jt ha/2 thn	
	Inventarisasi tanah-tanah sengketa (tugas reguler Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan)	2007 dst.			
	Penyusunan dokumen akademik dan dokumen legal	2006-Januari 2007			

	Keluar produk hukum mengenai PPAN dan kelembagaan pelaksanaannya	Februari-Maret 2007			
	Koordinasi antar sektor dan level pemerintahan	Februari 2007-2012			
	Penyiapan tenaga pelaksana	2007-2012			
Implementasi					
	Sosialisasi	2006-2007			
	Pengembangan model pelaksanaan program pembaruan agraria nasional	2007			
	Pelepasan objek PPAN (dari kawasan hutan menjadi tanah negara untuk implementasi PPAN)	Mulai April 2007-2010			
	Pengkajian dan penanganan tanah-tanah sengketa (tugas reguler Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan)	2007 dst.			
	Redistribusi tanah	Mulai Mei 2007-2012			
	Penerapan program-program pendukung (*access reform*) ▪ Pelatihan dan pendampingan ▪ Akses modal ▪ Saprotan ▪ Teknologi	Mulai April 2007			
Pengendalian dan Evaluasi					
	Monitoring dan pengendalian	2007-2012			
	Penyelesaian sengketa dan konflik	2007-2012			
	Evaluasi	2007-2012			
Pengakhiran					
	Penutupan PPAN	2012			

VII. Penutup

PPAN bukan merupakan agenda politik jangka pendek, meskipun pembaruan agraria adalah program yang dikerangkai oleh periode waktu tertentu. PPAN harus dapat dipastikan diterima oleh kekuatan-kekuatan politik yang ada di masyarakat, sebagai agenda nasional yang dijalankan negara. Untuk itu, pelaksanaan PPAN harus memperhitungkan momentum politik yang ada dan tingkat resistensi dari berbagai pihak.

Bagian V:
RUMUSAN PROGRAM PEMBARUAN AGRARIA NASIONAL (PPAN)

BADAN PERTANAHAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

REFORMA AGRARIA

Program Pembaruan Agraria Nasional

PAPARAN
KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

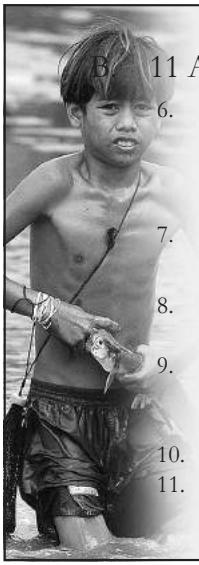
RAPAT TERBATAS
DALAM RANGKA PELAKSANAAN
REFORMA AGRARIA

KANTOR PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

Hari/Tanggal : Selasa/22 Mei 2007
Jam : 10.00 WIB - Selesai

A. 4 PRINSIP KEBIJAKAN DAN PENGELOLAAN PERTANAHAN
Pertanahan Harus Berkontribusi Secara Nyata:
• Untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
• Untuk menata kehidupan bersama yang lebih berkeadilan;
• Untuk mewujudkan keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Indonesia
Untuk menciptakan kehidupan sosial yang harmonis (terselesaikannya sengketa dan konflik pertanahan).

B. 11 AGENDA BPN RI
1. Membangun kepercayaan masyarakat pada Badan Pertanahan Nasional RI
2. Meningkatkan pelayanan dan pelaksanaan pendaftaran tanah, serta sertipikasi tanah secara menyeluruh di seluruh Indonesia
3. Memastikan penguatan hak-hak rakyat atas tanah
4. Menyelesaikan persoalan pertanahan di daerah-daerah korban bencana alam dan daerah-daerah konflik di seluruh tanah air
5. Menangani dan menyelesaikan perkara, masalah, sengketa dan konflik pertanahan secara sistematis



B. 11 AGENDA BPN RI (lanjutan)

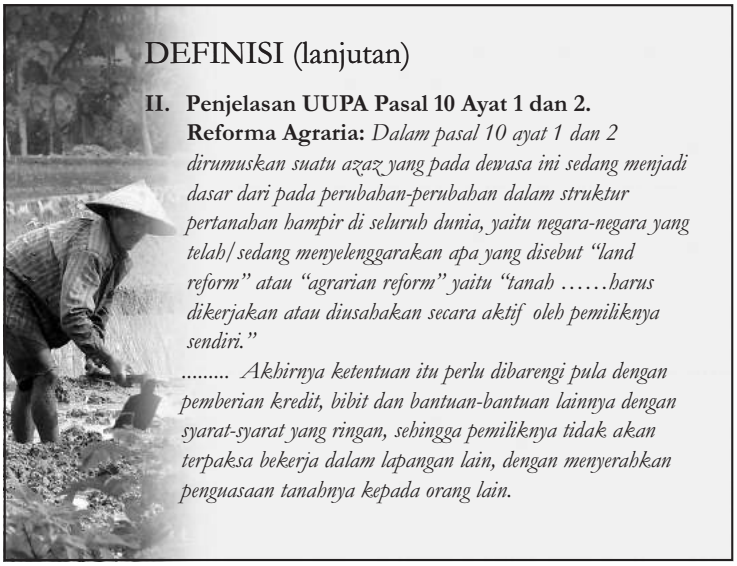
6. Membangun Sistem Informasi Manajemen Pertanahan Nasional (SIMTANAS) dan sistem pengamanan dokumen pertanahan di seluruh Indonesia
7. Menangani masalah KKN serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat
8. Membangun basis data penguasaan dan pemilikan tanah skala besar
9. Melaksanakan secara konsisten semua peraturan perundang-undangan pertanahan yang telah ditetapkan
10. Menata kelembagaan Badan Pertanahan Nasional RI
11. Mengembangkan dan memperbaharui politik, hukum dan kebijakan pertanahan (Reforma Agraria).

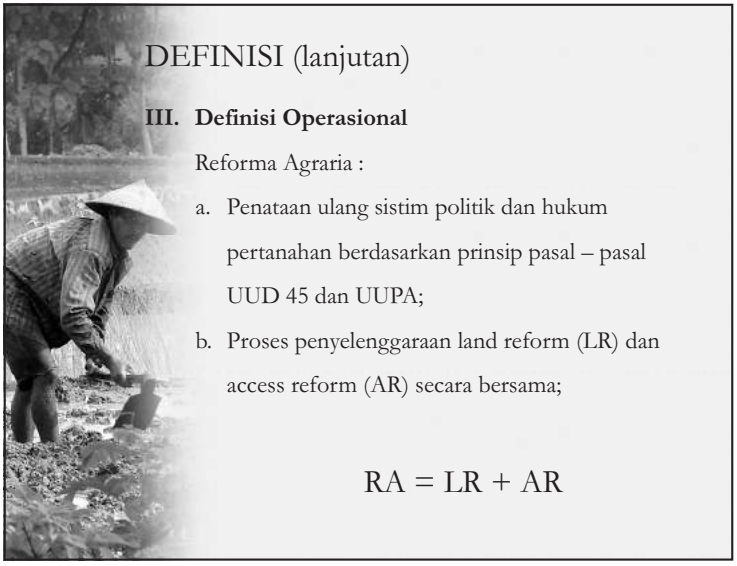
PIDATO POLITIK PRESIDEN RI (31 JANUARI 2007)

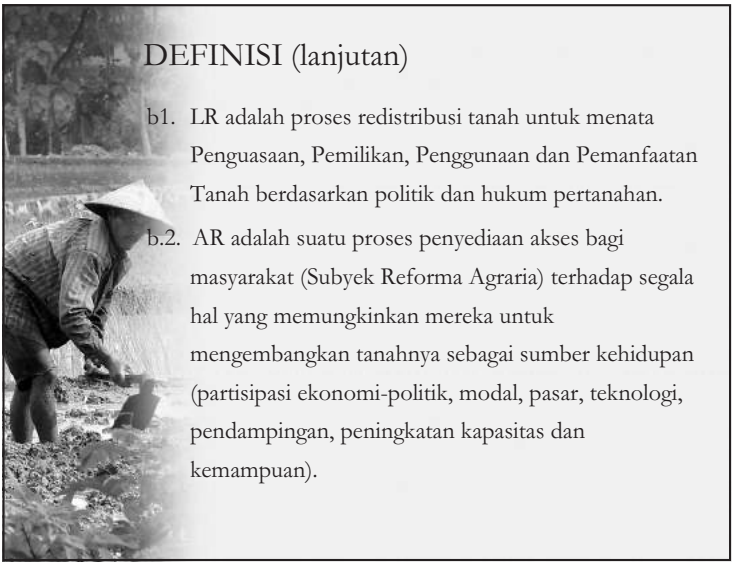
"Program ***Reforma Agraria*** *… secara bertahap … akan dilaksanakan mulai tahun 2007 ini. Langkah itu dilakukan dengan mengalokasikan tanah bagi rakyat termiskin yang berasal dari hutan konversi dan tanah lain yang menurut hukum pertanahan kita boleh diperuntukkan bagi kepentingan rakyat. Inilah yang saya sebut sebagai prinsip* ***Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat*** *… [yang] saya anggap mutlak untuk dilakukan."*

TANAH UNTUK KEADILAN DAN
KESEJAHTERAAN RAKYAT
REFORMA AGRARIA
(UUPA, Keputusan MPR No. 5 MPR/2003)
=
PEMBARUAN AGRARIA
(Tap IX/MPR/2001, Keputusan MPR No.5 MPR/2003)

C. DEFINISI
I. TAP MPR No. IX/MPR/2001.
Pembaruan Agraria : merupakan suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia

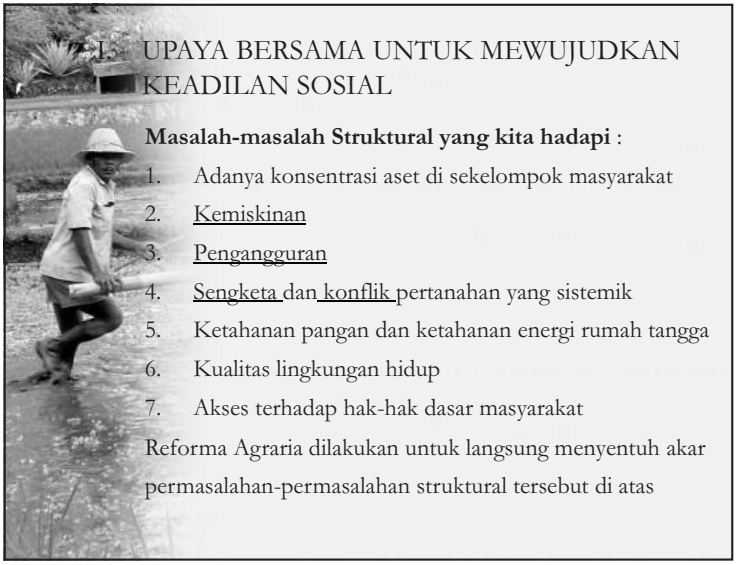

DEFINISI (lanjutan)
II. Penjelasan UUPA Pasal 10 Ayat 1 dan 2.
Reforma Agraria: Dalam pasal 10 ayat 1 dan 2 dirumuskan suatu azaz yang pada dewasa ini sedang menjadi dasar dari pada perubahan-perubahan dalam struktur pertanahan hampir di seluruh dunia, yaitu negara-negara yang telah/sedang menyelenggarakan apa yang disebut "land reform" atau "agrarian reform" yaitu "tanah ……harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri."
..... Akhirnya ketentuan itu perlu dibarengi pula dengan pemberian kredit, bibit dan bantuan-bantuan lainnya dengan syarat-syarat yang ringan, sehingga pemiliknya tidak akan terpaksa bekerja dalam lapangan lain, dengan menyerahkan penguasaan tanahnya kepada orang lain.


DEFINISI (lanjutan)
III. Definisi Operasional
Reforma Agraria :
a. Penataan ulang sistim politik dan hukum pertanahan berdasarkan prinsip pasal – pasal UUD 45 dan UUPA;
b. Proses penyelenggaraan land reform (LR) dan access reform (AR) secara bersama;
RA = LR + AR


DEFINISI (lanjutan)
b1. LR adalah proses redistribusi tanah untuk menata Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah berdasarkan politik dan hukum pertanahan.
b.2. AR adalah suatu proses penyediaan akses bagi masyarakat (Subyek Reforma Agraria) terhadap segala hal yang memungkinkan mereka untuk mengembangkan tanahnya sebagai sumber kehidupan (partisipasi ekonomi-politik, modal, pasar, teknologi, pendampingan, peningkatan kapasitas dan kemampuan).

D. MODEL REFORMA AGRARIA
I. Istilah dan pelaksanaan Reforma Agraria jarang menjadi perdebatan.
II. Perdebatan terjadi pada tingkat model-model reforma yang dijalankan
III. Berdasarkan pengalaman negara-negara lain yang menjalankan, Reforma Agraria dapat dikatagorikan dalam 4 Model :
1. Radical Agrarian Reform
2. Land Right Restitution
3. Land Colonization
4. Market Based Agrarian Reform

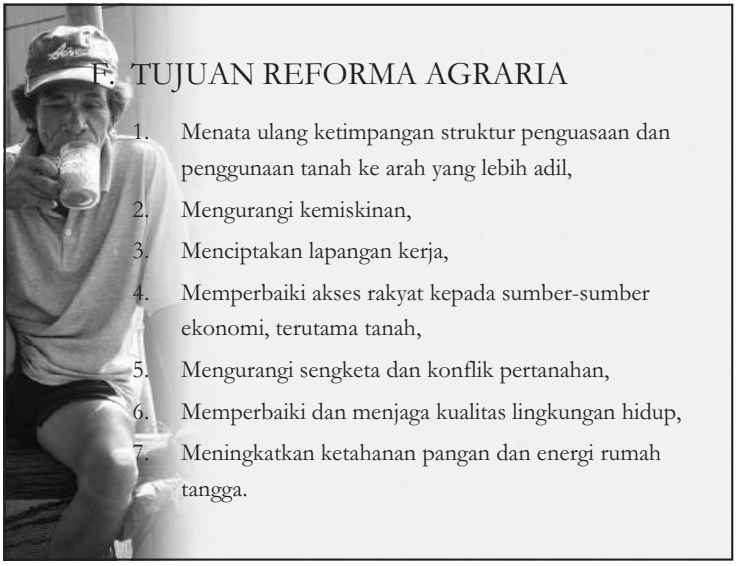
E. REFORMA AGRARIA MERUPAKAN:
I. Upaya bersama untuk mewujudkan keadilan sosial;
II. Mandat politik, konstitusi dan hukum;
III. Keharusan sejarah;
IV. Bagian mendasar *Triple Track Strategy*.


I. UPAYA BERSAMA UNTUK MEWUJUDKAN KEADILAN SOSIAL
Masalah-masalah Struktural yang kita hadapi :
1. Adanya konsentrasi aset di sekelompok masyarakat
2. Kemiskinan
3. Pengangguran
4. Sengketa dan konflik pertanahan yang sistemik
5. Ketahanan pangan dan ketahanan energi rumah tangga
6. Kualitas lingkungan hidup
7. Akses terhadap hak-hak dasar masyarakat
Reforma Agraria dilakukan untuk langsung menyentuh akar permasalahan-permasalahan struktural tersebut di atas

II. REFORMA AGRARIA SEBAGAI MANDAT POLITIK, KONSTITUSI DAN HUKUM
RA merupakan keharusan untuk dilaksanakan atas dasar:
A.1. Tap MPR No. IX/MPR/2001
A.2. Keputusan MPR-RI No. 5/MPR/2003
A.3. Pidato politik Presiden RI awal tahun tanggal 31 Januari 2007
B1. Pembukaan UUD'45
B2. Pasal 33 ayat 3, Pasal 27 ayat 2, dan pasal 28 UUD'45
C1. Semua peraturan perundang-undangan yang terkait

III. REFORMA AGRARIA SEBAGAI KEHARUSAN SEJARAH
1. Pengalaman negara-negara yang menjalankan Reforma Agraria
2. Reforma Agraria di penghujung abad 20 dan di abad 21
3. Pengalaman Reforma Agraria di Indonesia

IV. REFORMA AGRARIA SEBAGAI
TRIPLE TRACK STRATEGY
1. Sejalan dengan strategi pembangunan ekonomi Pemerintah (Triple Track Strategy):
▪ Meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui investasi dan ekspor
▪ Menggerakkan sektor riil agar semakin tumbuh dan berkembang
▪ Revitalisasi pertanian dan pembangunan perdesaan
2. Reforma Agraria berdampak langsung untuk masyarakat pedesaan dan perkotaan baik pertanian maupun jasa, perdagangan, industri dan lainnya


F. TUJUAN REFORMA AGRARIA
1. Menata ulang ketimpangan struktur penguasaan dan penggunaan tanah ke arah yang lebih adil,
2. Mengurangi kemiskinan,
3. Menciptakan lapangan kerja,
4. Memperbaiki akses rakyat kepada sumber-sumber ekonomi, terutama tanah,
5. Mengurangi sengketa dan konflik pertanahan,
6. Memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup,
7. Meningkatkan ketahanan pangan dan energi rumah tangga.

G. STRATEGI DASAR REFORMA AGRARIA YANG AKAN DILAKSANAKAN
1. Melakukan penataan atas konsentrasi aset dan atas tanah-tanah terlantar melalui penataan politik dan hukum pertanahan berdasarkan Pancasila, UUD'45 dan UUPA
2. Mengalokasikan tanah yang langsung dikuasai oleh negara (Obyek Reforma Agraria) untuk rakyat (Subyek Reforma Agraria)

H. OBYEK REFORMA AGRARIA
I. Tanah-tanah yang berasal dari:
1. tanah bekas HGU, HGB atau HP;
2. tanah yang terkena ketentuan konversi;
3. tanah yang diserahkan secara sukarela oleh pemiliknya;
4. tanah hak yang pemegangnya melanggar ketentuan peraturan perundang -undangan;
5. tanah obyek landreform;

OBYEK REFORMA AGRARIA (lanjutan)
6. tanah bekas obyek landreform;
7. tanah timbul;
8. tanah bekas kawasan pertambangan;
9. tanah yang dihibahkan oleh pemerintah;
10. tanah tukar menukar dari dan oleh pemerintah;
11. tanah yang dibeli oleh pemerintah;
Berdasarkan penelitian BPN tanah dalam kelompok ini diperkirakan seluas 1,1 juta hektar yang tersebar di seluruh provinsi di Indonesia

OBYEK REFORMA AGRARIA (lanjutan)
II. Tanah yang dialokasi oleh Bapak Presiden RI yang berasal dari hutan produksi konversi, tersebar di 17 provinsi (Rapat Terbatas Presiden RI, Menteri Kehutanan, Menteri Pertanian, dan Kepala BPN-RI tanggal 28 September 2006 seluas 8,15 juta hektar)

PETA OBYEK REFORMA AGRARIA
(Tanah Negara berasal dari hutan produksi konversi)

OBYEK REFORMA AGRARIA (lanjutan)

III. Tanah-tanah hasil koordinasi antara Departemen Kehutanan, Departemen Pertanian dan BPN-RI tanggal 27 Maret 2007 atas tanah-tanah yang sudah dilepaskan dari Kawasan Kehutanan menjadi tanah negara yang pemanfaatan tanahnya tidak sesuai dengan peruntukannya. Luas sedang dalam proses indentifikasi Departemen Kehutanan dan BPN-RI

I. HUBUNGAN ANTARA OBYEK DAN TUJUAN PPAN

OBYEK \ TUJUAN	1	2	3	4	5	6	7
1. Tanah bekas HGU, HGB atau HP	√	√	√	√	√	√	√
2. Tanah yang terkena ketentuan konversi	√	√	-	√	√	√	-
3. Tanah yang diserahkan oleh pemiliknya	√	√	-	√	√	-	-
4. Tanah hak yang pemegangnya melanggar	√	√	√	√	√	√	-
5. Tanah obyek landreform	√	√	-	√	√	√	√
6. Tanah bekas obyek landreform	√	√	-	√	√	√	√
7. Tanah timbul	√	-	-	√	√	√	-
8. Tanah bekas kawasan pertambangan	√	√	√	√	√	√	√
9. Tanah yang dihibahkan oleh pemerintah	√	√	√	√	√	√	√
10. Tanah tukar menukar dari dan oleh pemerintah	√	√	√	√	-	-	√
11. Tanah yang dibeli oleh pemerintah	√	√	√	√	-	-	√
12. Tanah dari hutan produksi konversi	√	√	√	√	√	√	√
13. Tanah hutan produksi konversi yang dilepaskan	√	√	√	√	√	√	√

1. Menata ulang ketimpangan struktur penguasaan dan penggunaan tanah ke arah yang lebih adil,
2. Mengurangi kemiskinan,
3. Menciptakan lapangan kerja,
4. Memperbaiki akses rakyat kepada sumber-sumber ekonomi, terutama tanah,
5. Mengurangi sengketa dan konflik pertanahan,
6. Memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup,
7. Meningkatkan ketahanan pangan dan energi rumah tangga.

J. SUBYEK REFORMA AGRARIA

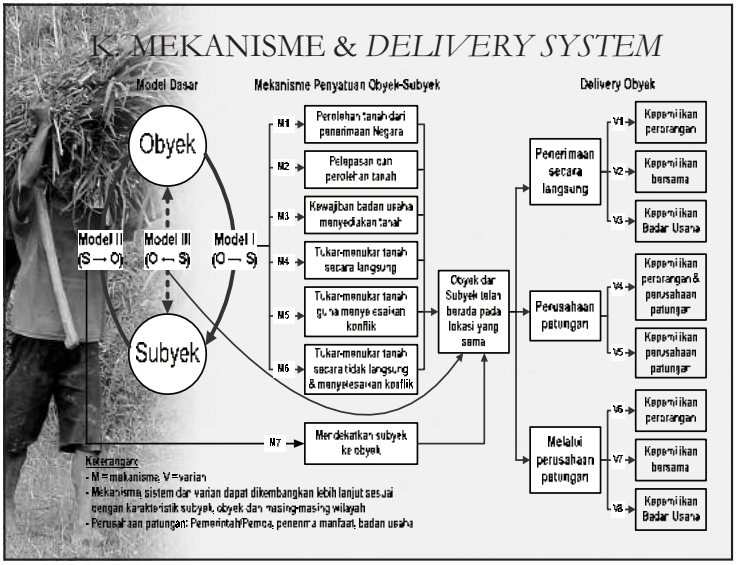
I. Secara umum :

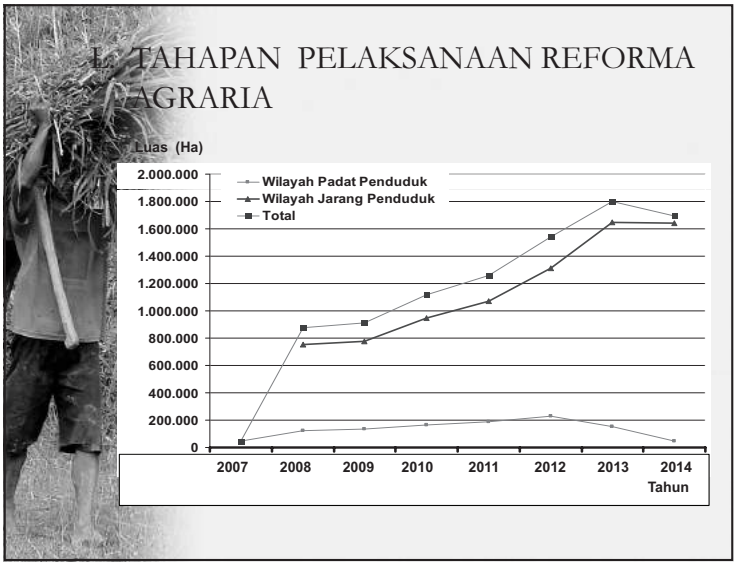
Masyarakat miskin sebagaimana yang telah diindentifikasi oleh Badan Pusat Statistik (BPS)

II. Secara Khusus :

Penduduk miskin di perdesaan, baik petani, nelayan maupun profesi lain, dimulai dari yang di dalam lokasi ataupun yang terdekat dengan lokasi, dan dibuka kemungkinan untuk melibatkan kaum miskin dari daerah lain (sebagaimana skema berikut).

SUBYEK REFORMA AGRARIA
BERDASARKAN PRIORITAS
Penduduk Setempat
Buruh Tani
Petani
Petani Gurem
Penduduk Miskin
Subyek Lain
Kelompok Prioritas 1: Kelompok Prioritas 2 yang menetap dan bekerja di lokasi obyek PPAN
Kelompok Prioritas 2: Kelompok Prioritas 4 yang berstatus petani penggarap dan buruh tani yang tidak memiliki tanah pertanian
Kelompok Prioritas 3: Kelompok Prioritas 4 yang memiliki luas tanah pertanian pangan kurang dari 0,5 ha
Kelompok Prioritas 4: Kelompok Prioritas 5 yang juga pelaku pertanian dalam arti luas termasuk nelayan yang membutuhkan tanah guna melangsungkan kehidupannya
Kelompok Prioritas 5: cuaca mengacu data penduduk miskin BPS atau informasi lain yang dapat dipertanggungjawabkan
Kelompok Prioritas 6: subyek lain yang kegiatannya diperkirakan akan berkaitan langsung untuk mendukung keberhasilan PPAN


K. MEKANISME & *DELIVERY SYSTEM*
Model Dasar
Mekanisme Penyatuan Obyek-Subyek
Delivery Obyek
Obyek
Subyek
Model II (S → O)
Model III (O ← S)
Model I (O — S)
M1 Perolehan tanah dari penerimaan Negara
M2 Pelepasan dan perolehan tanah
M3 Kewajiban badan usaha menyediakan tanah
M4 Tukar-menukar tanah secara langsung
M5 Tukar-menukar tanah guna menyelesaikan konflik
M6 Tukar-menukar tanah secara tidak langsung & menyelesaikan konflik
M7 Mendekatkan subyek ke obyek
Obyek dan Subyek telah berada pada lokasi yang sama
Penerimaan secara langsung
Perusahaan patungan
Melalui perusahaan patungan
V1 Kepemilikan perorangan
V2 Kepemilikan bersama
V3 Kepemilikan Badan Usaha
V4 Kepemilikan perorangan & perusahaan patungan
V5 Kepemilikan perusahaan patungan
V6 Kepemilikan perorangan
V7 Kepemilikan bersama
V8 Kepemilikan Badan Usaha
Keterangan:
- M = mekanisme, V = varian
- Mekanisme, sistem dan varian dapat dikembangkan lebih lanjut sesuai dengan karakteristik subyek, obyek dan masing-masing wilayah
- Perusahaan patungan: Pemerintah/Pemda, penerima manfaat, badan usaha


L. TAHAPAN PELAKSANAAN REFORMA AGRARIA
Luas (Ha)
2.000.000
1.800.000
1.600.000
1.400.000
1.200.000
1.000.000
800.000
600.000
400.000
200.000
0
Wilayah Padat Penduduk
Wilayah Jarang Penduduk
Total
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
Tahun

M. KELEMBAGAAN PELAKSANA REFORMA AGRARIA
1. Dewan Reforma Agraria (DRA)
Merumuskan dan menetapkan kebijakan Reforma Agraria
Organisasi DRA:
1. Tingkat Pusat DRAN
2. Tingkat Provinsi DRAP
3. Tingkat Kabupaten/Kota DRAK
2. Badan Pengelolaan Dan Pembiayaan Reforma Agraria (BPP-RA)
Merupakan unit kerja BPN-RI, mengelola dan memberikan akses pembiayaan operasional Reforma Agraria
Organisasi BPP-RA:
1. BPP-RA Nasional
2. BPP-RA Regional (1 atau > 1 provinsi)
3. BPP-RA Cabang (1 atau > 1 kabupaten/kota)
4. BPP-RA Ranting I1 atau > 1 kecamatan)

N. LANGKAH PERSIAPAN YANG TELAH DILAKUKAN
I. PEMATANGAN GAGASAN SECARA INTERNAL DI BPN-RI:
1. Arahan dan konsultasi secara terus menerus dengan Bapak Presiden RI
2. Penataan substansi pertanahan (Tap MPR No. IX/MPR/2001 dan Perpres No. 10/2006)
3. Penataan kelembagaan pertanahan (Tap MPR No. IX/MPR/2001 dan Perpres No. 10/2006)
4. Pembentukan dan penyusunan program Reforma Agraria

PEMATANGAN GAGASAN SECARA INTERNAL DI BPN-RI (lanjutan):
5. Pembentukan kelompok kerja Reforma Agraria
6. Pemantapan gagasan dan proses Reforma Agraria : rapat kerja, kunjungan kerja/seminar/simposium, dll.
7. Penyusunan dan pengembangan Model-model Reforma Agraria di 3 provinsi dan diikuti oleh provinsi lainnya.
8. Studi banding ke Venezuela, Thailand dan Taiwan.

II. KONSULTASI BPN RI DENGAN LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA :

1. Komisi II DPR RI secara rutin melalui rapat-rapat kerja dan khusus tentang Reforma Agraria: didukung secara resmi pada tanggal 29 Januari 2007
2. Ketua Mahkamah Agung dengan seluruh jajaran

III. KONSULTASI DAN KOORDINASI DENGAN LEMBAGA-LEMBAGA PEMERINTAH

1. Menteri Koordinator Bidang Perekonomian beserta jajaran
2. Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Masyarakat beserta jajaran
3. Menteri Keuangan beserta jajaran
4. Menteri Perencanaan Pembangunan / Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional beserta jajaran
5. Menteri Kehutanan beserta jajaran
6. Menteri Pertanian beserta jajaran
7. Menteri Pertahanan beserta jajaran

KONSULTASI DAN KOORDINASI DENGAN LEMBAGA-LEMBAGA PEMERINTAH (lanjutan)
8. Panglima TNI beserta jajaran
9. Kepala Kepolisian Republik Indonesia beserta jajaran
10. Jaksa Agung Republik Indonesia beserta jajaran
11. Kepala Badan Intelejen Negara beserta jajaran
12. Kepala Badan Intelijen Strategis TNI (BAIS-TNI) beserta jajaran
13. Sekretaris Jenderal Dewan Ketahanan Nasional RI beserta jajaran
14. Dan lain-lain yang sedang menunggu jadwal pertemuan

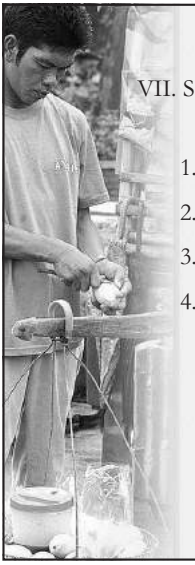
IV. KOMUNIKASI/DISKUSI/MEMBANGUN KESEPAHAMAN
1. Dewan Koperasi Indonesia (Dekopin)
2. Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI)
3. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)
4. Aliansi Gerakan Reforma Agraria (AGRA)
5. Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI)

KOMUNIKASI/DISKUSI/MEMBANGUN KESEPAHAMAN (lanjutan)
6. Serikat-Serikat Petani di hampir Seluruh Provinsi
7. Federasi Serikat Petani Indonesia (FSPI)
8. Perhimpunan Petani dan Nelayan Sejahtera Indonesia (PPNSI)
9. Obor Tani
10. KOPEBANG (Koalisi Penyelamat Bangsa)
11. Dan lain-lain yang sudah dan sedang diatur waktunya.

V. KOMUNIKASI DAN KERJASMA DENGAN BERBAGAI PERGURUAN TINGGI
1. Institut Pertanian Bogor (IPB)
2. Universitas Gajah Mada (UGM)
3. Universitas Indonesia (UI)
4. Universitas Jember (UNEJ)
5. Universitas Brawijaya (UNIBRAW)
6. Universitas Bengkulu (UNIB)
7. Dan lain-lain yang sedang diatur waktunya

VI. KOMUNIKASI DAN KERJASAMA DENGAN LEMBAGA-LEMBAGA KAJIAN

1. Pusat Kajian Agraria (PKA), IPB
2. Pusat Studi Pembaruan Agraria, UGM
3. Akatiga
4. Pusat Studi Agraria, UGM
5. Rural Development Institute, Washington
6. Land Policy Institute, Michigan State University
7. Brighten Institute (BI)
8. Perhimpunan Pendidikan Demokrasi (P2D)
9. Ong Hok Ham Institute
10. Dan lainnya yang sedang diatur waktunya.



VII. SOSIALISASI SECARA BERTAHAP

1. Langsung dengan masyarakat di berbagai daerah
2. Melalui media masa cetak, media elektronik,
3. Melalui wahana budaya, seni dan olah raga
4. Melalui buku, brosur, dan sebagainya.

VIII. FINALISASI PERATURAN PEMERINTAH MENGENAI REFORMA AGRARIA

Telah dilakukan pembahasan interdep untuk menetapkan mekanisme pelaksanaan Reforma Agraria dan telah melakukan pembahasan interdep untuk keputusan Presiden mengenai kelembagaan Pelaksanaan Reforma Agraria

PENCANANGAN

PELAKSANAAN REFORMA AGRARIA

UNTUK MEWUJUDKAN:

TANAH UNTUK KEADILAN DAN KESEJAHTERAAN RAKYAT

LOKASI PELAKSANAAN
Lapangan Sepakbola Desa Gadungan
Kecamatan Gandusari
Kabupaten Blitar
Provinsi Jawa Timur

PETA KABUPATEN BLITAR
KABUPATEN KEDIRI
KABUPATEN TULUNGAGUNG
KABUPATEN MALANG
Kec. Gandusari
Desa Gadungan
Desa Ngaringan
Desa Sumber Agung
Kec. Doko
Desa Kalimanis
Desa Resapombo
Desa Sumberurip
Kec. Selorejo
Desa Sidomulyo
Desa Bumirejo
Kec. Kesamben
Desa Balerejo
Kec. Panggung Rejo

ROUTE LOKASI TEMPAT ACARA

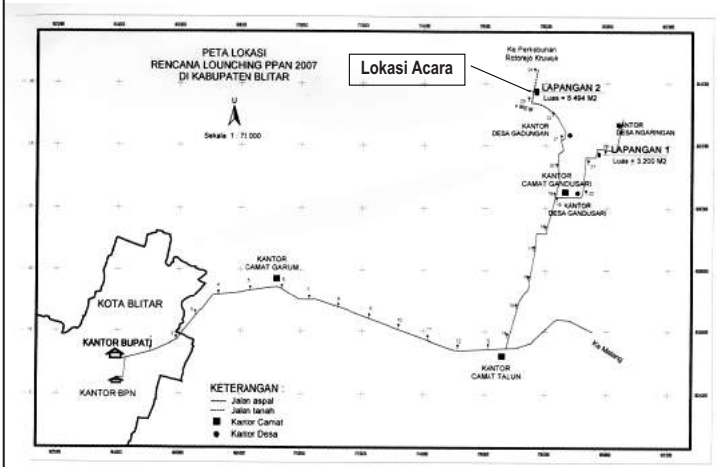


FOTO LOKASI TEMPAT ACARA

Luas Lapangan ± 6.500 m2

Lapangan Sepakbola Desa Gadungan, Kecamatan Gandusari
Kabupaten Blitar, Provinsi Jawa Timur

FOTO – FOTO SEKELILING
LOKASI TEMPAT ACARA

FOTO – FOTO SEKELILING
LOKASI TEMPAT ACARA

FOTO – FOTO SEKELILING
LOKASI TEMPAT ACARA

FOTO – FOTO SEKELILING
LOKASI TEMPAT ACARA

FOTO – FOTO SEKELILING
LOKASI TEMPAT ACARA

SALAH SATU TANAH OBYEK REFORMA
AGRARIA YANG DIDISTRIBUSIKAN

Pencanangan Pelaksanaan Reforma Agraria

Ditandai Dengan Redistribusi Tanah Bersertipikat

Kepada 12.001 Keluarga Petani

yang tersebar di 27 Dusun, 9 Desa, 5 Kecamatan

di Kabupaten Blitar,

Provinsi Jawa Timur

PENYERAHAN TANAH REDISTRIBUSI BERSERTIPIKAT

- 30 tanah redistribusi bersertifikat diserahkan secara simbolis oleh Presiden Republik Indonesia
- 900 tanah redistribusi bersertifikat diserahkan di tempat acara oleh Panitia, setelah acara dengan Presiden RI selesai (masing-masing desa 100 sertifikat)
- Sisa tanah redistribusi bersertifikat akan diserahkan di masing-masing desa mulai dari H +1 sampai selesai

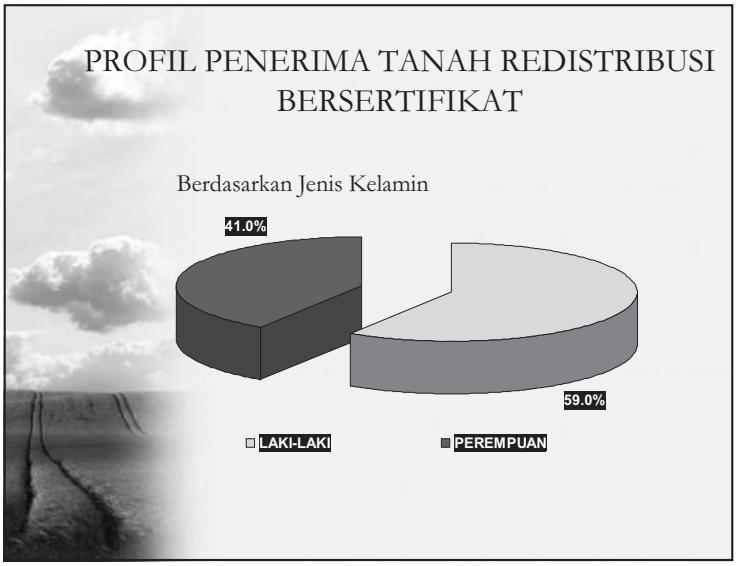
PENYERAHAN TANAH REDISTRIBUSI BERSERTIPIKAT

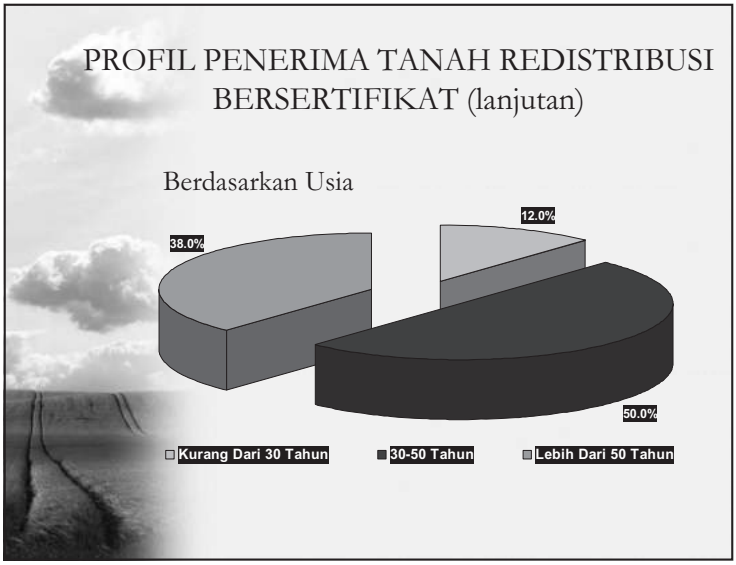
- Seleksi dan penyiapan petani penerima tanah redistribusi bersertifikat dilaksanakan oleh Panitia BPN Kab. Blitar dan Panitia Pemkab. Blitar
- Jumlah dan seleksi petani untuk temu wicara dengan Presiden RI akan difasilitasi oleh Panitia Kantor Pertanahan Kab. Blitar dan Panitia Pemkab. Blitar

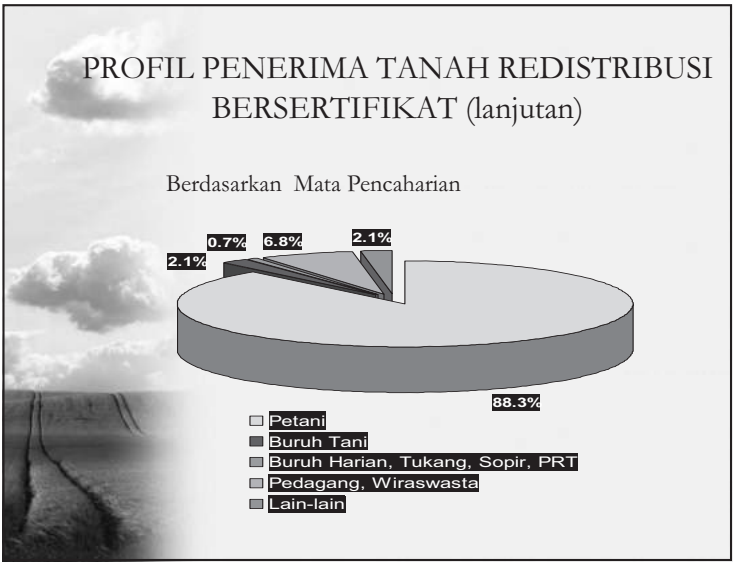
DAFTAR KECAMATAN, DESA DAN JUMLAH BIDANG TANAH REDISTRIBUSI BERSERTIPIKAT KABUPATEN BLITAR TAHUN 2007

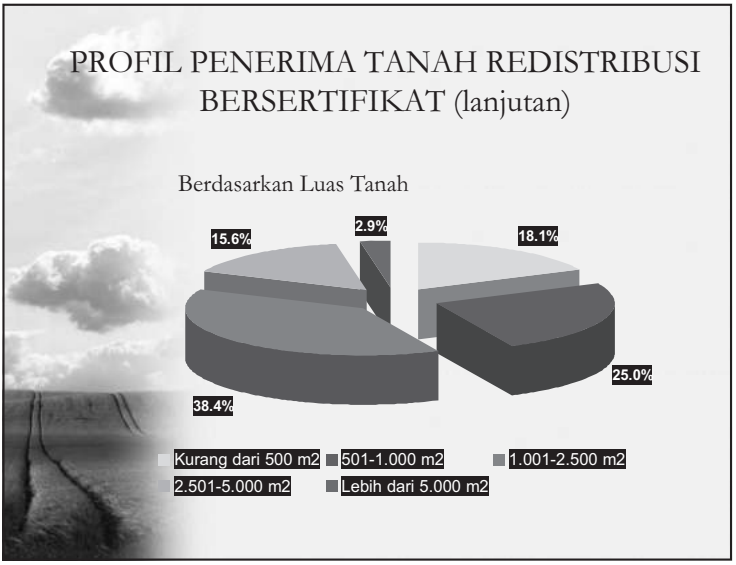
NO	KECAMATAN	DESA	JUMLAH BIDANG TANAH
1	GANDUSARI	NGARINGAN	601
		SUMBER AGUNG	720
		GADUNGAN	1.201
2	SELOREJO	SIDOMULYO	960
3	DOKO	RESAPOMBO	2.652
		KALIMANIS	738
		SUMBER URIP	1.955
4	PANGGUNG REJO	BALEREJO	485
5	KESAMBEN	BUMIREJO	2.689
		JUMLAH TOTAL	12.001

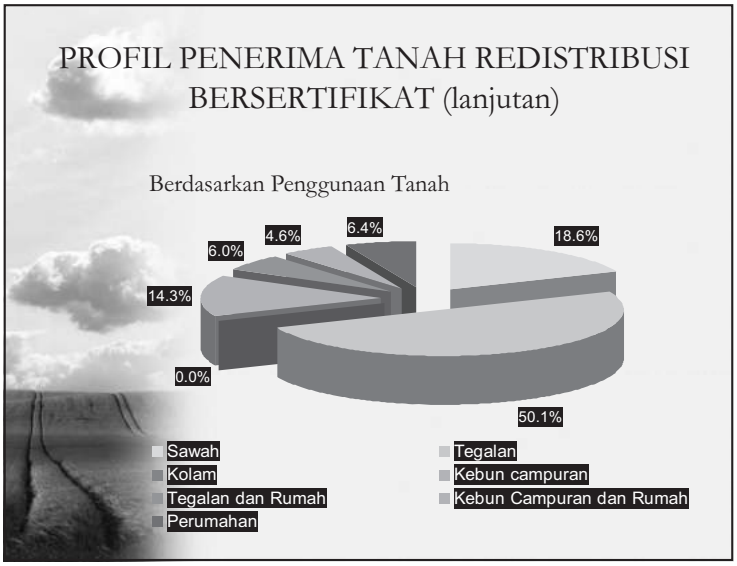
Luas Total Tanah Redistribusi Bersertipikat : 2.151, 0817 Ha

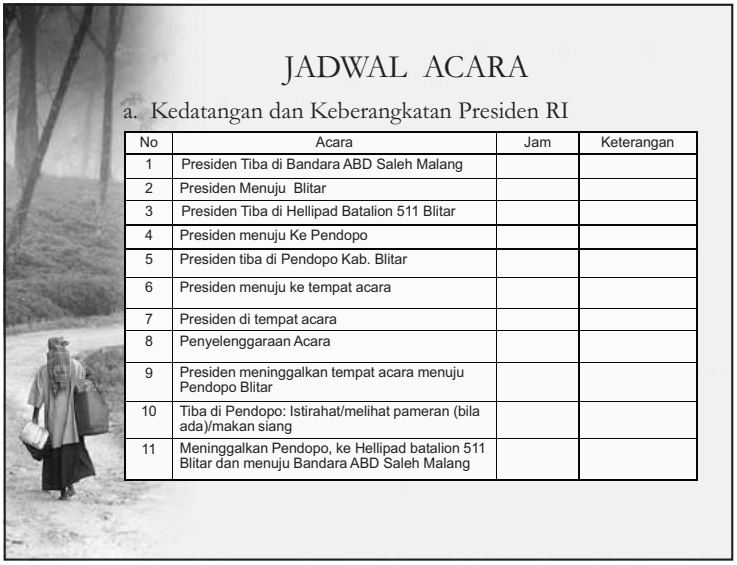

PROFIL PENERIMA TANAH REDISTRIBUSI BERSERTIFIKAT
Berdasarkan Jenis Kelamin
41.0%
59.0%
LAKI-LAKI
PEREMPUAN


PROFIL PENERIMA TANAH REDISTRIBUSI BERSERTIFIKAT (lanjutan)
Berdasarkan Usia
38.0%
12.0%
50.0%
Kurang Dari 30 Tahun
30-50 Tahun
Lebih Dari 50 Tahun


PROFIL PENERIMA TANAH REDISTRIBUSI BERSERTIFIKAT (lanjutan)
Berdasarkan Mata Pencaharian
0.7%
6.8%
2.1%
2.1%
88.3%
Petani
Buruh Tani
Buruh Harian, Tukang, Sopir, PRT
Pedagang, Wiraswasta
Lain-lain


PROFIL PENERIMA TANAH REDISTRIBUSI BERSERTIFIKAT (lanjutan)
Berdasarkan Luas Tanah
15.6%
2.9%
18.1%
25.0%
38.4%
Kurang dari 500 m2
501-1.000 m2
1.001-2.500 m2
2.501-5.000 m2
Lebih dari 5.000 m2

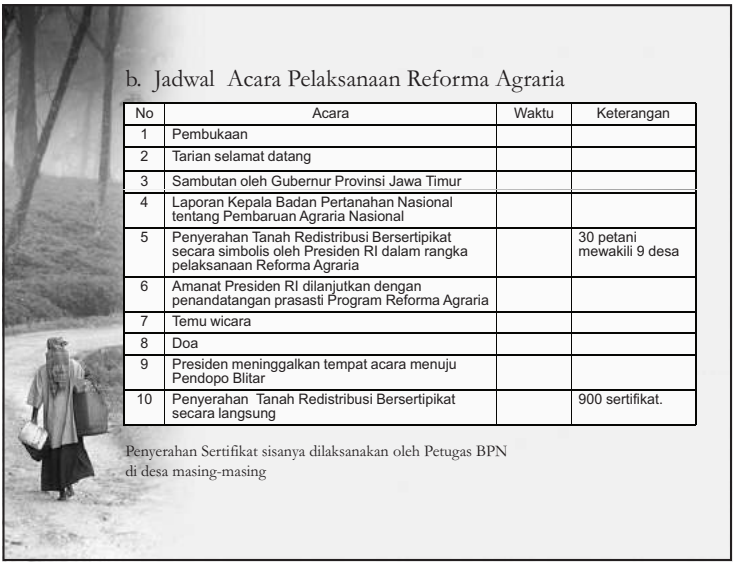




JADWAL ACARA

a. Kedatangan dan Keberangkatan Presiden RI

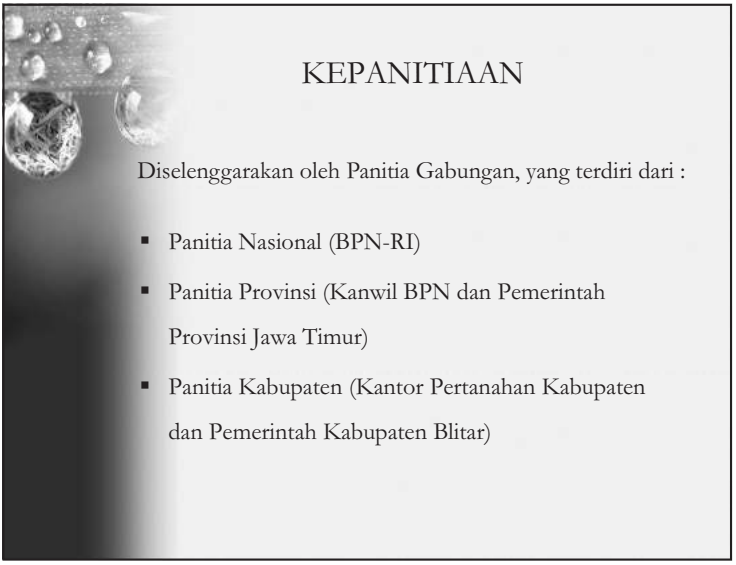
No	Acara	Jam	Keterangan
1	Presiden Tiba di Bandara ABD Saleh Malang		
2	Presiden Menuju Blitar		
3	Presiden Tiba di Hellipad Batalion 511 Blitar		
4	Presiden menuju Ke Pendopo		
5	Presiden tiba di Pendopo Kab. Blitar		
6	Presiden menuju ke tempat acara		
7	Presiden di tempat acara		
8	Penyelenggaraan Acara		
9	Presiden meninggalkan tempat acara menuju Pendopo Blitar		
10	Tiba di Pendopo: Istirahat/melihat pameran (bila ada)/makan siang		
11	Meninggalkan Pendopo, ke Hellipad batalion 511 Blitar dan menuju Bandara ABD Saleh Malang		



b. Jadwal Acara Pelaksanaan Reforma Agraria

No	Acara	Waktu	Keterangan
1	Pembukaan		
2	Tarian selamat datang		
3	Sambutan oleh Gubernur Provinsi Jawa Timur		
4	Laporan Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Pembaruan Agraria Nasional		
5	Penyerahan Tanah Redistribusi Bersertipikat secara simbolis oleh Presiden RI dalam rangka pelaksanaan Reforma Agraria		30 petani mewakili 9 desa
6	Amanat Presiden RI dilanjutkan dengan penandatangan prasasti Program Reforma Agraria		
7	Temu wicara		
8	Doa		
9	Presiden meninggalkan tempat acara menuju Pendopo Blitar		
10	Penyerahan Tanah Redistribusi Bersertipikat secara langsung		900 sertifikat.

Penyerahan Sertifikat sisanya dilaksanakan oleh Petugas BPN di desa masing-masing



KEPANITIAAN

Diselenggarakan oleh Panitia Gabungan, yang terdiri dari :

- Panitia Nasional (BPN-RI)
- Panitia Provinsi (Kanwil BPN dan Pemerintah Provinsi Jawa Timur)
- Panitia Kabupaten (Kantor Pertanahan Kabupaten dan Pemerintah Kabupaten Blitar)

UNDANGAN

Undangan disiapkan oleh BPN-RI dengan menampilkan tiga logo (BPN-RI, Pemda Provinsi Jawa Timur dan Pemda Kabupaten Blitar)

- Jumlah Undangan : 440 orang
- Seluruh Petani /masyarakat penerima tanah redistribusi bersertifikat (12.001 keluarga) + diluar masyarakat penerima tanah redistribusi bersertipikat

Undangan untuk Petani dikelola oleh Pemkab. Blitar melalui 9 kepala desa, masing-masing desa 260 petani.

DAFTAR UNDANGAN

1. Presiden RI
2. Wakil Presiden RI
3. Para Menteri Kabinet Indonesia Bersatu
4. Duta Besar/Korps Diplomatik Negara Sahabat
5. Lembaga Tinggi Negara/DPR/DPD
6. Ketua Komisi Negara
7. Lembaga Pemerintah Non Departemen
8. Ketua Fraksi DPR RI
9. Ketua Umum Partai
10. Gubernur Seluruh Indonesia
11. Ketua DPRD Provinsi Seluruh Indonesia
12. Rektor Universitas Se-Jawa

DAFTAR UNDANGAN (lanjutan)

13. BUMN
14. Eselon I Departemen/LPND Terkait
15. TNI/Polri
16. Eselon I BPN RI
17. Staf Khusus BPN RI
18. Eselon II BPN RI
19. Kepala Kantor Wilayah BPN Seluruh Indonesia
20. Bupati dan Walikota Seluruh Jawa Timur
21. Pemda Provinsi Jawa Timur
22. Ketua DPRD Kab/Kota Seluruh Jawa Timur
23. Kepala Kantor Pertanahan Kab/Kota Seluruh Jawa Timur
24. Asosiasi Profesi/LSM

KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL REPUBLIK INDONESIA

Mengharap dengan hormat kehadiran Bapak/Ibu/Saudara
pada acara

Pelaksanaan REFORMA AGRARIA
(Program Pembaruan Agraria Nasional) Tahun 2007
ditandai dengan redistribusi tanah bersertipikat
kepada 12.001 keluarga petani di Kabupaten Blitar

Oleh

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

Hari , tanggal 2007, pukul WIB
Bertempat di Lapangan Desa Gadungan, Kecamatan Gandusari,
Kabupaten Blitar, Provinsi Jawa Timur

- Harap hadir 60 menit sebelum acara dimulai dan membawa undangan
- Harap jawaban telepon :
  Biro TU Pimpinan dan Protokol BPN RI
  021-7222420, 7228874,7394262

Pakaian :
Pejabat Pemerintah : Batik lengan panjang
TNI/POLRI : Yang berlaku pada hari itu
Undangan : Menyesuaikan

TULISAN PRASASTI

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

PENCANANGAN PELAKSANAAN REFORMA AGRARIA
UNTUK MEWUJUDKAN "TANAH UNTUK KEADILAN DAN
KESEJAHTERAAN RAKYAT INDONESIA"

Blitar-Jawa Timur, 2007
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

DR.H. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

MOHON ARAHAN
BAPAK PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

1. Atas waktu Pencanangan Pelaksanaan Reforma Agraria dan langkah yang dipandang kurang dalam persiapan
2. Finalisasi RPP-RA dan Keppres yang akan disampaikan ke Sekretaris Negara

TERIMA KASIH

LAMPIRAN

- Kemiskinan: sebagian besar di perdesaan (petani)
  - Penduduk miskin: 39,05 juta jiwa (17,75%)
  - Perkotaan: 13,36%; perdesaan: 21,90% (90% pekerja).

kembali ke kemiskinan

- Pengangguran: erat kaitannya dengan kemiskinan
  - Pengangguran terbuka: 11,1 juta (10,45%)
  - Tersebar di perdesaan maupun perkotaan
- Ketimpangan Sosial: distribusi pendapatan belum merata
  - Angka kemiskinan: sektor pertanian 56,07%;sektor industri 6,77%
  - Penguasaan tanah sempit (petani gurem <0,5 ha: 56,5%)

kembali ke pengangguran

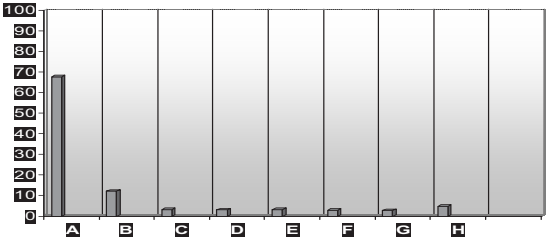
1/3

JUMLAH KASUS TAHUN 2006

SENGKETA	:	1.423 kasus
KONFLIK	:	322 kasus
PERKARA	:	1.065 kasus
TOTAL KASUS	:	2.810 kasus

2/3

DIAGRAM PROSENTASE KASUS BERDASARKAN TIPOLOGI

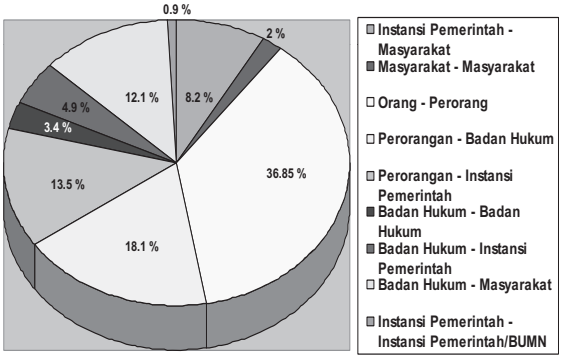


Keterangan:

A :Sengketa Penguasaan dan Pemilikan
B :Sengketa Prosedur Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah
C :Sengketa batas/letak bidang tanah
D :Sengketa ganti rugi tanah ex partikelir
E :Sengketa tanah ulayat
F :Sengketa tanah obyek landreform
G :Sengketa pengadaan tanah
H :Sengketa pelaksanaan putusan pengadilan

3/3

DIAGRAM PROSENTASE SEBARAN PIHAK-PIHAK DALAM SENGKETA BERDASARKAN TIPOLOGI



kembali ke Sengketa dan konflik pertanahan yang sistemik

1/3

DASAR HUKUM PPAN (1)

a. Landasan Idiil: Pancasila
b. Landasan Konstitusional: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan Perubahannya
c. Landasan Politis:
   1. TAP MPR-RI Nomor IX/MPR-RI/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam
   2. Keputusan MPR-RI Nomor 5/MPR-RI/2003 tentang Penugasan kepada Pimpinan MPR-RI untuk menyampaikan Saran atas Pelaksanaan Putusan MPR-RI oleh Presiden, DPR, BPK, MA pada Sidang Tahunan MPR-RI Tahun 2003
   3. Pidato Politik Presiden-RI awal tahun 2007 (31 Januari 2007)
d. Landasan Hukum:
   1. UU No. 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah Partikelir
   2. UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Undang-undang Pokok Agraria/UUPA)
   3. UU No. 2 Tahun 1960 tentang Bagi Hasil

2/3

DASAR HUKUM PPAN (2)

d. Landasan Hukum:
   4. UU No. 51 Prp. Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Ijin yang Berhak
   5. UU No. 56 Prp. Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian
   6. UU No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak atas Tanah
   7. UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang
   8. UU No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan
   9. UU No. 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian
   10. UU No. 21 Tahun 1997 jo. UU No. 20 Tahun 2000 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan
   11. UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
   12. UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan jo. Perpu No. 1 Tahun 2004
   13. UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
   14. UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
   15. UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan

3/3

DASAR HUKUM PPAN (3)

d. Landasan Hukum (lanjutan):
   16. PP No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian
   17. PP No. 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961
   18. PP No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah
   19. PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
   20. PP No. 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar
   21. PP No. 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan
   22. PP No. 35 Tahun 2002 tentang Dana Reboisasi
   23. PP No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah
   24. Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional

Kembali ke semua peraturan perundang-undangan yang terkait

1/2

PENGALAMAN BERBAGAI NEGARA

- Banyak negara dengan ideologi kanan atau kiri melaksanakan pembaruan agraria
- Ideologi kanan, seperti Jepang dan Taiwan, Korea Selatan, Filipina, Brazil,
- Ideologi kiri, seperti Cina, Vietnam, Rusia
- Hasil yang beragam – ada yang berhasil, setengah berhasil dan gagal.
- Beberapa negara melaksanakan land reform lebih dari satu kali seperti: Rusia, Jepang dan Mexico, Venezuela.

2/2

MODEL LAND REFORM

- *radical land reform,* tanah milik tuan tanah yang luas diambil alih oleh pemerintah, dan selanjutnya dibagikan kepada petani tidak bertanahan. Contoh, land reform yang dilaksanakan di Cina dan Rusia,
- *land restitution,* tanah-tanah perkebunan luas yang berasal dari tanah-tanah masyarakat diambil alih oleh pemerintah, kemudian tanah tersebut dikembalikan kepada pemilik asal. Contoh, land reform yang dilaksanakan di Afrika Selatan.
- *land colonization,* pembukaan dan pengembangan daerah-daerah baru, kemudian penduduk dari daerah yang padat penduduknya dipindahkan ke daerah baru tersebut, dan dibagikan tanah dengan luasan tertentu. Contoh; cikal bakal transmigrasi yang dilaksanakan di Indonesia 1905.
- *Market based land reform (market assisted land reform),* land reform yang dilaksanakan berdasarkan atau dengan bantuan mekanisme pasar. Contoh, land reform yang dilaksanakan di Brazil.

Kembali ke pengalaman negara-negara yang menjalankan Reforma Agraria

1/5

PERIODE AWAL

- Penghapusan desa-desa perdikan (UU No. 13 Tahun 1946).
- Penghapusan tanah partikelir (UU No. 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah Partikelir).
- Komitmen Pemimpin Bangsa:

  Tanggal 17 Agustus 1959, dalam pidato kenegaraan, Presiden Soekarno menyatakan bahwa land reform bila dilaksanakan secara tepat akan menghasilkan distribusi pendapatan yang lebih merata diantara penduduk dan menciptakan struktur sosial yang dapat meningkatkan produksi pertanian nasional.

2/5

PERIODE PELETAKAN DASAR

- UU No. 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil, untuk mencipatakan pembagian hasil yang adil antara pemilik tanah dan penggarap
- UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). UU induk pembaruan agraria Indonesia, dan berakhirlah dualisme hukum pertanahan di Indonesia.
- Pembaruan Agraria Indonesia dituangkan dalam program yang meliputi: (1) pembaruan hukum agraria, (2) penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah, (3) mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur, (4) perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah, dan (5) perencanaan persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu secara berencana sesuai dengan daya kesanggupan dan kemampuannya.

3/5

PERIODE PELAKSANAAN

- 1 Januari 1961, berlaku UU No. 56 PrpTahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.
- Pada tanggal yang sama, Presiden Soekarno memerintahkan dilaksanakannya landreform pada upacara Pengayunan Cangkul Pertama Pembangunan Nasional Semesta Berencana.
- UU ini mengatur: (a) penetapan luas maksimum dan minimum penguasaan dan pemilikan tanah pertanian, (b) larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah menjadi bagian-bagian yang kecil, dan (c) penebusan dan pengembalian tanah-tanah pertanian yang digadaikan.
- Sebagai pelaksanaan UU ini diterbitkan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, dan peraturan perundang-undangan lainnya.

4/5

PERGESERAN MAKNA

- Landreform di Indonesia mengalami pasang surut seirama dengan perkembangan jaman. Landreform mencapai puncaknya antara tahun 1962 – 1964.
- Perubahan konstelasi politik Indonesia pasca 1965, menyebabkan pula pembaruan agraria surut. Namun bukan hilang, tetapi mengalami pergesaran.
- Tanah-tanah yang akan diredistribusikan (dibagikan) kepada petani penggarap, yang awalnya terutama berasal dari tanah-tanah yang terkena ketentuan landreform--tanah kelebihan dari batas maksimum dan tanah absentee – bergeser menjadi tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara.
- Program landreform sendiri telah menyusut menjadi kegiatan redistribusi tanah baik secara langsung kepada petani penggarap maupun melalui program transmigrasi, Perkebunan Inti Rakyat/Nucleus Estate Small holders (PIR/NES), PIR-Trans, dsb.

5/5

KEBERHASILAN DAN HAMBATAN

- Secara fisik, sampai saat ini (1961 – 2005), telah dibagikan tanah obyek landreform diseluruh Indonesia seluas lebih kurang 1.159.527,273 Ha kepada 1.510.762 KK dengan rata-rata luasan 0,77 Hektar.
- Ditinjau dari segi tujuan akhir landreform yaitu peningkatan taraf hidup atau kesejahteraan petani penerima tanah (*beneficiaries*), dapat dikatakan belum seperti yang diharapkan.
- Faktor penghambat:
  - Rendahnya dukungan politik, stigma bahwa ideologi land reform adalah kiri.
  - Kurangnya penegakan hukum,
  - Tidak tersedianya biaya, data dan informasi yang memadai,
  - Peraturan perundang-undangan yang tidak secara jelas dan tegas mengatur,
  - Lemahnya lembaga pelaksana dan kualitas sumber daya manusia.

Kembali ke pengalaman Reforma Agraria di Indonesia

REFORMA AGRARIA DAN KEADILAN SOSIAL[1]

Joyo Winoto, Ph.D.
Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia
Dosen Departemen Ilmu Ekonomi, FEM-IPB
Direktur Senior *Brighten Institute*

*"Program **Reforma Agraria** ... ... Inilah yang saya sebut sebagai prinsip **Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat** ... [yang] saya anggap **mutlak** untuk dilakukan."*

(Presiden RI, 31 Januari 2007)

Bismillaahirrohmaanirrohiim,

Assalamu'alaikum Warrohmatullahi Wabarokatuh

Selamat pagi, salam sejahtera bagi kita semua

Yang saya hormati, Ketua dan Anggota MWA-IPB

Yang saya hormati, Rektor IPB dan Seluruh Jajaran Pimpinan IPB

Yang saya hormati, Ketua dan Anggota Senat Guru Besar IPB

Yang saya hormati, Para Guru Besar, Dosen, Seluruh

Unsur Civitas Academica, dan Hadirin sekalian

Adalah suatu kehormatan bagi saya – baik sebagai pribadi, sebagai dosen Departemen Ilmu Ekonomi IPB, sebagai Direktur Senior Brighten Institute, maupun sebagai Kepala BPN–RI – bisa berdiri di mimbar yang terhormat ini. Dan, saya merasa lebih terhormat lagi karena IPB mengundang saya untuk menyampaikan orasi ilmiah dengan topik yang sangat penting bagi negeri ini dan sangat menggugah pemikiran para akademisi, yaitu "Reforma Agraria dan Keadilan Sosial". Hal ini menunjukkan kejelian IPB dalam melihat realita yang dihadapi rakyat, bangsa dan negeri ini serta dalam mengambil fokus pemikiran untuk dikontribusikan. Reforma Agraria dan keadilan sosial adalah suatu hal yang mendasar bagi negeri ini, bagi masa depan negeri ini. Melalui gerak dan pemikiran bersama dalam menjalankan reforma agraria, IPB akan mampu mengukir kembali kontribusinya bagi negeri ini sebagaimana telah berhasil ditorehkan dalam sejarah sebelumnya melalui BIMAS.

Selanjutnya ijinkan saya, secara bertahap menyampaikan pemikiran-pemikiran tentang Reforma Agraria dan Keadilan Sosial. Tetapi sebelum itu, ijinkan saya atas nama keluarga besar BPN–RI, atas nama keluarga besar Brighten Institute, dan atas nama pribadi menyampaikan selamat merayakan hari lahir IPB yang ke–44 semoga kontribusi IPB semakin dirasakan kebaikannya oleh rakyat, bangsa dan negeri ini.

1. Keadilan Sosial sebagai Tujuan Mendasar

Ketika kita memerdekakan diri, tekad kita jelas. Kita bertekad untuk "*melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh*

tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial". Itu adalah tekad besar. Dan kalau kita renungkan lebih dalam, ujung dari perjalanan kehidupan kita sebagai bangsa dan negara Indonesia adalah mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Itulah amanat, itulah mandat, itulah cita-cita, itulah ujung perjalanan yang kita tuju.

Pertanyaannya kemudian: Sudah sampai di mana kita berjalan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia ini? Sudahkah kita mengkaji dan membangun strategi bersama untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia tersebut? Mari kita lihat apa yang sudah ada dan kita miliki saat ini.

Untuk bisa mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, kita harus terlebih dahulu memaknai kemerdekaan. Kemerdekaan sesungguhnya adalah proses pembebasan. Ketika kita canangkan kemerdekaan, ia barulah pembebasan dari penguasaan asing. Menurut Bung Karno, kemerdekaan merupakan jembatan emas untuk menuju pembebasan-pembebasan lainnya. Yang kita perlukan lebih jauh dari itu, yaitu: sebagai bangsa merdeka kita harus mampu membebaskan diri kita dari kebodohan dan kemiskinan, dari kedunguan dan ketidakadilan, dari ketergantungan, dari hegemoni pemikiran dan penguasaan, dari berbagai persoalan mendasar dan belenggu masa lalu. Proses-proses pembebasan ini adalah sekaligus proses rangsangan-rangsangan kreatif dan rangsangan-rangsangan inovatif dari bangsa kita untuk mewujudkan keadilan sosial tersebut.

2. Kemiskinan, Pengangguran, dan *Colonial Mode of Development*

Apakah proses-proses pembebasan sudah cukup jauh kita lalui? Apa persoalan-persoalan utama yang kita hadapi? Mari kita lihat terlebih dahulu persoalan kemiskinan. Data kemiskinan terakhir dari BPS menunjukkan bahwa jumlah orang miskin di Indonesia mencapai 37,17 juta jiwa atau 16,58 persen dari total populasi Indonesia. Di kawasan perkotaan, percepatan kemiskinan tersebut adalah 13,36 persen, sedangkan di kawasan perdesaan mencapai 21,90 persen. Ini menunjukkan bahwa kemiskinan paling banyak dialami penduduk perdesaan yang pada umumnya adalah petani. Dari total rakyat miskin di Indonesia, sekitar 66 persen berada di pedesaan dan sekitar 56 persen menggantungkan hidupnya dari pertanian. Dari seluruh penduduk miskin pedesaan ini ternyata sekitar 90 persen bekerja – bekerja keras tetapi tetap miskin. Hal ini terutama disebabkan oleh lemahnya akses masyarakat terhadap sumber-sumber ekonomi dan sumber-sumber politik termasuk yang terutama adalah tanah. Dan, peluruhan kehidupan di pedesaan ternyata memiliki percepatan yang lebih tinggi daripada perkotaan. Hal ini menandakan pentingnya kita menata kembali kehidupan di pedesaan, dalam konteks keadilan spasial.

Selanjutnya, UUD 1945 pasal 27 ayat 2 mengamanatkan bahwa setiap warga negara berhak memperoleh pekerjaan yang layak untuk kehidupannya. Berkenaan dengan hal ini, bagaimana keadaan kita sekarang? Pengangguran di Indonesia relatif tinggi. Angka pengangguran terbuka

mencapai 11,10 juta jiwa (10,45 persen dari total angkatan kerja), yang tersebar di perdesaan sejumlah 5,28 juta jiwa (8,44 persen dari jumlah angkatan kerja di perdesaan) dan di perkotaan 5,82 juta jiwa (13,32 persen dari jumlah angkatan kerja di perkotaan). Sedangkan angka setengah pengangguran di Indonesia mencapai 29,92 juta jiwa (28,16 persen); paling banyak terdapat di perdesaan yaitu 23,00 juta jiwa (36,76 persen) dan di perkotaan 6,92 juta jiwa (15,83 persen). Lemahnya kesempatan di pedesaan mendorong angkatan kerja mengalir ke perkotaan yang ternyata juga belum mampu menyerap angkatan kerja yang ada.

Kedua masalah tersebut di atas adalah cerminan dari persoalan-persoalan struktural yang kita hadapi. Mari kita lihat sekarang dengan perspektif yang lebih jauh. Bagaimana kemiskinan dan masalah ketenagakerjaan ini sepertinya demikian rumit untuk bisa kita pecahkan? Persoalan-persoalan struktural ini lahir dari akumulasi persoalan sebelum kemerdekaan dan sejak kemerdekaan. Adalah wajar bila persoalan keadilan sosial itu tidak terwujud pada saat Indonesia di bawah penjajahan. Tetapi ketika kita telah merdeka, adalah wajar kemudian kita berharap bahwa keadilan sosial di negeri merdeka ini membaik. Tetapi, data di atas menunjukkan bahwa kita masih harus berjuang keras untuk mewujudkannya. Perjuangan ini harus kita mulai terlebih dahulu secara konsepsional dengan melepaskan diri kita, nilai-nilai pemikiran, dan praksis – dari *colonial mode of development*, yaitu kerangka pemikiran pembangunan yang kolonialistik, eksploitatif, tidak membebaskan, *myopic*, dan berperspektif jangka pendek. Dan setelah itu, kita juga harus membebaskan diri kita dari perspektif penanganan masalah

berbasis simptomatik, kita harus akhiri *end pipe policies* atau kebijakan ujung pipa.

Dengan *colonial mode of development*, kita tidak akan mampu mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan *end pipe policies* kita tidak akan mampu mengatasi persoalan struktural yang ada. Akibatnya, selain masalah kemiskinan dan pengangguran yang demikian persisten, kesenjangan sosial-ekonomi menjadi melebar. Ini adalah persoalan keadilan sosial. Distribusi pendapatan Indonesia belum tersebar secara merata. Indeks Gini mengalami peningkatan dari 0,308 (tahun 1999) menjadi 0,329 (2002) dan menurut data terakhir dari BPS 0,363 (2005). Indeks Gini tersebut dihitung dengan pendekatan pengeluaran; bila dihitung dengan pendekatan kepemilikan aset, tentu lebih besar. Dan hal ini menandakan adanya kesenjangan yang lebih lebar. Lebarnya kesenjangan pendapatan juga terjadi antara petani dan non-petani. Dengan tenaga kerja sebanyak 44 persen dari total tenaga kerja, Produk Domestik Bruto (PDB) sektor pertanian—yang merupakan proksi dari pendapatan petani—hanya 13 persen dari PDB total. Pada tahun yang sama (2006), sektor industri dengan tenagakerja 12 persen dari total tenagakerja memiliki PDB sejumlah 28 persen dari PDB total. Pada sektor tersebut percepatan kemiskinan mencapai 56,07 persen, jauh melebihi yang terjadi di sektor industri yakni 6,77 persen. Banyaknya kemiskinan di sektor pertanian berkaitan dengan penguasaan tanah yang timpang. Data terakhir menunjukkan bahwa petani gurem (penguasaan tanah kurang dari 0,5 hektar) mencapai 56,5 persen dari total jumlah petani.

3. Akhir dari *End Pipe Policies*: Langkah ke Arah Kebijakan untuk Memecahkan Persoalan Mendasar

Kalau kita mau mengatasi persoalan-persoalan struktural sebagaimana telah dijelaskan di atas, *end pipe policies,* yakni kebijakan yang terjebak hanya mengatasi *symptom* dari permasalahan namun gagal mengidentifikasikan dan memecahkan akar persoalan, tidak akan mampu mengatasi persoalan. Bahkan, akar masalah yang tidak terpecahkan akan melahirkan berbagai persoalan-persoalan baru ikutannya. Oleh karena itu, dibutuhkan kebijakan-kebijakan yang memang langsung mengatasi persoalan-persoalan struktural ini. Namun demikian, tetap harus diingat bahwa dalam mengatasi persoalan struktural kita tetap harus taat asas pada konstitusi, harus taat asas kepada ideologi yang kita anut.

Kita mengenal apa yang disebut sebagai *structural adjustment program (SAP).*[2] Telah lama dikampanyekan bahwa SAP merupakan pendekatan kebijakan yang dapat menyelesaikan persoalan struktural di tanah air. Tetapi pertanyaannya kemudian adalah: apakah SAP itu taat asas dengan konstitusi dan taat asas dengan ideologi negara, Pancasila? Kalaupun SAP tidak bersifat generik dan cukup efektif mengatasi "persoalan mendasar" tetapi ahistoris dan tidak taat asas pada ideologi dan konstitusi kita, apakah kebijakan semacam ini layak dijalankan? Tentu, kita harus kritis terhadap hal ini. Sebagai ilustrasi, untuk mengatasi "persoalan mendasar" lambatnya pertumbuhan ekonomi, SAP cenderung akan berupaya memaksimalkan investasi, terutama investasi asing—baik dalam bentuk *portfolio in-*

vestment di pasar modal maupun dalam bentuk *foreign direct investment*. Fokus ini umumnya tanpa memperhatikan bagaimana dampaknya terhadap kesenjangan dan rasa keadilan. Mungkin SAP menyebabkan pertumbuhan ekonomi menjadi lebih tinggi; namun, melahirkan senjangnya distribusi pendapatan serta melahirkan ketidakadilan baru bagi rakyat. Dan, hal ini tentunya tidak sejalan dengan mandat yang tertuang dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945.

Saya telah kemukakan bahwa kita tidak bisa lagi mengatasi persoalan-persoalan struktural menggunakan *colonial mode of development* dan *end pipe policies*. Oleh karena itu, yang kita butuhkan adalah kebijakan atau program yang dengannya akar persoalan utama harus diselesaikan; hulu persoalan diatasi, dan kerak-karat sepanjang pipa dibersihkan. Hanya dengan *empowering mode of development*, serta kebijakan dan program pembangunan yang langsung mengatasi persoalan dasar, masalah-masalah struktural yang dihadapi negeri ini dapat diatasi.

Kita ambil sebagai contoh, kemiskinan. Kajian-kajian di seluruh dunia, baik di negara-negara Asia, Afrika maupun Amerika Latin, mengkonfirmasi bahwa rakyat miskin hampir tidak pernah berbicara mengenai pendapatan. Pendapatan menjadi variabel yang *irrelevant* karena seberapa pun "besarnya" pendapatan yang diperoleh, tetap tidak mencukupi untuk bisa memberikan kehidupan yang layak. Rakyat miskin itu, dengan apa pun bahasa dan ungkapan kata yang mereka gunakan, hampir selalu bicara mengenai aset apa yang bisa dikelola dan bagaimana dia bisa menggarap aset itu untuk sandaran kehidupannya, untuk meningkatkan

kehidupan keluarganya. Rakyat miskin juga hampir selalu berbicara kesempatan atau akses apa yang mereka bisa dapatkan agar bisa meningkatkan derajad dan kualitas kehidupannya. Jadi ketika kita berbicara tentang kemiskinan, mau tidak mau kita harus berbicara mengenai aset dan akses rakyat miskin pada sumber-sumber kehidupan – yaitu, sumber-sumber ekonomi dan sumber-sumber politik.

Berbicara mengenai aset dan akses bagi rakyat miskin berarti kita berbicara mengenai hak dasar. Secara akademik, hak dasar rakyat bisa dibagi dua. Pertama, yang disebut sebagai *given rights* yaitu hak-hak yang bisa lahir dari keharusan konstitusi, Undang-undang, peraturan, norma, budaya, atau lainnya. Kedua, yang disebut *exercised rights* yaitu hak-hak yang perwujudannya harus diperjuangkan. Karena kita menghadapi persoalan struktural, yang *given rights* itu pun ternyata masih harus diperjuangkan, apa lagi *the exercised rights*. Karena itu, kita harus wujudkan langkah yang harus kita tempuh pertama adalah *given rights* melalui proses dan kebijakan pembangunan yang tepat. Paralel dengan itu, *exercised rights* dikembangkan sebagai bagian penting dari komponen negara modern. Dalam pengertian ini, konsepsi Amartya Sen menemukan bentuknya, yaitu bahwa pembangunan sebagai proses pembebasan. Proses pembebasan ini dilakukan dengan memberikan hak-hak rakyat melalui pengembangan akses rakyat – masyarakat – pada sumber-sumber ekonomi dan sumber-sumber politik.

Rakyat harus punya akses untuk membebaskan dirinya tentu melalui proses pembangunan – dari kebodohan, ketertinggalan, ketertindasan, sempitnya ruang gerak kehidupan, ketergantungan, rasa takut. Dan, untuk ini rakyat harus

punya aset yang dapat dikelola dan punya akses untuk memberdayakan asetnya. Petani harus punya tanah dan punya akses pada modal, teknologi, pasar, manajemen dan seterusnya. Petani harus punya alat-alat produksi, punya kapasitas dan kemampuan untuk menyuarakan kepentingannya. Punya akses untuk melahirkan inovasi-inovasi sosial yang menjadi prasyarat lahirnya perubahan sosial di pedesaan. Dalam kerangka itulah, reforma agraria menjadi bagian penting yang harus dijalankan. Reforma agraria merupakan strategi dasar negara-negara untuk membangun struktur politik, ekonomi, dan sosial yang berkeadilan. Bagaimana kita, sebagai bangsa, memandang dan memaknai reforma agraria ini?

Indonesia mulai menjalankan *land reform* tahun 1961, bersamaan dengan Taiwan memulai program reforma agrarianya. Taiwan berhasil dan terus melanjutkan strategi ini dalam pembangunannya, namun Indonesia berhenti pada pertengahan tahun enam puluhan. Dampaknya, empat dekade kemudian timbul persoalan ketidak-merataan distribusi penggunaan tanah pertanian di Indonesia yang disertai dengan serangkaian masalah struktural[3]. Tanpa adanya reforma agraria, persoalan keadilan sosial tampaknya sulit sekali untuk diatasi dan masih menjadi bagian penting yang harus diperjuangkan dalam proses pembangunan kita. Syukurlah kesadaran baru atas pentingnya mewujudkan keadilan sosial melalui reforma agraria tumbuh dan berkembang kembali di masyarakat kita serta di berbagai negara lain.

Bagaimana reforma agraria bisa mengatasi masalah itu? Bagaimana perspektif reforma agraria di negara-negara yang

telah menjalankan, dan bagaimana kita akan menjalankannya? Negara-negara yang pada saat ini mempunyai struktur sosial, ekonomi dan politik yang lebih baik, seperti Jepang, Taiwan, Cina serta beberapa negara lain adalah negara telah mengalami, menjalankan, atau sedang merevitalisasi program reforma agrarianya. Sebelum memaparkan jawaban terhadap pertanyaan tersebut, akan terlebih dahulu saya paparkan peran sentral tanah bagi kita dan bagaimana reforma agraria akan kita jalankan.

4. Tanah, Kebangsaan, dan Pembangunan

4.1. Tanah sebagai identitas kebangsaan dan kenegaraan Indonesia (*cross border identity*)

Tanah air Indonesia–yang merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa–menyatukan seluruh rakyat Indonesia menjadi bangsa Indonesia. Bagi bangsa Indonesia, hubungan dengan tanah air Indonesia bersifat abadi. Selama bangsa Indonesia ada, ada pula tanah air Indonesia. Tidak ada suatu kekuasaan dan kekuatan – selain Tuhan Yang Maha Esa – yang dapat memutus hubungan antara bangsa Indonesia dengan tanah air Indonesia.

Tanah–yang merupakan kekayaan Nasional–dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh seluruh bangsa Indonesia, merupakan hak dari bangsa Indonesia. Tanah–untuk menjamin keberlanjutan sistem kehidupan berbangsa dan bernegara–tidak semata menjadi hak pemiliknya saja. Demikian pula tanah-tanah di daerah-daerah dan pulau-pulau tidaklah semata menjadi hak rakyat dari daerah atau pulau yang bersang-

kutan saja, tapi merupakan hak seluruh rakyat Indonesia.

Bagi rakyat Indonesia hubungan dengan tanah merupakan hal yang sangat mendasar dan asasi. Hubungan ini sangat menentukan kesejahteraan, kemakmuran, keadilan, keberlanjutan dan harmoni bagi bangsa dan Negara Indonesia. Jika hubungan ini tidak tersusun dengan baik, akan lahir kemiskinan bagi sebagian terbesar rakyat Indonesia, ketidakadilan, peluruhan serta sengketa dan konflik yang berkepanjangan yang bisa bersifat struktural. Hubungan yang mendasar dan asasi tersebut dijamin dan dilindungi keberadaannya oleh Konstitusi[4].

4.2. Tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat

Sejalan dengan UUD 1945 yang menunjukkan suatu perjalanan kebangsaan dan kenegaraan Indonesia, sebagaimana yang tertuang dalam alinia ke-4 Pembukaan UUD 1945, bahwa ujung dari cita-cita negara adalah mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. UUD 1945[55]

Pasal 33 ayat (3) memberikan dasar bagi lahirnya kewenangan negara yang disebut dengan hak menguasai negara[6]. Hak negara dimaksud berisi kewenangan: (a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut, (b) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa, dan (c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Ketiga kewenangan dimaksud, merupakan landasan untuk

mewujudkan cita-cita mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Republik Indonesia[7].

Negara mempunyai kekuasaan atas seluruh bumi, air dan ruang angkasa. Negara dapat memberikan tanah yang belum dipunyai sesuatu hak kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukannya. Atas dasar hak menguasai dari Negara ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah[8].

4.3. Tanah untuk keadilan sosial

Negara menggariskan nilai-nilai dalam upaya menata struktur keagrariaan nasional yang berkeadilan: (a) semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, (b) penguasaan dan pemilikan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan, (c) tanah harus dikerjakan sendiri secara aktif oleh pemiliknya dan mencegah cara-cara pemerasan, (d) usaha dalam bidang agraria tidak boleh bersifat monopoli, (e) menjamin kepentingan golongan ekonomi lemah, dan (f) untuk kepentingan bersama [9].

Tidak dapat dibenarkan, bila pemegang hak atas tanah mempergunakan atau tidak mempergunakan tanahnya untuk kepentingan pribadinya semata. Apalagi jika merugikan kepentingan umum. Penggunaan dan pemanfaatan tanah harus sesuai dengan keadaan dan sifat haknya, sehingga memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi pemegang hak, masyarakat dan Negara. Ini tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan terabaikan oleh kepentingan umum. Kepentingan umum dan kepentingan perseorangan harus

seimbang, sehingga tercapai kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan seluruh rakyat.

Guna mencegah tertumpuknya penguasaan dan pemilikan tanah di tangan segelintir orang, maka penguasaan dan pemilikan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan karena merugikan kepentingan umum. Untuk itu, ditetapkan batas minimum dan maksimum luas tanah yang dapat dimiliki oleh seseorang sehingga dapat memperoleh penghasilan yang cukup untuk hidup layak bagi diri sendiri dan keluarganya. Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum akan diambil oleh Pemerintah dengan ganti kerugian dan selanjutnya tanah tersebut akan dibagikan kepada rakyat yang membutuhkannya.

Orang atau badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan. Lebih jauh, usaha dalam bidang agraria tidak boleh bersifat monopoli, harus dapat menjamin kepentingan golongan ekonomi lemah, dan untuk kepentingan bersama.

4.4. Tanah adalah kehidupan

Pancasila, UUD 45 dan UUPA menuntut agar politik, arah dan kebijakan pertanahan memberikan kontribusi nyata dalam proses mewujudkan keadilan sosial dan sebesar-besar kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Nilai-nilai luhur ini mensyaratkan dipenuhinya hak rakyat untuk dapat mengakses berbagai sumber kemakmuran, utamanya tanah. Terbukanya akses rakyat kepada tanah dan kuatnya hak rakyat atas tanah, memberikan kesempatan rakyat untuk

memperbaiki sendiri kesejahteraan sosial-ekonominya–hak-hak dasarnya terpenuhi, martabat sosialnya meningkat, rasa keadilannya tercukupi–harmoni sosial tercipta. Kesemuanya ini akan menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Indonesia.

Dalam rangka mewujudkan tanah untuk keadilan dan kesejahteraan politik, arah dan kebijakan pertanahan didasarkan pada **empat prinsip**: (1) pertanahan harus berkontribusi secara nyata untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan melahirkan sumber-sumber baru kemakmuran rakyat, (2) pertanahan harus berkontribusi secara nyata untuk meningkatkan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dalam kaitannya dengan pemanfaatan, penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah, (3) pertanahan harus berkontribusi secara nyata dalam menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Indonesia dengan memberikan akses seluas-luasnya pada generasi akan datang pada sumber-sumber ekonomi masyarakat—tanah, dan (4) pertanahan harus berkontribusi secara nyata dalam menciptakan tatanan kehidupan bersama secara harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa dan konflik pertanahan di seluruh tanah air dan menata sistem pengelolaan yang tidak lagi melahirkan sengketa dan konflik di kemudian hari.

Berlandaskan empat prinsip pengelolaan pertanahan tersebut, Pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional R.I. telah merumuskan 11 Agenda Prioritas,[10] antara lain, mengembangkan dan memperbaharui politik, hukum dan kebijakan pertanahan. Semua ini dibingkai dalam sebuah kebijakan yaitu Reforma Agraria.

5. Reforma Agraria sebagai Kebijakan Pembangunan yang Mendasar

5.1. Reforma agraria (RA): strategi dasar pembangunan

Di berbagai belahan dunia, reforma agraria merupakan jawaban yang muncul terhadap masalah ketimpangan struktur agraria, kemiskinan dan ketahanan pangan, dan pembangunan wilayah. Berbagai negara, secara beragam mengimplementasikan reforma agraria sesuai dengan struktur dan sistem sosial, politik dan ekonomi yang dianut masing-masing. Terdapat kesamaan pandang dalam meletakkan konsep dasar pembaruannya: ***keadilan*** dan ***kesejahteraan rakyat***.

Reforma agraria sebagai strategi dasar pembangunan telah ditempuh oleh hampir semua negara yang mempunyai struktur politik, ekonomi, dan sosialnya baik, seperti China, Jepang, Taiwan, atau bahkan Amerika Serikat. Pada penghujung abad yang lalu, reforma agraria telah menjadi bagian penting strategi negara-negara di dunia[11] untuk menata struktur politik, ekonomi, dan sosialnya dalam memasuki abad sekarang ini.

Negara-negara Amerika Latin—seperti Venezuela, Brazil, Uruguay, El Salvador, Bolivia sebagai contoh—dan demikian juga negara-negara Asia—seperti Vietnam, Thailand, Philippines, India—telah menjadikan reforma agraria sebagai strategi dasar pembangunannya. Demikian juga Taiwan—yang berhasil dalam melaksanakan reforma agraria—masih terus melanjutkan strategi ini dalam proses pembangunannya[12].

Pengalaman pelaksanaan reforma agraria di berbagai

negara, menunjukkan bahwa hampir tidak ada perbedaan pendapat mengenai reforma agraria sebagai strategi dasar pembangunan, perdebatan akan muncul pada tataran implementasi model apa yang akan diterap oleh suatu negara. Memetik pengalaman dari berbagai negara, reforma agraria secara garis besar dapat dikelompokan menjadi empat kategori: (1) *radical land reform,* tanah milik tuan tanah yang luas diambil alih oleh pemerintah tanpa ganti kerugian, dan selanjutnya dibagikan kepada petani tidak bertanah, (2) *land restitution,* tanah-tanah perkebunan luas yang berasal dari tanah-tanah masyarakat diambil alih oleh pemerintah, kemudian tanah tersebut dikembalikan kepada pemilik asal dengan kompensasi, (3) *land colonization,* pembukaan dan pengembangan daerah-daerah baru, kemudian penduduk dari daerah yang padat penduduknya dipindahkan ke daerah baru tersebut, dan dibagikan tanah dengan luasan tertentu, dan (4) *market based land reform (market assisted land reform), land reform* yang dilaksanakan berdasarkan atau dengan bantuan mekanisme pasar yang bisa berlangsung bila tanah-tanah diberikan hak (*land titling*) agar *security in tenureship* bekerja untuk mendorong pasar finansial di pedesaan. Model-model ini umumnya tidak bisa memenuhi prinsip *land reform* untuk melakukan penataan penguasaan dan pemilikan tanah yang adil.

5.2. RA: upaya bersama bangsa mewujudkan keadilan sosial

Cita-cita reforma agraria yang digagas oleh para pendiri bangsa sejak tahun 1946[13] untuk menata struktur keagrariaan nasional dari yang feodalistik dan kolonialistik—yang

dicirikan oleh adanya sistem pertuanan dan konsentrasi aset keagrariaan pada sekelompok kecil masyarakat—menjadi struktur keagrariaan yang berkeadilan sosial, secara resmi dicanangkan oleh Presiden Sukarno pada tanggal 1 Januari 1961. Pencanangan reforma agraria (yang saat itu disebut sebagai *land reform*) – bersamaan dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (yang merupakan UU pelaksana UUPA) – pada saat Pencangkulan Pertama Kali Pembangunan Semesta Nasional yang merupakan pencanangan pembangunan semesta nasional. Dengan demikian reforma agraria diposisikan sebagai bagian dari strategi dasar dari pembangunan.

Dalam perjalanannya, reforma agraria yang dilaksanakan tahun 1961 terhenti pada tahap awal pelaksanaannya di pertengahan tahun sembilan belas enampuluhan. Kenyataan ini menjadikan persoalan-persoalan keadilan sosial masih menjadi bagian penting yang harus diperjuangkan dalam proses pembangunan Indonesia. Kesadaran baru atas pentingnya mewujudkan keadilan sosial melalui reforma agraria tumbuh dan berkembang kembali di masyarakat dan juga—sebagaimana disebut di atas—di negara-negara lain.

Kesadaran akan pentingnya menata kembali kehidupan bersama yang berkeadilan sosial melalui reforma agraria mencapai puncaknya dengan diterbitkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang mengharuskan dilakukannya pembaruan agraria atau reforma agraria. Kemudian, MPR

RI mengingatkan kembali perlunya pelaksanaan reforma agraria ini dengan dilahirkannya Keputusan MPR Nomor 5 Tahun 2003. Hal ini dimaknai sebagai bentuk konsensus sosial dan konsensus politik baru dalam mewujudkan keadilan sosial, konsensus baru yang taat azas dan taat konstitusi.

Bila dicermati secara seksama, jiwa dan isi TAP MPR tersebut di atas sangat konsisten dengan Pembukaan UUD 1945 dan Batang Tubuh UUD 1945, khususnya Pasal 33 ayat (3), Pasal 27 ayat (2), dan Pasal 28. Lebih lanjut, isi TAP MPR tersebut juga sejalan dan konsisten dengan jiwa dan isi Undang-undang Pokok Agraria, undang-undang yang dilahirkan oleh para pendiri bangsa melalui proses perumusan yang memakan waktu sekitar 14 tahun (1946-1960). Undang-undang Pokok Agraria inilah yang menjadi payung hukum dan dasar dari pelaksanaan Reforma Agraria di Indonesia.

Sebagai tindak lanjut konsensus sosial dan konsensus politik sebagaimana dijelaskan diatas, reforma agraria dituangkan dalam BAB IV.1.5 Mewujudkan Pembangunan yang Lebih Merata dan Berkeadilan, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005 -2025 : "..... menerapkan sistem pengelolaan pertanahan yang efisien, efektif serta melaksanakan penegakan hukum terhadap hak atas tanah dengan menerapkan prinsip-prinsip keadilan, transparansi, dan demokrasi. ....., perlu dilakukan penyempurnaan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah melalui.....*land reform"*.

5.3. RA: jawaban terhadap masalah dan tantangan kekinian

Di samping lahirnya konsensus politik dan sosial yang baru serta peneguhan pelaksanaan mandat konstitusi dan undang-undang, reforma agraria saat ini semakin penting untuk dilaksanakan mengingat kenyataan-kenyataan berikut. Sebagai bangsa, sebagaimana telah diuraikan di atas, saat ini kita masih menghadapi persoalan-persoalan struktural yang mewujud dalam bentuk: (a) tingginya tingkat pengangguran, (b) besarnya kemiskinan, (c) tingginya konsentrasi aset agraria pada sebagian kecil masyarakat, (d) tingginya sengketa dan konflik pertanahan di seluruh Indonesia[14], (e) rentannya ketahanan pangan dan ketahanan enerji rumah tangga dari sebagian besar masyarakat kita, (f) semakin menurunnya kualitas lingkungan hidup, dan (g) lemahnya akses sebagian terbesar masyarakat terhadap hak-hak dasar rakyat termasuk terhadap sumber-sumber ekonomi keluarga.

Untuk mengatasi persoalan-persoalan tersebut, reforma agraria ditujukan untuk: (1) menata kembali ketimpangan struktur penguasaan dan penggunaan tanah ke arah yang lebih adil, (2) mengurangi kemiskinan, (3) menciptakan lapangan kerja, (4) memperbaiki akses rakyat kepada sumber-sumber ekonomi, terutama tanah, (5) mengurangi sengketa dan konflik pertanahan, (6) memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup, serta (7) meningkatkan ketahanan pangan rakyat Indonesia dan ketahanan enerji nasional.

Apabila dicermati, keseluruhan tujuan reforma agraria di atas bermuara pada peningkatan kesejahteraan rakyat

dan penyelesaian berbagai permasalahan bangsa. Namun demikian, dalam pelaksanaannya tidak tertutup kemungkinan dapat menimbulkan potensi sengketa dan masalah baru yang tidak kita inginkan bersama. Kemungkinan potensi sengketa dimaksud bisa lahir akibat kekurangpahaman kita bersama terhadap pelaksanaan reforma agraria yang strategis ini. Untuk itu penyamaan persepsi, kesatuan gerak dan langkah semua pihak menjadi sangat penting.

5.4. RA: mengatasi persoalan struktural bangsa

Persoalan-persoalan struktural yang menghambat perwujudan keadilan sosial tersebut, seperti telah dikemukakan di depan, tidak akan pernah memadai bila diatasi dengan pendekatan yang bersifat *end pipe policies*. Proses pembangunan yang masih banyak dipengaruhi oleh *colonial mode of development*, maupun proses-proses pembangunan yang tidak senantiasa taat azas pada tujuan dan cita-cita Indonesia merdeka harus segera ditinggalkan. Proses pembangunan yang dibutuhkan ialah yang secara mendasar mampu mengatasi persoalan struktural. Di era transisi demokrasi ini, rakyat Indonesia memiliki caranya sendiri untuk menggulirkan roda pembangunan.

Reforma agraria sebagai strategi dan langkah pembangunan telah terbukti dalam sejarah dan dalam pengalaman negara-negara lain, sebagaimana telah diuraikan di atas. Mengapa reforma agraria mampu mengatasi persoalan-persoalan struktural dan dapat kita jalankan sesuai dengan kondisi sosial, ekonomi, dan politik kita? Tidak lain karena reforma agraria—baik sebagai konsepsi, strategi, maupun langkah pembangunan—bergerak langsung untuk mengatasi

pokok persoalannya dengan menggunakan mandat negara, yang merupakan mandat publik, dan sepenuhnya untuk kepentingan rakyat.

Untuk saat ini, dapat saya pahami, reforma agraria diartikan secara beragam oleh beragam orang, profesi, atau kelompok. Di kalangan akademisi, di kalangan pegiat reforma agraria, maupun di kalangan pemerintah, reforma agraria tidak jarang dipahami secara berbeda-beda. Tetapi, dari semua ragam pemahaman ini, ada benang merah yang dapat menghubungkan semuanya, yaitu bahwa reforma agraria dimaknai sebagai penataan atas penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (P4T) atau sumber-sumber agraria menuju suatu struktur P4T yang berkeadilan dengan langsung mengatasi pokok persoalannya. Apabila makna ini didekomposisi, terdapat lima komponen mendasar di dalamnya, yaitu : (a) restrukturisasi penguasaan asset tanah ke arah penciptaan struktur sosial-ekonomi dan politik yang lebih berkeadilan (*equity*), (b) sumber peningkatan kesejahteraan yang berbasis keagrariaan (*welfare*), (c) penggunaan/pemanfaatan tanah dan faktor-faktor produksi lainnya secara optimal (*efficiency*), (d) keberlanjutan (*sustainability*), dan (e) penyelesaian sengketa tanah (*harmony*).

Penataan tersebut tentu membutuhkan kekuatan dan mandat negara untuk memastikan bahwa rakyat harus memiliki sumber-sumber ekonomi dan memiliki akses sosial dan politik bagi kehidupannya. Dalam kerangka mandat inilah diperlukan pula adanya distribusi/redistribusi aset-aset yang dimiliki negara untuk rakyat yang tidak memiliki aset atau yang asetnya tidak memadai untuk menopang kehidupan rumah tangganya, termasuk di dalamnya tanah

dan aspek-aspek agraria lainnya. Distribusi/redistribusi aset ini harus pula disertai dengan pengembangan akses masyarakat terhadap berbagai hal yang memungkinkan rakyat memanfaatkan asetnya secara baik[15]. Di antaranya adalah akses untuk bisa berpartisipasi secara bermakna dalam kehidupan sosial dan politik serta akses terhadap modal, teknologi, manajemen, pendampingan/pembinaan, peningkatan kapasitas dan kemampuan, pasar input dan pasar output, atau lainnya yang dibutuhkan untuk berkembang.

Perlu dicermati bahwa meskipun pendistribusian tanah kepada masyarakat yang berhak merupakan salah satu komponen kegiatan penting dalam program ini, namun reforma agraria tidaklah sama maknanya dengan program pendistribusian atau pembagian tanah semata. Justru, esensi yang perlu terus dijaga adalah bagaimana agar masyarakat penerima manfaat dapat mengoptimalkan pengelolaan aset tanahnya secara berkesinambungan guna meningkatkan kualitas hidup dan penghidupannya, yang pada gilirannya berdampak pada pertumbuhan perekonomian wilayahnya. Sehingga, secara keseluruhan akan sejalan dengan tujuan reforma agraria. Pembukaan akses perlu direncanakan, diselenggarakan dan dikendalikan secara cermat baik dalam konteks penyediaan dukungan-dukungan teknis dan managerial maupun dalam pembinaan lanjutan lainnya serta ketentuan-ketentuan hukumnya. Pembukaan akses ini merupakan komponen kegiatan yang bersifat multi-sektoral, oleh karena itu koordinasi intensif dan kontributif dari segenap komponen yang terkait dalam kegiatan ini merupakan suatu keharusan. Atas dasar hal tersebut, untuk mempermudah pemahaman, reforma agraria dapat kita

definisikan sebagai ***land reform plus***. Artinya reforma agraria adalah *land reform* di dalam kerangka mandat konstitusi, politik, dan undang-undang untuk mewujudkan keadilan dalam P4T ditambah dengan *access reform*. Atau, secara mudah dirumuskan sebagai berikut:

Reforma Agraria = Land Reform + Access Reform

Di dalam kerangka inilah, Presiden Republik Indonesia, Bapak Dr. H. Susilo Bambang Yudhoyono, melalui Pidato Awal Tahun yang dilakukan pada tanggal 31 Januari 2007 memutuskan bahwa mulai tahun 2007 ini secara bertahap reforma agraria dilaksanakan dengan prinsip dasar: tanah untuk keadilan dan kesejahteraan rakyat.

5.5. RA: persiapan dan perencanaan

Reforma agraria merupakan agenda besar bangsa yang membutuhkan persiapan dan perencanaan yang matang dan cermat guna memastikan tercapainya tujuan. Untuk memastikan bahwa reforma agraria tersebut berjalan secara baik, Pemerintah merencanakan akan mengalokasikan 9,25 juta hektar tanah yang berasal dari berbagai sumber, termasuk di dalamnya tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee* yang telah ditetapkan berdasarkan undang-undang tetapi masih belum *diredistribusikan*, tanah-tanah negara yang haknya telah berakhir, tanah-tanah negara yang pemanfaatan dan penggunaannya tidak sesuai dengan surat keputusan pemberian haknya, tanah-tanah yang secara fisik dan secara hukum terlantar, tanah bekas kawasan kehutanan, dan jenis-jenis tanah lainnya yang telah diatur

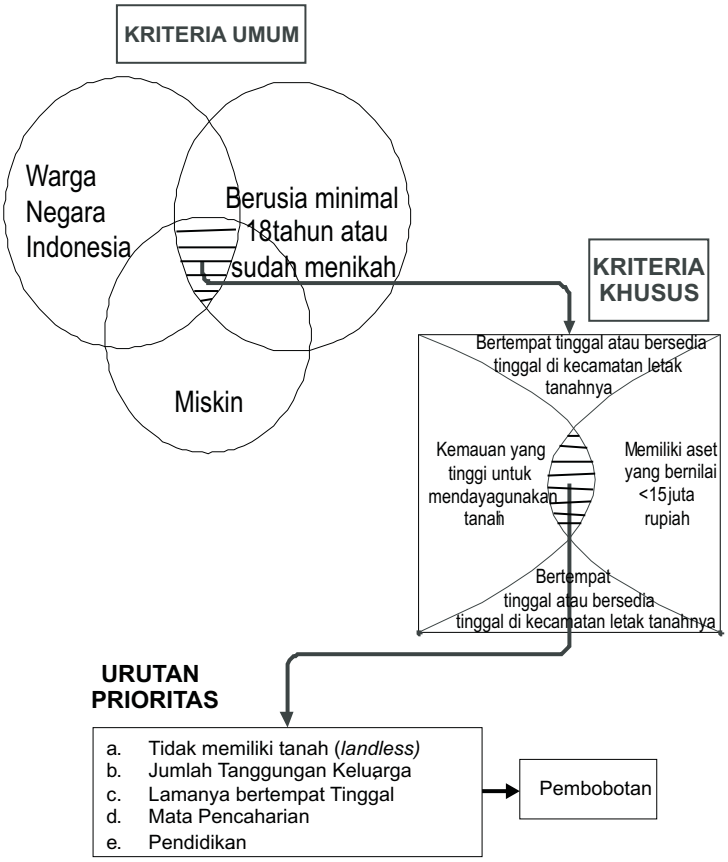
oleh undang-undang.

Sering dipertanyakan oleh berbagai pihak, siapa penerima manfaat reforma agraria? Penerima manfaat reforma agraria adalah rakyat miskin. Semua tanah yang dialokasikan untuk reforma agraria pada prinsipnya untuk rakyat miskin. Kriteria miskin disusun secara hati-hati dan mendalam, dengan mempertimbangkan berbagai standar kemiskinan. Penyusunan kriteria penerima manfaat berdasarkan pendekatan hak-hak dasar rakyat (*basic rights approach*), yang merupakan hak yang universal dan dijamin oleh konstitusi. Kemudian diperoleh 3 (tiga) variabel pokok dalam menetapkan kriteria: kependudukan, sosial-ekonomi, dan penguasaan tanah. Dari ketiga variabel ini akan ditetapkan kriteria umum, kriteria khusus dan urutan prioritas. Proses seleksi penerima manfaat dapat dilihat pada Gambar 1.

Pertanyaan selanjutnya, bagaimana mekanisme dan *delivery system* reforma agraria? Data menunjukkan bahwa kantong-kantong kemiskinan berada terutama berada di hampir semua provinsi di Pulau Jawa, kemudian provinsi Sumatera Utara dan Provinsi Sulawesi Selatan. Sedangkan tanah yang dialokasikan sebagian besar tersedia di luar provinsi tersebut. Dengan perkataan lain, penerima manfaat (subyek) reforma agraria tidak berada dalam satu lokasi dengan tanah yang tersedia (obyek). Namun terdapat pula keadaan dimana penerima manfat berada pada lokasi yang sama dengan tanah yang tersedia. Keterpisahan antara penerima manfaat dengan tanah yang dialokasikan memerlukan desain sosial dan ekonomi, sehingga penerima manfaat dan tanahnya berada pada lokasi yang sama. Dari pendalaman diperoleh 3 (tiga) model dasar mekanisme dan

delevery system sebagai berikut: (1) Mendekatkan Obyek ke Tempat Subyek.

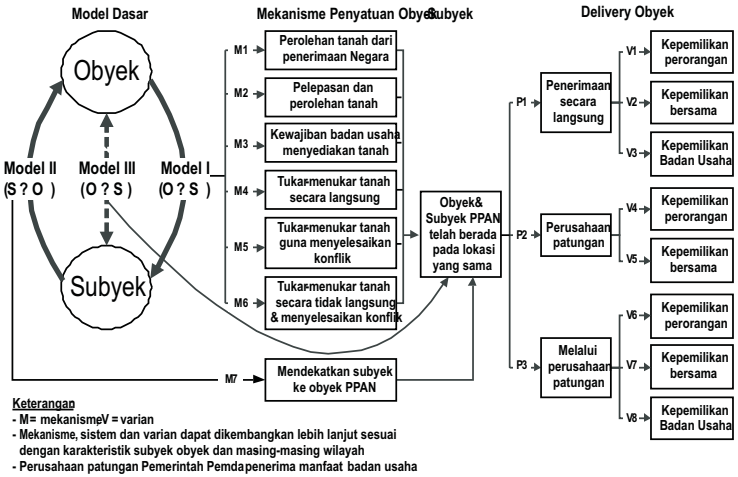
Gambar 1. Alur Seleksi Calon Penerima Manfaat.



Dalam model ini, tanah dari daerah yang surplus tanah atau tidak padat penduduknya didekatkan ke daerah yang minus tanah, padat penduduknya dan dekat dengan penerima manfaat. (2) Mendekatkan Subyek ke Tempat Letak Obyek. Dalam model ini calon penerima manfaat

(subjek) berpindah secara sukarela (*voluntary*) ke lokasi tanah yang tersedia,.(3) Subyek dan Obyek di Satu Lokasi yang Sama. Model ini untuk keadaan di mana subyek dan obyek berada di lokasi yang sama. Secara skematis,ketiga model dasar *delivery system* obyek Reforma Agraria tersebut dapat dilihat pada Gambar 2.

Gambar 2. Model dasar meknisme dan *delivery system*



Guna menjamin terlaksananya Reforma Agraria akan disempurnakan peraturan perundang-undangan yang bersifat operasional, termasuk yang berkaitan dengan kelembagaan reforma agraria. Kelembagaan Reforma Agraria dibagi dalam dua kelompok kelembagaan, yaitu: (1) lembaga yang berfungsi menetapkan kebijakan, koordinasi dan pengendalian reforma agraria, serta (2) Lembaga yang berfungsi mengelola dan membiayai reforma agraria.

5.6. RA: niat menuju perwujudan

Reforma agraria bukanlah program yang ringan untuk dilaksanakan. Cakupan dan dampak dari program ini berdimensi sangat luas bagi kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara. Oleh karenanya, reforma agraria menuntut komitmen dan keterlibatan penuh dari semua komponen bangsa. Tidaklah berlebihan kemudian bahwa reforma agraria ini dipimpin langsung oleh Bapak Presiden, sebagaimana negara-negara lain yang berhasil melaksanakan reforma agraria semuanya dipimpin langsung oleh pimpinan tertinggi negara.

Pengalaman banyak negara yang berhasil menjalankan reforma agraria juga mengajarkan bahwa reforma agraria harus dilakukan dengan sepenuh hati, pikiran, dan sumberdaya; tiada mengenal kata setengah-setengah; terus mengembangkan diri dan mencoba berbagai pola implementasi yang sesuai dengan kebiasaan dan budaya masyarakat setempat; memberikan ruang gerak bagi terjadinya perubahan sosial (*social change*) yang taat azas terhadap konstitusi dan budaya bangsa; serta memberikan ruang gerak yang leluasa bagi masyarakat untuk mengembangkan inovasi sosial (*social inovation*) di bidang teknologi, ekonomi, dan sosial.

Niat, tekad, dan langkah untuk menjalankan reforma agraria telah kita bulatkan. Daya, kreasi, dan keuletan telah kita tuangkan, dan masih akan lebih banyak lagi yang perlu kita tuangkan. Komitmen, konsensus, dan gerak bersama telah pula kita ikrarkan. Bersama ini semua, kita bersandar kepada Allah SWT—Tuhan yang menguasai bumi dan beserta isi-isinya, termasuk jiwa-jiwa manusia. Dengan

bersandar penuh kepada-Nya, reforma agraria yang tengah kita siapkan agar mampu kiranya mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, baik untuk generasi kini maupun untuk generasi yang akan datang. Gagasan dan niat besar untuk mewujudkan keadilan sosial melalui reforma agraria akan dapat dijalankan dengan kesungguhan dan dengan komitmen yang utuh dan tak berkesudahan dari seluruh pihak.

6. Penutup

Sebagai penutup, saya ingin mengundang gagasan-gagasan bernas dari Institut Pertanian Bogor. Reforma agraria adalah gagasan besar. Diperlukan pemikiran-pemikiran besar yang membumi dari kalangan ilmuwan dan cerdik-cendekia dari IPB. IPB pernah menghasilkan program BIMAS, yang telah kita saksikan bersama, mampu meningkatkan kinerja usahatani khususnya padi. Namun perjalanan sejarah membuktikan kepada kita semua, bahwa peningkatan kinerja usahatani saja tidak cukup. *It is necessary but not sufficient*. Telah saya uraikan bahwa ada persoalan struktural yang secepatnya perlu kita atasi, dan reforma agraria merupakan strategi/kebijakan mendasar yang saya yakini mampu mengatasi persoalan tersebut. Melalui sumbangsih pemikiran dari IPB (dan perguruan-perguruan tinggi lain yang berkompeten) untuk mempertajam dan semakin mempertajam detil kebijakan reforma agraria, insya Allah kebijakan ini dapat mengatasi persoalan-persoalan struktural yang tengah kita hadapi.

Sehubungan dengan hal tersebut, kolaborasi Pemerintah dengan lembaga pendidikan tinggi dan lembaga-

lembaga pengkajian dan pegiat pembangunan (*civil society*) sangat diperlukan. Saya melalui Brighten Institute telah berkomunikasi dengan pemenang hadiah Nobel bidang ekonomi tahun 2001 yaitu Prof. J.E. Stiglitz. Beliau yang saat ini mengajar di Columbia University, USA dan juga berkiprah di sebuah lembaga *Initiatives for Policy Dialogue* (IPD) di USA berkenan untuk memberikan pandangan-pandangannya. Beliau terbuka untuk bekerjasama dalam hal penelitian serta dialog kebijakan dengan lembaga pendidikan seperti IPB—di mana sebagai dosen FEM IPB, saya juga masih sangat tertarik untuk melakukannya. Bidang kolaborasi BPN, IPB, dan lembaga pengkajian seperti IPD dan Brighten Institute terutama adalah kebijakan reforma agraria, pengurangan kemiskinan, dan pengelolaan sumber-daya alam. Semoga semuanya bisa kita wujudkan demi kesejahteraan bangsa dan negara. Amiin. Billaahittaufik wal hidayah, wassalaamu'alaikum warahmatullahi wabarakaa-tuh.

Catatan-catatan

1. Orasi ilmiah disampaikan pada acara Dies Natalis Institut Pertanian Bogor (IPB) ke-44, Bogor, 1 September 2007
2. *Structural adjustment program* (SAP) adalah paket kebijakan yang cenderung bersifat generik, yang biasanya disusun oleh lembaga internasional tertentu untuk diterapkan bersamaan dengan penyaluran pinjaman atau bantuan oleh lembaga tersebut. Karena sifatnya yang cenderung generik, paket kebijakan tersebut umumnya gagal memecahkan pokok persoalan yang sebenarnya.
3. Persentase usahatani yang tergolong gurem (kurang dari 0.5 ha) cenderung meningkat, yaitu dari sekitar 41 persen menjadi 55 persen dari total usahatani, sepanjang periode 1983-2003. Peningkatan ini seiring dengan penurunan persentase jumlah usahatani pada kelompok luas 0.5-1.99 ha, yakni dari sekitar 45 persen menjadi 33 persen pada periode yang sama, yang

mengindikasikan terjadinya masalah fragmentasi tanah usahatani yang signifikan. Fragmentasi tersebut diikuti oleh marjinalisasi tanah usahatani. Rataan luas usahatani pada periode 1983-1993 untuk kelompok luas <0.5 ha menurun dari 0.26 ha menjadi 0.17 ha; dan pada kelompok 0.5-1.99 ha penurunannya adalah dari 0.94 ha menjadi 0.90 ha. Sementara itu, pada kelompok luas 2.0-4.99 maupun ³5 ha, rataan luas usahataninya pada periode yang sama meningkat masing-masing dari 2.72 ha menjadi 3.23 ha dan dari 8.11 ha menjadi 11.90 ha

4 Pasal 27 ayat (2), Pasal 28 dan Pasal 33 UUD'45.

5 Pasal 33 ayat (3)

6 Pasal 2 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

7 Pasal 2 ayat (3) UUPA menyatakan bahwa : " Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini, digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur".

8 Pasal 4 UUPA, menurut pasal 16 UUPA hak atas tanah meliputi : hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, hak-hak lain yang akah ditetapkan oleh UU serta hak-hak yang sifatnya sementara; hak guna air dan ruang angkasa meliputi: hak guna air, hak pemeliharaan dan penangkapan ikan, hak guna ruang angkasa.

9 Pasal 6, 7, 10, 11, 12, 13, 17 UUPA

10 Sebelas Agenda Prioritas yang telah dicanangkan Pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional RI adalah: (1) Membangun kepercayaan masyarakat pada Badan Pertanahan Nasional RI, (2) Meningkatkan pelayanan dan pelaksanaan pendaftaran tanah, serta sertipikasi tanah secara menyeluruh di seluruh Indonesia, (3) Memastikan penguatan hak-hak rakyat atas tanah, (4) Menyelesaikan persoalan pertanahan di daerah-daerah korban bencana alam dan daerah-daerah konflik di seluruh tanah air, (5) Menangani dan menyelesaikan perkara, masalah, sengketa dan konflik pertanahan secara sistematis, (6) Membangun Sistem Informasi Manajemen Pertanahan Nasional (SIMTANAS) dan sistem pengamanan dokumen pertanahan di seluruh Indonesia, (7) Menangani masalah KKN serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat, (8) Membangun basis data penguasaan dan pemilikan tanah skala besar, (9) Melaksanakan secara konsisten semua peraturan perundang-undangan pertanahan yang telah ditetapkan, (10) Menata kelembagaan Badan Pertanahan Nasional RI, (11) Mengembangkan dan memperbaharui politik, hukum dan kebijakan pertanahan (Reforma Agraria).

[11] Beberapa pengalaman Negara di dunia antara lain:
Di Cina, *Landreform* merupakan kerangka perjuangan untuk menata kembali struktur sosial dan politik. Pertengahan tahun 20an –30an, Cina melaksanakan tiga program besar yaitu menghilangkan neo imperialisme, menata ulang struktur sosial dan politik, menata kembali struktur penguasaan tanah. Namun, fokusnya berada pada yang ketiga yaitu menata kembali struktur penguasaan tanah (*Landreform*). Artinya dalam gerakan besar Cina, *Landreform* menjadi suatu kerangka perjuangan politik untuk menata kembali struktur politik yang ada di Cina. Program *Landreform* di Cina, mengalami stagnasi ketika Cina dijajah oleh Jepang. (1935 – 1945). Namun, perjuangan melawan Jepang tetap berpusat pada isu tanah. Isu tanah dalam konteks untuk mempersiapkan struktur sosial dan politik yang menjadi dasar perkembangan selanjutnya. Ketika Jepang menyerah, program *Landreform* dilaksanakan kembali dan mencapai puncaknya antara tahun 1959 – 1961, bersamaan dengan peristiwa banjir besar dan kekeringan yang sangat parah melanda Cina. Periode yang sangat menyakitkan bagi rakyat Cina. Selepas tahun 1961, *Landreform* terus dijalankan, tanah-tanah milik tuan tanah dibagikan kepada penggarap secara kolektif (koperasi), yang dalam perkembangannya kemudian tanah tersebut bergeser menjadi tanah milik negara, namun petani mempunyai akses penuh untuk memanfaatkan tanah tersebut (*usufruct right*). Awalnya para pakar ekonomi pembangunan menyatakan periode 1959 -1961 merupakan ketidakberhasilan dari *Landreform*. Namun kemudian pendapat tersebut bergeser, periode tersebut merupakan penentu bagi pertumbuhan ekonomi Cina yang luar biasa.
Jepang berhasil melaksanakan Reforma Agraria. Tanah-tanah luas milik para *daimyo* diambil alih oleh pemerintah dan dibagikan kepada petani penyewa tanah. *Landreform* di Jepang dilaksanakan pada masa pemerintahan pendudukan Amerika dan dipimpin oleh Mac Arthur. Namun sebelumnya Jepang telah berpengalaman melakukan Reforma Agraria (tahun 1868) –– Restorasi Meiji. Sehingga pada waktu melaksanakan *Landreform*, Jepang telah mempunyai data tanah yang lengkap. *Landreform* menjadi dasar pembangunan ekonomi Jepang.
Venezuela, Reforma Agraria dimulai pada tahun 1960an dengan dikeluarkannya UU mengenai Reforma Agraria. Dalam perjalanannya sejak tahun 1960 sampai dengan 1999, boleh dikatakan Reforma Agraria di Venezuela kurang begitu berhasil. Pada tahun 1999, Hugo Chaves terpilih menjadi Presiden Venezuela, salah satu programnya adalah Reforma Agraria. Kemudian melalui referendum (1999) konstitusi disempurnakan, dan Reforma Agraria merupakan mandat dari konstitusi, yang kemudian diikuti

dengan dikeluarkannya UU *Landreform* yang berlaku tahun 2002. Presiden memimpin langsung pelaksanaan Reforma Agraria, sehingga dapat dikatakan ia satu-satunya Presiden di Amerika Latin atau bahkan di dunia, saat ini, yang melaksanakan Reforma Agraria dengan antusias. Tahun 2002 terjadi kudeta yang menggulingkan Presiden Chaves, namun rakyat Venezuela mengembalikan ia ke posisinya. Selain itu pemerintah juga memperkenalkan prinsip-prinsip kebijakan pertanian yang baru, seperti kedaulatan pangan dan mengutamakan penggunaan tanah (*land use*) dari pada pemilikan tanah. Zimbabwe tidak terlalu berhasil melaksanakan *Landreform*. Ketidak-berhasilan itu disebabkan oleh perencanaan yang kurang matang. Yang menjadi target adalah tanah-tanah pertanian milik orang kulit putih, sehingga terjadi perlawanan atau penolakan yang sangat kuat.

Thailand melaksanakan *land reform* pada tahun 1975, dengan dikeluarkannya UU *Landreform* Pertanian BE 2518, dipimpin langsung oleh Raja sehingga disebut juga "*Crowny Landreform*." *Agricultural Landreform* meliputi *tenurial structure reform*, *production structure reform* dan *supporting service reform*. Tanah-tanah yang dibagikan awalnya adalah tanah milik pribadi yang merupakan tanah-tanah kelebihan dari batas maksimum dan *absentee*, atau tanah-tanah yang dilepaskan (dijual) secara sukarela oleh pemiliknya. Dalam perjalanannya karena tanah tersebut semakin langka, maka tanah yang dibagikan dalam rangka *Landreform* (*agricultural Landreform*) adalah tanah-tanah negara, antara lain yang berasal dari tanah kawasan hutan.

Taiwan, *land reform* dilaksanakan dengan perencanaan yang matang, dan secara berkesinambungan dan damai. Pemerintah memberikan perlindungan baik kepada petani penyewa atau penggarap tanah maupun kepada tuan tanah. Prinsip keadilan sosial mendasari program ini. Program *Landreform* di Taiwan diawali dengan program pengurangan sewa tanah (*farm land rental reduction*) menjadi 37,5%. Melalui program ini, diperoleh data dan informasi mengenai tanah, pemilik dan petani penyewa tanah yang dipakai untuk melaksanakan program selanjutnya. Program ini dilanjutkan dengan pelepasan tanah pertanian milik pemerintah (*release of public land*), program "tanah untuk petani yang menggarapnya", program penyeimbangan hak tanah (*equalization of land right*), dan konsolidasi tanah pertanian dan perkotaan. Sampai saat ini *Landreform* di Taiwan telah mencapai tahap ketiga. Tahap pertama dimulai tahun 1949 – 1971, tahap kedua 1971 – 2000, dan tahap ketiga 2000 sampai sekarang. Hasilnya, jumlah tenaga kerja di bidang pertanian yang tadinya di atas 35% dari jumlah total tenaga kerja (pada awal *Landreform*), menjadi 8% (2004). Terjadi pergeseran struktur sosio-profesional masyarakat dari pertanian ke industri dan jasa, namun landasan pembangunannya tetap

pertanian. Sementara, kontribusi sektor pertanian secara agregat tetap besar, walaupun angka nisbinya terhadap ekonomi nasional––*Gross National Product*––saat ini hanya 1,8%, dari yang sebelumnya 35% (1970 – 1975).

12 Yang menarik dan layak dicatat adalah bahwa Taiwan memulai program reforma agrarianya berbarengan dengan Indonesia pada tahun 1961. Taiwan berhasil dan terus melanjutkan strategi ini dalam pembangunannya, Indonesia berhenti pada pertengahan tahun enam puluhan.

13 Tahun 1946 reforma agraria telah menjadi agenda utama bangsa Indonesia sebagaimana telah diperjuangkan oleh para pendiri bangsa. Hal ini ditandai dengan lahirnya UU Nomor 13 Tahun 1946 tentang Penghapusan Desa-Desa Perdikan. Dan, pada tahun ini juga ditandai dengan dimulainya penyusunan undang-undang keagrariaan nasional yang berkeadilan sosial oleh suatu Panitia Negara yang dibentuk untuk itu. Hasil dari proses panjang inilah yang akhirnya melahirkan Undang-undang Pokok Agraria (UU Nomor 5 Tahun 1960) yang menjadi acuan penataan keagrariaan nasional yang berkeadilan dan sekaligus menjadi payung dasar pelaksanaan reforma agraria.

14 Saat ini, terdapat 2.810 kasus pertanahan yang dilaporkan daerah ke Kantor Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Tanah yang berada dalam sengketa/konflik/perkara tidak dapat dimanfaatkan secara optimal, sehingga merupakan *opportunity loss* dan menutup akses rakyat untuk memanfaatkannya.

15 Stiglizt dalam Bardhan (1991) telah menunjukkan bahwa land reform berdampak ekonomi lebih baik daripada sharecropping. Pendekatan share cropping semata, manakala terjadi kemajuan teknologi dan infrastruktur, juga meningkatkan kesenjangan. Namun land reform yang dimaksud bukanlah semata-mata pembagian tanah melainkan juga memperbaiki akses petani terhadap teknologi, infromasi, pasar input, kredit maupun output.

Bagian VI:
PANDANGAN KALANGAN MASYARAKAT SIPIL TERHADAP PROGRAM PEMBARUAN AGRARIA NASIONAL (PPAN)

Reforma Agraria untuk Keadilan Sosial dan Kesejahteraan Rakyat: Pelaksanaannya di Masa Lalu dan Revitalisasinya Pada Saat Ini

Moh. Shohibuddin[1]

1. Pendahuluan

Seperti diketahui bersama, pemerintah saat ini menyatakan komitmennya untuk menjalankan kembali landreform melalui program pembaruan agraria nasional (PPAN). Dalam program ini, pemerintah akan meredistribusikan tanah kepada rakyat seluas 9,25 juta ha selama tujuh tahun ke depan hingga tahun 2014. Selain redistribusi tanah, program ini juga akan diikuti dengan pengembangan akses secara luas kepada petani penerima untuk dapat memanfaatkan dan mengusahakan tanah yang telah diperolehnya secara optimal.

---

[1] Penulis adalah staf peneliti pada Brighten Institute dan saat ini menjabat Direktur Eksekutif Sajogyo Institute.

Untuk mengetahui lebih jauh mengenai rencana program pemerintah ini, tulisan berikut akan memerikan secara lebih detil program reforma agraria yang telah dipersiapkan oleh pemerintah sejauh ini. Dalam hal ini, ketimbang menyajikan uraian kritis-analitis,[2] tulisan ini lebih bersifat deskriptif untuk melihat bagaimana program reforma agraria ini pernah berjalan pada satu masa sampai kemudian terdistorsi, dan dalam pengertian apa upaya revitalisasinya pada saat ini. Untuk itu, tulisan ini akan diawali dengan uraian mengenai pelaksanaan reforma agraria pada masa lalu dan sejauh mana capaian yang dihasilkannya; persoalan struktural yang dihadapi bangsa Indonesia saat ini yang menjadi konteks pelaksanaan reforma agraria saat ini; dan bagaimana proses politik yang berlangsung untuk merevitalisasi agenda reforma agraria ini, termasuk perangkat kelembagaannya.

Bagian berikutnya secara rinci akan diuraikan kerangka kebijakan dan perencanaan kegiatan reforma agraria yang telah dipersiapkan oleh pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional. Hal ini mencakup penentuan obyek, subyek, mekanisme dan *delivery system*, hingga pengembangan *acces* reform. Akhirnya pada bagian penutup penulis akan menngajukan beberapa isu kunci yang sangat menentukan bagi keberhasilan program reforma agraria yang direncanakan oleh pemerintah ini.

---

[2] Untuk ulasan kritis-konstruktif atas program reforma agraria, lihat laporan riset awal atas *pilot project* reforma agraia di Kabupaten Lampung Selatan dan Lampung Tengah: Moh. Shohibuddin et, al., *Laporan Pelaksanaan Model Reforma Agraria di Provinsi Lampung*. Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional dan Sajogyo Institute, 2007.

2. Program (Re)distribusi Tanah yang Sudah Dilakukan dan Capaiannya

Landreform dapat dimaknai sebagai usaha sistematis untuk memperbaiki hubungan antara manusia dengan tanah yang karena faktor-faktor historis, politis dan ekonomis masih dirasakan belum harmonis dan belum mencerminkan keadilan sosial. Usaha perbaikan semacam ini dilakukan dengan menata kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah menjadi tatanan keagrariaan baru yang dapat menjamin keadilan, harmoni sosial, produktivitas dan keberlanjutan, berdasarkan prinsip bahwa "tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri" (*land for the tiller*).

Pelaksanaan landreform dengan demikian bertujuan untuk memperbaiki keadaan sosial-ekonomi rakyat melalui pembagian yang lebih adil atas sumber penghidupan petani berupa tanah. Landreform juga diharapkan dapat meningkatkan gairah kerja petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak pemilikan atas tanahnya. Pengertian ini dapat dilihat dalam penjelasan umum PP No. 224/ 1961 yang menyebutkan bahwa landreform bertujuan mengadakan pembagian yang adil dan merata atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, sehingga dengan pembagian tersebut diharapkan akan dapat dicapai pembagian hasil yang adil dan merata.

Secara umum, ada enam elemen pokok program landreform sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Pokok Agraria 1960:

1. Larangan untuk menguasai tanah pertanian yang melampaui batas (pembatasan pemilikan maksimum);

2. Larangan pemilikan tanah secara absentee;
3. Redistribusi tanah-tanah yang melampaui batas maksimum, tanah-tanah yang terkena ketentuan absentee, tanah-tanah bekas swapraja dan tanah-tanah negara lainnya;
4. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian; dan
5. Penetapan batas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.

Implementasi kebijakan landreform ini pada masa yang lampau ternyata masih sangat terbatas dan belum dapat memenuhi tujuan-tujuan seperti yang diharapkan di atas. McAuslan (dalam Wiradi 2006), misalnya, menyebutkan dua hambatan pokok (di samping berbagai hambatan lainnya) dalam pelaksanaan program landreform ini. Pertama adalah hambatan hukum. Baik di pusat maupun di daerah, aparat hukum belum menguasai benar persoalan agraria. Hal ini berkaitan dengan hambatan pokok kedua, yaitu hambatan ilmiah. Berbeda dari negara berkembang lainnya, di Indonesia jumlah ilmuwan agraria amat terbatas. Akibatnya setiap kali membahas agraria, yang dibahas selalu "hukum agraria". Padahal agraria itu mencakup hampir semua aspek kehidupan (sosial, ekonomi, budaya, lingkungan dan politik, bahkan juga hankam).

Walf Ladejinsky, arsitek landreform di Jepang di bawah Jendral McArthur, setelah tiga kali datang ke Indonesia pada tahun 1961-1963, memberi penilaian serupa mengenai pelaksanaan landreform yang saat itu sedang dilaksanakan.

Ada dua kritik utama Ladejinsky (dalam Wiradi 2006): Pertama, antara gagasan dan tindakan pelaksanaan landreform tidak konsisten. Gagasannya revolusioner, tetapi pelembagaan pelaksanaannya rumit. Birokrasi berbelit-belit dan data tidak akurat sehingga di lapangan pelaksanaan redistribusi menjadi sulit dan terhambat. Kedua, model redistribusinya tidak sesuai dengan kondisi obyektif yang ada. Batasan kepemilikan minimum 2 ha yang diberlakukan secara menyeluruh menurut Ladejinsky tidaklah realistis. Juga tidak jelas siapa dan berapa jumlah orang yang berhak menerima redistribusi tanah (*potential beneficiaries*), dan berapa yang diperkirakan akan menjadi penerima nyata (*real beneficiaries*)? Juga tanah-tanah apa saja yang akan menjadi objek landreform?

Prosterman dan Mitchell (2002) menyoroti capaian pelaksanaan program redistribusi di Indonesia yang menurut mereka sangat terbatas. Selama periode 1960-2000, pemerintah ternyata hanya dapat membagikan tanah di bawah program redistribusi seluas 850.128 ha saja, yang dari jumlah itu sebesar 339.227 ha berada di Jawa.[3] Jumlah ini hanya mencerminkan 3% tanah pertanian di Indonesia dan 6% di Jawa menurut luasan tanah pertanian pada tahun 1960an (lihat Tabel 1).

---

[3] Seperti diuraikan di bawah, angka yang dikemukakan Prosterman dan Mitchell ini terbatas pada capaian landreform yang berupa redistribusi tanah dari tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee, dan belum memasukkan pembagian tanah negara secara langsung melalui program-program seperti transmigrasi, PIR, PIR-Trans dan sebagainya.

Tabel 1. Tanah Pertanian yang Diredistribusi Melalui Landreform

	Tanah pertanian yang diredistribusi	**Total tanah pertanian yang diusahakan**	**Persentase tanah yang diredistribusi terhadap total tanah pertanian yang diusahakan**
Indonesia	850.128 ha	26.000.000 ha	3%
Jawa	339.227 ha	5.800.000 ha	6%

Dilihat dari penerima manfaat, program redistribusi ini telah membagikan tanah kepada hanya 1.292.851 rumahtangga, termasuk 816.849 rumahtangga di Jawa. Rata-rata luas tanah yang diterima adalah 0,66 ha di Indonesia dan 0,42 ha di Jawa. Menurut data populasi rumahtangga petani tahun 1963 (tidak memasukkan rumahtangga petani buruh), jumlah ini hanya mencapai 11% dari total rumahtangga petani di Indonesia atau 10% di Jawa. Dari jumlah ini ternyata sedikit sekali yang menjangkau kelompok petani yang paling rentan, yaitu rumahtangga buruh tani musiman yang menempati prioritas paling bawah dalam kategori penerima yang disebutkan dalam Pasal 8 PP No. 224/1961.

Pasca perubahan drastis konstelasi politik sejak tahun 1965, pelaksanaan reforma agraria mulai surut. Namun ini tidak berarti bahwa program distribusi tanah terhenti sama sekali, melainkan mengalami pergeseran makna yang signifikan. Tanah-tanah yang dibagikan, yang pada awalnya terutama berasal dari tanah-tanah yang terkena ketentuan landreform—tanah kelebihan dari batas maksimum dan tanah absentee—bergeser menjadi tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Hal ini dilakukan baik dengan cara pembagian tanah baik secara langsung kepada petani maupun melalui skema-skema program seperti: transmigrasi,

PIR, PIR-Trans, dsb. Apabila kategori yang disebutkan terakhir ini turut diperhitungkan, maka total tanah yang telah dibagikan di seluruh Indonesia cukup luas yaitu lebih kurang 1.159.527,273 ha. Jumlah penerima tanah seluas ini adalah sebanyak 1.510.762 keluarga petani dengan rata-rata tanah yang diterima per keluarga adalah seluas 0,77 ha (lihat Tabel 2).

Tabel 2. Tanah Pertanian yang Sudah Dibagikan Melalui Semua Skema Distribusi

No	Provinsi	Tanah yang Diredistribusi, 1961-2005 (ha)	Jumlah Penerima Redistribusi, 1961-2005 (KK)	Rata-rata Luas Tanah yang Diterima (ha)
1.	ACEH	17.976,000	13.120	1,370
2.	SUMUT	111.145,000	123.260	0,902
3.	R I A U	9.308,000	9.079	1,025
4.	SUMBAR	11.615,000	12.516	0,928
5.	SUMSEL	20.254,000	22.497	0,900
6.	JAMBI	10.855,620	6.868	1,581
7.	BENGKULU	36.208,000	22.630	1,600
8.	LAMPUNG	37.116,000	59.909	0,620
9.	DKI. JAKARTA	0,000	0	0,000
10.	JAWA BARAT	183.614,019	426.930	0,430
11.	D.I.Y.	692,000	3.447	0,201
12.	JATENG	39.566,682	142.987	0,277
13.	JATIM	262.936,073	261.708	1,005
14.	B A L I	9.854,000	17.979	0,548
15.	NTB	17.668,000	9.466	1,866
16.	NTT	41.468,000	49.660	0,835
17.	KALSEL	20.793,158	22.052	0,943
18.	KALTENG	42.842,326	30.734	1,394
19.	KALBAR	13.634,000	11.246	1,212
20.	KALTIM	26.761,478	13.879	1,928
21.	SULTENG	12.705,917	15.927	0,798
22.	SULTRA	57.529,000	49.723	1,157
23.	SULSEL	88.764,000	103.719	0,856
24.	SULUT	5.526,000	5.145	1,074
25.	MALUKU	18.697,000	9.714	1,925
26.	PAPUA	2.860,000	2.117	1,351
27.	BABEL	915,000	929	0,985
28.	BANTEN	50.186,000	52.347	0,959
29.	MALUKU UTARA	0,000	0	0,000
30.	GORONTALO	8.037,000	11.174	0,719
	JUMLAH	**1.159.527,273**	**1.510.762**	**0,768**

3. Persoalan Krusial yang Dihadapi Bangsa Indonesia Saat Ini

Terlepas dari upaya yang telah dilakukan di atas, namun sampai saat ini struktur penguasaan tanah di Indonesia masih amat timpang. Pelaksanaan distribusi dan redistribusi tanah di masa lalu belum pernah berhasil dilakukan sebagai sebuah kebijakan yang menyeluruh dan konsisten sehingga belum berdampak signifikan terhadap pengurangan struktur penguasaan dan pemilikan tanah yang timpang dan tidak adil. Sebagai gambaran, saat ini ada sekitar 40% rumah-tangga pedesaan yang merupakan petani tanpa tanah. Hal lain yang menyedihkan adalah: banyak petani setelah menerima tanah melalui program landreform terpaksa melepaskan tanahnya kepada orang lain. Kasus ini terjadi karena kebanyakan petani, setelah diberi tanah, ternyata tetap tidak memiliki akses kepada sumber finansial, pasar, manajemen usaha, hingga teknologi pertanian. Akibatnya, mereka tidak dapat memaksimalkan manfaat dari tanah yang dimiliki, dan melalui sistem pewarisan yang berlaku maka penguasaan tanah oleh petani generasi berikutnya semakin kecil dan tidak lagi mencapai skala ekonomi untuk menjalankan usahatani yang berkelanjutan.

Secara makro, saat ini bangsa Indonesia juga menghadapi permasalahan struktural yang mendasar berupa kemiskinan, pengangguran dan ketimpangan. Data kemiskinan dari BPS[4] menunjukkan bahwa jumlah orang miskin di In-

---

[4] Semua penyajian data BPS tentang kemiskinan, pengangguran dan distribusi pendapatan di sini mengutip tulisan Winoto (2007).

donesia mencapai 37,17 juta jiwa atau 16,58 persen dari total populasi Indonesia. Di kawasan perkotaan, percepatan kemiskinan adalah 13,36%, sedangkan di kawasan pedesaan mencapai 21,90%. Ini menunjukkan kemiskinan paling banyak dialami penduduk pedesaan yang umumnya petani. Dari total rakyat miskin di Indonesia, sekitar 66% berada di pedesaan dan sekitar 56% menggantungkan hidup dari pertanian. Dari seluruh penduduk miskin di pedesaan ini 90% bekerja, yakni mereka bekerja keras akan tetapi tetap miskin.

Angka pengangguran terbuka kini mencapai 11,10 juta jiwa (10,45% dari total angkatan kerja), yang tersebar di pedesaan sejumlah 5,28 juta jiwa (8,44% dari jumlah angkatan kerja di pedesaan) dan di perkotaan 5,82 juta jiwa (13,32% dari jumlah angkatan kerja di perkotaan). Sedangkan angka setengah pengangguran di Indonesia mencapai 29,92 juta jiwa (28,16%); paling banyak terdapat di pedesaan yaitu 23,00% juta jiwa (36,76%) dan di perkotaan 6,92 juta jiwa (15,83%).

Masalah struktural lain yang tidak kalah pelik adalah problem ketimpangan dari berbagai dimensinya. Distribusi pendapatan belum tersebar merata. Indeks Gini meningkat dari 0,308 (tahun 1999) menjadi 0,329 (2002) dan menurut data terakhir 0,363 (2005). Indeks Gini ini dihitung dengan pendekatan pengeluaran; bila dihitung dengan pendekatan kepemilikan aset tentu lebar kesenjangan akan lebih besar lagi. Wiradi (2006) mengemukakan rasio Gini penguasaan tanah di Indonesia yang terus meningkat, dari 0,55175 (tahun 1963) menjadi 0,5200 (tahun 1973), 0,54535 (1983) dan 0,5938 (1993). Secara detil, tabel-tabel menge-

nai distribusi penguasaan tanah dan petani gurem berikut menggambarkan kondisi ketimpangan penguasaan tanah di Indonesia.

Tabel 3. Distribusi Penguasaan Tanah Pertanian di Indonesia, 1963

Golongan Luas Tanah (ha)	Rumahtangga Pertanian yang Menguasai Tanah (%)	Tanah yang Dikuasai (%)
0,10 – 0,25	18,80	3,01
0,25 – 0,50	24,77	8,34
0,50 – 1,00	26,52	17,30
1,00 – 2.00	18,17	22,83
2,00 – 5,00	9,19	24,75
>5,00	2,55	23,76
Total	12.236.470	12.883.868

Sumber: Wiradi (2006)

Tabel 4. Distribusi Penguasaan Tanah Pertanian di Indonesia, 1973-1993

Golongan Luas Tanah (ha)	Rumahtangga Pertanian yang Menguasai Tanah (%)			Tanah yang Dikuasai (%)		
	1973	1983	1993	1973	1983	1993
<0,10	3,41	7,30	8,09	0,22	0,38	0,48
0,10 – 0,19	12,48	10,37	12,27	1,86	1,48	2,02
0,20 – 0,49	29,76	26,84	28,24	9,79	8,63	10,32
0,50 – 0,99	24,73	23,43	22,19	17,10	15,77	16,95
1,00 – 1,99	18,07	18,62	16,80	23,98	24,27	24,81
2,00 – 5,00	9,42	11,18	11,04	26,55	30,80	33,57
>5,00	2,14	2,27	1,37	20,51	18,67	11,84
Total	14.373.542	17.076.016	19.713.744	14.168.192	16.841.249	17.145.036

Sumber: Wiradi (2006)

Tabel 5. Rasio Gini Penguasaan Tanah, 1963-1993

1963	1973	1983	1993
43,57%	45,64%	44,51%	48,61%

Sumber: Wiradi (2006)

Khusus untuk desa-desa padi di Jawa, hasil penelitian SDP/SAE pada tahun 1979"1984 (dalam Erizal Jamal dkk (2002) menunjukkan bahwa kehidupan petani Jawa secara umum semakin sulit. Dengan luas pemilikan lahan yang rata-rata hanya 0,21" 0,37 ha, petani sulit mengandalkan pendapatannya hanya dari pertanian saja. Apalagi bagi sekitar 38"58% petani yang tidak bertanah. Sementara itu, akibat berbagai kebijakan yang kurang berpihak kepada petani kecil, akumulasi tanah pada petani kaya tidak bisa dihindari. Dari desa-desa yang dikaji dalam penelitian SDP/SAE ini ditemukan bahwa akumulasi tanah terdapat pada sekitar 3"9% petani yang menguasai lahan sawah sekitar 37"50% dari total lahan sawah yang ada. Akibatnya, Indeks Gini pemilikan lahan sawah relatif tinggi yaitu sebesar 0,57"0,85, di mana persentase petani yang menguasai lahan kurang dari 0,25 ha berkisar 29"40%.

Kondisi ini setelah 15 tahun cenderung semakin mengkhawatirkan. Hasil penelitian PATANAS-ASEM (1995"1999) sebagaimana dikutip Erizal Jamal dkk (2002) menunjukkan bahwa jumlah petani tuna kisma mencapai hampir setengah dari total petani padi di Jawa. Pemilikan tanah cenderung menyempit, sementara itu akumulasi lahan pada beberapa petani kaya tidak banyak mengalami perubahan, sehingga Indeks Gini pemilikan cenderung makin timpang. Hasil dua penelitian ini juga memperlihatkan bahwa persentase petani dengan luas pemilikan lahan di bawah 0,25 ha kian berkurang. Setelah dicermati ternyata bagian terbesar dari petani kelompok ini telah tergeser menjadi petani tuna kisma karena tanah-tanahnya telah dilepaskan kepada petani kaya.

Tabel 6. ***Gambaran tentang penguasaan lahan di Jawa hasil penelitian SDP/SAE (1979–1984) dan PATANAS - ASEM (1995–1999).***

Uraian	Hasil penelitian SDP/SAE[1]	Hasil penelitian PATANAS[2] 1995	1999
Persentase petani yang memiliki lahan	42 – 72	51,40	50,40
Rata-rata luas pemilikan lahan sawah (ha)	0,21 – 0,37	0,23	0,19
Persentase petani dengan pemilikan kurang dari 0,25 ha	29 – 40	20,60	26,50
Indeks Gini pemilikan lahan sawah	0,57 – 0,85	0,71	0,75
Persentase petani pemilik lahan luas/ persentase lahan yang dimiliki	9/37 – 3/50	5,90/38	4/32,80

[1]Disarikan dari sepuluh hasil penelitian SDP/SAE Tahun 1979–1984 (Kasryno *et al.,* 1979; Wiradi dan Manning, 1984).
[2]Adnyana *et al.* (2000).

Sumber: Erizal Jamal dkk (2002)

4. Revitalisasi Kebijakan Reforma Agraria dan Lembaga Pelaksananya

Ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah yang semakin meningkat di atas dan pengaruhnya terhadap merebaknya angka kemiskinan dan pengangguran di pedesaan tidak terlepas dari faktor kebijakan pertanahan tiga dekade terakhir ini, yang diorientasikan untuk mendukung kebijakan makro ekonomi nasional yang lebih mengejar pertumbuhan ekonomi semata. Kebijakan pertanahan bukannya didasarkan atas penataan aset produksi terlebih dahulu, akan tetapi langsung diarahkan kepada upaya peningkatan produktivitas. Akibat orientasi pembangunan semacam ini, maka rakyat kecil pun semakin terpinggirkan, misalnya petani yang tadinya memiliki tanah berubah menjadi petani penggarap dan akhirnya menjadi buruh tani (Winoto, 2005). Selain itu, ia juga telah melahirkan

berbagai persoalan keagrariaan mendasar yang mengejawantah dalam bentuk kerusakan sumber-sumber agraria itu sendiri serta meluasnya konflik-konflik sosial terkait agraria.

Kesemua permasalahan ini pada intinya dapat dijelaskan dari bagaimana proses *peruntukan*, *penatagunaan* dan *alokasi pemanfaatan* dari sumber-sumber agraria yang dilakukan pemerintah. Secara khusus bisa dicatat bahwa pengadaan sumber-sumber agraria ternyata lebih sering diperuntukkan kepada segolongan masyarakat yang bermodal besar dan untuk jenis pemanfaatan dengan skala besar. Sementara di pihak lain, komunitas lokal seringkali justru merasa disingkirkan dan bahkan dihilangkan hak-haknya terhadap penguasaan serta pemanfaatan sumber-sumber agraria yang selama ini melekat dalam kehidupan mereka. Kebijakan pemerintah semacam ini didasari asumsi bahwa mereka yang memiliki modal besar diyakini akan mampu mendorong tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi, yang pada gilirannya akan dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat banyak (*trickle down effect*); suatu asumsi linier dan naif yang nujumannya tidak pernah terbukti.

Dari sini bisa disimpulkan bahwa kebijakan *peruntukan*, *penatagunaan* dan *alokasi pemanfaatan* sumber-sumber agraria dalam rangka memfasilitasi orientasi pertumbuhan ekonomi tinggi telah melahirkan hubungan asimetris di antara pihak-pihak pelaku yang berkepentingan dengan sumber-sumber agraria. Sudah barang tentu, seiring perkembangan waktu dan makin langkanya tanah maka hubungan asimetris ini menjadi kian kompleks, terutama karena di dalamnya terbentuk pula akulturasi dengan proses kapitalisasi dan liberalisasi yang datang dari luar (PKA IPB, tt). Komplikasi

dari semua keadaan inilah yang menimbulkan parselisasi tanah di tingkat rumahtangga petani, meningkatnya penguasaan tanah skala besar, konversi penggunaan tanah yang tidak terencana, tata ruang dan penatagunaan tanah yang tidak konsisten dan tumpang tindih, serta terus berlangsungnya konflik dan sengketa tanah. Tanah semakin lama semakin diartikan sebagai komoditas yang diletakkan dalam kerangka perburuan rente, yang tentunya hanya menjadi ajang permainan para spekulan tanah. Yang dikorbankan dari proses ini adalah sebagian besar masyarakat, pembangunan itu sendiri, maupun hal-hal mendasar bagi rakyat dan bangsa ini seperti: ketahanan pangan, infrastruktur sosial dan ekonomi masyarakat, perumahan rakyat, lingkungan hidup, dsb (Winoto, 2006).

Kesemuanya ini menghendaki dilaksanakannya reforma agraria yang merupakan kebijakan yang bertujuan mengurangi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah (pertanian) yang pada akhirnya akan bermuara pada pengentasan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Dengan bergulirnya reformasi pada tahun 1998, maka peluang politik untuk menata kondisi ekonomi, sosial dan politik bangsa Indonesia, termasuk di bidang pertanahan, terbuka kembali. Pada masa ini MPR pun mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor 16/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi. Pasal 7 ayat (1) menyatakan: "Pengelolaan dan pemanfaatan tanah dan sumberdaya alam lainnya harus dilaksanakan secara adil dengan menghilangkan segala bentuk pemusatan penguasaan dan pemilikan dalam rangka pengembangan kemampuan usaha ekonomi kecil, menengah, koperasi dan masyarakat luas." Ketetapan

MPR ini telah mengawali konsensus dan komitmen seluruh bangsa Indonesia untuk menjalankan kembali reforma agraria demi mewujudkan distribusi penguasaan dan pemanfaatan tanah yang adil dan dapat melahirkan kesejahteraan rakyat.

Selanjutnya MPR mengeluarkan Ketetapan Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam, yang dimaksudkan untuk memberikan dasar dan arah pembaruan agraria yang adil, berkelanjutan dan ramah lingkungan serta untuk memastikan penguatan kelembagaan untuk menanganinya. Dalam Pasal 3 Ketetapan ini dinyatakan: "Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumberdaya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia".

Secara rinci, Ketetapan MPR No. IX ini memberikan mandat mengenai arah kebijakan pembaruan agraria yang tersebut dalam Pasal 5 sebagai berikut:

a. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 Ketetapan ini.
b. Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (landreform) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat.

c. Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan landreform.
d. Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 Ketetapan ini.
e. Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang terjadi.
f. Mengupayakan dengan sungguh-sungguh pembiayaan dalam melaksanakan program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumber daya agraria yang terjadi.

Sejalan dengan amanat konstitusi tersebut, Pemerintahan SBY-JK sejak awal telah berkomitmen untuk melaksanakan reforma agraria ini. Melalui pelaksanaan reforma agraria diyakini bahwa pertanahan akan dapat berkontribusi secara nyata pada perwujudan keadilan sosial, penciptaan lapangan kerja dan pengentasan kemiskinan. Melalui reforma agraria juga dapat dijamin kontribusi pertanahan pada proses revitalisasi pertanian, revitalisasi pedesaan, pembangunan perumahan rakyat, dan pembangunan infrastruktur serta, yang lebih kongkrit lagi, pada proses pemenuhan hak-hak dasar rakyat (Winoto, 2005).

Komitmen politik untuk melaksanakan reforma agraria

ini selanjutnya juga dikukuhkan sebagai komponen penting dalam UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2005. Dalam UU ini reforma agraria dituangkan pada Bab IV.1.5 mengenai Mewujudkan Pembangunan yang Lebih Merata dan Berkeadilan sebagai berikut: "...menerapkan sistem pengelolaan pertanahan yang efisien, efektif serta melaksanakan penegakan hukum terhadap hak atas tanah dengan menerapkan prinsip-prinsip keadilan, transparansi, dan demokrasi ... perlu dilakukan penyempurnaan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah melalui ... *land reform*." Sebagai operasionalisasi lebih lanjut, dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah 2004-2009, khususnya pada Bab 16, Butir C, Sub-Bab 1.7. terkait dengan "pemenuhan hak atas tanah", dikemukakan program-program konkret antara lain sebagai berikut:

1. Penegakan hukum pertanahan yang adil dan transparan untuk meningkatkan kepastian hukum hak atas tanah kepada masyarakat melalui sinkronisasi peraturan perundangan pertanahan, penyelesaian konflik dan pengembangan budaya hukum;
2. Penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berkeadilan, berkelanjutan, dan menjunjung supremasi hukum;
3. Pembentukan lembaga penyelesaian konflik agraria;
4. Redistribusi secara selektif terhadap tanah absentia dan perkebunan sesuai dengan UUPA;
5. Pembangunan sistem pendaftaran tanah yang transparan dan efisien termasuk pembuatan peta dasar pendaftaran tanah dalam rangka percepatan pendaftaran tanah;

6. Sertifikasi massal dan murah bagi masyarakat miskin dan penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berkeadilan, berkelanjutan, dan menjunjung supremasi hukum;
7. Perlindungan tanah ulayat masyarakat adat tanpa diskriminasi gender;
8. Pembuatan forum lintas pelaku dalam penyelesaian sengketa tanah;
9. Fasilitasi partisipasi masyarakat miskin dan lembaga adat dalam perencanaan dan pelaksanaan tata ruang;

Terlepas dari ketentuan legal dan komitmen politik di atas, pelaksanaan reforma agraria mensyaratkan upaya penguatan kapasitas di lingkungan internal lembaga negara yang melaksanakannya maupun lingkungan yang mendukungnya dari tingkat pusat sampai tingkat daerah secara sistematis dan terukur (Arifin, 2007). Dalam kaitan ini Perpres No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional sebenarnya merupakan penguatan kelembagaan di dalam kerangka pelaksanaan reforma agraria tersebut. Agenda reforma agraria ini, bersama dengan pengkajian dan penanganan konflik agraria serta pemberdayaan masyarakat, merupakan tiga fungsi penting BPN di antara keseluruhan 21 fungsinya dalam "melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral". Dalam Perpres ini struktur kelembagaan BPN juga diperkuat dengan menegaskannya sebagai instansi vertikal. Selain itu, struktur keorganisasian BPN oleh Perpres ini dikembangkan, termasuk dengan penambahan kedeputian baru yakni Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan.

Penataan kelembagaan BPN ini selain menyangkut "perangkat keras" juga dilakukan terhadap "perangkat lunaknya", antara lain berupa reorientasi kebijakan sebagaimana tertuang dalam Dokumen Renstra BPN RI 2007-2009. Dalam Renstra ini dinyatakan Visi BPN-RI 2007-2009 adalah: "Menjadi lembaga yang mampu mewujudkan tanah dan pertanahan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, serta keadilan dan keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Republik Indonesia." Sedangkan Misi BPN-RI adalah: "Mengembangkan dan menyelenggarakan politik dan kebijakan pertanahan untuk:

- peningkatan kesejahteraan rakyat, penciptaan sumber-sumber baru kemakmuran rakyat, pengurangan kemiskinan dan kesenjangan pen-dapatan, serta pemantapan ketahanan pangan;
- peningkatan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dan bermartabat dalam kaitannya dengan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (P4T);
- perwujudan tatanan kehidupan bersama yang harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa, konflik dan perkara pertanahan di seluruh tanah air dan penataan perangkat hukum dan sistem pengelolaan pertanahan sehingga tidak melahirkan sengketa, konflik dan perkara di kemudian hari;
- keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Indonesia dengan memberikan akses seluas-luasnya pada generasi yang akan datang terhadap tanah sebagai sumber kesejahteraan masyarakat;
- Menguatkan lembaga pertanahan sesuai dengan jiwa,

semangat, prinsip dan aturan yang tertuang dalam UUPA dan aspirasi rakyat secara luas.

Lebih lanjut, dengan memperhatikan tugas pokok dan fungsi serta visi dan misi BPN di atas, maka sasaran strategis yang diharapkan akan dicapai adalah sebagai berikut:

1. Pertanahan berkontribusi secara nyata untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, penciptaan sumber-sumber baru kemakmuran rakyat, pengurangan kemiskinan dan kesenjangan pendapatan, serta peningkatan ketahanan pangan (*Prosperity*).
2. Pertanahan berkontribusi secara nyata dalam peningkatan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dan bermartabat dalam kait-annya dengan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (P4T) (*Equity*).
3. Pertanahan berkontribusi secara nyata untuk mewujudkan tatanan kehidupan bersama yang harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa, konflik dan perkara pertanahan di seluruh tanah air serta melakukan penataan perangkat hukum dan sistem pengelolaan pertanahan sehingga tidak melahirkan sengketa, konflik dan perkara di kemudian hari (*Social Welfare*).
4. Pertanahan berkontribusi secara nyata bagi terciptanya keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Indonesia dengan memberikan akses seluas-luasnya pada generasi yang akan datang terhadap tanah sebagai sumber kesejahteraan masyarakat (*Sustainability*).

5. Kerangka Pelaksanaan Kebijakan Reforma Agraria[5]

5.1. Reforma Agraria Sebagai Bagian Strategi Pembangunan Nasional

Presiden SBY telah menegaskan bahwa program reforma agraria akan dilaksanakan secara bertahap mulai tahun 2007 ini. Saat menyampaikan Pidato Politik Awal Tahun 2007 pada tanggal 31 Januari 2007 lalu, Presiden menyatakan arah kebijakannya mengenai pertanahan sebagai berikut:

> "Program Reforma Agraria ... secara bertahap ... akan dilaksanakan mulai tahun 2007 ini. Langkah itu dilakukan dengan mengalokasikan tanah bagi rakyat termiskin yang berasal dari hutan konversi dan tanah lain yang menurut hukum pertanahan kita boleh diperuntukkan bagi rakyat. Inilah yang saya sebut sebagai prinsip **Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat**... (yang) saya anggap mutlak untuk dilakukan."

Dalam dokumen "Reforma Agraria: Mandat Politik, Konstitusi, dan Hukum dalam Rangka Mewujudkan Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat" yang diterbitkan Badan Pertanahan Nasional (2007) dinyatakan bahwa program reforma agraria ini merupakan bagian penting dari agenda pembangunan nasional yang dicanangkan Presiden SBY. Dalam rangka mengatasi problem kritikal kemiskinan dan pengangguran, Presiden SBY telah menetapkan tiga strategi pembangunan yang disebut *Triple Track Strategy* seba-

---

[5] Uraian pada bagian ini sebagian besar mengacu pada: *Reforma Agraria: Mandat Politik, Konstitusi, dan Hukum dalam Rangka Mewujudkan Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat*; dokumen resmi yang diterbitkan BPN RI untuk mensosialisasikan program reforma agraria yang akan dilaksanakan.

gai berikut: [1] meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui investasi dan ekspor; [2] menggerakkan sektor riil agar semakin tumbuh dan berkembang; [3] melaksanakan revitalisasi pertanian dan pembangunan perdesaan. Strategi pertama dan kedua dimaksudkan untuk memacu perekonomian agar tumbuh lebih cepat sekaligus mengatasi masalah pengangguran. Sedangkan strategi ketiga dimaksudkan untuk mengurangi masalah kemiskinan. Ada empat indikator sasaran pembangunan yang ingin dicapai pemerintah melalui tiga strategi tersebut per 2009, yaitu: angka pengangguran terbuka menjadi 5,1%, kemiskinan 8,2%, pertumbuhan rata-rata 6,6%, dan pendapatan per kapita US$ 1.731.

Namun penerapan tiga strategi ini secara parsial menyebabkan capaian hasil-hasil pembangunan tidak saling berkaitan satu sama lain sehingga stabilitas di tataran makro yang sudah baik tidak mampu untuk mengatasi dua masalah kritikal pengangguran dan kemiskinan di tataran mikro. Oleh karena itu, diperlukan suatu kebijakan yang sekaligus dapat menerapkan ketiga unsur *triple track strategy* ini. Mengingat kedua masalah kritikal ini berada pada tataran mikro, maka kebijakan dimaksud haruslah langsung menyentuh rakyat yang mengalami kemiskinan dan pengangguran yang sekaligus diyakini akan efektif meningkatkan pertumbuhan dan memperkuat stabilitas perekonomian di tingkat makro. Kebijakan yang dipandang dapat mewujudkan semua itu adalah restrukturisasi sumber-sumber kemakmuran—terutama tanah—secara lebih adil dan lebih mampu menjamin kesejahteraan rakyat, yaitu melalui pelaksanaan reforma agraria. Program ini, yang akan mengalokasikan tanah dan layanan-layanan pendukungnya, diyakini akan

berdampak signifikan pada pengurangan kemiskinan dan penciptaan tambahan kesempatan kerja.

Untuk menciptakan dampak semacam itu, maka reforma agraria haruslah merupakan proses sistematis restrukturisasi penggunaan, pemanfaatan, penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria, terutama tanah, yang mampu menjamin keadilan dan keberlanjutan peningkatan kesejahteraan rakyat. Apabila makna ini didekomposisi, terdapat lima komponen mendasar di dalamnya yaitu:

1. restrukturisasi penguasaan aset tanah ke arah penciptaan struktur sosial-ekonomi dan politik yang lebih berkeadilan (*equity*);
2. sumber peningkatan kesejahteraan yang berbasis keagrariaan (*welfare*);
3. penggunaan/pemanfaatan tanah dan faktor-faktor produksi lainnya secara optimal (*efficiency*);
4. keberlanjutan (*sustainability*); dan
5. penyelesaian sengketa tanah (*harmony*).

Dengan kata lain, pelaksanaan reforma agraria harus diarahkan untuk bisa mewujudkan distribusi/redistribusi aset yang dimiliki negara untuk rakyat yang tidak memiliki aset atau yang asetnya tidak memadai untuk menopang kehidupannya, terutama di dalamnya adalah aset tanah dan aspek-aspek agraria lainnya. Namun distribusi/redistribusi aset saja tidak cukup. Menyadari kekurangan program serupa di masa lalu, maka distribusi/redistribusi aset harus disertai dengan pengembangan akses terhadap berbagai hal yang memungkinkan rakyat memanfaatkan aset mereka secara baik. Hal ini antara lain mencakup akses rakyat untuk bisa berpartisipasi secara bermakna dalam kehidupan sosial dan

politik; akses pada modal, teknologi, manajemen, pendampingan/pembinaan, peningkatan kapasitas dan kemampuan, pasar input dan pasar output; bahkan juga penataan organisasi usaha serta akses-akses lain yang dibutuhkan para petani untuk dapat berkembang.

Atas dasar ini, maka reforma agraria yang akan dilaksanakan oleh BPN ini didefinisikan sebagai *landreform plus*, yakni landreform untuk mewujudkan keadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, ditambah dengan *access reform*. Atau secara mudah diringkaskan dalam rumusan sebagai berikut: ***Reforma Agraria = Land Reform + Access Reform*** (Winoto 2007). Dengan pengertian yang menyeluruh semacam ini, maka pelaksanaan reforma agraria diharapkan dapat mencapai tujuan-tujuan sebagai berikut:

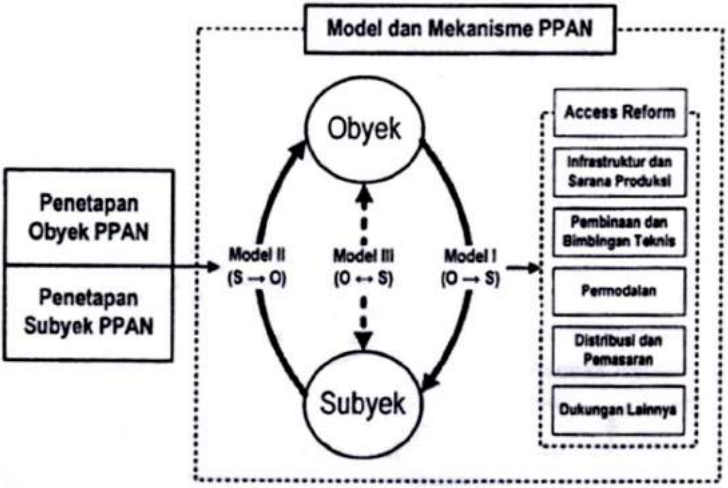
1. menata kembali ketimpangan struktur penguasaan dan penggunaan tanah ke arah yang lebih adil;
2. mengurangi kemiskinan;
3. menciptakan lapangan kerja;
4. memperbaiki akses rakyat kepada sumber-sumber ekonomi, terutama tanah;
5. mengurangi sengketa dan konflik pertanahan;
6. memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup; dan
7. meningkatkan ketahanan pangan.

5.2. Kerangka Operasional Pelaksanaan Kebijakan Reforma Agraria

Program reforma agraria yang dicanangkan pemerintah ini—yang disebut sebagai Program Reforma Agraria

Nasional (PPAN)—direncanakan berlangsung dalam kurun waktu tujuh tahun (2007-2014). Secara umum, pelaksanaan program ini akan mencakup empat lingkup kegiatan sebagai berikut ini: [1] penetapan obyek, [2] penetapan subyek, [3] mekanisme dan *delivery system* untuk distribusi aset tanah, dan [4] pengembangan *access reform*. Secara skematis, keempat lingkup kegiatan ini dapat digambarkan dalam gambar berikut.

Gambar 1. Bagan Alir Penetapan Obyek, Penetapan Subyek, Mekanisme dan *Delivery System* Aset Tanah, dan Penyediaan Akses



5.2.1. Penetapan Obyek Reforma Agraria

Tanah-tanah yang ditetapkan sebagai obyek reforma agraria pada dasarnya adalah tanah negara dari berbagai sumber yang menurut peraturan perundang-undangan dapat didistribusikan kepada masyarakat. Identifikasi tanah

negara yang dapat menjadi obyek reforma agraria merupakan tahapan yang sangat krusial. Per definisi, tanah negara adalah bidang-bidang tanah yang tidak dimiliki perorangan atau badan hukum dengan hak tanah tertentu yang ditetapkan dalam UUPA dan peraturan pelaksanaannya, dan dengan demikian dikuasai langsung oleh negara. Terhadap tanah semacam ini kekuasaan negara bersifat penuh dan mutlak: negara sebagai "Badan Penguasa" (bukan pemilik) dapat mengatur peruntukan tanah ini dan menentukan hubungan hukumnya dengan seseorang atau badan hukum dengan suatu hak tertentu sesuai dengan peruntukan yang telah ditentukan. Apabila tanah tersebut telah diberikan negara dengan suatu hak tertentu kepada perseorangan atau badan hukum, maka dengan sendirinya kekuasaan negara telah dibatasi oleh isi dari hak itu.

Meskipun demikian, dalam faktanya kekuasaan negara atas tanah-tanah yang belum dipunyai oleh seseorang atau badan hukum ini sedikit banyak dibatasi pula, misalnya oleh hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat. Bilamana menurut kenyataan masih terdapat hak-hak ulayat sedemikian ini, maka kekuasaan negara atas tanah-tanah tersebut tidak bebas sepenuhnya. Begitu juga terhadap kawasan hutan yang secara legal juga tanah negara, tidak bisa diberikan suatu hak tertentu sampai ia dilepaskan terlebih dulu dari status kawasan hutan (cf. Gautama, 1997). Dengan demikian, tidak semua tanah negara dapat dengan bebas dijadikan sebagai obyek reforma agraria.

Dari segi lain, dengan memperhatikan karakteristik sebaran penduduk di Indonesia, maka penyediaan tanah yang dialokasikan sebagai obyek reforma agraria juga perlu

dibedakan menurut tingkat kepadatan penduduknya, yakni antara wilayah yang memiliki penduduk padat dan yang kurang padat. Mengingat makna strategis reforma agraria ini adalah restrukturisasi penggunaan, pemanfaatan, penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria, maka diperlukan penyediaan tanah yang memadai baik dari luasannya maupun kualitasnya guna menjamin terselenggaranya restrukturisasi tersebut. Untuk itu, diperlukan penyediaan tanah dalam jumlah luas dan berada pada wilayah-wilayah yang berpenduduk kurang padat. Di sisi yang lain, pemilihan obyek reforma agraria di wilayah yang berpenduduk padat juga dipandang amat strategis untuk dapat menjawab persoalan kemiskinan dan penguasaan tanah yang sempit, selain diharapkan bisa turut membantu menyelesaikan sengketa dan konflik pertanahan yang umumnya terkonsentrasi di wilayah-wilayah yang lebih padat penduduknya.

Berdasarkan kesemuanya ini, maka persoalan mengenai lokasi yang akan ditetapkan sebagai obyek reforma agraria haruslah ditunjuk pada tanah-tanah yang penguasaannya ada pada negara sepenuhnya. Apabila masih terdapat hak-hak yang melekat pada tanah yang menjadi calon lokasi reforma agraria, atau yang haknya masih disengketakan oleh berbagai pihak, maka hal ini harus diselesaikan terlebih dahulu sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan melalui kesepakatan dari pihak-pihak yang terlibat. Apabila dalam faktanya tanah negara yang akan dijadikan lokasi reforma agraria telah digarap oleh para petani, maka mereka ini harus mendapat prioritas sebagai penerima redistribusi tanah sehingga hak mereka atas tanah yang telah mereka garap selama ini dapat dikuatkan.

Mengenai kategori obyek reforma agraria menurut tingkatan kepadatan penduduk, pemerintah sendiri telah menyiapkan alokasi tanah baik untuk wilayah yang berpenduduk kurang padat maupun yang padat. Untuk obyek reforma agraria di wilayah berpenduduk kurang padat, Presiden SBY telah mengalokasikan tanah seluas 8,15 juta ha yang berada di luar Jawa. Tanah seluas ini diidentifikasi dari areal indikatif kawasan hutan produksi konversi yang akan dilepaskan statusnya sebagai kawasan hutan untuk tujuan reforma agraria ini. Sedangkan untuk obyek reforma agraria pada wilayah penduduk padat, BPN telah mengidentifikasi tanah negara seluas 1,1 juta ha dari berbagai sumber yang dapat dialokasikan sebagai obyek reforma agraria. Dengan demikian, luasan keseluruhan tanah obyek reforma agraria yang dialokasikan untuk pelaksanaan program reforma agraria ini dalam periode 2007-2014 adalah seluas 9,25 juta ha. Secara rinci, penyediaan tanah bagi pelaksanaan reforma agraria ini diperoleh dari sejumlah sumber sebagai berikut:

a. Tanah bekas Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai;
b. Tanah yang terkena ketentuan konversi;
c. Tanah yang diserahkan secara sukarela oleh pemiliknya;
d. Tanah hak yang pemegangnya melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan;
e. Tanah obyek landreform;
f. Tanah bekas obyek landreform
g. Tanah timbul;
h. Tanah bekas kawasan pertambangan;
i. Tanah yang dihibahkan oleh pemerintah;
j. Tanah tukar menukar dari dan oleh pemerintah;

k. Tanah yang dibeli oleh pemerintah;
l. Tanah pelepasan Kawasan Hutan Produksi Konversi;
m. Tanah bekas kawasan hutan yang pernah dilepaskan.

Tabel 7. Hubungan Antara Obyek dan Tujuan Reforma Agraria

TUJUAN / OBYEK	1	2	3	4	5	6	7
1. Tanah bekas HGU, HGB atau HP	√	√	√	√	√	√	√
2. Tanah yang terkena ketentuan konversi	√	√	-	√	√	√	-
3. Tanah yang diserahkan oleh pemiliknya	√	√	-	√	√	-	-
4. Tanah hak yang pemegangnya melanggar	√	√	√	√	√	√	-
5. Tanah obyek landreform	√	√	-	√	√	√	√
6. Tanah bekas obyek landreform	√	√	-	√	√	√	√
7. Tanah timbul	√	-	-	√	√	√	-
8. Tanah bekas kawasan pertambangan	√	√	√	√	√	√	√
9. Tanah yang dihibahkan oleh pemerintah	√	√	√	√	√	√	√
10. Tanah tukar menukar dari dan oleh pemerintah	√	√	√	√	-	-	√
11. Tanah yang dibeli oleh pemerintah	√	√	√	√	-	-	√
12. Tanah dari hutan produksi konversi	√	√	√	√	√	√	√
13. Tanah hutan produksi konversi yang dilepaskan	√	√	√	√	√	√	√

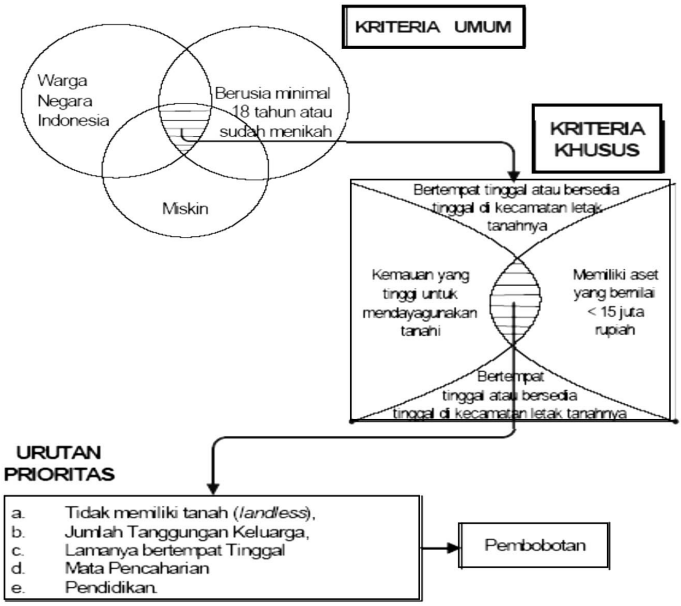
1. Menata ulang ketimpangan struktur penguasaan dan penggunaan tanah ke arah yang lebih adil,
2. Mengurangi kemiskinan,
3. Menciptakan lapangan kerja,
4. Memperbaiki akses rakyat kepada sumber-sumber ekonomi, terutama tanah,
5. Mengurangi sengketa dan konflik pertanahan,
6. Memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup,
7. Meningkatkan ketahanan pangan dan energi rumah tangga.

5.2.2. Penetapan Subyek Reforma Agraria

Keberhasilan program reforma agraria selain ditentukan ketersediaan tanah yang menjadi obyeknya, juga amat tergantung pada penentuan penerima manfaatnya (subyek reforma agraria) secara tepat. Pada prinsipnya, tanah yang dialokasikan untuk reforma agraria adalah untuk rakyat miskin. Kriteria miskin ini disusun secara hati-hati dan mendalam, dengan mempertimbangkan berbagai standar

kemiskinan. Penyusunan penerima manfaat akan didasarkan pada pendekatan hak-hak dasar rakyat (*basic rights approach*) yang merupakan hak yang universal dan dijamin oleh konstitusi. Dari sini diperoleh tiga variabel pokok dalam menentukan kriteria, yaitu kependudukan, sosial-ekonomi, dan penguasaan tanah (Winoto 2007). Dari ketiga variabel ini ditetapkan kriteria umum, kriteria khusus dan urutan prioritas.

Gambar 2. Alur Proses Seleksi Calon Penerima Manfaat



Tahapan penentuan rakyat miskin ini mestilah dimulai dari mereka yang tinggal di dalam atau terdekat dengan lokasi, baru selanjutnya dibuka kemungkinan melibatkan kaum miskin dari daerah lain (termasuk dari daerah perkotaan), sejauh punya kemauan tinggi untuk mendaya-

gunakan tanah. Dalam proses seleksi dan penentuan final nama-nama penerima manfaat ini, Pemerintah Daerah bersangkutan tentunya harus banyak berperan. Secara umum, urutan kelompok-kelompok prioritas dalam penentuan subyek penerima dapat digambarkan dalam pola sebagai berikut.

Gambar 3. Urutan Kelompok-kelompok Prioritas dalam Penentuan Subyek

5.2.3. Mekanisme dan Delivery System

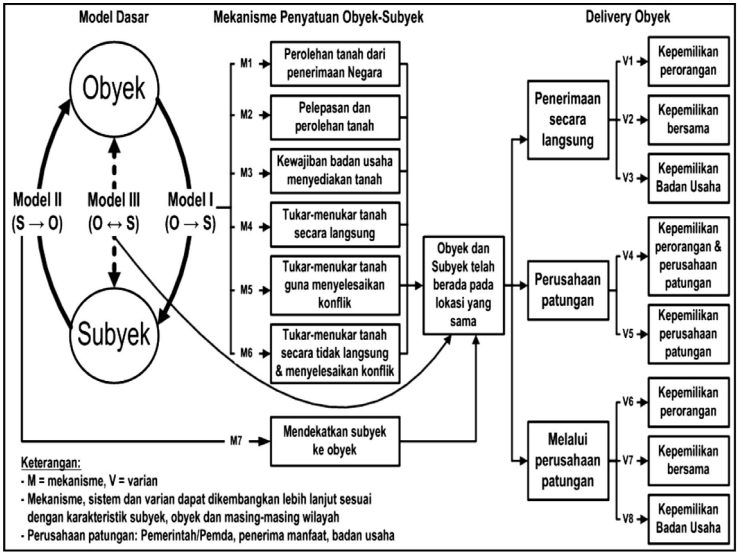
Setelah obyek dan subyek reforma agraria ditetapkan, maka persoalan selanjutnya yang mendesak adalah bagaimanakah mekanisme dan *delivery system* reforma agraria? Pertanyaan ini penting terutama jika dihadapkan pada kondisi di mana subyek agraria tidak berada dalam satu lokasi dengan tanah yang tersedia (obyek eforma agraria). Kondisi semacam ini sangat mungkin terjadi karena, seperti diketahui, kantong kemiskinan terutama berada di Jawa, kemudian di Sumatra Utara dan Sulawesi Selatan. Semen-

tara sebagian besar alokasi tanah yang disiapkan untuk reforma agraria justru berada di luar provinsi tersebut.

Untuk itu dikembangkan model-model alternatif berdasarkan letak/posisi obyek dan subyek reforma agraria. Secara garis besar mekanisme dan *delivery system* reforma agraria ini dapat dikelompokkan menjadi tiga model dasar berikut:

1. Model I: mendekatkan obyek ke tempat subyek. Dalam model ini, tanah dari daerah surplus tanah atau tidak padat penduduk didekatkan ke daerah minus tanah, padat penduduknya dan dekat dengan penerima manfaat.
2. Model II: mendekatkan subyek ke tempat letak obyek. Dalam model ini calon penerima manfaat (subyek) berpindah secara sukarela (*voluntary*) ke lokasi tanah yang tersedia.
3. Model III: subyek dan obyek di satu lokasi yang sama. Model ini berlaku untuk keadaan di mana subyek dan obyek berada di lokasi yang sama.

Gambar 4. Mekanisme dan *Delivery System* Reforma Agraria



Seperti terlihat dalam gambar di atas, ketiga model dasar tersebut saling berkaitan erat dan merupakan siklus tertutup, sekaligus mempunyai manfaat sesuai dengan tujuan reforma dan prinsip-prinsip pengelolaan pertanahan, yaitu antara lain:

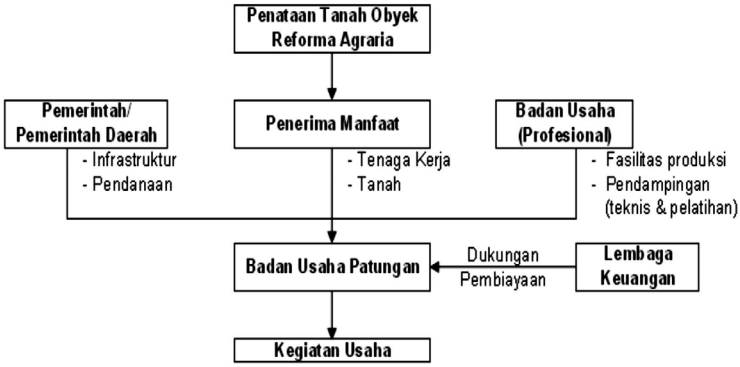
1. Menyerap calon penerima manfaat sekaligus tenaga kerja yang mau berpindah ke lokasi tanah yang tersedia, untuk bekerja dan menerima tanah, dengan membangun kegiatan usaha yang sesuai.
2. Menyediakan tanah bagi calon penerima manfaat yang tidak ingin pindah ke tempat lain yang jauh.
3. Menyelesaikan konflik-konflik pertanahan yang sebagian besar berada di daerah-daerah yang berpenduduk padat dan ketersediaan tanahnya sangat terbatas.

5.2.4. Pengembangan Access Reform

Setelah tanah dibagikan, kepastian keberlanjutan manfaat yang diterima oleh subyek reforma agraria memerlukan pengembangan *access reform* dalam arti luas secara tepat. *Access reform* dilakukan guna mengoptimalkan pengusahaan obyek reforma agraria oleh penerima manfaat (subyek reforma agraria).

Pada pokoknya, *access reform* ini merupakan rangkaian aktivitas yang saling terkait dan berkesinambungan yang meliputi antara lain: (a) penyediaan infrastruktur dan sarana produksi, (b) pembinaan dan bimbingan teknis kepada penerima manfaat, (c) dukungan permodalan, (d) dukungan distribusi pemasaran serta dukungan lainnya. Pengelolaan *access reform* dapat dikembangkan dalam berbagai alternatif model, namun struktur dasarnya kurang lebih mengikuti model sebagai berikut.

Gambar 5. Model *Access Reform*



Dalam rangka pengembangan *access reform* ini penerima manfaat dapat memilih alternatif untuk mengelola tanah

secara perorangan atau membentuk usaha bersama ataupun kelompok tani. Apabila membentuk kelompok tani maka perlu dilakukan penggabungan tanah untuk kegiatan usaha bersama tertentu. Selanjutnya kelompok tani tersebut, bersama dengan Pemerintah Daerah/BUMD dan badan usaha lain/penanam modal, dapat membentuk badan usaha patungan misalnya di bidang perkebunan. Untuk mendukung usaha patungan ini, Bank atau lembaga keuangan lainnya diharapkan dapat memberikan dukungan permodalan.

Selain model di atas, petani penerima manfaat juga dapat memilih opsi lain yaitu membentuk sebuah badan usaha milik petani (BUMP) yang pembentukannya difasilitasi oleh Pemerintah/Pemerintah Daerah guna mengoptimalkan pengusahaan tanahnya. BUMP ini dapat juga terlibat dalam proses produksi turunan dari kegiatan produksi badan usaha patungan. BUMP ini merupakan salah satu model dari *access reform* yang sedang dikembangkan oleh berbagai pegiat pembangunan pedesaan. Dalam model BUMP ini, kontribusi petani penerima manfaat dapat dikelompokkan ke dalam tiga kemungkinan pilihan, yaitu sebagai penyedia tenaga kerja terutama apabila tidak memiliki tanah, sebagai pemilik saham apabila mereka berkeinginan menjadikan tanahnya sebagai aset modal dalam proses produksi kegiatan BUMP, dan sebagai pemilik tanah jika mereka lebih memilih mengelola tanahnya sendiri di dalam BUMP. Selanjutnya terhadap tanah-tanah tersebut dapat dikembangkan usaha-usaha produktif yang dapat menunjang dan meningkatkan perekonomian petani, di samping fasilitas pengelolaan usaha dalam aneka bentuknya.

6. Penutup: Beberapa Isu Kunci untuk Keberhasilan Reforma Agraria

Menyadari bahwa program reforma agraria merupakan rangkaian kegiatan yang sangat kompleks dan pelik, maka pelaksanaan program ini agar dapat berhasil baik harus didasarkan pada konsep pentahapan yang jelas. Konsep pentahapan ini perlu direncanakan dengan cermat dan terinci agar proses pembaruan terkelola baik dan mencapai tujuan yang diharapkan. Selain itu, supaya semua rangkaian kegiatan reforma agraria dapat berjalan lancar di berbagai tataran, maka juga penting untuk menentukan distribusi peran antar berbagai level pemerintahan maupun pihak-pihak lain yang berkepentingan (Prosterman et al, 2007).

Lebih lanjut, Prosterman et al (2007) menyebut enam tahapan yang sangat krusial dalam pelaksanaan reforma agraria yang prosedur, mekanisme dan peran berbagai pihak di dalamnya harus didefinisikan secara jelas. Keenam tahapan itu adalah sebagai berikut:

1. Tahap identifikasi tanah-tanah dan memperkirakan jumlah penerima manfaat di level provinsi dan kabupaten.
2. Tahap identifikasi desa-desa yang terkait dengan masing-masing obyek reforma agraria.
3. Tahap penentuan jumlah keluarga yang akan menerima tanah, rata-rata ukuran bidang tanah yang dialokasikan, serta keluarga mana yang bakal menerima.
4. Tahap mengorganisir keluarga-keluarga yang akan berpartisipasi dalam pelaksanaan reforma agraria.
5. Tahap alokasi tanah untuk para keluarga sasaran, menguatkan hak mereka atas tanah, dan mendaftarkan haknya.

6. Tahap pemberdayaan terhadap keluarga-keluarga penerima tanah.

Dalam perspektif lintas negara, Jacobs dan Brenda (2001) mengemukakan beberapa pelajaran penting untuk keberhasilan program reforma agraria, yaitu di antaranya:

1. Keberhasilan program reforma agraria mebutuhkan tingkat kemauan politik yang tinggi dan konsistensi dalam kerja-kerja politik dan administratif.
2. Reforma agraria sangat tergantung kepada wilayah dan negara; ia merupakan fungsi dari budaya, sejarah, kerangka legal. Tidak ada formula yang mudah atau dapat dijiplak mengenai bagaimana pendekatan pembaruan agraria yang akan dilakukan. (Keragaman semacam ini juga meniscayakan pentingnya fleksibilitas dan adaptabilitas yang tinggi untuk konteks keragaman antar daerah yang ada di Indonesia.)
3. Keberhasilan reforma agraria mensyaratkan transparansi dan partisipasi yang luas, yang dengan sendirinya membutuhkan suatu proses implementasi dengan mekanisme resolusi sengketa yang efektif dan tidak dapat diganggu gugat.
5. Keberhasilan dalam reforma agraria juga membutuhkan keterbukaan untuk mengadopsi beragam bentuk hak penguasaan. (Termasuk penguasaan komunal yang masih banyak berlaku pada sejumlah komunitas di Indonesia).
6. Program reforma agraria juga harus sangat antisipatif terhadap konsekuensi-konsekuensi yang tak dikehendaki dari perencanaan kebijakan dan pembaruan.

Di luar itu, keberhasilan pelaksanaan reforma agraria juga memerlukan kelembagaan yang tangguh guna dapat

menyelenggarakan fungsi perencanaan, perumusan kebijakan, pelaksanaan dan pengendalian rangkaian kegiatan reforma agraria. Keberadaan lembaga semacam ini perlu diperkuat dengan landasan hukum sehingga lembaga ini mampu melaksanakan sejumlah agenda-agenda strategis, mulai dari tingkat penyusunan kebijakan dan koordinasi sampai dengan tingkat pelaksanaannya. Lembaga ini juga harus dipimpin langsung oleh Presiden sehingga dapat berjalan efektif dan mampu menangkal berbagai intervensi yang akan muncul sehubungan dengan proses distribusi, mengingat banyak kepentingan politik dan perilaku *rent seeking* yang akan mengerubungi kebijakan-kebijakan yang bersifat populis semacam ini.

Kesemuanya ini merupakan isu penting dan krusial yang perlu diperhatikan dalam semua proses pelaksanaan reforma agraria. Mengingat Indonesia baru akan memulai kembali program yang mencakup serangkaian kegiatan yang amat pelik dan kompleks ini, maka menjadi langkah strategis untuk memulainya dalam situasi yang "lebih mudah", mengujicoba dan mencapai kesuksesan dari proses itu, dan baru setelahnya beranjak lebih lanjut dari kisah sukses itu untuk menjalankannya secara lebih luas dan pada situasi yang lebih kompleks. Uji coba semacam ini juga harus disadari mengenai konteks utama yang menjadi arena pelaksanaannya, yaitu kian meluasnya tuntutan atas terselenggaranya tata pemerintahan yang baik dan partisipatif, serta konteks Indonesia yang terdesentralisasi.

Untuk itulah dibutuhkan adanya dialog kebijakan yang intens pada berbagai tingkatan sepanjang rangkaian kegiatan reforma agraria. Melalui proses semacam ini diharapkan

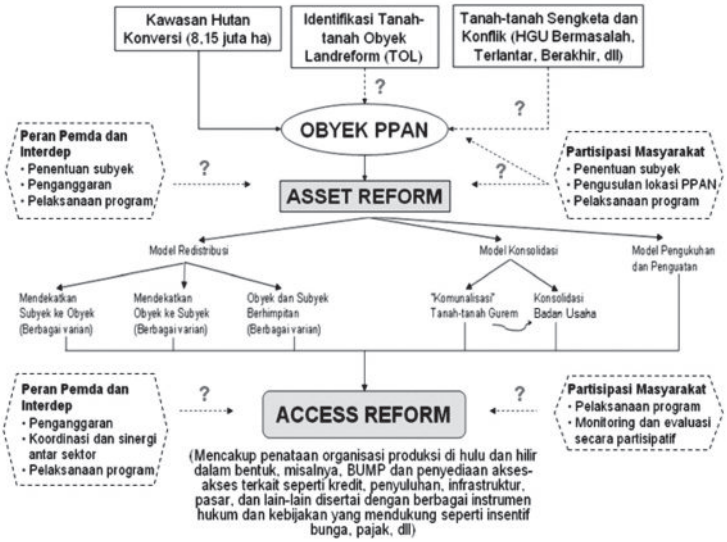
dapat dibangun kapasitas pemerintah untuk mengkoordinasikan dan melaksanakan kebijakan reforma agraria melalui proses yang konsultatif dan partisipatif, sekaligus dengan proses itu dapat dikembangkan distribusi peran antar berbagai sektor dan level pemerintahan, maupun pihak-pihak lain yang terkait dan berkepentingan (masyarakat sipil, organisasi tani, swasta).[6]

Sejauh mana sinergi semacam ini dapat diwujudkan, hal itulah yang turut menentukan *conditions for success* bagi pelaksanaan program populis ini, baik terkait mekanisme implementasinya maupun kaitan dan dampaknya pada kebijakan makro dan proses pembangunan yang lebih luas. []

---

[6] Lihat Lampiran untuk ilustrasi mengenai aspek-aspek kebijakan reforma agraria dan tahap-tahap kritikal di mana sinergi antar sektor dan level pemerintah serta partisipasi luas dari serikat-serikat tani amatlah dibutuhkan untuk pelaksanaan reforma agraria yang berhasil.

Lampiran



Berbagai Aspek Kebijakan Reforma Agraria

Gambar di atas secara skematis memperlihatkan aspek-aspek terkait dari kebijakan reforma agraria, mulai dari penentuan obyek dan subyek, pelaksanaan model-model *asset reform* yang tepat, dan pengembangan berbagai dukungan *access reform* yang dibutuhkan.

Semua tanda panah putus-putus yang diberi tanda tanya pada gambar di atas menunjukkan proses-proses pelaksanaan reforma agraria yang amat genting di mana pembelokan agenda reform dapat terjadi. Untuk itu, dalam gambar tersebut ditunjukkan pentingnya penyelenggara kebijakan reforma agraria untuk melakukan koordinasi dan sinergi antar sektor dan level pemerintah, serta di sisi lain memberi ruang yang besar bagi partisipasi dari masyarakat khususnya serikat-serikat tani.

Aspek Keadilan dalam Reforma Agraria *Robertus Robet* (Perhimpunan Pendidikan Demokrasi)

I. Pengantar

Landasan utama reforma agraria adalah mengimplementasikan secara konkret segi-segi terpenting dari prinsip Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Dengan begitu terdapat setidaknya tigia hal utama di sini yang perlu diperjelas yakni: **Pertama** adalah soal makna keadilan sebagai tujuan dari reforma agaria. Yang menjadi urusan di sini adalah bahwa untuk tujuan penciptaan keadilan, maka diperlukan suatu teori atau katakanlah perspektif mengenai keadilan sebagai landasan berfikir dan bertindak. **Kedua** adalah watak sosial yang mendasari pandangan dan orientasi tindakan setiap pihak yang terlibat dalam proses reformasi itu.**Ketiga** adalah segi pemerataan.

II. Prinsip Keadilan

Mengapa teori atau perspektif keadilan diperlukan? Perspektif yang ilmiah mengenai keadilan diperlukan karena:

> Satu, reforma agraria adalah kebijakan publik oleh karenanya ia memerlukan pertanggungjawaban rasional agar dapat dievalusi juga secara rasional. Di sini perspektif akan memperkuat dan mengarahkan tindakan ke arah visi.
>
> Dua, untuk menghindari pendekatan keadilan yang emotivis (yang mendasarkan emosi semata-mata) atau intuitif semata-mata. Dengan ini maka keadilan menjadi program yang sistematis dan terkendali. Ini penting untuk menghindari penafsiran-penafsiran yang keliru yang bisa mengarah kepada ketidakpastian dan kekacauan dalam implementasinya.

Filsafat kontemporer menyediakan beberapa pandangan mengenai keadilan yang bisa kita perhatikan, kita periksa kekuatan dan kelemahan masing-masing serta kita tetapkan mana yang kira-kira cocok dan dapat kita sesuaikan dengan keadaan lingkungan persoalan reforma agraria yang kita kehendaki. Sebelumnya kita sudah mengenal sejumlah perspektif keadilan seperti misalnya keadilan Marxis, keadilan Libertarian/Neo-Liberal dan keadilan egalitarian.

Pandangan ini dikemukakan oleh tokoh-tokoh semacam Wood, Robert Nozick, John Rawls dan yang terakhir misalnya Phillip van Parijs.

A. Marxis

Pandangan Marxis, menekankan bahwa secara materia, keadilan berarti pemerataan pemilikan seluruh alat produksi ke tangan masyarakat. Di sini dari sudut ke-aktoran, maka negara dijadikan satu-satunya alat untuk menjamin pemerataan dan distribusi sumber daya. Yang juga menonjol dari pandangan ini adalah bahwa keadilan tidak bisa didapatkan dari kebijakan-kebijkan sosial dan hukum melainkan harus datang dari suatu gerakan sosial yang secara radikal dari bawah.

A. Libertarian/Neo-Liberal

Pandangan kedua adalah pandangan Libertarian atau yang sekarang dikenal juga dengan pandangan neo-liberal. Pandangan ini mengatakan bahwa keadilan hanya bisa sah apabila dilakukan sepenuhnya oleh suatu mekanisme pasar yang bebas intervensi. Pasar adalah satu-satunya alat atau institusi yang legitim secara moral karena di dalam pasar tercermin kebebasan individual. Campur tangan negara dengan sendirinya merupakan ancaman terhadap kebebasan dan karenanya akan dengan gampang mengarah ke ketidak adilan. Kebebasan individu adalah sah, oleh karenanya pertukaran barang oleh individu adalah juga sah, karenanya lagi, pasar sebagai implikasi dari pertukatan itu juga menjadi sah. Kesimpulannya satu-satunya mekanisme keadilan yang sah adalah pasar.

C. Keadilan Sebagai Fairness

Pandangan ketiga adalah pandangan campuran. Pandangan ini melihat bahwa ada argumen-argumen yang bisa diterima dari pandangan mengenai campur-tanagn negara namun terdapat bahwa kebebasan penting juga diakui dan diperhatikan/ Pandangan ketiga ini datang dari John Rawls yakni keadilan sebagai *fairness* yang dapat disingkat menjadi tiga butir yakni: satu, bahwa kebebasan hanya bisa dilanggar demi melindungi kebebasan yang lebih besar; dua, prinsip equality of opportunity; ketiga adalah prinsip pembedaan (prioritas).

Dengan prinsip ini Rawls menekankan bahwa;

1) keadilan harus sesuai dengan kebebasan
2) prinssip kesempatan yang sama

3) prinsip bahwa kaum yang paling lemah (the least advantage) adalah yang patut didahulukan dalam setiap kebijakan

Dari sini Rawls mengakui :

1) perwujudan komitmen negara untuk mendistribusikan sumber daya secara adil kepada masyarakat.
2) adanya prioritas kepada kaum yang terlemah didalam struktur masyarakat sebagai target keadilan
3) perlunya pembedaan distribusi berdasarkan prioritas keadilan

D. Keadilan dan Basic Income

Keempat adalah pandangan keadilan dari Phillip van Parijs yang berbasis pada *basic income*. Bertentangan dengan paham Libertarian, beliau mengatakan bahwa kebebasan yang nyata hanya bisa diperoleh apabila ranah politik dikombinasikan dengan ranah ekonomi dan sosial. Demokrasi tidak akan pernah bisa menjangkau keadilan apabila orang tidak punya pekerjaan.

Dari sini Parisj mengajukan pandangan *basic incomenya:*

Pertama, oleh karena kelangkaan dalam dunia kerja maka pengangguran tidak bisa dielakkan. Oleh karenanya pengangguran bukan pertama-tama kesalahan dari individu atau masyarakat, tetapi lebih karena kelemahan dalam struktur industri kapitalis.

Kedua, karena pengangguran bukan kesalahan individu, maka negara wajib melindungi hak-hak pengangguran agar bisa menikmati kebebasan dan martabat sebagai warga.

Ketiga, kewajiban negara itu diwujudkan dalam bentuk pemberian *basic income.*

Dari pandangan-pandangan di atas kita memahami bahwa pandangan Marxis yang orthodoks tidak mungkin diterapkan karena pertama di satu sisi sangat menekankan gerakan dari bawah. Di sini, dalam kondisi di mana rakyat sendiri mengalami pelemahan-pelemahan maka adalah sukar untuk mengharapkan inisiatif yang murni dari bawah. Negara dan kebijakan-kebijakan sosialnya tetap diperlukan. Selan itu, tekanan bahwa pada akhirnya negara secara total harus mengurus ekonomi juga sama sekali tidak tepat, karena negara sebagai arena

berbagai kepentingan, tidak akan pernah menjadi pihak yang sepenuhnya netral. Lebih dari itu, penyerahan secara total pentaan dunia kehidupan ke tanga negara akan mengakibatkan munculnya negara totaliterian.

Sementara itu, pandangan Libertarian yang terlampau menekankan hak-hak privat dan pasar juga tidak dapat digunakan. Penyerahan segala urusan kepada pasar akan mengakibatkan apa yang disebut 'brute luck society'. Orang hanya kan sibuk mengurus urusannya sendiri dan melupakan nasib kaum yang terlemah di dalam masyarakat. Pasar tidak memiliki sensibilitas keadilan dan prioritas.

Pada akhirnya, kita memang perlu mempertimbangkan keadilan Van Parijs dan Rawlsian yang menekankan pentingnya *basic income* serta peran negara selaku distributor keadilan; prioritas kepada yang terlemah dan pemberian akses demi *fairness*.

III. Reforma Agraria dan Basic Income

Prioritas Keadilan. Kenyataan memperihatkan bahwa sekitar 67 persen rakyat miskin berada di pedesaaan. Di sini terdapat dua jenis kelompok yakni yang pertama adalah buruh tani miskin yang sama sekali tidak memiliki tanah. Mereka bekerja tetapi tetap miskin karena tidak memiliki tanah. Atau kalaupun mereka memiliki tanah, mereka tidak mampu mendapatkan hasil yang memadai dari tanah tersebut karena halangan-halangan distrubusi serta serapan pasar yang kecil atas produk pertanian. Dengan kata lain terdapat *Basic Income* namun *basic income* itu tidak mampu membebaskan rakyat banyak dari kemiskinan dan ketergantungan sehingga mereka tetap tidak dapat menikmati kebebasan dan martabat yang layak di alam demokrasi ini.

Distribusi tanah dan Basic Income. Dengan keadaan demikian maka orientasi utama reformasi agararia adalah terhadap 67 persen rakyat miskin di pedesaan itu. Yakni pertama, terhadap petani miskin yang tidak bertanah distribusi tanah sebagai alat produksi utama dapat diberlakukan sebagai pemberian *basic income* bagi pengangguran. Tanah di sini sama berartinya dengan pekerjaan. Dengan begitu reforma agraria di sini berarti juga pemberantasan kemiskinan melalui pembukaan lapangan kerja melalui alat produksi tanah.

Pemerataan Kesempatan dan Maksimaliasai **Basic Income.** Pemilikan tanah sebagai basic Income memberikan syarat utama dari keadilan yakni alat produksi dan kerja. Namun demikian kerja atau produksi tanpa disertai kemampuan untuk distribusi dan konsumsi tidak akan memberikan dapat memenuhi keadilan secara maksimum. Di sini penting untuk memperhatikan syarat-syarat distribusi dan syarat-syarat konsumsi.

Di sinilah negara dan pasar kembali menjadi sangat penting. Negara harus berperan membuka peluang-peluang dan kesempatan agar pasar memberikan kesempatan bagi masuknya produksi petani miskin ke alur distribusi dan konsumsi.

IV. Keadilan yang Berwatak Sosial

Sebagaimana kita ketahui bahwa, keadilan yang berbasis sepenuhnya pada pasar mengandaikan hak-hak individual yang sangat kuat. Sebagai variasi dari pandangan libertarian ini sebenarnya kita temua dalam pandangan Hernando de Soto. Sebagaimana kita ketahui, de Soto menegaskan pentingnya hak-hak legal atas kepemilikan -dalam konteks tanah misalnya sertifikasi. Dengan penekanan itu maka di dalam de Soto ditegaskan sejumlah asumsi yakni:

1) pengukuhan kembali prinsip pemilikan pribadi (privat property) atas alat-alat produksi.
2) penghapusan segi historis alat produksi, yang pada akhirnya akan berakibat pada
3) penghilangan aspek kolektif dari alat produksi

Di sini de Soto memang memimpikan bahwa pemilik alat produksi akan bisa bertindak sebagaimana pengusaha-pengusaha yang bermodal; dengan itu ia juga bermaksud menekankan pentingnya semacam kepastian dan economic confident bagi kalangan masyarakat sehingga memiliki kemampaun transaksional dalam pasar.

Yang menjadi soal di sini adalah dalam konteks Indonesia, urusan tanah sebagai alat produksi pertanian lebih banyak ditafsirkan dan dihasilkan dari suatu tindakan atau perjuangan kolektif. Jadi ada ciri-ciri sosial dan solidaritas di dalam pemilikan dan perjuangan tanah. Di sini penekanan pada pemilikan pribadi sebagaimana anjuran de Soto akan bisa berkomplikasi dengan ciri-ciri sosial ini.

Selain itu di dalam kondisi di mana sumber daya ekonomi pertanian sendiri sama sekali tidak merata, maka pemilikan pribadi yang terlampau dilepaskan dari aspek kolektif dan sosialnya akan dengan gampang mengarahkan petani-petani kecil untuk menjual dan menyerahkan satu-satunya aset mereka ke pemilik tanah yang luas atau orang-orang kaya di pedesaaa. Akibatnya, dalam trajektori ini, pemilikan pribadi secara legal tidak bisa memastikan peningkatan basic income bagi petani miskin, malah bisa hanya dimanfaatkan secara terbatas oleh petani-petani kaya.

Di titik ini, reformasi agraria, sangat perlu memperhatikan segi-segi sosial dan historitas alat produksi. Konsep Sosial di sini harus diartikan tidak hanya dari sudut kegunaan pemanfaatanya tatapi juga dalam artian pemilikan dan pengelolaanya serta tanggung-jawab negaranya. Singkatnya watak sosial keadilan berarti adanya: pertama, unsur-unsur kebersamaan dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya ekonomi; kedua; peran negara dalam pengaturan pasar.

Momentum Baru Reforma Agraria

***Oleh** Usep Setiawan**

Realisasi reforma agraria kini menemukan momentum baru. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menyatakan akan memulainya tahun 2007.

Presiden beberapa waktu lalu menyebutkan, program reforma agraria, yakni pendistribusian bertahap tanah untuk rakyat, dilaksanakan mulai 2007. Dialokasikan tanah bagi rakyat termiskin dari hutan konvesi dan tanah lain yang menurut hukum pertanahan di Indonesia boleh diperuntukan bagi kepentingan rakyat. Presiden menyebutnya sebagai prinsip tanah untuk keadilan dan kesejahteraan rakyat (Kompas, 12/2/2007). Rencana besar ini patut diapresiasi dan menuntut persiapan matang.

Batang terendam

Sebelumnya, Kepala Badan Pertanahan Nasional Joyo Winoto menegaskan, pemerintah akan melaksanakan

---

Penulis adalah Sekretaris Jenderal Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA). [Sumber Tulisan: KOMPAS, 23 Februari 2007]

reforma agraria pada 2007 hingga 2014. Untuk tahap awal, pemerintah mengalokasikan 8,15 juta hektar tanah untuk diredistribusi.

Disebutkan, tanah yang akan dibagikan berasal dari lahan kritis, hutan produksi konversi, tanah telantar, tanah milik negara yang hak guna usahanya habis, maupun tanah bekas swapraja.

Reforma agraria dimaksudkan untuk memberi rakyat akses atas tanah sebagai sumber ekonomi, mengatasi sengketa, dan konflik pertanahan. Pemberian tanah bagi keluarga miskin diharapkan meningkatkan taraf hidup mereka (Kompas, 13/12/2006).

Riwayat pembaruan (reforma) agraria di Indonesia panjang berliku. Sejak merdeka, reforma agraria telah mengisi benak Bung Karno yang lalu meluncurkan gagasan land reform sebagai inti reforma agraria.

Pertengahan tahun 1960 land reform dipraktikkan. Saat itu land reform bertujuan menumpas ketimpangan penguasaan tanah sisa feodalisme dan kolonialisme. Masa keemasan raja-raja pribumi dan penjajah asing pra-Indonesia dalam penguasaan tanah-air di Nusantara coba dikikis. Tanah-tanah yang kepemilikannya melewati batas maksimum dan dikuasai di luar ketentuan Undang- Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) dijadikan objek land reform.

Sayang, land reform yang menurut Bung Karno "bagian mutlak revolusi kita" ternyata ternoda konflik vertikal dan horizontal. Kericuhan sosial dipengaruhi polarisasi ideologis-politis massa rakyat yang terkotak-kotak bingkai ideologi dan partisan. Kelompok "kiri" pendukung land reform bersi-

tegang dengan "kanan" penolak land reform. Stabilitas politik nasional terguncang.

Pada era Bung Karno, land reform yang baru dimulai terhenti akibat pergantian rezim. Kolaborasi kepentingan elite dalam negeri dengan kekuatan asing anti-reform mengganjal land reform. Jika Soekarno menganut politik agraria pro-rakyat kecil, Soeharto pro-modal besar.

Sepanjang 30 tahun Orde Baru, land reform tak hanya diabaikan, tetapi dimusuhi, ide maupun penganut-penganjurnya. Kini, Presiden Yudhoyono membangkitkan "batang yang terendam".

Kematangan bersama

Perlu pengkajian pengalaman mempraktikkan land reform pada masa lampau dan menjadikannya pelajaran berharga. Kita kenali cita-cita pendiri bangsa sambil membedah ulang bentuk dan model reforma agraria, agar tidak terjerembap ke lubang kekeliruan yang sama.

Kita harus berangkat dari kesadaran reforma agraria sebagai keniscayaan bagi bangsa. Karena itu, birokrasi dan masyarakat perlu disiapkan paralel terintegrasi. Perlu keuletan kerja dan komunikasi intensif semua pihak. Khalayak luas diberi pengertian utuh-jernih mengenai agenda ini. Salah pengertian dan gesekan yang tak perlu antarkomponen masyarakat dan masyarakat-pemerintah harus dicegah.

Mustahil reforma agraria dapat dijalankan seorang presiden, satu-dua pejabat, maupun tiga-empat instansi. Reforma agraria ialah panggilan mendesak bagi segenap anak bangsa. Pejabat dan instansi pemerintah yang terkait urusan

tanah dan kekayaan alam harus bekerja keras, tepat, cepat.

Ketegasan dan konsistensi presiden memang wajib. Namun, juga harus dipastikan para gubernur, bupati/wali kota, dan pemerintahan daerah menggulirkan agenda reforma agraria.

Arah, prinsip, tujuan, dan garis besar program reforma agraria perlu ditetapkan pemerintah pusat sebagai guideline. Kekhasan model implementasi reforma agraria di daerah tetap diakomodasi. Perbedaan teknis sejatinya kekayaan kebhinekaan bangsa.

Agar pembaruan agraria berhasil, jajaran pemerintahan mesti tahu, mau, dan mampu menjawab akar problem agraria. Keikutsertaan rakyat melalui organisasi yang sejati perlu ditumbuhkembangkan. Tanpa kematangan pemerintah dan rakyat, reforma agraria terancam menyimpang dari tujuan dan gagal sasaran.

Setelah pidato pada awal tahun diucapkan, kini publik menanti langkah nyata Presiden dan jajarannya. Waktunya tidak lama, Detik sekarang hingga Pemilu 2009 ialah pertaruhan menyiapkan (memulai) reforma agraria secara lebih matang.

Kemauan Presiden memulai reforma agraria adalah momentum baru yang harus dioptimalkan. Kita tak tahu kapan momentum berulang. Begitu momentum menguap, mimpi reforma agraria patut digantungkan kembali di bibir langit.***

FAJAR REFORMA AGRARIA DI INDONESIA?

DARI AGENDA PETANI KE AGENDA BANGSA

Disampaikan pada acara

Refleksi Akhir Tahun Konsorsium Pembaruan Agraria,

Jakarta 27 Desember 2007

NOER FAUZI[1]

Sejak mula saya harus terang-benderang menunjukkan bahwa tempat berangkat dan cara pandang refleksi ini berpinjak dari pengalaman kerja-kerja dalam gerakan-gerakan sosial, organisasi-organisasi non-pemerintah dan kemudian dunia akademis dimana saya sekarang bercokol. Penegasan ini sangatlah membantu, sebab dalam ilmu sosial dan humaniora, tidak dapat dibenarkan ada klaim bahwa penceritaan suatu karya – baik dengan klaim ilmiah, essay filosofis, observasi sekilas, maupun fiksi – adalah bebas dari pengaruh dari posisi-posisi si pembuatnya. Bila ada klaim bahwa narasi ilmu sosial dan humaniora itu bebas-posisi alias netral, maka yang musti diselidiki adalah bukan benar salahnya klaim tersebut, karena akan sia-sia dan tak berkesudahan, melainkan dalam kondisi apa dan bagaimana klaim itu disebarluaskan dan kemudian dianut oleh komunitas tertentu, dan kemudian kepentingan apa yang diemban oleh pengetahuan dan penyebar-penganut pengetahuan tersebut.

Pentingnya posisi dan kesadaran akan posisi (*positionality*) mempengaruhi isi dan cara pengetahuan disajikan telah disadari oleh sejumlah penulis kalangan antropologi refleksif,

[1] Ketua Badan Pelaksana Konsorsium Pembaruan Agraria 1995-2002, Kordinator Dewan Pakar Konsorsium Pembaruan Agraria 2002-2005. PhD Candidate di University of California – Berkeley, Department Environmental Science, Policy and Management (ESPM).

sosiologi ilmu, dan feminis di tengah tahun 1980-an (misalnya Clifford dan Marcus 1986; Haraway 1988; Hartsock 1987). Argumen utama yang mereka kemukakan adalah bahwa semua pengetahuan akademik, juga pengetahuan lainnya, senantiasa bergantung situasi (are always *situated*), dan selalu dihasilkan oleh pelaku yang berposisi tertentu (are always produced by *positioned* actors), yang bekerja di dalam berbagai hubungan sosial dan di antara berbagai posisi lain yang dihadapinya. Semua inilah yang membuat satu pengetahuan yang satu berbeda dengan pengetahuan lainnya, sebagai akibat dari proses pembuatannya (dilakukan oleh siapa, bagaimana dan juga untuk siapa bentuk akhir pengetahuan itu mau disajikan). Justru kesadaran dan pengakuan bahwa pengetahuan yang dihasilkan senantiasa bersifat kontekstual dan relasional inilah yang kemudian dinilai lebih jujur, meyakinkan dan memberdayakan para pembaca dan peneliti lainnya untuk melihat hubungan-hubungan baru yang sering tidak terduga, termasuk yang memberi kemungkinan untuk aksi-aksi kolektif yang baru pula (Cook 2005).

Kebangkitan Agenda Reforma Agraria di Badan Dunia, Negara dan Organisasi Gerakan Sosial

Pada jaman kiwari, akses pada tanah dan agenda mengubah struktur agraria – yang biasa dikenal dengan istilah *reforma agraria* (bahasa spanyol), atau dikenal juga dengan nama *agrarian reform* (bahasa Inggeris) atau pembaruan agraria (bahasa Indonesia) – telah kembali menjadi salah satu pokok bahasan terdepan dari agenda pembangunan dari berbagai badan internasional, negara dan organisasi gerakan sosial pedesaan di Asia, Afrika dan Amerika Latin. Kebangkitan itu diiringi pula oleh beragam cara pandang untuk memahami, menganalisas dan merancang jalannya reforma agraria (Putzel 2000, Ghimire 2001, FAO 2001, Prosterman and Hanstaad 2001, Ghonemy 2003, Cox et al 2003, Moyo and Yeros 2005b, Cauville and Patel 2006, Quan 2006, Borras et al 2006, and Cousin 2007).

Pertama, kegagalan global teori dan praktek neoliberalisme sepanjang 25 tahun, semenjak dilancarkannya apa yang diistilahkan dengan SAP (*Structural Adjustment Program)* atau Program Penyesuaian Struktural, yang diberlakukan secara menyeluruh dalam suatu negara maupun yang khusus pada sektor pertanian. Apa yang dimaksud dengan SAP itu adalah serangkai paket kebijakan IMF dan Bank Dunia yang dimulai tahun 1980-an untuk menghadapi krisis hutang yang dialami oleh negara-negara sedang berkembang di Amerika Latin, Asia, dan Afrika. Paket kebijakan itu dapat dibedakan menjadi dua: stabilisasi dan kebijakan-kebijakan penyesuaian struktural. Sebagaimana diurai Rita Abrahamsen, "Stabilisasi didorong oleh IMF dan umumnya berjangka pendek serta dirancang untuk segera mempunyai dampak pada nota anggaran negara melalui kebijakan-kebijakan seperti devaluasi, deflasi, serta kontrol moneter dan fiskal. Program-program ini, diharapkan mengurangi pendapatan riil sehingga dapat menekan permintaan domestik baik terhadap barang-barang import maupun eksport. Meskipun program-program stabilisasi memusatkan perhatian pada pengendalian permintaan, namun kebijakan-kebijakan penyesuaian struktural ditujukan pada sisi suplai ekonomi. Sementara itu, tindakan-tindakan penyesuaian struktural dikelola oleh Bank Dunia dan berusaha mengatasi persoalan keseimbangan pembayaran dengan meningkatkan produksi ekspor. Program-program ini umumnya lebih berjangka-panjang serta berupaya meningkatkan produktifitas dan efisiensi, mengubah sumberdaya menjadi proyek-proyek yang produktif, dari sektor yang tidak dapat diperdagangkan menjadi sektor yang dapat diperdagangkan" (Abrahamsen, 2003:65-66). Akibat dari SAP ini adalah liberalisasi ekonomi, dimana peran-negara secara drastis telah direduksi melalui pengurangan-pengurangan pengeluaran publik, privatisasi kegiatan-kegiatan sektor

publik, serta penghapusan kontrol atas impor, ekspor dan devisa.

Kedua, sepanjang periode yang sama, bangkitnya kembali suatu generasi baru gerakan-gerakan sosial pedesaan. Dengan sangat menyadari perbedaan asal-usul dan cara bagaimana gerakan-gerakan itu menampilkan dirinya, titik berangkat pemahaman kita dapat dimulai dari kerangka besar proses penghilangan dunia pedesaan, agraria dan petani (*deruralization, deagrarianization and depesasantization processes),* yang dilakukan melalui bentuk-bentuk urbanisasi yang umum, dan masuknya perkebunan-perkebunan skala raksasa, perusahaan ekstraksi sumber daya alam (tambang, hutan, dll), industri manufaktur, perluasan kawasan industri dan permukiman, dan lainnya, ke pedesaan. Araghi mengemukakan istilah *global depeasantisation* untuk gejala "meningkatnya jumlah orang yang tadinya terlibat dalam pertanian … dalam waktu yang cepat dan dalam jumlah besar-besaran menjadi terkonsentrasi di wilayah perkotaan" (1995:338). Seperti yang dilaporkan *World Population Prospects* (1988)*,* di negara-negara Asia, Afrika dan Amerika Latin – yang pada dalam konteks perang dingin diistilahkan "Dunia Ketiga" – penduduk yang hidup di kota mencapai 41 persen di tahun 2000, melonjak cepat dari 16 persen di tahun 1950 (Araghi 1995). Sejarawan kondang Hobsbawm adalah penyuara dari golongan yang menganggap petani akan lenyap, seperti yang ditulisnya dalam karya klasik *Age of Extremes* bahwa "… perubahan yang sangat dramatis dari paruh kedua abad ini, dan sesuatu yang memutus hubungan kita dari dunia masa lalu, adalah *the death of the peasantry*, kematian petani (yang merupakan mayoritas penduduk manusia sepanjang sejarah yang diketahui) (Hobsbawm,1994: 288-9, 415). Kenyataan ini diperparah oleh "penerapan kebijakan-kebijakan penyesuaian struktural (*structural adjustment policies*) dan liberalisasi pasar skala dunia akan terus memberi akibat pemusnahan (*dissolving effect*) kehidupan petani" (Bryceson dkk 2000: 29), sebagai mana yang ditunjukkan oleh penelitian-penelitian perubahan agraria di Asia, Afrika dan Amerika Latin di akhir abad 20.

Ketiga, adalah suatu faktor kesempatan politik yang terbuka, yang memungkinkan diangkutnya agenda akses atas tanah ke dalam arena-arena pembuatan kebijakan publik di tingkat lokal, nasional dan global. Perubahan struktur kesempatan politik memberi sinyal dan peluang bagi angkai aksi kolektif tertentu. Tentunya, tiap-tiap aksi kolektif tertentu niscaya menghadapi struktur kesempatan politik yang tertentu pula. Adalah tidak mungkin menggeneralisir struktur kesempatan politik yang dihadapi setiap aksi dari gerakan tertentu. Namun, memang ada perubahan politik utama yang dihadapi oleh masing-masing gerakan pedesaan. Secara umum pada skala nasional, kesempatan politik bagi aksi-aksi kolektif dan perjalanan gerakan sosial dapat dibuka oleh tumbangnya rejim apartheid, transisi dari rejim otoritarian atau komunis, dan adanya berbagai partai politik yang membutuhkan legitimasi dan dukungan mayoritas penduduk pedesaan. Sedangkan pada tingkat global, kesempatan politik itu dapat dibuka melalui perubahan kepemimpinan, kebijakan, orientasi teori dan agenda pembangunan badan-badan internasional.

Penyelidikan atas pemanfaatan kesempatan-kesempatan politik yang tersedia itu, diketahui bahwa bentuk umum dari aksi-aksi kolektif dari gerakan pedesaan saat ini berbeda nyata dengan yang dilakukan gerakan-gerakan yang berkembang di masa kolonial maupun di masa ketika land reform berjaya di tahun 1960an-1970-an. Petras (1998), yang menuliskan bahwa "Gerakan-gerakan petani kontemporer tidak dapat dibandingkan dengan gerakan-gerakan yang terdahulu, yang tidak juga cocok dengan pandangan umum mengenai para petani yang tidak kemana-mana, buta huruf dan tradisional yang berjuang demi "tanah untuk penggarap." Webster (Webster,

2004:2) menguatkan "Dapat dipastikan adanya perbedaan yang nyata dengan karakter gerakan-gerakan sosial pedesaan yang dahulu bertumbuhan mulai awal tujuh dekade pertama abad 20 dan seterusnya, baik perubahan bentuk organisasinya, bentuk mobilisasinya, gagasan perjuangan yang disuarakannya, hingga bentuk aksi yang dilancarkannya."

Publikasi Akademik yang Mengiringi Kebangkitan Agenda Reforma Agraria

Di publikasi akademik di awal abad 21 ini, pokok bahasan seputar akses pada tanah dan reforma agraria kembali tampil berupa buku maupun artikel dalam jurnal-jurnal ilmiah. Sekedar sebagai ilustrasi, di awali di tahun 2001, terbit naskah di bawah bendera the UN World Institute for Development Economics Research (WIDER) berjudul *Access to Land, Rural Poverty and Public Action* (de Janvry et al. 2001). Naskah ini mendiskusikan panjang lebar seluk-beluk betapa pentingnya akses atas tanah dan kebijakan dan tindakan publik untuk memerangi kemiskinan di pedesaan. Buku kumpulan tulisan ini juga menghadirkan evaluasi terhadap dua bentuk land reform, yakni *State-led Land Reform* dan untuk sebagian menghadirkan *Grassroot-Initiatiated Land Reform*. Namun, pada intinya buku itu adalah promosi mengenai tak tergantikannya peran pasar dalam meningkatkan akses orang miskin terhadap tanah, dan perlunya pemerintah mengadopsi *Market-assisted Land Reform*. Jelas-jelas promosi pendekatan pasar ini dielaborasi dalam buku *Land Policies for Growth and Poverty Reduction. World Bank Policy Research Report*. Walaupun buku ini dinyatakan sebagai karya karya Klaus Deininger (2003), namun lebih jauh buku ini merupakan "pegangan ideologis" dari the WB's Thematic Group on Land Policy and Administration (sering disebut secara singkat sebagai The Land Thematic Group), yang mengarahkan proyek-proyek land reform dan manajemen dan administrasi pertanahannya Bank Dunia, dan badan-badan pembangunan internasional lainnya.

Pendekatan pasar ini memperoleh tantangan dari IFAD (International Fund for Agricultural Development) yang mengeluarkan *IFAD Poverty Report* 2001: *The Challenge of Ending Rural Poverty*,yang secara eksplisit menghidupkan kembali keunggulan usaha pertanian skala kecil, dan redistribusi tanah skala besar dalam strategi mengurangi kemiskinan di pedesaan secara drastis. Yang memimpin penulis laporan IFAD tersebut adalah Michael Lipton, yang telah terkenal sebagai tokoh pendekatan neo-populis dalam pembangunan pedesaan (Lipton 1977) dan juga khususnya berjasa dalam teorisasi land reform ketika agenda ini sedang jaya-jayanya di badan-badan pembangunan interansional dan negara-negara berkembang di akhir tahun 1970an (Lipton 1974). Laporan tersebut segera dikuatkan oleh artikel panjang dari K. Griffin, A.R. Khan and A. Ickowitz, (2002) "Poverty and Distribution of Land" dalam *Journal of Agrarian Change* No. 2(3), yang untuk kembali menghidupkan argumen tentang kebijakan dan praktek *urban bias* yang memelihara kemiskinan, dan pentingnya land reform sebagai strategi memeranginya.

Sebagai tanggapan atas artikel ini, dan buku *Access to Land* di atas, Bernstein (2002) "Land Reform: Taking A Long(er) View" dalam *Journal of Agrarian Change* 2002 No. 2(4) mengedepankan suatu kritik yang tajam berangkat dari pandangan strukturalis Marxis baik terhadap pendekatan pasar maupun neo-populis. Selanjutnya, Byres (2004) menyunting artikel-artikel yang mengelaborasi lebih lanjut pandangan Marxis strukturalis ini dalam *Journal of Agrarian Change* 2004 No. 4 (1&2) dan mengkritik argumen utama pendekatan neo-populis dengan basis contoh-contoh empiris, yang kemudian ditanggapi balik oleh Griffin, A.R. Khan and A. Ickowitz (2004) dalam karya "In Defence of Neo-Classical Neo-Populism" dalam *Journal of Agrarian Change* 2004 no 4(3).

Keseluruhan naskah yang disebut di atas sekarang ini merupakan naskah-naskah wajib bagi para pelajar kebangkitan agenda land reform. Setahun kemudian, terbit pula buku suntingan Sam Moyo and Paris Yeros (2005) *Reclaiming the Land: The Resurgence of Rural Movements in Africa, Asia and Latin America*, yang mengkoleksi artikel-artikel tentang politik perjuangan tanah dari berbagai belahan negara Afrika, Asia and Latin America. Argumen utama dari para penulis ini memperoleh tanggapan kritis dari Ben Cousin (2006) "Debating the Politics of Land Occupations" dalam *Journal of Agrarian Change* No. 6(4). Selanjutnya UNDP (the United Nations Development Programme) membiayai dan kemudian menerbitkan studi yang berjudul *Land, Livelihoods and Poverty in an Era of Globalization: Perspectives from Developing and Transition Countries* yang disunting oleh A. Haroon Akram-Lodhi, Saturnino M. Borras Jr, Cristóbal Kay (2007), dan yang terakhir adalah karya-karya tulis yang bermutu tinggi dari suatu lingkaran aktivis yang tergabung dalam LRAN (Land Research Action Network) yang sepanjang tiga tahun pergulatan advokasi kebijakan nasional dan global pada "Agrarian Reform and Food Sovereignty": *Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform*, yang disunting oleh Peter Rosset,Raj Patel,Michael Courville (2007).

Sekelumit karya akademik yang diulas di atas, dimaksudkan untuk menunjukkan kecenderungan global dan rangkai karya akademik yang mendebatkan agenda reforma agraria dari berbagai sudut pandang, dan menghantar pada suatu niat pokok untuk meninjau fajar (?) agenda reforma agraria di Indonesia saat ini. Dalam suasana demikian itu lah refleksi dari kemelut-kemelut keagrariaan saat ini dilakukan. Pesan refleksi utama yang hendak secara tegas disampaikan disini adalah reforma agraria pada dasarnya adalah bukan sekedar agendanya petani, tapi lebih dari itu adalah agenda kebangsaan. Saat ini sedang kita cari adalah cara bagaimana agenda bangsa itu bekerja di atas alas kemelut kelembagaan dan perjuangan kongkrit rakyat untuk mempunyai dan menggarap tanah, dan mengelola kekayaan alam dengan aman dan nyaman.

Perjalanan Panjang Berliku Reforma Agraria di Indonesia

Di dalam sejarah Indonesia sendiri, agenda Reforma Agraria memiliki perjalanan yang panjang, berjalinan dengan pembentukan bangsa dan negara. Elan kebangsaan yang dahulu tumbuh dan ditumbuhkan dari alas pengalaman penderitaan kolektif di bawah imperialisme dan kolonialisme itu, telah menjadi dasar bagi dijalankannya program-program reforma agraria di awal masa dekolonisasi, seperti penghapusan hak istimewa desa-desa perdikan di Banyumas (UU No. 13/1946), penghapusan hak *conversie*, hak istemewa sekitar 40 perusahaan tebu di Surakarta dan Yogyakarta untuk peroleh tanah dan tenaga kerja (UU Darurat No. 13/1948), legalisasi pemakaian tanah-tanah perkebunan oleh rakyat (UU Darurat No. 8/1954), dan pelarangan tanah-tanah partikelir (UU No. 1/1958). Elan kebangsaan itulah yang tidak mengizinkan berlangsungnya struktur agraria yang eksploitatif dan organisasi "negara dalam negara" yang berjalinan langsung dengan penderitaan kaum tani di desa-desa perdikan, kawasan *vostenlanden* dan tanah-tanah pertikelir itu. Elan kebangsaan dan penderitaan kaum petani ini jua lah yang mendasari pembentukan panitia negara untuk menyusun undang-undang agraria nasional (melalui Surat Penetapan Presiden No 16/1948), yang selama 12 tahun melalui banyak lika-liku dan pada gilirannya menjadi apa yang kita kenal sekarang dengan nama UUPA 1960, yang lengkapnya bernama Undang-undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. (Praptodihardjo 1952, Tauchid 1953, Gautama 1973, Soemardjan 1962, Fauzi 1999).

Sayangnya karya monumental bangsa (UUPA 1960) itu, ruang dan program penerapannya menyempit pada sektor pertanian rakyat dengan pengaturan perjanjian bagi hasil agar lebih adil (UU No. 2/1960), pembatasan penguasaan tanah maksimum dan minimum (UU No. 56/PRP/1960), dan cara pelaksanaan redistribusi tanah objek land reform, yakni tanah kelebihan, tanah absentee, tanah swapraja dan tanah negara lainnya (PP 224/1960). Sistem agraria dan kawasan perkebunan dan kehutanan yang seyogyanya dikenai program reforma agraria berhasil menghindarkan diri dan selamat dari peluruhan yang dilakukan politik agraria dan pergerakan rakyat pada saat itu. Tenaga rakyat petani yang didorong oleh rasa pemenuhan keadian sosial itu telah digerakkan secara politik untuk berhadapan frontal dengan para tuan tanah. Yang kemudian terjadi adalah penciptaan perjuangan kelas di pedesaan di keseluruhan Jawa dan Bali, serta sebagian Sumatera dan Nusa Tenggara. Penyederhanaan dan penyempitan hubungan sosial dan kebudayaan menjadi sekedar hubungan kelas belaka memungkinkan masing-masing aliran ideologi dan pengelompokan politik menemukan arena pertarungannya secara nyata di pedesaan (Lyon 1976, Utrecht 1969, Mortimer 1972). Kelembagaan dan desain penerapan land reform – seperti panitia pendaftaran tanah desa-demi-desa, panitia land reform hingga pegadilan land reform – pun menjadi arena dari pertarungan itu.[2] Walhasil, yang terbentuk adalah suatu "bara" bagi percik api pertarungan elite nasional yang di tahun 1965-19966 berujung pada peralihan politik yang brutal dan sangat dramatis dari rejim yang kemudian dijuluki "Orde Lama" ke rejim "Orde Baru" (Cribb 1990, 2001, 2002, Fauzi 1999).

Selanjutnya, di bawah masa konsolidasi kekuasaan orde yang baru, agenda redistribusi kekayaan jelas dikeluarkan dari perancangan strategi pembangunan. Agenda itu akan akan memporak-porandakan koalisi politik antara militer, elite-elite partai politik kanan, teknokrat pro-kapitalime Barat, petani-petani penguasa tanah luas, dan segelintir pengusaha modal besar bangsa pribumi dan asing. Koalisi ini lah yang menjadi sandaran dari strategi pembangunan agraria yang baru (Mas'oed 1983, 1989, Utrecht 1973). Politik agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang kapitalistik dijalankan Orde Baru secara sentralistik, otoritarian dan sektoral sepanjang 32 tahun (Husken and White 1989, Kasim dan Suhendar 1996, Fauzi 1977, 1999, Farid 2005).

Keterputusan perjalanan reforma agraria itu, dan selanjutnya pilihan model pembangunan itu menyebabkan terciptanya berbagai bentuk ketidakadilan sosial yang kronis, kesemerawutan tata penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam, kerusakan lingkungan dan konflik agraria yang berkepanjangan (Kartodiharjo dan Jhamtani 2006). Kesemua pusaka itu, yang mungkin saja dapat diwakili dalam konsep "ketidakadilan agraria dan lingkungan" semakin diperhebat dengan cara penanganan dan pemulihan krisis ekonomi yang berlangsung semenjak 1997 sampai 2004, bahkan hingga sekarang. Yang merebak di kalangan rakyat dan pimpinan lokal di banyak daerah adalah sentimen "anti-negara", sebagai proksi dari anti-praktek rejim Orde Baru, dan merebaknya etno-nasionalime. Ironisnya, instrumen-instrumen pembentukan negara yang demokratis dan terdesetralisir saat ini belum sanggup mendekatkan perjuangan keadilan sosial dan lingkungan itu dengan pembentukan rasa kebangsaan. Kontras dengan hal itu, yang terjadi adalah suatu pendalaman integrasi sumberdaya alam dan tenaga kerja rakyat ke dalam sirkuit kapital modal internasional, yang saat ini telah sampai pada apa yang dirumuskan oleh Karl

[2] Dalam suasana demikian, tidak heran bila Ladejinsky (1961) menyatakan "I am almost inclined to to view that it is essentially an *anti*-land redistribution program, although I am certain that it was not planned that way originally" (Walinsky 1977:298)

Polanyi (1944) kekuasaan pasar yang memaksa tenaga kerja, uang dan tanah dilepas dari sistem-sistem sosial yang mengikatnya. Inilah hakekat dari Neoliberalisme, suatu utopia eksplotasi tanpa batas (Bourdieu 1998).

Geliat Reforma Agraria Saat ini

Agenda "Reforma Agraria" dan "pengelolaan sumber daya alam" kembali bergeliat dimulai sejak awal 1990an dan terus digeluti oleh sejumlah sarjana dan aktivis agraria dan lingkungan yang aktif dalam pengorganisasian penduduk miskin pedesaan (petani, masyarakat adat, dan kelompok marjinal lainnya), dan advokasi kebijakan land reform/pembaruan agraria, serta menghasilkan naskah-naskah studi kondisi agraria dan kritik politik agraria yang dianut rejim Orde Baru (Kasim dan Suhendar 1996, Bachriadi et al 1997, Suhendar dan Winarni 1997, Wiradi 1999). Lebih dari itu, rangkaian kegiatan demonstrasi, diskusi, seminar, konferensi yang dimotori serikat-serikat petani lokal, dan organisasi non-pemerintah tak putus-putusnya menyuarakan keharusan penyelesaian konflik agraria dan agenda reforma agraria (lihat misalnya Harman et al 1995, Fauzi and Fidro 1998). Sementara itu, tuntutan-tuntutan keadilan agraria dan lingkungan yang dijalankan oleh penduduk-penduduk desa berlangsung terus hingga menemukan momentum yang pas untuk meluaskan aksi-aksi pendudukan tanah itu, yakni saat mengiringi berakhirnya kekuasaan rejim Soeharto, di tahun 1998.

Keterbukaan politiklah yang memungkinkan penampilan terbuka dari berbagai mobilisasi massa hingga pembentukan asosiasi-asosiasi organisasi gerakan agraria di tingkat lokal hingga nasional, yang di antaranya ditulang punggungi oleh aktivis-aktivis agraria dan lingkungan. Ketika kesempatan politik terbuka dalam sidang-sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) di tahun 1999 hingga 2001, yang terbentuk sebagai bagian dari transisi politik nasional setelah Soeharto mundur sebagai presiden Indonesia 1966-1998, para promotor reforma agraria dan aktivis gerakan lingkungan untuk pertama kalinya mampu memasukkan agenda pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam dalam proses pembuatan dokumen negara, yang kemudian menjadi TAP MPR RI No. IX/MPRRI/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Meskipun dokumen ini dinilai berbeda-beda oleh kalangan ornop (Bey 2002, 2003, Bachriadi 2002 , Wiradi 2002, Lucas and Warren 2003, Ya'kub 2004), namun dokumen negara itu merupakan tonggak bersejarah, yang membentuk rute selanjutnya dari agenda reforma agraria, baik yang diusung oleh badan-badan negara, maupun organisasi-organisasi gerakan agraria (Fauzi 2002, Soemarjono 2002, 2006, Winoto 2007).

Salah satu badan negara yang selanjutnya mengusung agenda ini adalah Komisi Nasional Hak-hak Asasi Manusia (Komnas HAM) dalam konteks "transitional justice" untuk menyelesaikan pelanggaram HAM di masa Orde Baru.[3] Ujung dari usaha ini adalah promosi usulan pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA) yang kemudian ditolak pembentukannya oleh Presiden Megawati Sukarnoputri, dan

[3] Sebelumnya, Komnas bekerjasama dengan organisasi gerakan agraria menyelenggarakan Konferensi Nasional Pembaruan Agraria untuk Perlindungan dan Pemenuhan Hak-hak Asasi Petani 17-20 April 2001 di Jakarta. Salah satu resolusinya adalah desakan pembentukan TAP MPR tentang Pembaruan Agraria.

merekomendasikan penguatan kelembagaan Badan Pertanahan Nasional (BPN) RI untuk menangani dan menyelesaikan konflk-konflik agraria (Fauzi 2001, Bachriadi 2004, Tim kerja KNUPKA 2004).

Pimpinan BPN-RI pada periode 2002 - 2005 menggunakan TAP MPR itu untuk melakukan pengusulan undang-undang baru pengganti UUPA dengan "meredefinisi prinsip-prinsipnya" (Soemardjono 2006). Hal ini tentu menangguk pro dan kontra yang tidak selesai, baik di kalangan ornop, sarjana hukum agraria, dan pejabat pemerintahan, hingga akhirnya tercapai kesepakatan antara pimpinan baru BPN-RI saat ini dengan Komisi II DPR-RI pada tahun 2006 untuk tidak mengubah UUPA, dan pembaruan perundang-undangan dilakukan terhadap produk perundang-undangan di bawah UUPA. Sedangkan, BPN-RI berkonsentrasi untuk menjalankan dan mengembangkan mandat pelaksanaan reforma agraria dari Presiden RI dengan prinsip "tanah untuk keadilan dan kemakmuran", termasuk mencoba apa yang disebut sebagai PPAN (Program Pembaruan Agraria Nasional) yang didengungkan akan mengalokasikan tanah objek reforma agraria seluas 9,25 juta hektar (8,15 juta ha berasal dari hutan konversi, dan 1,1 juta ha berasal dari tanah di bawah kewenangan langsung BPN) (Winoto 2006).

Meskipun pengumuman bahwa pemerintah hendak menjalankan PPAN itu dilakukan Kepala BPN bersama Menteri Kehutanan dan Menteri Pertanian (Republika Online September 28, 2006), dan sejumlah studi telah merekomendasikan keharusan agenda reforma agraria dan pengelolaan sumber daya alam di jurisdiksi kedua departemen ini (misalnya untuk sector kehutanan lihat Kartodirjo 2002, Contreras-Hermosilla and Fay 2005, sedangkan untuk sektor pertanian lihat Mayrowani et al 2004), namun di dua departemen itu, agenda reforma agraria belum menjadi agenda utama. Dengan demikian, tidaklah mengherankan, kita sulit menemukan integrasi program Reforma Agraria di kedua departemen itu. Bahkan inisiatif-inisiatif dari Departemen Kehutanan, mulai dari pembentukan kawasan konservasi yang koersif, pembolehan invesasi pertambahangan di kawasan konservasi hingga bentuk-bentuk baru perhutanan sosial, dan Departemen Pertanian, mulai dari revitalisasi perkebunan, perkebunan untuk bahan bakar nabati hingga pelestarian lahan pertanian sawah abadi, dapat dinilai sebagai bentuk-bentuk yang tergolong dalam apa yang disebut Feder (1970) sebagai counterreform. Tentunya hal ini semakin memperumit kelembagaan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam saat ini.

Tatapan Ke Depan: Kebutuhan akan Pengetahuan Teori dan Praktek Reforma Agraria

Saat ini karya tulis akademik berbahasa Indonesia mengenai seluk-beluk kondisi, politik, gerakan dan reforma agraria masih sangat terbatas. Undangan Benjamin White (2005:132) untuk merintis bahan pengajaran "teori dan praktek reforma agraria" sungguh-sungguh relevan untuk Indonesia saat ini. Dengan sangat menyadari bahwa salah satu syarat dari pelaksanaan reforma agraria yang berhasil adalah tersedianya basis pengetahuan yang memadai, maka yang benar-benar diperlukan adalah produksi pengetahuan mengenai keragaman kondisi dan struktur agraria wilayah, kelembagaan agraria, politik dan pembangunan agraria wilayah, dan Kesemerawutan pengelolaan sumber daya alam, serta berbagai inisiatif menjalankan reforma agraria. Reforma agraria meniscayakan ragam-ragam itu. Keragaman itu sungguh adalah kekayaan bangsa Indonesia. ***)

BIBILIOGRAFI YANG DIKUTIP

Abrahamsen, Rita. 2000. *Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa*, New York: Zed Book.

_____. 2003, *Sudut Gelap Kemajuan*, *Relasi Kuasa dalam Wacana Pembangunan*, Yogyakarta, Lafald Pustaka.

Araghi, Farshad A. (1995). Global Depeasantization, 1945-1990. *Sociological Quarterly, 36(2)*, 337-368.

Bachriadi, Dianto (2002)"Lonceng Kematian atau Tembakan Tanda Start? Kontroversi seputar Ketetapan MPR RI No.IX/MPR/2001 - Komentar untuk Idham Samudra Bey", *Kompas*, 11 January 2002.

_____(2004). "Tendensi dalam Penyelesaian Konflik Agraria di Indonesia: Menunggu Lahirnya Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA)". *Jurnal Dinamika Masyarakat Vol. III, No. 3/* 2004: pp 497-521.

Bey, Idham Samudra (2002) "Lonceng Kematian UUPA 1960 Berdentang Kembali - Menyoal TAP MPR No IX/MPR/2001," *Kompas*, 10 January 2002 (2003)

_____"UUPA 1960 Lebih Baik Dibandingkan RUU Pengelolaan Sumber Daya Alam" *Kompas*, 10 May 2003.Bernstein, Henry (2002) "Land Reform: Taking a Long(er) View". Journal of Agrarian Change 2(4):433-463.

Borras Jr., Saturnino M., Cristóbal Kay, and A. Haroon Akram Lodhi (2007) "Agrarian Reform and Rural Development: Historical Overview and Current Issues," in *Land, Poverty and Livelihoods in an Era of Globalization. Perspectives from Developing and Transition Countries.* Edited by Akram-Lodhi, A.H., S.M. Borras Jr, and C. Kay. London: Routledge.

Clifford, James , and George Marcus (eds) (1986) *Writing Culture: The Poetics and Politics of Ethnography*. Los Angeles & Berkeley: University of California Press.

Contreras-Hermosilla, Arnoldo and Fay, Chip (2005) *Strengthening Forest Management in Indonesia through Land Tenure Reform: Issues and Framework for Action*. Washington D.C.:Forest Trends.

Cook, I et al: 'Positionality / situated knowledge', in D Atkinson et al (eds) *Cultural Geography: A Critical Dictionary of Key Concepts*. London, I.B. Tauris. Halaman 16-26

Cousins, Ben (2006) "Debating the Politics of Land Occupations" *Journal of Agrarian Change*, 6(4): 584-597.

_____ (2007) "Land and Agrarian Reform in the 21st Century: Changing Realities, Changing Arguments?" Keynote address on the Global Assembly of Members, International Land Coalition. Entebbe, Uganda, 24-27 April 2007.

Courville, Michael and Raj Patel (2006) "The Resurgence of Agrarian Reform in the Twenty-first Century" dalam *Promissed Land. Competing Visions of Agrarian Reform*. Edited by Rosset, Peter, Raj Patel, and Michael Courville. Oakland: Food First.

Cribb, Robert, 1990. "Problems in the Historiography of the Killings in Indonesia." In *The Indonesian Killings of 1965–1966: Studies from Java and Bali*, ed. Robert Cribb, 1–43. Clayton, Victoria, Monash University Centre of Southeast Asian Studies.

_____ (2001) "Genocide in Indonesia, 1965–1966" *Journal of Genocide Research* (2001), 3(2), 219–239.

_____ (2002) "unresolved Problems in The Indonesian Killings of 1965-1966" *Asian Survey*, 42:4, pp. 550–563.

Davis, Mike (2004a) "The Urbanization of Empire. Megacities and The Laws of Chaos" *Social Text* 22(4):9-15.

_____ (2004b) "Planet of Slums". *New Left Review* 26: 5-34, merupakan bagian inti dari

_____ 2006. *Planet of Slums*. Verso: London and New York.

Deininger, Klaus (2003) *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*, A *World Bank Policy Research. Report*, Oxford, Oxford University Press and the World Bank.

De Janvry, Alain, Gustavo Gordillo, Jean-Philippe Platteau (eds) (2001) *Access to Land, Rural Poverty and Public Action*. Oxford : Clarendon Press.

De Soto, Hernando (2000) *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. London, Bantam Press.

_____ (2003) " Listening to the Barking Dogs: Property Law against Poverty in the non-West". *Focaal - European Journal of Anthropology*. 41:179-185.

El-Ghonemy, M.R. (2003) "Land Reform Development Challenges of 1963-2003 Continue into the Twenty-First Century". *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives* No. 2/2003.

FAO (2002) "The continuing Need for Land Reform: Making. the Case for Civil Society". FAO Land Tenure Series: Concept Paper, Vol. 1. Rome: FAO.

Farid, Hilmar, (2005). Indonesia's Original Sin: Mass Killings and Capitalist Expansion, 1965–66. *Inter-Asia Cultural Studies* 6(1):3-16.

Fauzi, Noer (1997) "Penghancuran Populisme dan Pembangunan Kapitalisme: Dinamika Politik Agraria Indonesia Paska Kolonial". In *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, Jakarta: LP-FEUI dan KPA. 67 - 122.

_____. (1999) *Petani dan Penguasa. Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia.* Yogyakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria bekerjasama dengan Insist Press dan Pustaka Pelajar.

_____ (2003) *Bersaksi untuk Pembaruan Agraria*. Jogjakarta, Karsa..

Fauzi, Noer, dan Boy Fidro (Eds) (1998). *Pembangunan Berbuah Sengketa.* Kumpulan Kasus-kasus Sengketa Pertanahan Sepanjang Orde Baru. Medan: Yayasan Sintesa dan Serikat Petani Sumatera Utara .

Feder, Ernest (1970) Counterreform. In Stavenhagen, Rudolfo (ed), *Agrarian Problems and Peasant Movements in Latin America*. Doubleday Anchor, New York.

Ghimire, Krishna B. (2001) "Land Reform at the End of the Twentieth Century: An Overview of Issue, Actors and Processes" dalam *Land Reform and Peasant Livelihoods: The Social Dynamics of Rural Poverty and Agrarian Reform*. Edited by Krishna Ghimire. London: ITDG; Geneva: UNRISD.

Griffin, Keith, A.R. Khan and A. Ickowitz, (2002) "Poverty and Distribution of Land". *Journal of Agrarian Change* No. 2(3): 279 – 330

_____ (2004) "In Defence of Neo-Classical Neo-Populism". *Journal of Agrarian Change* 2004 no 4(3):361-386.

Haraway, Donna (1988) "Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and Privilege of Partial Perspective" *Feminist studies* 14, p.575-99.

Harman, Benny K., Paskah Irianto, dan Noer Fauzi (eds). (1995) *Pluralisme. Hukum. Pertanahan. dan. Kumpulan Kasus Pertanahan.* Yayasan Lembaga Bantuan. Hukum Indonesia (YLBHI), Jakarta.

Hartsock, Nancy (1987) "The Feminist Standpoint" in Sandra Harding (ed) *Feminism & Methodology.* Milton Keynes: Open University Press.

Hobsbawm, Eric. (1985). *Age of Extremes: The Short Twentieth Century 1914-1991.* London: Abacus Books, Little, Brown and Co.

Husken, Frans and Ben White, 1989, "Java: Social Differentiation, Food Production, and Agrarian Control", in Hart, G., Andrew Turton, Benjamin White, (eds.), 1989, *Agrarian Transformations: Local Processes and the State in Southeast Asia,* University of California Press, Berkeley.

IFAD (2001) *IFAD Poverty Report 2001*: *The Challenge of Ending Rural Poverty*. Rome: international Fund for Agricultural Development.

Kartodihardjo, Haryadi (2002) "Hutan kemasyarakatan dalam belenggu Penguasaan Sumber-sumber Agraria", dalam *Menuju Keadilan Agraria: 70 tahun Gunawan Wiradi.* Endang Suhendar, Satyawan Sunito, MT. Felix Sitorus, Arif Satria, Ivanovich Agusta, dan Arya Hadi Dharmawan (Eds). Bandung, Akatiga. Halaman 339-357.

Kartodiharjo, Hariadi dan Hira Jhantami (2006) *Politik Lingkungan dan Kekuasaan di Indonesia*. Jakarta: Equinox Publishing.

Kasim, Ifdhal dan Suhendar (1996). *Tanah sebagai Komoditas Strategis: Tinjauan ritis terhadap Kebijakan Pertanahan Orde baru*. Jakarta: ELSAM.

Ladejinsky, Wolf. (1961) "Land reform in Indonesia" (memorandum, 24 January 1961), dalam *Land*

Reform as Unfinished Business: The Selected Papers of Wolf Ladejinsky. L. Walinsky, ed. Pp. 297-299. Oxford: University Press for the World Bank.

_____ (1964) "Land reform in Indonesia" (memorandum, 27 February 1964), dalam *Land Reform as Unfinished Business: The Selected Papers of Wolf Ladejinsky*. L. Walinsky, ed Pp. 340-352. Oxford: University Press for the World Bank.Leite, Sergio and Avila, Rodrigo (2006) "Agrarian Reform, Social Justice and Sustainable Development", Issue Paper 4 in International Conference on Agrarian Reform and Rural Development (ICARD), Porto Algere, 7-10 Maret 2006.

Lipton, Michael (1974) "Toward A Theory of Land Reform", in *Agrarian Reform and Agrarian and Reformism: Studies in Peru, Chile, China and India,* edited by D. Lehmann. London: Faber.

_____ (1977) *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development.* Cambridge: Harvard University Press, 1977.

Lucas, Anton and Carrol Warren, (2003) "The State, The People and Their Mediators: The Struggle over Agrarian Law Reform in Post New Order Indonesia". *Indonesia,* October, 76: 87-126.

Lyon, Margo. L., (1970) *Bases of Conflict in Rural Java.* Berkeley, Center for South and Southeast Asia Studies: University of California

Mas'oed, Mochtar, (1983). 'The Indonesian Economy and Political Structure During the Early New Order 1966-1971'. PhD dissertattion, Ohio State University.

_____ (1989) *Ekonomi dan Struktur Politik: Orde Baru 1966-1971*. Jakarta, LP3ES.

McKeon, Nora, Michael Watts and Wendy Wolford. 2004. "Peasant Associations in Theory and Practice". UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development): Civil Society and Social Movements Programme Paper Number 8.

Mayrowani, Henny (2004) "Studi Prospek dan Kendala Penerapan Reforma Agraria di Sektor Kehutanan", Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Badan penelitian dan Pengembagan Pertanian, Departemen Pertanian.

Moyo, Sam (2004). 'African Land Questions, the State and Agrarian Transition: Contradictions of Neoliberal Land Reforms'. Paper Presented at CODESRIA Conferences on Land Reform, the Agrarian Question and Nationalism in Gaberone and Dakar during 2003. www.sarpn.otg.za/documents/d0000692/index.php

Moyo Sam and Yeros Paris (2005a). 'Introduction' and 'The Resurgence of Rural Movements under Neoliberalism' in Moyo S and Yeros P (eds.). 2005. *Reclaiming the Land: The Resurgence of Rural Movements in Africa, Asia and Latin America*. London, Zed Books.

Moyo, Sam and Paris Yeros (Eds) (2005b) *Reclaiming the Land: The Resurgence of Rural Movements in Africa, Asia and Latin America*. London: Zed Book.

Petras, James. 1998. "The New Revolutionary Peasantry, The growth of peasant-led opposition to neoliberalism", *Z Magazine*, dalam http://www.mstbrazil.org/petras1098.html

Polanyi, Karl. 1944. *The Great Transformation*, *The Political and Economi Origin of Our Time*. Boston, Beacon Press

Prosterman, Roy L. and Tim Hanstad (2001) "Land Reform in the 21st Century: New Challenges, New Responses" Rural Development Institute (RDI) Reports on Foreign Aid and Development No. 117.

Putzel, James (2000) "Land Reform in Asia: Lessons from the Past for the 21st Century". LSE Development Studies Institute, London School of Economics and Political Science. Working Paper Series No 00-04.

Tim Kerja KNUPKA (2004). Pokok Pokok Pikiran mengenai Penyelesaian Konflik Agraria. Hasil Lokakarya Persiapan Menuju Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA). Jalarta: KOMNAS HAM, KPA, HUMA, WALHI, BINA DESA, Maret 2004.

Quan, Julian (2006) "Land Access in the 21st Century: Issues, Trends, Linkages and Policy Options". Food and Agriculture Organization - Livelihood Support Program(FAO- LSP) Working Paper no. 24.

Syahyuti (2004) Peran Strategis Departemen Pertanian terhadap Reforma Agraria di Indonesia dalam Konteks Otonomi Daerah. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Badan Penelitian dan Pengembangan, Departemen Pertanian Republik Indonesia.

Soemarjono, Maria S.W. (2002). "Implementasi Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Bidang Pertanahan", Makalah pada Rapat Kerja Nasional (Rakernas) Badan Pertanahan Nasional di Malino, 25-28 Maret 2002.

_____ (2006) *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*. Edisi revisi. Jakarta: Penerbit Kompas.

Suhendar, Endang dan Yohana Budi Winarni (1997). *Petani dan Konflik Agraria*, Bandung: Akatiga.

Webster, Neil, 2004. "Understanding the Evolving Diversity and Originalities in Rural Social Movements in the Age of Globalization": Civil Society and Social Movements - Paper No. 7. United Nation Research Institute for Social Development.

Wiradi, Gunawan. (1997). "Pembaruan Agraria: Masalah yang Timbul Tenggelam". In.*Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, Jakarta: LP-FEUI dan KPA. Halaman 39 – 44.

_____. (2001). *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*. Noer Fauzi (Ed) Yogyakarta: Insist Press and Pustaka Pelajar.

_____. (2002). "Tantangan Gerakan Pembaruan Agraria "Posta" TAP-MPR No. IX/2001. *Jurnal Analisis Sosial* 7(3):1-10. Bandung, Yayasan Akatiga.

Ya'kub, Ahmad (2004). "Agenda Neoliberal menyusup Melalui Kebijakan Agraria di Indonesia", *Jurnal Analisis Sosial* 9(1):47-64. Bandung, Yayasan Akatiga.

White, Benjamin (2002) "Agrarian Debates and Agrarian Research in Java, Past and Present", *Menuju Keadilan Agraria: 70 tahun Gunawan Wiradi*. Endang Suhendar, Satyawan Sunito, MT. Felix Sitorus, Arif Satria, Ivanovich Agusta, dan Arya Hadi Dharmawan (Eds). Bandung, Akatiga. Halaman 41-83.

_____ (2005) "Between Apologia and Critical Discourse: Agrarian Transitions and Scholarly Engagement in Indonesia" in *Social Science and Power in Indonensia*. Veri R. Hadiz and Daniel Dhakidae (Eds). Jakarta: Equinox and ISEAS. Halaman 107-142.

Winoto, Joyo (2007). "Reforma Agraria dan Keadilan Sosial". Orasi Ilmiah di Instititut Pertanian Bogor (IPB) 1 September 2007.

Bagi-bagi Lahan 22 Juta Hektar: Menuju Pasar Tanah, Tanam Paksa, atau Konflik Horisontal?

Torry Kuswardono (WALHI)

Dalam 2 minggu terakhir di bulan November 2006, Departemen Kehutanan dan Perkebunan, Departemen Pertanian, dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) secara bersamaan mengeluarkan pernyataan akan membagi-bagi lahan sebesar kurang lebih 22 juta hektar kepada petani dan rakyat miskin di seluruh Indonesia. Menurut kabar yang bisa dipercaya, Presiden SBY pun merestui hal ini dan akan mengeluarkan Keppres dalam waktu dekat.

Menurut jadual yang dikeluarkan oleh Departemen Kehutanan yang diperoleh dalam rapat Working Group Tenure, dan anggota-anggota Pokja PSDA pada bulan Desember 2006, presiden akan mengeluarkan keputusan berkaitan dengan program ini. Seluruh program bagi-bagi tanah ini direncanakan berakhir pada tahun 2009, persis pada saat akhir masa jabatan Presiden SBY.

Sejumlah pertanyaan muncul dalam benak aktifis-aktifis agraria dan lingkungan. Tanah di bagian mana yang hendak

dibagikan? Apa dasar hukumnya? Bagaimana prosesnya? Siapa yang bertanggung jawab dan bagaimana perangkatnya? Bagaimana dengan lahan-lahan yang saat ini masih disengketakan antara negara dan warga, antara korporasi dan warga, atau antar warga? Bagaimana dengan tanah-tanah yang berhasil direbut dan diduduki oleh rakyat?

Adapula yang mengeluarkan pertanyaan lebih kritis, kenapa tiba-tiba ada pembagian lahan 22 juta hektar dengan komposisi riil 9 juta hektar lahan yang dikuasai oleh Dephutbun, 8 juta hektar tanah yang dikuasai atau dalam wewenang oleh BPN, dan sisanya tidak jelas kewenangannya.

Pokok tulisan ini mencoba mengkritisi skenario lewat sejarah dan konsep teoritik yang barangkali melatarbelakangi dikeluarkannya kebijakan ini.

Restrukturisasi penguasaan lahan adalah titik puntir dari kebangkitan kapitalisme dimana pun termasuk di Indonesia. Gubernur Van den Bosch, dalam pidatonya di depan parlemen Kerajaan Belanda, pada intinya mengatakan pentingnya mengundang investasi swasta untuk berbisnis di Hindia Belanda. Investasi swasta diperlukan untuk menaikkan pendapatan pajak kerajaan Belanda demi membayar utang yang disebabkan oleh bangkrutnya parastatal VOC dan utang akibat perang di awal abad ke 19. Investasi di sektor perkebunan dan infrastruktur termasuk energi dan bahan tambang penting demi pundi-pundi pajak Kerajaan Belanda.

Namun, yang menjadi persoalan adalah lahan-lahan yang terhampar di seluruh kepulauan masih berada dalam kewenangan kerajaan-kerajaan dan suku-suku yang ribuan jumlahnya. Untuk memastikan agar investasi masuk,

diperlukan satu program restrukturisasi lahan yang melahirkan Agrarische Wet di pertengahan abad ke 19, yang mengubah seluruh moda pemerintahan dan penguasaan lahan di sebagian wilayah Hindia Belanda terutama Pulau Jawa.

Apa relevansinya dengan program bagi-bagi lahan rejim SBY? Kondisi Republik Indonesia di penghujung abad ke 20 memiliki kemiripan yang sama dengan Kerajaan Belanda di awal abad ke 19; krisis dan penuh utang. Secara keseluruhan pidato-pidato kepala negara dan para menteri RI dari jaman Habibie hingga SBY pun tak jauh berbeda; penting mengundang investasi langsung untuk mendorong roda perekonomian demi membayar utang.

Dalam banyak pidato pula, bahkan jauh sebelum krisis 1997, persoalan penguasaan dan kepemilikan lahan disebut-sebut sebagai salah satu penghambat masuknya investasi. Di jaman orde baru, penggunaan kekerasan boleh jadi menjadi jalan tol pembebasan lahan. Tetapi seiring dengan bertumbuhnya demokrasi yang masih amat muda, kekerasan tampaknya bukan satu-satunya cara. Apalagi, para pemberi utang dikecam oleh kelompok masyarakat sipil dan pembayar pajak di negara-negara donor jika menggunakan kekerasan dalam penyediaan lahan.

Untuk memudahkan penyediaan lahan yang dianggap lebih ekonomis, terbentuknya pasar tanah adalah jalan yang dianggap paling mudah. Maka, institusi garis depan masuknya modal asing yaitu Bank Dunia menciptakan program yang disebut sebagai Land Administration Project pada tahun 1996. Program ini juga didukung oleh AusAid yang mendanai pengembangan kapasitas pemetaan dan pengu-

kuran yang efisien bagi para petugas sertifikasi.

Program ini mendapat legitimasi kuat, setelah Hernando de Soto, mantan Presiden Peru yang juga seorang ekonom, menulis buku berjudul the Mistery of Capital. Buku ini menjelaskan pentingnya formalisasi aset lahan penduduk miskin agar dapat menjadi aset yang dapat diagunkan di bank-bank demi perbaikan nasib penduduk miskin. Buku ini pula yang saat ini menjadi pegangan Bank Dunia untuk menjalankan misinya membentuk pasar tanah di negeri-negeri pengutang.

Di Indonesia, misi pembentukan pasar tanah dilanjutkan dengan Land Administration Project II (LAP II) yang lagi-lagi bekerja sama dengan BPN untuk mensertifikasi lahan-lahan di pedesaan di Pulau Jawa, dan melakukan studi kemungkinan sertifikasi lahan-lahan komunal di luar Jawa. Program ini juga mendanai penyusunan UU Pendaftaran Tanah yang mencoba menerobos ketidakpastian pemilikan lahan.

Tetapi, pembentukan pasar tanah boleh jadi bukanlah satu-satunya obat dari mandeknya penguasaan properti di Indonesia.

Kurang lebih 4 tahun belakangan, setelah semakin langkanya bahan baku berbasis hutan dan perkebunan baik untuk kertas, furniture, dan yang paling mutakhir energi, pasar dunia mulai kelimpungan mencari kembali sumber-sumber bahan baku. Tingginya harga minyak dunia dan ketergantungan terhadap minyak mulai mengganggu perekonomian negara-negara utara terutama Eropa dan Asia Timur.

Di Indonesia, perkembangan perkebunan bukannya menyusut tetapi malah semakin menggila. Bakrie Group

salah satu kelompok bisnis terkuat negeri ini dalam strategi usaha kelompoknya menempatkan perkebunan sebagai tulang punggung bisnis strategisnya. Selain itu, Uni Eropa pun melirik Indonesia tetap sebagai sumber produksi bahan bakar nabati (biofuel) dengan asumsi luasnya lahan di kepulauan.

Ya, energi nabati menjadi primadona saat ini. Lebih gila lagi, Junta Militer di Myanmar bahkan menetapkan hukuman mati bagi warganegaranya yang menolak menanam jarak (jathropa sp), bahan baku bahan bakar nabati.

Mengundang investasi bukanlah hal gampang. Setiap investasi menginginkan modalnya mulus bekerja termasuk dalam soal-soal pembebasan lahan. Negeri pemburu rente seperti Indonesia perlu memutar otak agar sekelompok orang masih bisa mengutip dari produksi ekonomi skala besar yang masih ditunggu-tunggu.

Mengembangkan perkebunan lewat inisiatif swasta bukanlah hal mudah. Perlu keberanian dan kenekatan luar biasa untuk mampu mendorong orang mau menjual tanahnya. Hingga saat ini hanya perusahaan tambang yang lewat rekayasa teknisnya mampu mengusir orang tanpa kekerasan dan tanpa bayaran. Perusahaan tambang mampu menghancurkan tata air tanah atau meracuni air dan udara hingga orang pergi dari lahannya dengan biaya murah atau tanpa bayaran sama sekali.

Tetapi perkebunan tidak memiliki daya rusak secepat pertambangan. Lantas apa yang perlu dilakukan?

Sebetulnya sama dengan yang dilakukan oleh Administrasi Hindia Belanda sebelum kapitalisme berkembang lewat perkebunan-perkebunan swasta. Tanam paksa! Ya itu

jawabannya.

Jika tidak percaya, tiliklah kepulauan Nusa Tenggara Timur, di mana modus lain dari tanam paksa tetap berlangsung. Bisa dikatakan kepulauan yang dikatakan miskin itu tidak memiliki estat perkebunan seperti Sumatera, Sulawesi, atau Kalimantan. Yang ada adalah kebun-kebun tanaman komoditi (kopi, mente, kemiri, kayu manis, lada, pala, dsb) milik rakyat.

Seluruh bibitnya adalah hasil introduksi Hindia Belanda maupun Administrasi RI. Para petani dibujuk sedemikian rupa untuk mengganti tanaman pangannya dengan tanaman komoditi. Rakyat dipaksa sedemikian rupa agar tergantung pada pasar dan tidak punya pilihan lain untuk bertahan hidup selain menjual hasil panennya. Mengapa karena tanaman komoditi tak satupun bisa dimakan.

Apakah rakyat menjadi makmur, sayangnya tidak. Seluruh hasil panen dimonopoli oleh kartel dari kelompok-kelompok bisnis di Surabaya yang memainkan harga sedemikian rupa hingga petani tak bisa memiliki daya tawar lagi.

Investasi saat ini membutuhkan lahan dan buruh murah sebagai faktor produksinya. Membangun sebuah estat bukan menjadi pilihan karena lambatnya perbaikan aturan soal bisnis dan investasi. Memberikan lahan pada petani dan memaksa petani dan rakyat miskin menanam tanaman komoditi jelas lebih mudah. Dalam beberapa kasus, lebih mudah dan murah membeli hasil dari petani dibanding membangun sebuah estate. Tidak ada urusan perburuhan, tidak ada urusan pajak tanah, dan harga bisa dimainkan.

Bahkan bagi perusahaan tambang batu bara skala Arut-

min dan Adaro di Kalimantan Selatan atau PT Bukit Asam di Sumatera Barat pun menggunakan sistem yang serupa untuk mempertinggi keuntungan. Lepaskan lahan pada para penambang rakyat dan menengah, beli batu bara dari mereka, dan jual kepada pembeli. Tidak ada risiko perburuhan dan beban lingkungan. Yang ada hanya tambah kurang dari hasil pembelian dan penjualan.

Kondisi kemiskinan yang meninggi di Indonesia, rendahnya harga tanaman pangan, akan mendorong rakyat untuk terjebak dalam tiga skenario; pertama menjual lahan yang diberikan oleh negara, atau kedua menanam tanaman komoditi yang dibutuhkan oleh pasar dunia (Eropa dan Asia Timur) dan terjebak dalam lilitan sirkuit produksi kapital.

Skenario dua ini amat terlihat lewat program Departemen Kehutanan yang akan mendeklarasikan Hutan Tanaman Rakyat pada bulan Desember 2006 (lihat: Action Plan Penanganan HTR). Hutan Tanaman Rakyat akan mendorong ditanaminya tanaman komoditi. Studi ketersediaan dan permintaan sudah didesain untuk memastikan tanaman apa yang cocok untuk HTR.

Pada kondisi lain terutama di wilayah-wilayah yang memiliki ketegangan pemilikan antar etnik atau semi-feodal di luar Jawa, pembagian tanah yang serampangan akan memicu konflik antar warga yang bisa jadi setinggi eskalasi kekerasan di Poso dan Ambon. Kelompok yang menamakan dirinya masyarakat adat adalah kelompok yang paling rentan berhadapan dengan skenario ketiga ini.

Keputusan membagi-bagi lahan dalam jumlah besar kepada rakyat miskin barangkali adalah setetes embun di tengah padang gurun yang dinanti-nanti oleh berjuta rakyat.

Tetapi bagi kaum kapitalis, pembagian lahan adalah sebuah langkah kecil untuk langkah-langkah lanjutan demi menarik keuntungan dari keringat dan jerih payah kaum miskin.

Kita perlu berhati-hati dan kritis terhadap agenda ini. Seluruh agenda studi kita mengenai agraria, perdagangan, dan investasi langsung perlu dibaca kembali untuk menandai dan memaknai agenda pertanahan yang boleh jadi ditunggu-tunggu ini.

Agenda rakyat mengenai land reform tidak berhenti pada urusan pembagian lahan. Ancaman masih menanti bahkan ketika alat produksi sudah ditangan. Masyarakat sipil hingga saat ini belum berhasil menemukan moda produksi dan konsumsi tandingan yang mampu mencegah pasar tanah, tanam paksa, maupun eskalasi konflik.

Reforma Agraria untuk Indonesia:

Pandangan Kritis tentang Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) atau Redistribusi Tanah *ala* Pemerintahan SBY[1]

Dianto Bachriadi[2]

"Kekeliruan pembangunan yang mendasar adalah tidak ditempatkannya pembaruan agraria yang berupa penataan kembali penguasaan, penggunaan, pemanfaatan, peruntukan dan pemeliharaan sumber-sumber agraria sebagai pra-kondisi dari pembangunan... Pembaruan agraria dipercayai pula sebagai proses perombakan dan pembangunan kembali struktur sosial masyarakat, khususnya masyarakat pedesaan, sehingga tercipta dasar pertanian yang sehat, terjaminnya kepastian penguasaan atas tanah bagi rakyat sebagai sumberdaya kehidupan mereka, sistem kesejahteraan sosial dan jaminan sosial bagi rakyat pedesaan, serta penggunaan sumberdaya alam sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat." (**Deklarasi Pembaruan Agraria**, Jogjakarta 1998)

"Melaksanakan land reform berarti melaksanakan satu bagian yang mutlak dari Revolusi Indonesia." (Soekarno, **Djalannja Revolusi Kita**, 1960)

Akhirnya yang dinanti-nanti terjadi juga: Presiden SBY dalam rangka pidato awal tahun 2007 di TVRI (31/01/2007 malam) menyinggung tentang rencana pemerintah untuk menjalankan pembaruan agraria (*Reforma Agraria*) yang pada intinya adalah melakukan redistribusi Tanah Negara kepada sejumlah rumah tangga yang dikategorikan sebagai petani termiskin. Pidato ini hendak menjawab keraguan sejumlah kalangan akan niatan SBY menjalankan *reforma agraria* ketika beliau bersama dengan Jusuf Kalla (JK) menyusun visi, misi dan agenda kerja kandidat presiden pada Pemilu 2004 yang lalu[3]. Adapun agenda untuk menjalankan *reforma*

---

[1] Tulisan untuk bahan diskusi dalam Pertemuan Organisasi-organisasi Rakyat se-Jawa di Magelang, 6-7 Juni 2007. Tulisan yang sama pernah disampaikan dalam diskusi di Fakultas Hukum Universitas Bengkulu (UniB), Bengkulu, 2 Juni 2007, dan beberapa pertemuan/diskusi lainnya di Indonesia.

[2] Pada tahun 1995 ikut mendirikan, dan pernah menjadi Ketua (1998-2002) serta anggota Dewan Pakar (2002-2005), Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA). Saat ini sedang melakukan riset tentang Gerakan Sosial Pedesaan di Bengkulu dan Jawa Barat.

[3] Lihat dokumen yang berjudul *Membangun Indonesia yang aman, adil, dan sejahtera: Visi, Misi, dan Program Susilo Bambang Yudhoyono dan M. Jusuf Kalla*, 2004, khususnya halaman 55-69. Dalam dokumen ini tercantum agenda dan program ekonomi dan kesejahteraan yang mengedepankan kebijakan, di antaranya: (a) Perbaikan dan penciptaan kesempatan kerja, (b) Peningkatan kinerja dan stabilitas ekonomi makro, (c) Penghapusan kemiskinan, (d) Peningkatan akses rakyat terhadap pendidikan yang lebih berkualitas, (e) Peningkatan akses rakyat terhadap layanan kesehatan yang lebih berkualitas, (f) Penghapusan ketimpangan dalam berbagai bentuknya, (g) Perbaikan pengelolaan sumber daya alam serta pelestarian mutu lingkungan hidup, dan (h) Revitalisasi pertanian dan aktivitas pedesaan. Pada agenda ini, pelaksanaan reforma agraria disebutkan sebanyak dua kali, yakni pada agenda (a) dan (h).

agraria ini diletakan sebangun dengan berbagai program lainnya dalam kerangka revitalisasi pertanian di Indonesia. Secara teknis, program ini dikatakan akan mulai dilaksanakan pada bulan April 2007, tetapi hingga saat ini kepastian rencana peluncuran (*launching*) program ini oleh Presiden masih belum jelas, karena Peraturan Pemerintah (PP) yang akan dijadikan landasan teknis pelaksanaan program in belum rampung[4].

Pandangan-pandangan yang mencoba mendorong pemerintahan baru pasca Pemilu 2004 untuk menjalankan *Reforma Agraria* telah jauh hari dikemukakan oleh sejumlah kalangan akademisi, aktivis Ornop dan organisasi tani[5]. Salah satunya adalah yang tersusun di dalam satu dokumen yang berjudul *"Petisi Cisarua"* yang disusun oleh sejumlah akademisi, aktivis Ornop dan pimpinan organisasi tani yang telah disampaikan kepada SBY sejak yang bersangkutan masih menjadi kandidat presiden dalam Pemilu 2004 dan disampaikan kembali hanya berselang beberapa bulan setelah ia dan Jusuf Kalla terpilih sebagai Presiden dan Wakil Presiden RI – untuk untuk mengingatkan keduanya akan janji-janji politik ketika mereka berkampanye[6].

---

[4] Hingga saat ini, Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tersebut dapat dikatakan belum beredar secara terbuka di berbagai kalangan untuk memperoleh masukan-masukan dan kritik. Hal ini seperti 'biasanya'. Banyak RPP yang sedang disusun sudah beredar sebelum ditetapkan sehingga memperoleh *second opinion* dari berbagai pihak di luar pemerintah itu sendiri. Akibatnya, terkesan konsep utuh dari rencana pelaksanaan program 'reforma agraria' ini seperti disembunyikan oleh pihak pemerintah sendiri. Pada kenyataannya memang telah timbul sejumlah kontroversi dan pandangan yang pro dan kontra mengenai rencana pelaksanaan program tersebut sejak awal pemerintah mulai merumuskannya sekitar setahun yang lampau.

[5] Seruan ini menguat dan semakin utuh dengan dibentuknya Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) pada tahun 1995 yang melibatkan puluhan organisasi non pemerintah (ornop), aktivis, dan akademisi. KPA menjadi wadah bagi kerja-kerja advokasi di tingkat nasional untuk mempromosikan dan mendorong dijalankannya *reforma agraria* di Indonesia. Pada tahun 1998, KPA mengeluarkan Deklarasi Pembaruan Agraria yang kemudian menjadi dasar dari penyusunan usulan KPA untuk dikeluarkannya Ketetapan MPR RI No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam. Mengenai sejarah singkat terbentuknya KPA serta kerja-kerja advokasinya, lihat misalnya: Bachriadi, Dianto dan Noer Fauzi (2001), *Dari Aksi-aksi Protes menuju Pembaruan Agraria di Indonesia Masa Kini*, makalah yang disampaikan dalam Lokakarya "Reconstructing the Historical Tradition of 21th Century Indonesian Labour", CLARA-CAPTRANS-LIPI, Bali 4-6 Desember 2001; dan Bachriadi, Dianto (2001), "Melihat Selayang ke Dalam: Latar Belakang Munculnya Usulan Ketetapan MPR tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam yang Berkelanjutan", pengantar editor dalam *Meneguhkan Komitmen, Mendorong Perubahan*, Dianto Bachriadi (ed.), hal. v-xxxiv (Bandung: KPA-Pokja PSDA-KSPA).

[6] Lihat: Poniman, Anton, *et.al.* (2005), *Petisi Cisarua: Rekomendasi untuk Presiden Republik Indonesia Periode 2004-2009, "Reforma Agraria dalam Rangka Pelaksanaan Visi, Misi dan Program Pemerintah Baru"* (Bandung: Pergerakan).

Reforma Agaria sebagai Dasar bagi Pembangunan Nasional Indonesia Baru

Dalam dokumen *"Petisi Cisarua"* sejumlah pakar dan aktivis pembaruan agraria telah mengingatkan bahwa jika hendak menjalankan *reforma agraria* di Indonesia jangan lah "setengah-setengah", tetapi jadikan *reforma agraria* sebagai dasar bagi pembangunan ekonomi (nasional) bagi Indonesia baru[7]. Sesungguhnya *reforma agraria* yang berhasil – dalam pengalaman banyak negara seperti di Jepang, Taiwan, Cina, Korea Selatan, Mesir, dan sebagainya – adalah yang menempatkannya sebagai dasar bagi pembangunan ekonomi secara nasional yang kemudian menjadikannya basis penting bagi pertumbuhan industri nasional yang kuat.

Dalam hal ini *Reforma Agraria* dapat diartikan sebagai suatu upaya sistematik, terencana, dan dilakukan secara relatif cepat, dalam jangka waktu tertentu dan terbatas, untuk menciptakan kesejahteraan dan keadilan sosial serta menjadi pembuka jalan bagi pembentukan masyarakat 'baru' yang demokratis dan berkeadilan; yang dimulai dengan langkah menata ulang penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam lainnya, kemudian disusul dengan sejumlah program pendukung lain untuk meningkatkan produktivitas petani khususnya dan perekonomian rakyat pada umumnya[8]. *Reforma agraria* jika

---

[7] Poniman, *et.al.* (2005), *Petisi Cisarua* (Bandung: Pergerakan). Lihat juga: Bachriadi, Dianto (1999), *Pembaruan Agraria (*Agrarian Reform*): Urgensi dan Hambatannya dalam Pemerintahan Baru di Indonesia Pasca Pemilu 1999*, makalah untuk Seminar "Mendesakan Agenda Pembaruan Agraria dalam Sidang Umum (SU) MPR 1999" yang diselenggarakan oleh KPA, ELSAM, dan Lab. Sosiologi-Antropologi IPB di Jakarta, 22 September 1999; dan Wiradi, Gunawan (2000), *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir* (Yogyakarta: Insist Press-KPA-Pustaka Pelajar). Dalam hal ini patut juga disampaikan adanya sejumlah keraguan dari para pakar bahwa sesungguhnya momentum bagi palaksanaan *reforma agraria* yang sejati sesungguhnya belum lagi terbentuk, meskipun SBY-JK selaku kandidat calon presiden dan wakil presiden telah mencanangkannya sebagai bagian dari Visi dan Misi yang mereka ajukan ke KPU dan publik untuk menjalankan program ini jika mereka terpilih sebagai pimpinan nasional yang baru pasca Pemilu 2004. Gunawan Wiradi, salah seorang pakar agraria di Indonesia dan mantan anggota Dewan Pakar Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), dalam berbagai kesempatan sering mengatakan bahwa momentum yang paling pas bagi pelaksanaan *reforma agraria* yang sejati sesungguhnya telah terlewat dan tidak berhasil dimanfaatkan dengan baik oleh para pemimpin negeri ini ketika pemerintahan Orde Lama mengesahkan UUPA 1960 dan mulai menjalankan program *landreform* setahun kemudian. Dalam pandangannya, pada saat itu sejumlah prasyarat bagi dilaksanakan *reforma agraria* yang sejati di Indonesia relatif tersedia, tetapi tidak pada saat ini. Mengenai sejumlah prasyarat ini lihat: King, Russel (1977), *Land Reform: A World Survey* (Boulder: Westview Press); dan Wiradi (2000), *Reforma Agraria*.

[8] Lihat: Tuma, Elias H. (1965), *Twenty-Six Centuries of Agrarian Reform, a Comparative Analysis* (Berkeley: University of California Press); Senior, Clarence (1958), *Land Reform and Democracy* (Westport: Greenwood Press); Dorner, Peter (1972), *Land Reform and Economic Development* (Baltimore: Penguin Books); Lin, Sein (ed.) (1974), *Readings in Land Reform* (Taipe: Good Friends Press); Lehmann, David (ed.) (1974), *Agrarian Reform and Agrarian Reformism* (London: York: Holmes and Meier Pub.); Rodriguez, Joel (1978), *Genuine Agrarian Reform* (Quezon City: URM-NCCP); FAO (1981), *Peasant Charter* (Rome: UN-FAO); Herring, Ronald J. (1983), *Land to the Tiller: The Political Economy of Agrarian Reform in South Asia*. (New Haven:

dijalankan dengan benar dan baik, akan menjadi landasan bagi pembangunan – termasuk pengembangan industrialisasi – nasional yang kokoh.

Inti dari *reforma agraria* adalah *landreform* dalam pengertian redistribusi pemilikan dan penguasaan tanah. Meskipun demikian *landreform* tidak akan berhasil jika tidak didukung oleh program-program penunjang seperti pengairan, perkreditan, penyuluhan, pendidikan, pemasaran, dan sebagainya[9]. Tuma (1965) menyimpulkan bahwa "*landreform*" dalam pengertian luas akhirnya dapat disamakan dengan "*agrarian reform*" (*reforma agraria*), yakni suatu upaya untuk mengubah struktur agraria demi terciptanya tujuan sebagaimana disebutkan di atas. Jadi *reforma agraria* dapat diartikan sebagai *landreform* plus[10].

Penataan ulang struktur penguasaan tanah (*landreform*), bukan saja akan memberikan kesempatan kepada sebagian besar penduduk yang masih menggantungkan hidupnya pada kegiatan pertanian untuk meningkatkan taraf kehidupannya. Lebih dari itu, *landreform* bukan hanya akan suatu dasar yang kokoh dan stabil bagi pembangunan ekonomi dan sosial, tetapi juga menjadi dasar bagi pengembangan kehidupan masyarakat yang demokratis. Program ini akan membuka kesempatan untuk terjadinya proses pembentukan modal (*capital formation*) di pedesaan yang akan menjadi dasar bagi proses industrialisasi yang kokoh. Selain itu, ia juga akan memberikan sejumput kekuasaan pada kelompok-kelompok petani miskin di pedesaan di dalam ikatan-ikatan sosial pada masyarakatnya. Memberikan tanah kepada para petani miskin yang selama ini terpinggirkan, seperti dikatakan

---

Yale University Press); Prosterman, Roy L. dan Jeffrey M. Riedinger (1987), *Land Reform and Democratic Development* (Baltimore: John Hopkins Univ. Press); Putzel, James (1992), *The Captive Land: the Politics of Agrarian Reform in the Philippines* (London: CIIR); Sobhan, Rehman (1993), *Agrarian Reform and Social Transformation: Preconditions for Development* (London: Zed Books); Setiawan, Bonnie (1997), "Konsep Pembaruan Agraria: Sebuah Tinjauan Umum", dalam *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, Dianto Bachriadi, Erpan Faryadi, dan Bonnie Setiawan (ed.), hal. 3–38 (Jakarta: Penerbit Fakultas Ekonomi Univ. Indonesia); Wiradi (2000), *Reforma Agraria*; Borras Jr., Saturnino M. (2004), *Rethinking Redistributive Land Reform: Struggles for Land and Power in the Philippines*, Phd Thesis at the Institute for Social Science, The Hague, The Netherlands; dan Eric, Eckholm (*tt*), "Orang-orang yang Tergeser: *Land Reform* dan Pembangunan yang Mantap", dalam *Seri Wawasan,* hal. 28-62.

[9] Lihat, misalnya, dokumen Kelompok Studi Pembaruan Agraria (2001), *Ketetapan MPR RI tentang Pembaruan Agraria sebagai Komitmen Negara Menggerakan Perubahan menuju Indonesia yang Lebih Baik*, masukan Pemikiran dari Kelompok Studi Pembaruan Agraria Disampaikan kepada Badan Pekerja II MPR-RI pada 21 Mei 2001.

[10] Istilah *reforma agraria* dan *landreform* itu sendiri sering dipergunakan secara bertukaran untuk makna (dalam pengertian) yang sama. Lihat Wiradi, Gunawan (1984), "Pola Penguasaan Tanah dan Reforma Agraria", dalam *Dua Abad Penguasaan Tanah di Indonesia: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa,* Sediono MP Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (ed.), hal. 286-382 (Jakarta: Gramedia), khususnya hal. 312-313.

oleh Prosterman, Temple dan Hanstad, adalah "satu-satunya cara yang efektif untuk menggeser ketidakseimbangan di dalam struktur kekuasaan yang kemudian dapat menjadi dasar bagi pengembangan institusi-institusi sosial dan politik yang lebih partisipatoris, baik di tingkat lokal dan nasional, sekaligus memperkuat demokrasi"[11]. Tetapi tidak boleh diabaikan, dalam *landreform* selain ada proses redistribusi tanah bagi petani-petani miskin, tak bertanah atau yang hanya menguasai lahan sedikit, harus terkandung muatan aksi-aksi untuk mencegah dan mengurangi konsentrasi penguasaan tanah.

Dalam pengamatannya terhadap pelaksanaan *landreform* di beberapa negara Amerika Latin, Lindquist (1979) menyimpulkan bahwa suatu *landreform* harus[12]:

(1) Bermakna sebagai suatu transfer kekuasaan;
(2) Pengembalian tanah-tanah (*property*) rakyat yang dirampas;
(3) Pembagian tanah secara merata (hal ini dapat menimbulkan konflik dengan poin no. 2);
(4) Mengarah kepada pengelolaan tanah yang lebih baik (hal ini dapat konflik dengan poin no. 2 dan 3);
(5) Meningkatkan standar kehidupan dari petani-petani yang menerima manfaat dari reform;
(6) Meningkatkan produksi pertanian;
(7) Menciptakan lapangan kerja;
(8) Mempercepat pembentukan modal (*capital formation*), investasi dan teknologi (inovasi di bidang pertanian);
(9) Menciptakan dukungan politik untuk partai atai kelompok-kelompok politik yang pro reform;
(10) Memungkinkan untuk dilakukan/diterapkan dalam kondisi yang ada di tengah masyarakat, khususnya dalam hal kapasitas personal/orang-orang yang ada/tersedia; dan
(11) Menjungkirbalikan (mengubah) masyarakat kapitalis.

---

[11] Prosterman, Roy L., Mary N. Temple dan Timothy M. Hanstad (1990), "Introduction", dalam *Agrarian Reform and Grassroots Development: Ten Case Studies,* Roy L. Prosterman, Mary N. Temple dan Timothy M. Hanstad (ed.) (Boulder: Lynne Rienner Publisher, Inc.), hal. 2.

[12] Lindquist, Sven (1979), *Land and Power in South America* (Harmondsworth: Penguin Books).

Jadi, *reforma agraria* selain merupakan bagian dari program pembangunan ekonomi, juga bermakna sebagai "suatu program politik untuk merubah struktur kekuasaan dalam lapangan agraria (penguasaan dan penggunaan sumber-sumber agraria)"[13]. Di dalamnya, redistribusi tanah dan sumber-sumber agraria lainnya yang telah dikuasai dalam skala besar atau melebihi batas maksimum yang ditentukan, dan pengembalian tanah-tanah dan sumber-sumber agraria lainnya yang diambil dari penguasaan rakyat sebelumnya, menjadi satu program penting dalam rangka merombak struktur penguasaan tanah atau sumber-sumber agraria tersebut.

Dalam konteks peningkatan produktivitas dan peningkatan kesejahteraan rakyat, dapat dikatakan hampir semua negara industri maju telah melakukan *reforma agraria* sebelum melaksanakan industrialisasinya. Pengalaman pelaksanaan *reforma agraria* di sejumlah negara Asia (seperti: Taiwan, Jepang, Korea Selatan, dan Cina), Afrika dan Amerika Latin, seperti yang diungkapkan oleh Lin (1974) menunjukkan setidaknya ada 10 (sepuluh) aspek utama yang perlu diurus kelengkapannya oleh penyelenggara negara bila *reforma agraria* mau berhasil, yakni: (1) Mandat Konstitusional, (2) Hukum Agraria dan Penegakkannya, (3) Organisasi Pelaksana, (4) Sistem Administrasi Agraria, (5) Pengadilan, (6) Desain Rencana dan Evaluasi, (7) Pendidikan dan Latihan, (8) Pembiayaan, (9) Pemerintahan Lokal, dan (10) Partisipasi Organisasi Petani[14].

Reforma agraria akan menghasilkan revitalisasi sektor pertanian dan pedesaan yang kokoh. *Reforma agraria* yang berhasil ditandai oleh kepastian penguasaan tanah yang menjamin penghidupan dan kesempatan kerja bagi petani, tata-guna tanah yang mampu memperbaiki pengelolaan sumberdaya alam dan pelestarian mutu lingkungan hidup, kedaulatan pangan, kemampuan produktivitas yang mampu membuat keluarga petani mampu melakukan re-investasi dan memiliki daya beli yang tinggi. Kalau hal ini terjadi, sektor pertanian kita akan menjadi sandaran hidup mayoritas rakyat dan juga sekaligus penyokong industrialisasi nasional. Dengan demikian *reforma agraria* akan mewujudkan keadilan, kesejahteraan dan keamanannan.

Dengan kata lain tujuan pokok dari *reforma agraria* (yang sejati) adalah penciptaan keadilan sosial yang ditandai dengan adanya keadilan agraria (*agrarian*

---

[13] Bachriadi (1999), *Pembaruan Agraria (*Agrarian Reform*)*, hal. 27.

[14] Lin (ed.) (1974), *Readings in Land Reform*.

justice), peningkatan produktivitas dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Keadilan agraria itu sendiri dapat dimaknai sebagai suatu kondisi dimana struktur penguasaan tanah secara relatif tidak memperlihatkan ketimpangan, yang memberikan peluang bagi terciptanya penyebaran dan penguatan aktivitas perekonomian rakyat yang berbasis di pedesaan, dan kemudian menjadi basis bagi partisipasi aktif (dan produktif) bagi sebagian besar penduduk yang nyatanya bergantung pada aktivitas pertanian untuk terlibat dalam kegiatan pembangunan nasional baik secara sosial, ekonomi, maupun politik. Itu sebabnya pula, sejak lama banyak ahli meyakini bahwa *reforma agraria* yang sejati akan memberikan kontribusi penting bagi proses demokratisasi pedesaan yang dalam konteks Indonesia adalah salah satu pangkalan penting bagi kehidupan sosial sebagai besar penduduknya[15].

Sementara itu, konflik agraria yang merebak selama ini adalah tanda lain dari perlu dilaksanakannya *reforma agraria*, karena konflik agraria itu sendiri merefleksikan pudarnya keadilan agraria di dalam suatu masyarakat (:negara). *Reforma agraria* dimaksudkan untuk menjawab ketimpangan dan konflik yang timbul. Konflik agraria selain merupakan akibat tidak dilaksanakannya *reforma agraria*, juga dapat terjadi dalam proses *reforma agraria* apabila persiapannya tidak matang[16]. Karena itu, untuk mencegah terjadinya konflik yang biasanya menyertai pelaksanaan *reforma agraria*, maka *reforma agraria* perlu dipersiapkan dengan matang dengan memenuhi berbagai prasyarat yang diperlukan. Peran negara (dalam hal ini: pemerintah) sangat penting, bahkan tidak tergantikan dalam pelaksanaan *reforma agraria*, termasuk menyediakan prasyarat-prasyaratnya. Prasyarat pelaksanaan *reforma agraria* yang dimaksud meliputi: (1) kemauan politik, (2) data keagrariaan yang lengkap dan akurat, (3) adanya organisasi tani

---

[15] Lihat misalnya: Senior (1958), *Land Reform and Democracy* (Westport: Greenwood Press); Prosterman dan Riedinger (1987), *Land Reform and Democratic Development* (Baltimore: John Hopkins Univ. Press); Prosterman, Roy L., Mary N. Temple dan Timothy M. Hanstad (ed.) (1990), *Agrarian Reform and Grassroots Development: Ten Case Studies* (Boulder: Lynne Rienner Publisher, Inc.).

[16] Lihat, misalnya: Lindquist (1979), *Land and Power in South America* (Harmondsworth: Penguin Books); Christodolou, Demetrios (1990), *The Unpromised Land: Agrarian Reform and Conflict Worldwide* (London: Zed Books); dan Wiradi, Gunawan (2002), *Pembaruan Agraria Anak Kandung Konflik Agraria, Konflik Agraria Anak Kandung "Pembaruan" Agraria*, makalah yang disampaikan dalam Seminar Nasional Pembaruan Agraria, Yogyakarta 16 Juli 2002, STPN dan BPN.

yang kuat, (4) elit politik dan elit bisnis yang harus terpisah, dan (5) dukungan dari angkatan bersenjata[17].

Berdasarkan sejumlah pandangan di atas, seperti ditegaskan oleh para pakar dan aktivis penyusun "Petisi Cisarua", siapa pun yang memerintah Indonesia khususnya pemerintahan baru pasca Pemilu 2004, hendak lah tidak sekedar menempatkan *reforma agraria* sebagai program penyerta atau *complementary program* bagi revitalisasi pertanian. Apalagi sejatinya gagasan tentang revitalisasi pertanian itu masih disandarkan pada cara-cara lama, yakni mengandalkan kekuatan modal besar yang diundang dari luar pedesaan untuk mengeksploitasi potensi lokal. Jika *reforma agraria* hanya ditempatkan sebagai *complementary program*, apalagi lebih diorientasikan untuk memberikan kepastian hukum (secara formal) bagi penguasaan tanah oleh petani semata untuk kemudian dilibatkan dalam program-program pengembangan ekonomi yang eksploitatif yang dikendalikan oleh korporat-korporat bisnis. Jika demikian, maka itu lah yang disebut dengan *reforma agraria* "pura-pura" yang kemudian akan lebih mencuatkan kepentingan-kepentingan ekonomi dan politik yang berbeda ketimbang untuk mencapai tujuan-tujuan pokoknya yang berujung pada penciptaan keadilan agraria (*agrarian justice*).

Hal-hal yang Patut Diwaspadai dari Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) atau Program "Reformasi Agraria" *ala* SBY

Perlu diperhatikan bahwa rencana SBY untuk menjalankan "reforma agraria" – yang dalam pidatonya disebutkan secara salah sebagai *reformasi agraria* – lebih ditumpukan kepada dua hal, yakni: (1) redistribusi lahan secara terbatas, dan (2) sertifikasi tanah[18]. Dalam pidatonya tersebut, Presiden SBY tidak menyebutkan berapa banyak Tanah Negara yang akan diredistribusi, dimana lokasinya, berapa banyak rumah tangga petani (yang disebutnya sebagai "termiskin") yang akan menjadi penerima manfaat langsung, dan siapa saja serta dengan cara bagaimana para "petani termiskin" ini diidentifikasi. Dalam pidatonya hanya disebutkan, "langkah itu dilakukan dengan mengalokasikan tanah bagi rakyat termiskin yang

[17] King (1977), *Land Reform*. Lihat juga Wiradi (2000), *Reforma Agraria*.

[18] Naskah *Pidato Presiden Republik Indonesia DR. H. Susilo Bambang Yudhoyono Pada Awal Tahun 2007, Jakarta 31 Januari 2007*, hal. 10.

berasal dari hutan konversi, dan tanah lain yang menurut hukum pertanahan kita boleh diperuntukkan bagi kepentingan rakyat"[19].

Dari pemberitaan media massa terakhir[20], diketahui oleh publik bahwa Tanah Negara yang hendak diredistribusi adalah sekitar 9,25 juta hektar yang terdiri dari 1,1 juta hektar merupakan tanah-tanah yang menurut UU sudah bisa diperuntukan bagi *landreform*[21], dan 8,15 merupakan tanah-tanah yang berstatus kawasan hutan produkti konversi[22]. Sementara itu menurut Kepala BPN, Joyo Winoto, pihak pemerintah yang dalam hal ini adalah BPN dan Departemen Kehutanan masih akan melakukan indentifikasi dan penghitungan kembali terhadap sejumlah lahan yang mungkin dapat diredistribusikan melalui program ini[23]. Sebelumnya, sejak akhir tahun 2006 hingga pertengahan bulan Mei ini, pemberitaan di media massa yang mengutip pernyataan sejumlah pejabat negara terkait, khususnya kepala BPN, lebih sering mengutip bahwa ada 8,15 juta hektar eks kawasan hutan produksi konversi dan tanah-tanah negara lainnya yang jumlahnya tidak diketahui[24].

---

[19] Naskah *Pidato Presiden Republik Indonesia DR. H. Susilo Bambang Yudhoyono Pada Awal Tahun 2007, Jakarta 31 Januari 2007*, hal. 10.

[20] Lihat, misalnya: "9,25 juta hektar Tanah Gratis untuk Rakyat Miskin", *Media Indonesia Online*, 22 Mei 2007 [www.media-indonesia.com]; "Rakyat Miskin bisa Punya Tanah", *Pikiran Rakyat*, 23 Mei 2007; "Rakyat Miskin akan Dapat Lahan", *Republika*, 23 Mei 2007.

[21] Bandingkan juga pernyataan Kepala BPN ini, dengan pernyataan mantan Wakil Kepala BPN periode sebelumnya, Prof DR. Maria Soemardjono, SH, MPA yang memperkirakan bahwa secara akumulatif jumlah Tanah Negara yang dapat diredistribusi ada sekitar 1.397.167 hektar, dimana hingga tahun 1998 telah diredistribusi sekitar 56,4% atau sekitar 787.931 hektar. Lihat: Bachriadi, Dianto (2000), "Land for the landless: Why are the democrats in Jakarta not interested in land reform?", dalam *Inside Indonesia* No. 64, October-December 2000.

[22] Tanah-tanah yang berstatus sebagai "kawasan hutan produksi" merupakan bagian dari kawasan yang disebut dengan Hutan Negara yang berada dalam yurisdiksi UU Pokok Kehutanan dan memerlukan proses pelepasan kawasan hutan oleh Departemen Kehutanan terlebih dahulu sebelum dapat dipergunakan untuk kegiatan-kegiatan yang tidak berkaitan dengan pengelolaan hutan.

[23] Lihat, "9,25 juta hektar Tanah Gratis untuk Rakyat Miskin", *Media Indonesia Online*, 22 Mei 2007 [www.media-indonesia.com].

[24] Lihat, misalnya: "Tanah Gratis untuk Petani Dibagikan 2007", *Tempo Interaktif*, 04 Oktober 2006, [www.tempo-interaktif.com]; "Pemerintah Siapkan Pembagian Lahan Petani", *Koran Tempo* 13 November 2006; "Redistribusi Lahan bukan Hanya untuk Petani", *KOMPAS* 6 Januari 2007; dan "Lahan 24 juta hektar Tidak Teridentifikasi", *KOMPAS* 16 Januari 2007. Sementara itu, *Tempo Interaktif*, 28 September 2006 (19:54 WIB), "Pemerintah Bagikan 9 Juta Hektar Tanah" [www.tempo-interaktif.com], memberitakan bahwa pemerintah akan meredistribusi 9 juta hektar Tanah Negara yang akan diberikan kepada petani sebanyak 60% dan sisanya (40%) disediakan kepada investor, baik investor domestik dan asing, untuk pengembangan perkebunan besar yang diberi HGU selama 100 tahun (khusus untuk investor asing disesuaikan dengan UU Penanaman Modal Asing yang baru). Dalam *Tempo Interaktif*, 04 Oktober 2006, "Tanah Gratis untuk Petani Dibagikan 2007" [www.tempo-interaktif.com], Menteri Pertanian menyebutkan selain 9 juta ha tanah negara yang berupa hutan tanaman rakyat, masih ada 8,12 juta hektar tanah lain dan 2 juta hektar tanah perusahaan umum Perhutani di Jawa yang 1,15 juta hektar diantaranya sudah dapat dipergunakan untuk kepentingan program ini. Namun menurut BPN, tanah seluas 8,12 juta hektar tersebut masih berupa alokasi indikatif. Artinya

Kesimpang-siuran mengenai angka ini, yang tentu saja nantinya berdampak pada soal penentuan lokasi implementasi program, bisa jadi bertambah runyam jika dihubungkan dengan pernyataan Presiden SBY dalam pidato akhir tahunnya. Beliau mengatakan "... mengingat selama kurun waktu 43 tahun (sejak 1961 hingga 2004), tanah negara yang diberikan kepada rakyat baru berjumlah 1,15 juta hektar"[25]. Apakah angka yang disebutkan oleh Presiden SBY ini (: 1,15 juta hektar) sama dengan angka yang disebut-sebut sebagai "1,1 juta hektar merupakan tanah-tanah yang menurut UU sudah bisa diperuntukan bagi *landreform*" oleh media massa di atas? Jika benar angka yang dimaksud adalah sama, maka ada dua kemungkinan yang bisa terjadi di sini. Kemungkinan pertama adalah, pemerintah melalui Kepala BPN telah mengklaim tanah-tanah yang telah diredistribusi selama ini sebagai bagian atau hasil dari program "reformasi agraria ala SBY". Kedua, pihak media massa telah salah menyitir atau mengintepretasi pernyataan dari Kepala BPN sehubungan dengan angka 1,1 juta hektar tersebut.

Kenyataan-kenyataan yang terurai ini menyiratkan bahwa sesungguhnya pemerintah tidak memiliki suatu jaringan data dan informasi yang baik, apalagi akurat, yang bisa dijadikan pegangan tepat untuk menjalankan program *landreform*. Selain itu, pada kenyataannya hingga saat ini belum diketahui benar siapa yang akan menjadi subyek (penerima manfaat langsung pembagian tanah), dengan cara bagaimana redistribusi tanah ini akan dilakukan dan apa bentuk hak yang akan timbul atas tanah-tanah tersebut. Ditambah dengan ketidakjelasan – untuk tidak mengatakannya dengan 'absen' alias 'tidak ada' – beberapa hal yang sangat prinsip di dalam suatu program *landreform* ataupun *reforma agraria* di dalam konsepsi "reformasi agraria ala SBY" ini, seperti: pembatasan penguasaan tanah, penyelesaiakan konflik, dan penyediaan sarana-sarana produksi serta proteksi terhadap kegiatan produktif di atas lahan-lahan yang diredistribusi. Maka patut dipertanyakan apakah SBY memang menganggap dan meyakini *reforma agraria* sebagai suatu agenda yang penting untuk dijalankan sebagai landasan baru bagi penataan struktur penguasaan dan pemilikan tanah di Indonesia atau gagasan ini

---

tanah tersebut belum berstatus Tanah Negara yang bisa dibagikan. Mengenai tanah-tanah obyek program "reformasi agraria *ala* SBY" yang tidak hanya ditujukan untuk kalangan petani, lihat juga "Redistribusi Lahan bukan Hanya untuk Petani", *KOMPAS* 6 Januari 2007.

[25] Naskah *Pidato Presiden Republik Indonesia DR. H. Susilo Bambang Yudhoyono Pada Awal Tahun 2007, Jakarta 31 Januari 2007*, hal. 10.

sesungguhnya lebih sebagai suatu program politik untuk merebut simpati dan dukungan politik khususnya dari kaum tani bagi kepentingan-kepentingan yang sama sekali tidak memiliki kaitan dengan upaya menciptakan keadilan agraria.

Sudah menjadi keyakinan teoritik sejumlah ahli agraria bahwa tidak seluruh pelaksanaan redistribusi tanah dapat disebut sebagai *landreform* atau lebih luas lagi sebagai *reforma agraria*. Karena pada dasarnya, *reforma agraria* harus bermakna penataan ulang struktur penguasaan tanah yang di dalamnya dapat terliput – dan biasanya menjadi program intinya – suatu aktivitas redistribusi tanah dan pembatasan (: pencegahan) konsentrasi penguasaan tanah. Bahkan dapat pula di dalamnya terkandung aksi-aksi untuk menata ulang sistem bagi hasil dalam kegiatan pertanian[26].

Aktivitas redistribusi tanah tersebut selanjutnya harus disertai dengan sejumlah program ikutan yang tidak bisa tidak harus disediakan secara programatik pula, yakni penyediaan segala kemudahan bagi petani penerima tanah untuk memulai mengembangkan potensi produktivitasnya di atas tanah yang mereka terima. Peran negara (dalam hal ini pemerintah) tidak hanya menyiapkan sarana untuk kemudahan berproduksi dan kemudian memasarkan hasil-hasil produksi kelompok-kelompok petani penerima tanah tersebut, tetapi juga ada perannya untuk memberikan perlindungan ketika petani-petani penerima tanah masih harus memperkuat unit-unit ekonomi produksinya.

Di sini masih menjadi pertanyaan, apakah program redistribusi tanah yang baru saja dicanangkan oleh SBY juga akan menjadikan negara (: pemerintah) menjadi penyedia (kemudahan) berbagai sarana produksi dan kemudian melindungi mereka dari berbagai ancaman nyata atau potensial atas keberlangsungan kegiatan produktifnya? Tampaknya dua hal ini masih perlu diragukan mengingat berbagai kebijakan ekonomi dan kebijakan-kebijakan sosial lainnya dalam beberapa tahun terakhir justru menegaskan hilangnya peran negara (: pemerintah) sebagai pelindung bagi penguatan aktivitas perekonomian rakyat yang berbasis di pedesaan, selain sebagai penyedia berbagai kemudahan bagi masyarakat untuk menegakan hak-hak dasarnya untuk dapat hidup layak sebagai warga negara. Ingat saja

---

[26] Mengenai hal ini lihat: Cohen, Suleiman. I. (1978), *Agrarian Structures and Agrarian Reform* (Leiden: Martinus Nijhoff); dan Parlindungan. A. P. (1991), *Undang-undang Bagi Hasil di Indonesia: Suatu Studi Komparatif* (Bandung: Mandar Maju).

kebijakan-kebijakan SBY-JK yang menaikan harga BBM, melanjutkan dan mempertegas kebijakan pengurangan subsidi untuk sarana produksi pertanian, kebijakan bagi kemudahan masuknya hasil-hasil pertanian dari luar begeri untuk menyaingi produk lokal, membiarkan pelayanan kesehatan dan pendidikan dikendalikan oleh hukum pasar dan korporat bisnis, dan lain sebagainya lagi yang semuanya sudah memerosotkan kemampuan petani untuk berproduksi – apalagi menjadi kuat! – dan memerosotkan kualitas kehidupan rakyat pada umumnya. Jeratan komitmen pemerintah Indonesia terhadap kebijakan-kebijakan ekonomi global saat ini, seperti perjanjian-perjanjian untuk memfasilitasi investasi dan pasar bebas, adalah hal pertama dan pokok yang harus diterabas jika memang hendak menjalankan *reforma agraria* yang sejati di Indonesia.

Hal lain yang sangat penting disorot dari rencana program redistribusi tanah *ala* SBY adalah absennya komitmen pemerintah untuk membatasi penguasaan tanah secara berlebihan. Padahal, *reforma agraria* yang sejati dalam kerangka mewujudkan keadilan agraria bukan hanya mengandung program redistribusi tanah, tetapi secara bersamaan harus disertai dengan mengurangi dan mencegah terjadinya konsentrasi penguasaan tanah. Artinya, jika ditemukan praktek-praktek penguasaan tanah berlebih, termasuk yang menguasainya dengan cara guntai (*absentee*)[27], maka pemerintah dalam kerangka *reforma agraria* harus melakukan upaya-upaya pencabutan hak atas tanah-tanah yang dikuasai melebihi batas-batas yang ditentukan untuk kemudian diredistribusi kepada pihak-pihak yang secara hukum telah ditetapkan sebagai penerima manfaat redistribusi. Mengenai hal ini sejumlah peraturan hukum yang masih berlaku hingga saat ini sangat jelas mengatakan hal tersebut, seperti: (1) UUPA 1960 pasal 7[28] dan pasal 17[29]; UU No.56/Prp/1960

[27] Pengertian *absenteeism* dalam bidang pertanahan adalah adanya tanah yang dimiliki atau dikuasai yang letaknya berjauhan atau tidak sama dengan letak tempat tinggal si pemilik/penguasa, sehingga yang bersangkutan tidak dapat atau tidak mengusahakan sendiri tanah tersebut secara aktif.

[28] Dalam pasal 7 dinyatakan: "untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan".

[29] Pasal yang terdiri dari 4 ayat ini menyatakan: (1) Dengan mengingat ketentuan dalam pasal 7 maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam pasal 2 ayat 3 diatur luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum; (2) Penetapan batas maksimim termaksud dalam ayat 1 pasal ini dilakukan dengan peraturan perundangan di dalam waktu yang singkat; (3) Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termaksud dalam ayat 2 pasal ini diambil oleh Pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan dalam Peraturan Pemerintah; (4) Tercapainya batas minimum termaksud dalam ayat 1 pasal ini, yang akan ditetapkan dengan peraturan perundangan, dilaksanakan secara berangsur-angsur.

tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian[30]; dan PP No. 6/1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan pada Hutan Produksi, serta Permeneg Agraria/Kepala BPN No. 2/1999 tentang Izin Lokasi[31]. Sedangkan ketentuan tentang larangan tanah guntai (*absenteeism*) diatur dalam pasal 10[32]. Selebihnya, pemerintah (: negara) kemudian harus melindungi para penerima manfaat (: penerima tanah dan bagi hasil yang relatif setara) ini dari aksi-aksi perlawanan yang biasanya digerakan oleh pihak-pihak yang merasa "dirugikan" oleh kebijakan afirmatif tersebut[33].

Dalam pidato politiknya beberapa bulan yang lampau, SBY sama sekali tidak menyinggung dan menegaskan kembali pentingnya pencegahan dan pelarangan penguasaan tanah secara berlebihan baik oleh perseorang maupun oleh korporasi ini sebagai bagian pokok dari kerangka "reformasi agraria" yang hendak dijalankannya[34]. Bahkan sebaliknya, dari beberapa pemberitaan media massa[35] dan

---

[30] Penetapan batas maksimum penguasaan tanah dibuat berdasarkan kondisi tanah, wilayah dan keadaan geografi setempat serta komposisi demografi. [30] Menurut UU No. 56/Prp/1960, penetapan luas tanah maksimal yang dapat dikuasai dibedakan menurut: (a) daerah yang padat dan tidak padat; (b) tanah sawah (*arable land*) dan tanah kering (*non arable land*); (c) besaran keluarga yang terdiri dari 7 (tujuh) orang dan keluarga yang terdiri dari lebih tujuh orang; dan kebijakan bagi anggota ABRI/Pegawai Negeri yang sedang bertugas di luar daerah yang berhak hanya 2/5 dari yang dimungkinkan untuk penduduk biasa. Lihat: "UU No.56 PRP Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian"; "Penjelasan UU No.56 PRP Tahun 1960"; dan "Keputusan Menteri Agraria No.SK 978/Ka/1960 tentang Penegasan Luas Maksimum Tanah Pertanian", dalam Harsono, Boedi (1996), *Hukum Agraria Indonesia: Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*, edisi revisi (Jakarta: Penerbit Djambatan), hal. 771-777, 778-788, dan 789-796.

[31] Kedua peraturan ini muncul setelah adanya sejumlah desakan untuk menguangi dan mengerem ekspansi usaha perusahaan-persuhaan pemegang HPH serta ekspansi areal perkebunan sawit, maupun pengembangan kawasan-kawasan wisata dan perumahan-perumahan terpadu yang dalam 15 tahun terakhir menunjukan kecenderungan ekspansionis yang luar biasa. Walaupun kedua peraturan ini tidak diberlakukan surut, dan terlepas dari lemahnya aspek penerapan dan pengawasannya, keduanya sebagai peraturan yang membatasi konsentrasi penguasaan tanah oleh satu perusahaan atau satu perusahaan induk (*holding company*) peraturan ini cukup progresif.

[32] Pasal ini menyatakan: (1) Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada asasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan; (2) Pelaksanaan daripada ketentuan dalam ayat 1 ini akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundangan; (3) Pengecualian terhadap asas tersebut pada ayat 1 pasal ini diatur dalam peraturan perundangan.

[33] Mengenai pelaksanaan program *landreform* di Indonesia dan juga gerakan perlawanannya lihat, misalnya: Utrect, Ernst (1969), "Land Reform", dalam *Bulletin of Indonesian Economic Studies 5*(3), hal. 71-88; Morad, Aly A. (1970), *Land Reform: Report to the Government of Indonesia* (Rome: FAO); Huizer, Gerrit (1980), *Peasant Movements and Their Counterforces in South-East Asia* (New Delhi: Marwah Publications); Hutagalung, Arie Sukanti (1985), *Program Redistribusi Tanah di Indonesia: Suatu Sarana ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah* (Jakarta: Rajawali Pres); Bachriadi, Dianto (1999), *Landreform terhadap Tanah Negara dan Lahan Tidur*, makalah untuk Karya Latihan Bantuan Hukum (KALABAHU) 1999 LBH–Jakarta, Jakarta 7 April 1999; Bachriadi, Dianto dan Anton Lucas (*segera terbit*), "Loosing Rights to land: the fate of landreform in five villages in West Java", dalam *Land for the People: State Policy and Agrarian Conflicts in Indonesia*, Anton Lucas dan Carol Warren (ed.) (London: Zed Books).

[34] Lihat Naskah *Pidato Presiden Republik Indonesia DR. H. Susilo Bambang Yudhoyono Pada Awal Tahun 2007, Jakarta 31 Januari 2007*.

dalam beberapa diskusi yang berkembang di "lingkungan dalam" dari para penyusun gagasan "reformasi agraria *ala* SBY" ini juga berkembang gagasan untuk juga memberikan porsi kepada sejumlah korporat bisnis. Dalam salah satu lokakarya terbatas yang diselenggarakan Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), Ketua STPN, DR Endriatmo Sutarto, mengatakan: "Rencana Pembaruan Agraria atas lahan seluas 8,15 juta hektar yang dialokasikan untuk rakyat (seluas 6 juta hektar), dan pengusaha (sekitar 2,15 juta hektar) harus dilihat dalam rangka model Reforma Agraria gabungan semacam ini"[36].

Berikut ini adalah 7 hal lainnya yang patut diwaspadai sehubungan dengan rencana "reformasi agraria *ala* SBY" yang secara formal dinyatakan sebagai Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN)[37]. Ke-7 hal tersebut adalah:

(1) Program *reformasi agraria* ini besar kemungkinannya merupakan kemasan baru dari upaya pemerintah untuk memperluas kembali areal-areal perkebunan besar dengan mengerahkan petani kecil sebagai bagian penting penyangga tenaga kerja murah melalui sejumlah skema kemitraan seperti model inti-plasma yang sesungguhnya merupakan gagasan "kuno" dan sudah "bangkrut", baik secara teoritik maupun prakteknya dalam kerangka memberdayakan petani kecil[38]. Dalam berbagai studi dan literatur malah disebutkan model inti-plasma,

---

[35] Salah satu pemberitaan media massa, "Pemerintah Bagikan 9 Juta Hektar Tanah", *Tempo Interaktif*, 28 September 2006 (19:54 WIB) [www.tempo-interkatif.com] disebutkan: "pemerintah menyediakan 9 juta hektar tanah dikuasai negara untuk diberikan kepada masyarakat sebesar 60 persen dan investor dalam negeri dan asing sebesar 40 persen. Reformasi agraria ini diberikan untuk masa pemanfaatan tanah itu selama 100 tahun."

[36] Sutarto, Endriatmo (2006), *Perlunya Konsensus Mengenai Reforma Agraria ala Indonesia*, Pidato Sambutan Ketua STPNdalam Lokakarya Perumusan Hasil-hasil Simposium Agraria Nasional, Yogyakarta 17-18 Desember 2006.

[37] Hal ini saya kemukakan secara lebih jelas dalam Bachriadi, Dianto (2006), *Keterbatasan Politik Penyelenggara Negara: 7 Alasan Logis untuk Menyatakan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) sebagai Penyesatan*, makalah yang disampaikan dalam Forum Dialog Refleksi Akhir Tahun Gerakan Sosial di Indonesia, Bandung 27-28 Desember 2006.

[38] Mengenai kritik mengenai praktek pengembangan perkebunan besar dengan model inti-plasma di Indonesia, lihat misalnya: Wiradi, Gunawan (1991), *Industri Gula di Jawa dalam Perspektif Model "Inti-Satelit": Kasus di Kabupaten Cirebon, Jawa Barat*, Working Paper PSP-IPB Vol. A-31 (Bogor: PSP-IPA); Bachriadi, Dianto (1995), *Refleksi 20 Tahun Program TRI: Madu Pahit untuk Petani*, makalah untuk seminar Program TRI dan Kesejahteraan Petani Tebu, Yogyakarta 24 Agustus 1995; Bachriadi, Dianto (1995), *Ketergantungan Petani dan Penetrasi Kapital: Lima Kasus Intensifikasi Pertanian dengan Pola Contract Farming* (Bandung: Akatiga); dan Gunawan, Rimbo, Juni Thamrin, dan Mies Grijns (1995), *Dilema Petani Plasma: Pengalaman PIR-Bun Jawa Barat* (Bandung: Akatiga). Mengenai "kebangkrutan" perspektif perkebunan besar sebagai penyangga pertumbuhan ekonomi dan pembangunan masyarakat pedesaan, melainkan sebaliknya menjadi sumber bertahannya kemiskinan di pedesaan-pedesaan Dunia Ketiga, lihat misalnya: Beckfors, George L. (1972), *Persistent Poverty: Underdevelopment in Plantation Economic of the Third World* (Oxford: Oxford Univ. Press); dan Bachriadi, Dianto (1999), *From Neo-Feodalism to Neo-Liberalism: Big Plantations, Small*

yang kemudian di Indonesia diperlunak istilahnya dengan "kemitraan", pada hakekatnya tidak lebih dari upaya untuk menjadikan petani sebagai buruh murah di atas tanah mereka sendiri[39]. Jadi dalam hal ini Petani kecil diikutkan dalam skema penguatan sektor pertanian, tetapi tidak dijadikan basis bagi pembentukan fondasi bagi pertumbuhan ekonomi sebagaimana layaknya orientasi pokok dari *reforma agraria* yang sejati.

Hal ini jelas nampak dari pernyataan Kepala BPN, Joyo Winoto, yang menyatakan bahwa kebijakan untuk menjalankan "reformasi agraria" saat ini hanya merupakan *complementary program* untuk mendukung kebijakan pemerintah dalam merevitalisasi sektor pertanian[40], perikanan, dan kehutanan[41].

(2) Program redistribusi tanah *ala* SBY tidak lebih merupakan suatu instrumen untuk memperkuat kebijakan penciptaan pasar tanah yang didahului dengan penciptaan kepastian hukum terhadap pemilikan tanah melalui sertifikasi[42]. Redistribusi tanah dapat meningkatkan jumlah sertifikat tanah yang pada dasarnya menjadi salah satu fondasi dari Program Manajemen/Administrasi Pertanahan dalam kerangka menciptakan "pasar tanah yang bebas" (*free land*

Plantations, and Plantation Workers Conditions in Indonesia, Laporan Penelitian untuk The International Union of Food and Agriculture Workers (IUF) dan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA).

[39] Mengenai hal ini lihat: Wilson, John (1986), "The Political Economy of Contract Farming", dalam *Review of Radical Political Economy 18*(4), hal. 47-70; Kirk, Colin (1987), "Contracting Out: Plantations, Smallholders, and Transnational Enterprises", dalam *Institute of Development Studies Bulletin 18*(8), hal. 45-51; Wiradi (1991), *Industri Gula di Jawa dalam Perspektif Model "Inti-Satelit"* (Bogor: PSP-IPA); Bachriadi (1995), *Refleksi 20 Tahun Program TRI;* Bachriadi (1995), *Ketergantungan Petani dan Penetrasi Kapital* (Bandung: Akatiga); dan Gunawan, Thamrin dan Grijns (1995), *Dilema Petani Plasma* (Bandung: Akatiga).

[40] Salah satu bagian dari program revitalisasi pertanian adalah Program Revitalisasi Perkebunan yang dapat diselenggarakan dengan berbagai macam skema, yang salah satunya adalah denga melibatkan kebun-kbun atau tanah-tanah garapan yang dikuasai atau dimiliki oleh petani setempat dengan skema PIR atau Kemitraan. Jika tanah-tanah belum dikuasai secara formal oleh masyarakat setempat, program sertifikasi lahan yang akan menjadi bagian dari program "reformasi agraria ala SBY" atau PPAN dapat/akan mendahuluinya dengan jalan menerbitkan sertifikat-sertifkat tanah dengan status Hak Milik yang dapat diklaim sebagai bagian dari program redistribusi tanah. Mengenai Program Revitalisasi Perkebunan, lihat: *Program Revitalisasi Perkebunan*, bahan presentasi yang disusun oleh Direktorat Jenderal Perkebunan, Departemen Pertanian, Jakarta, 29 Maret 2007.

[41] "Pemerintah Bagikan 9 Juta Hektar Tanah", *Tempo Interaktif*, 28 September 2006 (19:54 WIB) [www.tempo-interaktif.com].

[42] Suatu konsepsi teoretik mengenai efek pendaftaran tanah terhadap pembangunan keuangan dan pertumbuhan ekonomi dikembangkan oleh Bank Dunia, seperti yang tampak misalnya pada Byamugisha, Frank F.K. (1999), *The Effects of Land Registration on Financial Development and Economic Growth: A Theoretical and Conceptual Framework*, World Bank's Policy Research Working Paper 2240.

market)[43]. Dalam konteks ini, menurut Lutfi Nasution, Kepala BPN periode yang lalu, "dari sekitar 85 juta bidang tanah di seluruh Indonesia, baru 25 juta bidang yang sudah disertifikasi atau sekitar 32%-nya"[44]. Sedangkan menurut Bank Dunia, "hanya sekitar 27 juta (30%) dari sekitar 80 juta parsil tanah yang sudah terdaftar selama 40 tahun sejak pendaftaran tanah diberlakukan di Indonesia. Jika gerak pendaftaran tanah seperti ini terus dipertahankan, dengan pertumbuhan total persil tanah sebanyak 1 juta persil setiap tahunnya, maka pendaftaran tanah di Indonesia tidak akan pernah dapat meliputi seluruh persil yang ada"[45].

Patut dicatat bahwa sertifikasi tanah dalam kerangka penciptaan "pasar tanah yang bebas" adalah suatu kebijakan global yang didorong oleh sejumlah lembaga keuangan internasional, seperti Bank Dunia misalnya, untuk memberikan landasan bagi intensifikasi penetrasi kapital yang lebih leluasa dalam era globalisasi saat ini[46]. Ini adalah bagian dari operasi paham neoliberal untuk melanjutkan suatu proses yang biasa disebut dengan *primitive capital accumulation*[47]. Dalam konteks Indonesia, pengembangan pasar tanah yang efisien itu sendiri diyakini oleh Bank Dunia akan memberikan keuntungan bagi sebagian besar rakyat dan dapat membantu mengurangi kemiskinan [*sic!*][48].

---

[43] Lihat Rosset, Peter (2002), *The Good, the Bad, and the Ugly: World Bank Land Policies*, makalah di presentasikan pada Seminar "The Negative Impacts of the World Bank's Policies on Market-Based Land Reform", George Washington University, Washington, DC, 15-17 April 2002.

[44] "BPN: 60 Juta Bidang Tanah Belum Bersertifikat", *Tempo Interaktif* 05 Pebruari 2004 [www.tempo-interaktif.com].

[45] *Project Appraisal Document Report No. 28178-IND* for a Land Management and Policy Development Project, World Bank's Document, March 31 2004, hal. 5. Kutipan ini telah diterjemahkan secara bebas oleh penulis dari sumber aslinya yang berbahasa Inggris.

[46] Lihat, misalnya: Kay, Cristobal (2000), "Latin America's Agrarian Transformation: Peasantisation and Proletarianisation", dalam *Dissapearing Peasantries? Rural Labour in Africa, Asia and Latin America*, Deborah Brycesson, Cristobal Kay dan J. Mooij (ed.), hal. 123-138 (London: ITDG Press); dan Borras Jr., Saturnino M. (2003), "Questioning Market-Led Agrarian Reform: Experiences from Brazil, Colombia and South Africa", dalam *Journal of Agrarian Change 3*(30), hal. 367-394. Mengenai konsepsi Bank Dunia mengenai pentingnya pasar tanah yang bebas (*free land market*), lihat misalnya: Deininger, Klaus dan Hans Binswanger (1999), "The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, Experience, and Future Challenges", dalam *World Bank Research Observer 14*(2), hal. 247-276; dan Deininger, Klaus (2003), *Land Policies for Growth and Poverty Reduction: A World Bank Policy Research Report* (Oxford: Oxford Univ. Press).

[47] Byres, Terrence J. (2005), "Neoliberalism and Primitive Accumulation in Less Developed Countries", dalam *Neoliberalism: A Critical Reader*, Alfredo Saad-Filho (ed.), hal. 83-90 (London: Pluto Press);

[48] Lihat: *Project Appraisal Document Report No. 28178-IND* for a Land Management and Policy Development Project, World Bank's Document, March 31 2004, hal. 10.

(3) Pelaksanaan program ini bersama dengan beberapa program penyediaan lahan lainnya yang secara pararel akan dijalankan – seperti penyediaan tanah untuk alasan pengembangan bahan bakar nabati (*bio-fuel*), pengembangan areal-areal pertambakan, dan revitalisasi perkebunan[49] – memiliki potensi untuk menciptakan bentuk-bentuk baru penguasaan tanah dalam skala besar[50]. Ditambah dengan kenyataan bahwa program *reformasi agraria ala* SBY ini tidak menyasar pembatasan penguasaan dan pemilikan tanah dalam jumlah yang melebihi batas-batas maksimal penguasaan tanah yang telah ditetapkan oleh peraturan perudangan, maka program ini bukannya menata ulang struktur penguasaan dan pemilikan tanah tetapi malah berpotensi memperkuat proses re-konsentrasi penguasaan tanah[51].

(4) Program redistribusi dan sertifikasi tanah *ala* SBY ini dapat menjadi sumber baru bagi penambahan utang luar negeri. Melalui pemelintiran gagasan *land reform*, program ini dapat memberikan legitimasi baru bagi pemerintah saat ini untuk mengakses hutang baru dari Bank Dunia, karena pihak Bank Dunia sendiri dalam beberapa dokumen resmi mereka telah menyatakan menyiapkan diri untuk memberikan hutang baru jika pemerintah hendak menjalankan *land reform* di Indonesia yang tentu saja harus sejalan dengan prinsip-prinsip baru yang mereka anut, yakni *land reform* yang pro pada pasar (*pro-market land reform scheme*).

Dalam salah satu dokumen Bank Dunia yang berjudul "Project Appraisal Document Report No: 28178-IND for a Land Management and Policy Development Project"[52] disebutkan: "... proyek[53] akan mendukung studi-studi

---

[49] Dalam program revitalisasi perkebunan ada beberapa skema, di antaranya adalah revitalisasi perkebunan rakyat dan revitalisasi perkebunan besar itu sendiri, khususnya melalui program kemitraan dan PIR. Lihat: *Program Revitalisasi Perkebunan*, bahan presentasi yang disusun oleh Direktorat Jenderal Perkebunan, Departemen Pertanian, Jakarta, 29 Maret 2007, hal. 5-6.

[50] Lihat kembali poin nomor (1) dalam bagian ini.

[51] Mengenai konsentrasi penguasaan tanah oleh korporat-korporat besar di Indonesia, termasuk oleh perusahaan-perusahaan perkebunan besar milik negara maupun swasta, lihat: Bachriadi, Dianto dan Gunawan Wiradi (*segera terbit*), "Land Problem in Indonesia: the Need for Reform", dalam *Land for the People* Lucas dan Warren (ed.) (London: Zed Books).

[52] Dokumen ini adalah suatu dokumen Bank Dunia yang sifatnya hanya dapat didistribusikan dan digunakan secara terbatas (*restricted distribution and for official use only*).

[53] "Proyek" yang dimaksud di sini adalah Land Management and Policy Development Project (LMPDP). LMPDP merupakan nama untuk Land Administration Project (LAP) atau Proyek Administrasi Peratanah fase II, yang dimulai sejak Juni 2004 hingga Desember 2009. Proyek ini bernilai US$87.62 juta yang bersumber dari pinjaman ke Bank Dunia sebesar US$32.8 juta dan International Development Agency (IDA) juga sebesar

kebijakan dalam rangka untuk menilai kelayakan dan lingkup dari land reform, dan akan mencoba membuat isu ini menjadi suatu konsensus nasional. Jika suatu konsensus nasional telah tercapai, dan pemerintah mengadopsi suatu pendekatan yang dapat diterima oleh masyarakat dan kelompok-kelompok masyarakat sipil (CSOs), maka Bank akan menyediakan dana dalam bentuk mekanisme pinjaman yang terpisah untuk menjalankan skema yang telah disetujui"[54]. Tentu saja pendekatan dan skema yang dimaksud adalah suatu land reform yang pro pada pembentukan pasar tanah atau suatu "*market-friendly land reform*".

(5) Program redistribusi tanah *ala* SBY ini tidak didisain sebagai suatu upaya pemerintah saat ini untuk menyelesaikan konflik-konflik agraria yang ada dan telah meluas sedemikian rupa hingga saat ini[55]. Apalagi untuk menjawab kenyataan pendudukan tanah oleh kelompok-kelompok petani tak bertanah yang telah berkembang sedemikian rupa dalam 15 tahun terakhir sebagai cara *genuine* dari mereka untuk merebut hak-hak ekonomi mereka yang telah diabaikan selama ini. Semestinya kenyataan ini ditempatkan sebagai prioritas untuk diakomodasi secara optimal melalui program *reforma agraria* yang sejati, seperti telah dimaknai oleh Christodolou (1990); Wiradi (2002); Eckholm (*tt*); dan Bachriadi, Faryadi dan Setiawan (1997)[56].

US$32.8 juta, sementara yang berasal dari sumber dana dalam negeri (non hutang) sebesar US$22.02 juta. Lihat: *Project Appraisal Document Report No. 28178-IND* for a Land Management and Policy Development Project, World Bank's Document, March 31 2004. Proyek ini sendiri memiliki 5 komponen implementasi, yakni: (1) Pengembangan Kerangka Kebijakan dan Kebijakan Pertanahan Nasional; (2) Pengembangan Institusional, Pembangunan Kapasitas, dan Pelatihan; (3) Impelementasi Program yang Diakselerasikan dengan Land Titling; (4) Pengembangan Sistem Informasi Pertanahan; (5) Mendukung/mendorong Pengembangan Kapasitas Pemerintahan Lokal. Sedangkan gagasan untuk mendukung dan mendorong pelaksanaan *land reform* yang pro pada pasar akan diletakan dalam komponen implementasi proyek nomor (3) dan (5). Suatu analisa kritis mengenai rencana proyek ini, lihat: Bachriadi, Dianto dan Meidi Pratama (2006), *Dijual Tanah! yang Berminat Silahkan Hubungi Pemilik. Seratus Persen Dijamin oleh Pemerintah: Kritik dan Implikasi Pelaksanaan Land Management Policy and Development Project (LMPDP) di Indonesia*, Kertas Posisi ARC No. 001/2006 (Bandung: Agrarian Resource Center).

[54] *Project Appraisal Document Report No. 28178-IND* for a Land Management and Policy Development Project, World Bank's Document, March 31 2004, hal. 12. Kutipan yang dicantumkan di sini telah diterjemahkan secara bebas dari bentuk aslinya yang berbahasa Inggris.

[55] Suatu analisis yang komprehensif mengenai konflik agraria yang bersifat struktural, lihat misalnya: Bachriadi, Dianto (2004), "Tendensi dalam Penyelesaian Konflik Agraria di Indonesia: Menunggu Lahirnya Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA)", dalam Jurnal *Dinamika Masyarakat* Vol. III, No. 3, November 2004, hal. 497-521.

[56] Christodolou (1990), *The Unpromised Land* (London: Zed Books); Wiradi (2002), *Pembaruan Agraria Anak Kandung Konflik Agraria, Konflik Agraria Anak Kandung "Pembaruan" Agraria*; Bachriadi, Faryadi dan Setiawan (ed.) (1997), *Reformasi Agraria* (Jakarta: Penerbit Fakultas Ekonomi Univ. Indonesia); Eckholm (*tt*), "Orang-orang yang Tergeser: *Land Reform* dan Pembangunan yang Mantap".

Dalam kesempatan menyampaikan hasil-hasil pembicaraannya dengan Presiden SBY, Kepala BPN, Joyo Winoto, tidak menyebutkan secara eksplisit bahwa PPAN akan diarahkan kepada penyelesaian konflik-konflik agraria khususnya di lokasi-lokasi di mana sejumlah lahan HGU perkebunan maupun yang diklaim oleh pemerintah sebagai kawasan hutan telah diduduki dan digarap oleh sejumlah petani. Disebutkannya bahwa penyelesaian konflik-konflik pertanahan yang dikatakan berjumlah sekitar 2.810 kasus di seluruh Indonesia akan dilokalisasi ke dalam wilayah kewenangan instansi penyelesaian sengketa pertanahan yang berada dalam tubuh BPN sendiri yang berada di bawah Deputi Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan. Selain itu, yang bersangkutan juga mengatakan bahwa penyelesaian sengketa dan konflik pertanahan akan dilakukan secara proporsional dengan mengacu kepada dan mempertimbangkan hak-hak dari para pihak yang bersengketa sesuai dengan peraturan hukum yang berlaku[57]. Dalam hal ini patut diperhatikan bahwa selama ini putusan-putusan BPN yang mengeluarkan sertifikat-sertifikat HGU – baik dalam bentuk HGU baru maupun HGU perpanjangan – sesungguhnya telah menjadi salah satu sumber permasalah atau sumber dari konflik itu sendiri[58]. Suatu studi yang dilakukan oleh Komisi Ombudsman Nasional (KON) yang bekerja sama dengan KPA malah menyimpulkan bahwa BPN dan Kantor-kantor Pertanahan-nya memang telah terjerumus ke dalam jurang praktek mal administrasi pertanahan yang cukup serius[59].

(6) Alih-alih menyelesaikan berbagai konflik agraria yang telah merebak tersebut, program redistribusi tanah ala SBY ini malah dapat menjadi alat delegitimisasi bagi aktivitas *reclaiming* tanah di atas[60]. Bahkan program ini dapat menjadi

---

[57] "Sengketa Tanah: Terdapat 2.810 Kasus Sengketa dan Konflik", KOMPAS 23 Mei 2007; "9,25 juta hektar Tanah Gratis untuk Rakyat Miskin", *Media Indonesia Online*, 22 Mei 2007 [www.media-indonesia.com].

[58] Lihat: Bachriadi (2004), "Tendensi dalam Penyelesaian Konflik Agraria di Indonesia"; dan Tim Kerja Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNuPKA) (2004), *Naskah Akadaemik Penyelesaian Konflik Agraria dan Usulan Pelembagaannya* (Jakarta: Komnas HAM dan KPA).

[59] Lihat: Bachriadi, Dianto, Yudi Bachrioktora, dan Hilma Safitri (2005), *Ketika Penyelenggaraan Pemerintahan Menyimpang: Mal Administrasi di Bidang Pertanahan* (Yogyakarta: Pustaka Lapera).

[60] Presiden RI, Abdurrahman Wahid atau Gus Dur, pernah menyampaikan dalam Sidang Tahunan MPR tahun 2000, ada sekitar 119.136 hektar tanah perkebunan yang dikuasai oleh PTPN (I hingga XIV) yang telah digarap oleh rakyat. Lihat dokumen "Jawaban Presiden Dalam Sidang Tahunan MPR 2000, Rabu 9 Agustus 2000", khususnya halaman 5-6. Sementara itu, menurut catatan BPN, dan ada sekitar 60.000 hektar lahan perkebunan dari 120 perusahaan perkebunan yang telah diduduki oleh rakyat. Lihat: Bachriadi (2000), "Land for the Landless", hal. 28.

penguat legitimasi dan tameng politik bagi proses pengusiran kembali kelompok-kelompok petani tersebut dari lahan-lahan yang sekarang telah mereka kuasai dan pada kenyataannya di beberapa tempat telah dapat meningkatkan kesejahteraan mereka[61]. Jika demikian, ditambah dengan keterbatasannya untuk menjangkau petani-petani miskin lainnya yang juga potensial menjadi subyek penerima tanah, program ini malah dapat menjadi sumber konflik agraria yang baru.

(7) Program *reformasi agraria* ini dapat dibaca sebagai cara SBY dan politisi di sekelilingnya "mendekati" petani sebagai sumber suara bagi kepentingan politiknya dalam Pemilu 2009. Dalam satu dokumen yang dikeluarkan oleh BPN, disebutkan bahwa dalam implementasi PPAN akan dibentuk "Kelompok-kelompok Masyarakat Sadar Tertib Pertanahan" (disingkat "Pokmasdartibnah") di seluruh desa dan kelurahan di Indonesia[62]. Adapun secara formal tujuan dan fungsi kelompok-kelompok yang terdiri dari sekurang-kurangnya 30 orang ini adalah untuk "memperoleh kesamaan persepsi dalam pembentukan dan peningkatan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan PPAN"[63], dan untuk proses pembentukan serta aktivitasnya disediakan anggaran yang berasal dari anggaran PPAN itu sendiri[64]. Dalam konteks pelaksanaan reforma agraria, jelas kelompok-kelompok seperti ini tidak memiliki relevansi. Jika yang dimaksud untuk menyelenggarakan *reforma agraria* atau *landreform* yang dimaksud, maka yang seharusnya dibentuk oleh pemerintah adalah lembaga penyelengara program ini yang berbentuk badan-badan atau komite *landreform* yang disusun bertingkat dari tingkat nasional hingga tingkat desa/kelurahan. Adapun badan ini tugas pokoknya pada tahap awal adalah untuk melakukan pendataan

---

[61] Kehadiran UU No. 18/2004 tentang Perkebunan dalam hal ini akan menjadi alas hukum baru untuk melakukan kriminalisasi petani-petani penggarap di areal lahan perkebunan besar tanpa memperhatikan alasan-alasan dan motif-motif keadilan yang lebih luas, tetapi sekedar menegakan "keadilan dan hak" dari para pemegang HGU semata.

[62] Pembentukan "Pokmasdartibnah" dijelaskan dalam tiga buah dokumen petunjuk teknis (juknis) yang dikeluarkan BPN pada tahun 2007 dalam rangka pelaksanaan PPAN, yakni: (1) "Petunjuk Pelaksanaan Koordinasi Lintas Sektoral Penanganan PPAN"; (2) "Petunjuk Tenis Pelaksanaan Fasilitasi Pembentukan dan Peningkatan Partisipasi Kelompok Masyarakat Tertib Pertanahan (Pokmasdartibnah) dalam PPAN"; dan (3) "Petunjuk Pelaksanaan Penyuluhan dalam PPAN".

[63] Disebutkan pada halaman 1 dalam ketiga dokumen petunjuk teknis pelaksanaan PPAN yang dikeluarkan BPN tahun 2007, seperti tertulis pada catatan kaki nomor 58.

[64] Dalam dokumen "Petunjuk Tenis Pelaksanaan Fasilitasi Pembentukan dan Peningkatan Partisipasi Kelompok Masyarakat Tertib Pertanahan (Pokmasdartibnah) dalam PPAN" halaman 5, disebutkan "penggunaan anggaran sesuai DIPA (Daftar Isian Proyek Anggaran) tahun 2007 untuk pelaksanaan PPAN".

mengenai subyek dan obyek *landreform* itu sendiri dan kemudian bersama-sama dengan pemerintah daerah kemudian menjadi pelaksana dari proses redistribusi tanah. Komite-komite pelaksana *landreform* ini dapat disusun sedemikian rupa secara demokratis dengan melibatkan serikat-serikat petani yang ada. Jika dikehendaki juga dapat dibentuk lembaga-lembaga peradilan agraria di tingkat desa/kelurahan untuk menyelesaikan sengketa yang mungkin/dapat terjadi akibat proses reform itu sendiri, seperti hal dahulu pernah dibentuk lembaga "peradilan landreform" di tingkat desa ketika *landreform* dilaksanakan di Indonesia pada masa Orde Lama[65].

Pembentukan "Pokmasdartibnah" di tiap-tiap desa/kelurahan itu sendiri disebutkan dalam dokumen-dokumen petunjuk teknis yang dikeluarkan oleh BPN tidak hanya dalam kerangka atau untuk pelaksanaan PPAN saja, tetapi "... dalam penyelenggaraan kegiatan pertanahan pada umumnya dan PPAN 2007, meliputi PRONA, redistribusi tanah, konsolidasi tanah, sertifikasi tanah transmigrasi, inventarisasi P4T, model Reforma Agraria, LMPDP dan PPAN"[66]. Artinya, ada anggaran PPAN yang itu akan dimanfaatkan untuk berbagai kegiatan yang tidak memiliki keterkaitan langsung dengan proses *reforma agraria* itu sendiri. Dengan kata lain, dari segi pemanfaatan anggaran ini, PPAN itu tidak lebih dari sekedar urusan pemantapan administrasi pertanahan semata – bukan penataan struktur penguasaan tanah. Dari perspektif politik, "Pokmasdartibnah" dapat saja berubah menjadi suatu mesin politik yang pada saatnya dapat digerakan untuk kepentingan politik elektoral (peraihan suara), seperti halnya ketika Golkar melalui Departmen Penerangan pada masa Orde Baru membentuk "Kelompencapir" (kelompok pemirsa, pembaca dan penyampai informasi) di setiap desa/keluarahan di seluruh Indonesia[67].

Berbagai studi klasik telah mengingatkan bahwa program redistribusi tanah selalu mengandung kepentingan politik yang lebih luas dari sekedar komitmen

---

[65] Pada masa itu, lembaga "peradilan landreform" yang dibentuk berdasarkan UU No.21/1964 tentang Pengadilan Landreform yang dimaksud adalah peradilan *adhoc* yang dibentuk di desa-desa yang beranggotakan perwakilan-perwakilan dari serikat-serikat petani.

[66] Dokumen "Petunjuk Tenis Pelaksanaan Fasilitasi Pembentukan dan Peningkatan Partisipasi Kelompok Masyarakat Tertib Pertanahan (Pokmasdartibnah) dalam PPAN" yang dikeluarkan oleh BPN pada tahun 2007, hal. 1.

[67] Bagi para peneliti ilmu sosial, dugaan ini seharusnya dapat menjadi suatu topik atau agenda penelitian lebih lanjut yang sangat menarik dan menantang.

untuk keadilan sosial[68]. Dalam hal ini artinya akan banyak kepentingan politik non populis yang akan mendompleng dan menyelewengkan program "reformasi agraria ala SBY" ini untuk kepentingan yang tidak ada hubungannya sama sekali penciptaan keadilan agraria.

PPAN Sungguh Dapat Menjadi *Reforma Agraria* Palsu!

Akhirnya, sejumlah keraguan di atas patut ini juga diperhatikan di dalam bingkai kenyataan adanya "pertarungan kepentingan yang berbeda" di dalam tubuh rejim SBY-JK (= SBY tidak sekuat yang kita duga dan harapkan!). Jika *reforma agraria* yang sesungguhnya hendak dijalankan di Indonesia, jelas ada banyak kepentingan ekonomi dan politik para *tuan tanah* dan pengusaha yang akan terancam. Padahal penerapan *reforma agraria* oleh pemerintah (*agrarian reform by grace*) memerlukan suatu rejim negara yang kuat dan memiliki komitmen penuh untuk membela kepentingan ekonomi dan politik kaum tani dan rakyat miskin lainnya[69]. Rejim yang lemah akan membuat program *reforma agraria* dapat terombang-ambing, besar kemungkinan dikooptasi oleh kepentingan lain, dan potensial untuk menyimpang.

Karena itu, ketimbang berharap terlalu banyak kepada program "reformasi agraria *ala* SBY" ini yang dalam pidato awal tahunnya diberi jargon sebagai penegakan prinsip "Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat"[70], baiknya sejak awal kita mewaspadai (: bisa juga dinyatakan) bahwa ini adalah jalan bagi pelaksanaan Reforma Agraria Palsu!

Φ

---

[68] Lihat misalnya: Senior (1958), *Land Reform and Democracy* (Westport: Greenwood Press); Stavenhagen, Rodolfo (1970), *Agrarian Problem and Peasant Movement in Latin America* (New York: Anchor Book); Jacoby, Erich H. dan Charlotte F. Jacoby (1971), *Man and Land* (New York: Alfred A. Knopf); Migdal, Joel S. (1974), *Peasants, Politics, and Revolution: Pressures toward Political and Social Change in the Third World* (Princeton: Princeton Univ. Press); Prosterman dan Riedinger (1987), *Land Reform and Democratic Development* (Baltimore: John Hopkins Univ. Press); Putzel (1992), *The Captive Land* (London: CIIR); dan Borras Jr. (2004), *Rethinking Redistributive Land Reform*, Phd Thesis at the Institute for Social Science, The Hague, The Netherlands.

[69] Mengenai hal ini lihat: Bachriadi, Dianto (2007), *Membedakan "Agrarian Reform by Grace" dan "by Laverage"*, bahan presentasi dalam Sekolah Politik untuk Reforma Agraria, diselenggarakan oleh PERGERAKAN-KPA-SPP, 4 -15 Februari 2007.

[70] Naskah *Pidato Presiden Republik Indonesia DR. H. Susilo Bambang Yudhoyono Pada Awal Tahun 2007, Jakarta 31 Januari 2007*, hal. 10.

DI BALIK PROGRAM PEMBARUAN AGRARIA NASIONAL (PPAN)

Iwan Nurdin[1]

Pendahuluan

Secara singkat, kondisi agraria nasional kita yang sangat memprihatinkan dewasa ini disebabkan oleh kesalahan pembangunan ekonomi kapitalistik yang selama ini dijalankan.

Meski pada masa awal pembangunan era Soekarno, pembaruan agraria sempat menjadi agenda bangsa, namun telah kita ketahui bersama bahwa program pembaruan agraria akhirnya dipetieskan sebelum berhasil dijalankan sepenuhnya pada saat orde baru berkuasa.

Kebijakan pembangunan ekonomi Orba sedikitnya telah menambah persoalan dalam bidang pertanahan yaitu: pertama, di sektor pertanian, kebijakan pertanahan tidak didasarkan atas penataan aset produksi tetapi langsung

---

[1] Penulis adalah Koordinator advokasi kebijakan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)

diarahkan kepada upaya peningkatan produktivitas melalui revolusi hijau. Sehingga meningkatkan jumlah petani tuna kisma dan mendorong percepatan guremisasi petani. Kedua, pada saat banyak petani kehilangan akses pada tanah, berlangsung pula kebijakan pengalokasian tanah dalam skala besar kepada industri perkebunan dan industri kehutanan. Ketiga, Pembangunan industri dan perluasan kota juga telah menimbulkan konversi besar-besaran lahan pertanian, apalagi belum ditaatinya tata ruang dan penataan tanah sebagai acuan pemanfaatan dan peng-gunaan tanah. Kelima, tumbuhnya kecenderungan meletakkan tanah dalam kerangka perburuan rente sehingga menjadi ajang permainan spekulasi. Kelima hal ini telah mengakibatkan setidaknya dua hal utama: pertama, kesemua proses di atas telah mendorong semakin tingginya kuantitas dan kualitas sengketa serta konflik pertanahan di tanah air. Kedua, kesemua hal di atas telah mendorong semakin timpangnya pemilikan, penguasaan dan pengelolaan sumber-sumber agraria khususnya tanah.

Sudah barang tentu, berbagai komplikasi tambahan di atas semakin mengukuhkan argumentasi bahwa pembaruan agraria adalah sebuah agenda yang sangat mendesak untuk dijalankan bagi bangsa ini. Juga, ini merupakan tantangan, sebab mewujudkan pembaruan agraria pada masa kini tidak lebih mudah dibanding era sebelumnya.

Rezim Pasar dalam Pembaruan Agraria.

Pasca ditetapkannya Tap. MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, diskursus dan aksi politik yang berelasi dengan isu pemba-

ruan agraria semakin mendapat tempat dalam panggung politik Indonesia. Tapi, kecenderungan ini bukanlah gejala Indonesia semata. Karena, sebenarnya hampir di semua tempat di berbagai belahan dunia yang tengah mengalami proses integrasi ke dalam rezim pasar bebas yang intensif, keadaan yang demikian ini selalu terjadi. Jadi, bisa dikatakan, ini adalah sebuah gejala internasional.

Jika merunut lebih kebelakang, sejak tahun 1975, Bank Dunia sebenarnya telah mengeluarkan sebuah dokumen penting yang berjudul Land Reform Policy Paper (LRPP). Dalam dokumen tersebut, Bank Dunia mengakui bahwa program Land Reform adalah sebuah jalan yang penting dalam menggerakkan perekenomian nasional sebuah negara dan dapat mendorong lebih cepat pertumbuhan ekonomi pedesaan.

Namun, mengacu pada situasi pasar politik dewasa itu, dokumen tersebut tidak dijalankan. Sebab, pada masa itu lembaga-lembaga semacam WB masih menaruh kepercayaan yang tinggi kepada keberhasilan revolusi hijau di bidang pertanian yang dianggap jauh lebih mudah dan aman secara politik. Di lain sisi, jurus penyesuaian ekonomi domestik ke dalam sistem ekonomi pasar internasional (Structural Adjusment Programs—SAPs) dianggap lebih jitu dalam mendorong pertumbuhan ekonomi.

Dalam perkembangannya kemudian, kedua program tersebut justru secara nyata terbukti semakin meningkatkan ketergantungan petani kepada para industriawan benih, pupuk dan pestisida. Sementara lahan-lahan pertanian mereka semakin kurus akibat model pertanian semacam ini. Sementara itu, SAPs bisa dengan mudah dibuktikan kegagalannya

di banyak tempat di berbagai belahan dunia.

Bercermin pada dua kegagalan ini, isu tentang pembaruan agraria kembali mendapat tempat yang penting di era 90-an. Bahkan, pembaruan agraria saat ini, selalu tidak dipisahkan dengan isu-isu pengentasan kemiskinan dunia. Sayangnya, pembaruan agraria yang dimaksud oleh lembaga seperti WB, IMF, WTO dan bahkan FAO serta berbagai lembaga pengabdi pasar lainnya adalah pembaruan agraria yang sama sekali berbeda dari pembaruan agraria yang diperjuangkan oleh banyak kalangan gerakan sosial dan serikat petani. Pembaruan agraria yang disebarluaskan oleh lembaga-lembaga ini adalah sebuah pembaruan agraria yang singkatnya mendorong secara luas sertifikasi tanah, dan distribusi tanah kepada para penggarap dengan cara dikredit/dihutangkan kepada para petani penggarap.

Basis argumentasi utamanya adalah, dengan sertifikasi tanah yang meluas maka para petani akan lebih mudah berhubungan dengan lembaga keuangan karena sertifikat tanah adalah surat berharga yang dengan mudah diagunkan. Padahal, sistem ekonomi pasar telah menempatkan pertanian pada posisi yang kerdil dan terkucil. Sehingga, cara ini dalam jangka menengah akan mengakibatkan petani terlempar secara legal dari tanahnya. Pilihan ini sebenarnya sebuah fase transisi untuk mencapai jalan yang lempang bagi kemudahan transaksi tanah, dan upaya menjadikan tanah dan air sebagai komoditas jual beli (saat ini, isu ini tengah di bahas di WTO). Di sisi lain, cara ini akan memudahkan konsentrasi kepemilikan tanah kepada pemodal besar.

Sistem kredit/hutang kepada para petani yang mendapatkan tanah berdasarkan pada pandangan bahwa tanah

hanya akan terdistribusi kepada petani yang benar-benar bisa memproduktifkan tanah. Padahal, proses ini telah mendorong petani penggarap mendapatkan tanah-tanah dengan harga yang lebih mahal dan kurang subur. Bukankah akan selalu lebih banyak permintaan (*demand*) dibandingkan *supply* tanah. Juga, tanah-tanah yang subur kecil kemungkinan dilepaskan oleh para tuan tanah kepada para petani. Model ini juga juga membahayakan perekonomian nasional secara luas dan jangka panjang, sebab seringkali biaya pembelian tanah tersebut didapat oleh pemerintah melalui skema hutang. Dan, hutang tersebut diperoleh dengan persyaratan membuka pasar pertanian di dalam negeri.

Pembaruan agraria versi pasar juga didasarkan kesimpulan bahwa pembagian tanah kepada rumah tangga petani akan lebih menguntungkan ketimbang kepada serikat tani atau koperasi produksi serikat tani. Pandangan ini didasarkan bahwa pertanian besar yang selama ini dikelola negara dan komune produksi di negara-negara sosialis telah mengalami kegagalan dalam mencapai efisiensi produksi.

Pandangan inilah yang mengkhawatirkan dan sekaligus mendapat perlawanan banyak gerakan sosial dunia. Sebab, pembaruan agraria yang dijalankan adalah sebuah upaya sistematis dalam mengintegrasikan masyarakat pertanian dan pedesaan kedalam rezim pasar bebas dalam hal produksi dan keuangan. Proses pembaruan agraria yang dibimbing pasar ini sama sekali tidak ditujukan sebagai sebuah cara dalam mendorong transformasi sosial melalui lapangan agraria melalui pembentukan modal di pedesaan. Sehingga, pembaruan agraria model pasar sama sekali tidak menyentuh proses perencanaan pembangunan ekonomi desa kota yang

saling menguatkan, serta menumbuhkan industri nasional yang kuat.

Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN)

Lalu, bagaimana dengan pembaruan agraria di Indonesia di tengah situasi nasional dan internasonal yang demikian ini? Berikut rangkuman pandangan yang membingkai advokasi PPAN.

Sebagai kebijakan yang dilatari keinginan untuk mendistribusikan lahan hutan produksi yang bisa dikonversi sejumlah 8.15 juta hektar, tentu beragam tanggapan diberikan oleh kalangan termasuk juga kelompok yang memperjuangkan Pembaruan Agraria. Ada dua tanggapan utama. Pertama, kalangan yang menganggap bahwa Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) ini mesti ditentang. Sementara kelompok kedua kalangan yang menganggap bahwa program ini mesti dikawal secara kritis mulai dari sisi substansi hingga ke sisi implementasi.

Kelompok pertama yang menentang misalnya, memberikan ulasan setidaknya ada tujuh alasan mengapa PPAN mesti ditolak. Pertama, PPAN bertumpu pada revitalisasi pertanian sehingga lebih mengacu pada upaya intensifikasi dan ekstensifikasi pertanian yang sudah ada khususnya perkebunan. Upaya jenis ini jelas-jelas sangat dititikberatkan pada investasi bukan membentuk modal pedesaan yang kuat. Kedua, Pembaruan Agraria hanya dijadikan urusan teknis semata sehingga sejalan dengan proyek administrasi pertanahan dan mendorong integrasi usaha petani kecil ke dalam pertanian/perkebunan skala besar. Ketiga, PPAN hanya ditujukan pada tanah-tanah Negara yang hanya

mungkin dibagikan tanpa ada keinginan kuat merombak struktur agraria yang ada.

Keempat, PPAN tidak mengakomodasi sepenuhnya keinginan menyelesaikan konflik agraria. Kelima, PPAN bertumpu pada institusi yang lemah yakni BPN. Keenam, PPAN kemungkinan di bawah bimbingan program-program Bank Dunia yang mendorong liberalisasi pertanahan. Dan terakhir, PPAN kemungkinan besar hanya sebuah dagangan politik jangka pendek SBY-JK (Dianto Bahcriadi: 2006).

Sementara kelompok kedua, berangkat dari pandangan bahwa PPAN bukanlah reforma agraria sejati seperti yang diinginkan selama ini. Namun, sebagai sebuah batu loncatan dalam mendorong pembaruan agraria sejati yang diinginkan. Dengan demikian, PPAN dianggap sebagai peluang politik yang ada dalam memperkuat basis-basis kelompok masyarakat dalam memperjuangkan Pembaruan Agraria.

Menurut Gunawan Wiradi, pembaruan agraria yang sukses setidaknya memenuhi beberapa prasyarat utama yang harus dipenuhi. Di antaranya: adanya keinginan politik yang kuat dari pemerintah, organisasi tani yang kuat, adanya elit politik yang terpisah kepentingannya dari elit bisnis, adanya dukungan dari pihak tentara dan kepolisian, serta minimal adanya pemahaman dasar dalam hal pembaruan agraria. Dengan mengacu pada prasyarat inilah sesungguhnya PPAN, dalam implementasinya kelak, mestilah diperjuangkan sebagai peluang politik untuk memperkuat prasyarat yang diperlukan.

Pertama, dengan dijadikannya pembaruan agraria sebagai sebuah program nasional dari pemerintah yang berkuasa, pembaruan agraria akan lebih dapat menarik

masyarakat banyak sesuai dengan beragam kepentingan politiknya untuk terlibat dan peduli dalam mengawasi kebaikan, keburukan dan kesalahan teknis implementasi dari program ini. Melalui proses dan keterlibatan masyarakat banyak semacam ini, ruang-ruang publik yang bebas (*free public sphare*) akan termanfaatkan secara lebih luas dalam menyebarluaskan gagasan dan pengetahuan tentang pembaruan agraria sejati.

Kedua, PPAN haruslah diperjuangkan sebagai program nasional yang akan melibatkan pejabat birokrasi dari pusat hingga daerah dengan kewajiban melibatkan organisasi rakyat dan masyarakat sipil dari nasional hingga wilayah. Pola kerja ini, akan membuka luas lahirnya serikat-serikat atau kelompok tani baru di semua wilayah nasional. Dengan demikian, terjadi sebuah lompatan kebutuhan masyarakat tani untuk mengorganisasikan diri. Proses ini juga akan membuka keragaman baru dari serikat-serikat tani yang selama ini masih didominasi oleh petani yang terlibat konflik semata.

Ketiga, meski belum terlalu kuat dijelaskan, PPAN mestilah dipandang oleh serikat tani sebagai salah satu jalan bagi penyelesaian konflik agraria. Dalam kaitan ini, upaya-upaya legalisasi tanah-tanah rakyat yang selama terkait dalam kawasan konflik agraria dan telah diduduki oleh masyarakat mempunyai peluang lebih luas untuk segera diselesaikan. Peluang ini dapat dilakukan dengan melakukan pendataan kawasan-kawasan yang selama ini telah dikuasai dan dikelola oleh masyarakat tani. Pendataan ini semestinya dilakukan dalam aspek-aspek antara lain: pemetaan wilayah klaim atau wilayah kelola masyarakat, pemetaan rencana

tata kuasa, tata guna, tata produksi serta tata wilayah pada kawasan masyarakat tersebut. Selanjutnya, data harus dilengkapi dengan sejarah pendudukan tanah dan data dari kalangan masyarakat yang berhak menjadi subjek pembaruan agraria.

Keempat, PPAN adalah salah satu wahana legal yang ada dan tersedia (bukan semua) sebagai salah satu alat transformasi serikat tani yang selama ini telah ada. Transformasi yang dimaksud berdasarkan kenyataan: selama ini organisasi tani keberadaannya didasarkan pada ikatan solidaritas sesama korban konflik agraria. Padahal, upaya penyelesaian konflik yang selama ini dilakukan pemerintah adalah membagi tanah-tanah yang diklaim oleh masyarakat per-individu. Melihat kenyataan selama ini bahwa tanah-tanah tersebut juga secara satuan ekonomi tidak membuat petani dapat bertransformasi secara pendapatan dan teknologi apalagi di tengah situasi makro ekonomi nasional yang meminggirkan pertanian dan petani. Sehingga, dalam kurun waktu tertentu, tanah-tanah tersebut dijual dan terkonsentrasi kembali pada golongan ekonomi kuat.

Dengan terbukanya berbagai skema implementasi dalam PPAN, kalangan gerakan pembaruan agraria dapat memperjuangkan agar tanah-tanah yang diklaim oleh organisasi rakyat jatuh dalam wilayah pengelolaan dan penguasaan bersama. Penguasaan secara kolektif ini juga harus diupayakan pada usaha penataan kembali struktur corak produksi yang berlaku selama ini menuju struktur kolektif usaha pertanian bersama (koperasi). Dengan demikian, upaya-upaya penetrasi teknologi, manajemen, dan modal akan dapat dilakukan oleh masyarakat secara bersama.

Pelatihan dan pengawalan intensif harus dilakukan oleh kalangan gerakan sehingga menjadi alternatif penataan produksi dari yang ditawarkan regim.

Kelima, program ini akan membuka peluang kesadaran politik baru di masyarakat. Sebab, idiom-idiom pembaruan agraria yang selama ini seringkali dilekatkan dengan komunisme akan mendapat alat peredam yang kuat dari tubuh lembaga negara sendiri. Dengan demikian, pengawalan terhadap PPAN dapat dipandang sebagai sebuah proses advokasi dalam mendorong alat negara seperti tentara dan kepolisian "mendukung" atau minimalnya tidak anti terhadap pembaruan agraria.

Keenam, PPAN haruslah dipandang sebagai peluang politik dan peluang ini dapat dimanfaatkan oleh kalangan gerakan tani dengan cara mengawal pelaksanaan PPAN setidaknya dapat dilakukan dengan langkah-langkah sebagai-berikut:

- Melakukan pendataan secara akurat wilayah penguasaan dan pengelolaan; wilayah klaim masyarakat; rencana-rencara tata kuasa, tata kelola, dan tata produksi; rencana tata wilayah sekaligus data subjek secara jelas.
- Menyusun dan mempraktekkan model pembaruan agraria yang disepakati oleh organisasi rakyat dengan dipandu dengan prinsip-prinsip kolektif dan berkeadilan.
- Melakukan dialog intensif, hingga perjuangan melalui aksi-aksi terbuka dalam wadah implementasi PPAN kepada pemerintah untuk dapat mengimplementasikan model pembaruan agraria versi rakyat pada wilayah-

wilayah yang selama ini telah diduduki sekaligus perlindungan legalnya.

- Melakukan promosi keberhasilan pembaruan agraria versi rakyat agar diadopsi secara nasional dalam program PPAN.
- Membentuk jaringan kerja untuk melakukan monitoring terhadap implementasi PPAN pada level wilayah dan melaporkan hasil-hasil monitoring pada pusat-pusat kordinasi jaringan kerja di wilayah dan nasional. Monitoring ini mestilah mencatat secara jernih keberhasilan, kegagalan teknis implementatif PPAN. Sehingga membuka peluang politik lebih luas bagi dijalankannya PA sejati dan membuka peluang dalam memperjuangkan objek-objek pembaruan agraria yang lain dari yang ditawarkan semata-mata oleh pemerintah selama ini.

Dengan corak pandang yang demikian, pengawalan dan keterlibatan organisasi gerakan Pembaruan Agraria bukanlah sebuah keterlibatan dan pengawalan tanpa kekritisan dari sisi substansi hingga implementasi. Juga, cara pandangan ini telah menempatkan PPAN sebagai salah satu peluang yang ada dalam mendorong Pembaruan Agraria sejati.

Ketujuh, PPAN sesungguhnya secara praktek telah menggiring kelompok pembaruan dan kontra pembaruan bergerak dalam sebuah ruang persinggungan dan pertentangan yang sama yakni PPAN. Sehingga, identifikasi persoalan (substansi filososofis, praktek implementasi, disharmoni produk hukum) mudah dilakukan, sekaligus juga kemudahan bagi konsolidasi dan kerja bersama antar serikat dan unsur gerakan reforma agraria dalam memberikan perlawanan.

PPAN Menjelang Lauching

Pada pertemuan dengan elemen-elemen Gerakan Pembaruan Agraria di kantor BPN jalan Sisingamangaraja (09/5 2007), Kepala BPN Joyowinoto mengungkapkan bahwa: Pemerintah sedang menggodok PP Reforma Agraria dan sedang dalam tahap-tahap akhir. Setelah disahkan presiden, Reforma Agraria akan dilaunching ke publik di Blitar tanggal 20 Mei 2007 atau 1 Juni. Namun, hingga sekarang launching tersebut belum ada kelanjutan kabarnya.

Menurut keterangan Kepala BPN, bahwa penerima manfaat dari Reforma Agraria ini adalah: WNI yang sudah dewasa baik laki-laki maupun peremuan dengan syarat-syarat: perorangan, usia paling kurang 18 tahun, sudah kawin, miskin, tidak memiliki tanah, memiliki tanah kurang dari 0.5 Ha.

Sementara, Objek Reforma Agraria ini adalah:

- Tanah bekas HGU, HGB dan HP
- Tanah yang terkena ketentuan konversi
- Tanah yang diserahkan secara sukarela oleh pemiliknya
- Tanah hak yang pemegangnya melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan
- Tanah objek Landreform
- Tanah bekas objek landreform
- Tanah timbul
- Tanah bekas kawasan pertambangan
- Tanah yang dihibahkan oleh pemerintah
- Tanah tukar-menukar dari dan oleh pemerintah
- Tanah yang dibeli oleh pemerintah
- Tanah pelepasan Kawasan Hutan Produksi Konversi atau tanah bekas kawasan hutan yang pernah dilepaskan yang jumlahnya 8.15 Juta ha.

Sementara, dalam melaksanakan rencana ini, akan dibentuk lembaga Dewan Reforma Agraria Nasional (Ketua Presiden dan Ketua Pelaksana Ka. BPN RI), di tingkat provinsi akan dibentuk DRAP serta di tingkat kabupaten/kota DRAK. Untuk pembiayaan, akan dibentuk Badan Pengelolaan dan Pembiayaan Reforma Agraria (BPP-RA) di nasional dan di wilayah. Badan ini akan bertanggung jawab kepada Ka.BPN. Pembiayaan dari RA ini akan mengambil APBN dan APBD.

Dalam tatacara pelaksanaannya, identifikasi objek akan dilakukan oleh BPN Wilayah atau BPN Provinsi yang dilaporkan kepada Ka.BPN. Selanjutnya, hasil identifikasi ini akan divalidasi. Dalam inventarisasi penerima manfaat (subjek reform), identifikasi akan dilakukan oleh pemerintah daerah dimulai dari tingkat terendah (desa/kelurahan), atau inventarisasi langsung yang dilakukan BPN RI atau dengan BPP-RA. Para penerima manfaat yang diusulkan ini akan diseleksi sesuai dengan syarat penerima manfaat yang telah disebutkan.

Di sinilah kita mulai melihat bahwa harapan-harapan dalam advokasi PPAN mulai menjauh. Sebab, rencana kita sebagai insan gerakan tidak terwadahi. Bukankah subjek individu di tengah ekonomi makro dan mikro yang meminggirkan pertanian akan mengakibatkan tanah-tanah tersebut tidak akan dapat secara maksimal mengangkat kesejahteraan rakyat. Bukankah dengan subjek individu, transformasi organisasi petani (tanah, modal dan teknologi) yang kita harapkan melalui PPAN tidak terwadahi.

Sementara, objek-objek yang ditawarkan oleh PPAN memang mewadahi keinginan selama ini. Namun,

mekanisme identifikasi objek yang ditentukan oleh pemerintah tanpa melibatkan serikat tani telah mengakibatkan semua objek tersebut sebenarnya sangat sulit diperoleh rakyat. Seharusnya, masyarakat dibuka kesempatan melakukan klaim objek reforma agraria dalam wadah PPAN. []

Epilog:
Quo Vadis Program Pembaruan Agraria Nasional?

*Noer Fauzi Rachman**

Pada perayaan Hari Tani 24 September 2012 yang baru lalu, lebih dari sepuluh ribu petani dan aktivis berdemonstrasi, termasuk di depan kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN), Jakarta, menuntut BPN di bawah kepemimpinan Hendarman Supandji untuk tanggap terhadap masalah yang dihadapi oleh petani, khususnya yang hidup dalam konflik-konflik agraria. Lebih dari itu, para demonstran menuntut BPN untuk menjalankan reforma agraria sebagai jawaban atas struktur penguasaan tanah yang semakin hari semakin timpang saja. Menurut penulis, demonstrasi semacam ini akan terus menerus berlangsung karena tidak adanya penyelesaian yang adekuat, menyeluruh dan tuntas terhadap kasus-kasus konflik agraria yang bersifat struktural, kronis dan berdampak luas.

Tulisan pendek ini hendak menunjukkan bahwa apa yang disebut Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) telah diagendakan dan dijalankan oleh BPN di bawah

kepemimpinan Joyo Winoto (2005-2012). Namun sayangnya, hal itu tidak memperoleh dukungan yang memadai dari kementerian-kementerian lainnya. Juga tidak dari Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sendiri yang telah menjanjikan agenda reforma agraria ini dalam visi dan misi pemerintahannya.

Program Pembaruan Agraria Nasional yang dirancang oleh kepemimpinan BPN terdahulu mensyaratkan kerjasama lintas kementerian, setidaknya Kementerian Kehutanan dan Kementerian Pertanian. Namun, kerjasama ini tidak berjalan karena masing-masing badan pemerintahan memiliki dan terus memelihara "ego sektoral", suatu kecenderungan dari suatu badan pemerintah untuk hanya memenuhi kepentingan lembaga/sektornya sendiri-sendiri tanpa perduli dengan kepentingan lembaga/sektor lainnya. Yang juga tidak terjadi adalah upaya Presiden SBY untuk mengkoordinasikan dan mensinkronkan kepentingan yang berbeda-beda dari badan-badan pemerintah untuk menjalankan Program Pembaruan Agraria tersebut.

Agenda redistribusi 8,15 juta hektar tanah-tanah negara yang berada dalam "Kawasan Hutan Negara" yang tergolong hutan produksi Konversi (HPK) yang terletak di 474 lokasi di 17 provinsi—tidak berjalan sama sekali. Menurut Laporan Persiapan Pelaksanaan PPAN BPN 2007, dari keseluruhan Hutan Produksi Konversi (HPK) yang berjumlah 22.140.199 ha, di dalamnya telah dikuasai oleh masyarakat lokal seluas 13.411.025 hektar, alias lebih dari 60 persen (Badan Pertanahan Nasional 2007: 56). BPN telah memiliki detil data dan peta tanah seluas 8.15 juta hektar itu. Sayangnya, komunikasi dan koordinasi BPN dengan Ke-

menterian Kehutanan mengenai agenda redistribusi tanah seluas 8,15 juta ha tersebut sama sekali tidak memadai. Kementerian Kehutanan tidak bersedia memenuhi agenda ini, dan tetap mempertahankan diri sebagai 'tuan tanah negara' terbesar, melalui penguasaan sekitar 70 persen wilayah Republik Indonesia dalam "Kawasan Hutan Negara".

Kementerian Pertanian pun tidak mendukung program Reforma Agraria yang diinisiasi oleh BPN tersebut. Alih-alih menyokong segala upaya memberdayakan petani penerima tanah-tanah yang telah diredistribusi oleh BPN dengan segala fasilitas, asistensi, kredit, dan bentuk-bentuk "*access reform*" lainnya untuk membuat tanahnya produktif, efisien dan berkelanjutan, Kementerian Pertanian justru menjalankan skema-skema baru untuk menggenjot produksi pangan, terutama beras, dalam program *food security*, mengagendakan RUU Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang kemudian menjadi UU No. 41/2009, hingga memfasilitasi perusahaan-perusahaan raksasa untuk membuat perkebunan-perkebunan baru untuk produksi makanan dan energi, termasuk yang paling luas: *Merauke Integrated Food and Energy Estate* (MIFEE).

Selain dari Kementerian Kehutanan dan Pertanian, hambatan utama lainnya adalah tidak disetujuinya usulan BPN untuk membentuk Lembaga Pengelola Reforma Agraria, suatu badan otorita khusus yang dirancang mengurus segala sesuatu berkenaan dengan upaya merencanakan hingga memberdayakan para penerima tanah objek land reform dan membuat tanah-tanah yang diredistribusikan itu produktif dan bisa dikelola secara berlanjutan. Namun,

pembentukan Badan yang diancangkan berbentuk "Badan Layanan Umum" (BLU) ini—yakni suatu jenis badan usaha pemerintah yang tidak ditujukan untuk kepentingan profit—tidak berhasil memperoleh otorisasi dari Departemen Keuangan sehubungan dengan keharusan untuk menunjukkan bahwa badan ini tidak akan terus-menerus bergantung pada dana APBN, melainkan sanggup secara terus-menerus hidup dari perputaran uang yang bermula dari modal awal yang akan diberikan pemerintah. Walhasil, ide Lembaga Pengelola Reforma Agraria ini kemudian dihilangkan dari draft RPP Reforma Agraria, yang juga belum tuntas dijadikan Peraturan Pemerintah hingga Joyo Winoto diganti oleh Hendarman Supandji.

Dengan segala keterbatasan ini, pada praktiknya apa yang disebut Program Pembaruan Agraria Nasional oleh Joyo Winoto adalah suatu skema legalisasi hak atas tanah melalui jalur "pemberian hak di atas tanah negara", di mana diagendakan sekitar 1,1 juta hektar tanah negara yang berada di bawah jurisdiksi BPN akan diredistribusikan kepada rakyat. Sumber lain untuk "redistribusi tanah" adalah "tanah-tanah terlantar". "Tanah-tanah terlantar" adalah tanah yang sudah diberikan hak oleh Negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah, yang kemudian berstatus terlantar karena tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya. Hasil identifikasi BPN menemukan bahwa luasan "tanah terlantar" tersebut mencapai 7.386.289 hektar, terdiri atas Hak Guna Usaha 1.925.326 ha, Hak Guna

Bangunan 49.030 ha, Hak Pengelolaan 535.682 ha, dan tanah dengan ijin lokasi dan lainnya 4.475.172 ha (Sumber Data: Deputi Pengendalian Tanah dan Pemberdayaan Masyarakat, BPN 2009).

Untuk melakukan pengambilalihan dan pemanfaatan kembali keseluruhan "tanah terlantar" ini, BPN membuat PP No. 11/2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Sebagai pasangannya BPN memprakarsai RPP tentang Reforma Agraria yang memuat ketentuan kategori asal tanah yang akan diredistribusikan, yang disebut sebagai Tanah Objek Reforma Agraria (TORA), kriteria penerima TORA, dan mekanisme distribusinya, hingga pemberdayaan subjek yang menerima TORA. Namun, berbeda dengan RPP tentang Tanah terlantar yang berhasil diundangkan menjadi PP No 41/2009, RPP RA tidak kunjung berhasil menjadi PP.

Penulis kerap bertanya pada pejabat-pejabat di BPN mengenai mengapa RPP ini tidak kunjung dibahas di Rapat Kabinet dan disetujui? Dari waktu ke waktu penulis mendapatkan jawaban bahwa dukungan politik atas Reforma Agraria kurang memadai, dan menggantungkan pada hubungan antara Joyo Winoto dengan Presiden. Presiden pun tidak menggunakan kewenangannya untuk membuat RPP itu terwujud menjadi PP. Dengan demikian, usaha menciptakan legislasi yang mengatur pelaksanaan reforma agraria yang menyeluruh dan membentuk kelembagaan pelaksana yang kuat dan mampu menjalankan program-program redistribusi tanah tak kunjung terwujud karena tidak adanya dukungan yang memadai dari pimpinan tertinggi pemerintahan maupun koalisi partai yang berkuasa di pemerintah

dan DPR RI.

Dalam jaman demokrasi liberal saat ini, dijalankan atau tidak dijalankannya reforma agraria tidak mengganggu keberlangsungan dan reproduksi elit penguasa politik di parlemen maupun pemerintahan yang dihasilkan melalui mekanisme pemilihan legislatif, pemilihan presiden, maupun pemilihan kepala daerah. Walhasil, walau konflik agraria meletus di sana-sini, reforma agraria tidak menjadi agenda utama pemerintahan nasional. Lebih jauh dari itu, sektoralisme hukum dan kelembagaan pemerintahan yang terus dilanjutkan pada akhirnya membuat apa yang disebut PPAN menjadi urusan BPN saja.

Quo vadis Program Pembaruan Agraria Nasional?

---

*) Noer Fauzi Rachman PhD adalah Direktur Eksekutif Sajogyo Institute, Penasehat pada Kemitraan untuk Pembaruan Tata-Pemerintahan, Dewan Pakar Konsorsium Pembaruan Agraria, dan dosen luar biasa di Departemen Sains Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat (KPM), Fakultas Ekologi Manusia (FEMA), Institut Pertanian Bogor (IPB).
Tulisan ini semula adalah artikel opini yang dimuat di harian Sinar Harapan, 26 September 2012. Tulisan ini dimuat kembali sebagai epilog dengan beberapa penyesuaian dan tambahan di sana-sini. Untuk mengikuti analisis yang lebih elaboratif mengenai trajektori program reforma agraria di Indonesia mulai 1945-2009 bisa dibaca publikasi terakhir Noer Fauzi Rachman, *Land Reform dari Masa ke Masa*. Yogyakarta: STPN Press, Desember, 2012.

Tentang Penyunting

Moh. Shohibuddin adalah staf pengajar pada Departemen Sains Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat, Fak. Ekologi Manusia IPB. Menyelesaikan studi masternya pada Program Studi Sosiologi Pedesaan, Sekolah Pascasarjana IPB dengan tesis mengenai devolusi hutan berbasis kelembagaan adat pada komunitas Toro Sulawesi Tengah. Kini tengah menempuh studi doktoral di University of Amsterdam, Belanda.

M. Nazir Salim adalah staf pengajar di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta dan peneliti agraria di PPPM STPN. Alumni Pascasarjana Sejarah UGM 2008. E-mail: azet_r@yahoo.com