

Dipublikasikan Pada
Rubrik OPINI
SKH Medan Bisnis
1 Juli 2015 hal 2

Mungkinkah SWASEMBADA PANGAN TANPA REFORMA AGRARIA?¹

Oleh:
Sutaryono²

Optimisme Presiden Jokowi untuk merealisasikan swasembada pangan nasional dalam waktu 3 – 4 tahun akan dilakukan melalui percepatan penyediaan infrastruktur pendukung pertanian. Betul, infrastruktur pendukung pertanian mutlak diperlukan untuk mewujudkan swasembada pangan, tetapi agenda penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara lebih berkeadilan- sering disebut sebagai pembaruan agraria atau reforma agraria- adalah prasyaratnya. Mengapa? Data BPS menunjukkan bahwa rata-rata pemilikan tanah oleh petani saat ini hanya 0,36 hektar dan terdapat lebih dari 11 juta rumah tangga petani tidak memiliki tanah. Indeks GINI yang menunjukkan ketimpangan penguasaan tanah di Indonesia, dari tahun ke tahun selalu mengalami peningkatan, terakhir mencapai angka 0,413. Pertanyaan yang muncul kemudian adalah, bagaimana mungkin swasembada pangan dapat diwujudkan ‘hanya’ dengan penyediaan infrastruktur pertanian tanpa agenda mendasar yang berupa reforma agraria?

Amanat konstitusi yang menyatakan bahwa "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat", harus ditindaklanjuti dengan memastikan bahwa struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria lebih berkeadilan dan berorientasi untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Inilah yang dimaknai sebagai reforma agraria.

Nawacita yang dicita-citakan oleh Jokowi–JK, paling tidak memuat tiga agenda yang bertautan sangat kuat dengan reforma agraria, yakni: (1) memberikan jaminan kepastian hukum hak kepemilikan atas tanah, penyelesaian sengketa tanah dan menentang kriminalisasi penuntutan kembali hak tanah masyarakat; (2) peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan mendorong *landreform* dan program kepemilikan tanah seluas 9 juta hektar; serta (3) mewujudkan kedaulatan pangan melalui perbaikan jaringan irigasi dan pembukaan 1 juta hektar sawah baru. Ketiga agenda ini sudah pasti membutuhkan kelembagaan yang secara khusus, kuat dan *legitimate* dalam operasionalisasinya.

Secara operasional cita-cita di atas telah tertuang di dalam RPJMN Tahun 2015-2019. Sasaran program dalam peningkatan kesejahteraan rakyat marjinal melalui Program Indonesia Kerja adalah: (a) Penyediaan sumber

¹ Dimuat di Harian Medan Bisnis, 1-7-2015

² Dosen pada Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional dan Pembangunan Wilayah Fakultas Geografi UGM

Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) dan melakukan redistribusi tanah dan legalisasi aset, melalui identifikasi kawasan hutan yang akan dilepaskan sedikitnya sebanyak 4,1 juta ha dan identifikasi tanah hak, termasuk di dalamnya tanah HGU akan habis masa berlakunya, tanah terlantar, dan tanah transmigrasi yang belum bersertifikat, yang berpotensi sebagai TORA sedikitnya sebanyak 1 juta ha; dan (b) pengelolaan aset tanah (reforma aset) yang meliputi redistribusi tanah dan legalisasi aset sebanyak 9 juta ha dengan rincian: (i) redistribusi tanah sedikitnya sebanyak 4,5 juta ha yang meliputi tanah pada kawasan hutan yang dilepaskan, dan tanah hak, termasuk di dalamnya tanah HGU akan habis masa berlakunya dan tanah terlantar; dan (ii) legalisasi aset sedikitnya sebanyak 4,5 juta ha, yang meliputi tanah transmigrasi yang belum dilegalisasi dan legalisasi aset (sertifikasi) masyarakat dengan kriteria penerima reforma agraria.

Hal di atas menunjukkan bahwa komitmen pemerintah saat ini telah ditunjukkan melalui penetapan sebagian agenda reforma agraria melalui RPJM Nasional yang menjadi *guidence* pembangunan dalam 5 tahun ke depan. Namun demikian, ketika landasan konstitusi dan politik serta arah kebijakan pembangunan sudah digariskan, tetapi struktur kelembagaan pada level kementerian belum secara eksplisit menampungnya, maka pertanyaan yang muncul kemudian adalah siapa yang akan urus reforma agraria untuk mendukung perwujudan terwujudnya swasembada pangan tersebut?

Reforma agraria mencakup 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. Reforma Agraria dimaknai juga sebagai *landreform + access reform* (Joyo Winoto, 2007), yang bertujuan untuk: (1) menata kembali ketimpangan struktur penguasaan dan penggunaan tanah; (2) mengurangi kemiskinan; (3) menciptakan lapangan kerja; (4) memperbaiki akses rakyat kepada tanah; (5) mengurangi sengketa dan konflik pertanahan; (6) memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup, serta (7) meningkatkan ketahanan pangan dan ketahanan energi nasional.

Sulit dipahami bahwa swasembada pangan secara nasional akan tercapai dengan kondisi penguasaan rata-rata lahan pertanian kurang dari 0,5 ha per RT Petani, alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian tetap tinggi dan belum adanya kebijakan yang jelas terhadap penyelamatan lahan pertanian. Meskipun UU 19/2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani telah memberikan jaminan kesejahteraan kepada petani untuk tetap memproduksi dan memberikan 2 hektar lahan untuk petani gurem, tetapi ternyata strategi, instrumen dan lembaga yang mengimplementasikan belum tersedia secara memadai. Padahal redistribusi lahan 9 juta hektar sebagaimana tertuang dalam *nawacita*, hanya dapat dilakukan melalui agenda reforma agraria- yang hingga saat ini belum jelas siapa yang harus menjalankannya.

Dalam konteks ini, apabila presiden serius berupaya mewujudkan swasembada pangan secara nasional, maka agenda reforma agraria perlu segera dijalankan. Apabila organ yang menjalankan reforma agraria dalam level kementaerian belum jelas, maka alternatif kelembagaan *extra ordinary* perlu segera dilakukan. Rekomendasi Konferensi Nasional Reforma Agraria

(KNRA, 2014) tentang pembentukan Komite Nasional Pembaruan Agraria (KNPA) perlu ditengok kembali. Komite ini diusulkan langsung berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden, mempunyai tugas melakukan langkah-langkah persiapan dalam pelaksanaan reforma agraria serta dikukuhkan dengan peraturan presiden. Apabila ini dapat dilakukan, maka upaya perwujudan swasembada pangan secara nasional telah mulai.