

LAPORAN PENELITIAN SISTEMATIS
MENGURAI PERMASALAHAN SEKTORALISME KELEMBAGAAN
AGRARIA DI INDONESIA



Disusun oleh:

Widhiana HP
M Mahsun
Mumu Muhajir

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional
Sekolah Tinggi Pertanian Nasional
Yogyakarta

2014

LAPORAN PENELITIAN

**MENGURAI PERMASALAHAN SEKTORALISME KELEMBAGAAN
AGRARIA DI INDONESIA**

Telah diseminarkan pada lokakarya hasil penelitian Sistematis STPN:
27 November 2014

Mengetahui:
Kepala PPPM,

Dr. Sutaryono, M.Si.

**Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional
Yogyakarta
2014**

Laporan Hasil Penelitian Sistematis PPPM-STPN Tahun 2014

MENGURAI PERMASALAHAN SEKTORALISME

KELEMBAGAAN AGRARIA DI INDONESIA

Oleh: Widhiana HP, Muhammad Mahsun, dan Mumu Muhajir

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 mengamanatkan kepada Negara untuk memberikan kemakmuran dan mensejahterakan rakyat melalui pengelolaan bumi, air dan kekayaan alam di Indonesia. Hak Menguasai Negara (HMN) memberikan wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan sumber-sumber tersebut melalui pendelegasian kewenangan pengelolaannya pada lembaga pemerintah yang ditunjuk berdasarkan Undang-Undang. Tugas ini mengandung konsekuensi yang besar karena begitu beragam dan kayanya sumber daya agraria yang terdapat di Indonesia yang memang saling berkaitan, bahkan seringkali tumpang tindih baik letak maupun pengelolaannya. Oleh karenanya, akan membutuhkan sebuah kearifan dan kebijakan yang tepat dalam mengatur pengelolaan masing-masing sumber daya tersebut menuju satu tujuan tunggal demi keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat.

Masalah keagrariaan mencakup ruang lingkup yang sangat luas jika dibandingkan dengan sektor lain, karena tidak terbatas tanah tapi meliputi bumi (terdiri dari permukaan bumi yang meliputi juga tubuh bumi yang dibawahnya serta yang berada di bawah air), air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dengan begitu luasnya ruang lingkup agraria ini, maka bisa dikatakan mencakup juga masalah kehutanan, pertambangan, dan pengairan.

Berdasarkan luasnya agraria yang meliputi bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, maka hukum agraria dalam UUPA merupakan suatu kelompok berbagai bidang hukum yang masing-masing mengatur hak-hak penguasaan atas sumber-sumber daya alam tertentu yang termasuk pengertian agraria. Kelompok tersebut terdiri atas:¹

¹ Bambang Eko Supriyadi. 2013. Hukum Agraria Kehutanan, Aspek hukum Pertanahan dalam Pengelolaan Hutan Negara. Jakarta: Rajawali Pers. Hlm 8

- 1) Hukum tanah, yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah, dalam arti permukaan bumi.
- 2) Hukum air, yang mengatur hak-hak penguasaan atas air.
- 3) Hukum pertambangan yang mengatur hak-hak penguasaan atas bahan-bahan galian yang dimaksudkan oleh Undang-undang Pokok Pertambangan.
- 4) Hukum perikanan yang mengatur hak-hak penguasaan atas kekayaan alam yang terkandung di dalam air.
- 5) Hukum penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa (bukan "space law"), mengatur hak-hak penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa yang dimaksudkan oleh Pasal 48 UUPA.

Dari kelima pengelompokan tersebut nampaknya memang dilaksanakan oleh otoritas kelembagaan yang berbeda-beda. Negara memberikan kewenangan atas masing-masing sektor tersebut yang seakan saling meniadakan sektor lainnya. Hal ini sangat nampak ketika implementasi tugas dan operasional masing-masing sektor tersebut yang seringkali *overlap* bahkan mengalahkan satu dengan yang lainnya. Egoisme sektoral ini muncul sebagai akibat adanya tuntutan dari Negara kepada masing-masing lembaganya untuk melaksanakan tugas dan kewenangannya dengan baik seoptimal mungkin. Bahkan UUPA yang diharapkan menjadi payung hukum utama dalam pengelolaan sumber daya alam di Indonesia dianggap justru membatasi diri pada bidang pertanahan saja. UUPA memang tidak tuntas dalam melakukan pengaturan tentang sumber daya alam. Secara politis dan yuridis UUPA dimaksudkan untuk menjabarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang mengisyaratkan bahwa obyek yang seharusnya diatur meliputi bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Namun ternyata bahwa UUPA sendiri menunjukkan adanya ketidakselarasan antara wadah dan prinsip-prinsipnya dengan substansi penjabarannya yang lebih menekankan pada tanah saja.² Konsekuensinya, bahwa pembangunan hukum masing-masing bidang sumber daya agraria didasarkan pada pola pikir dan kepentingan yang berbeda yang dikembangkan oleh masing-masing instansi yang diberi kewenangan khusus.

² Maria S.W. Sumardjono. 2004. Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Tentang Sumber Daya Agraria (Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria). Halaman 2-3.

B. Permasalahan

Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini ingin mengkaji latar belakang muncul sektoralisme kelembagaan agraria di Indonesia dan bagaimana fenomena sektoralisme kelembagaan agraria ini dikembangkan pemerintah selama bertahun-tahun. Secara lebih mendalam, permasalahan yang diangkat meliputi :

1. Apakah latar belakang sejarah yang menyebabkan munculnya sektoralisme kelembagaan di Indonesia ?
2. Bagaimanakah pengelolaan sektor-sektor agraria khususnya dalam bidang pertanian, pertambangan dan kehutanan di Indonesia?
3. Bagaimanakah bentuk kelembagaan pengelolaan agraria di beberapa negara ASEAN?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini jelas adalah sebagai suatu upaya untuk menyusun data yang akurat yang argumentatif untuk bisa memberikan usulan mengenai bagaimana bentuk yang paling sesuai suatu lembaga pengelola agraria di Indonesia. Tentunya dengan melakukan kajian terhadap kondisi kekinian pengelolaan agraria di Indonesia serta melihat juga perjalanan sejarah politik pertanian di Indonesia.

D. Metode Penelitian

Penelitian ini termasuk dalam penelitian *desk study*/kepuustakaan. Dalam pengumpulan data dipergunakan berbagai kajian melalui berbagai pandangan teori, kebijakan, maupun analisis yang disuguhkan dalam berbagai literatur. Dengan pendekatan ini diharapkan akan didapatkan pemahaman yang lebih komprehensif untuk dapat mencapai tujuan penelitian yang dapat direkomendasikan guna memberikan solusi melalui upaya menganalisis berbagai hasil penelitian dan kebijakan kelembagaan pengelola agraria. Penelitian kualitatif ini dilakukan melalui kajian diskriptif analisis berbagai data yang digunakan baik bahan hukum dan non hukum yang berupa perundang-undangan, yurisprudensi, maupun buku-buku hukum dan data hasil penelitian terdahulu yang mengkaji terjadinya pengelolaan agraria oleh berbagai sektor pemerintahan yang ada khususnya dalam bidang pertanian, kehutanan, dan pertambangan.

Meskipun sifatnya didominasi oleh studi kepustakaan, tetapi dalam penelusuran data dan mengkonstruksi data, penelitian ini mencoba menggunakan pendekatan institusionalisme historis (*historical institutional*). Dimana dalam pendekatan ini perhatian besar akan diletakkan pada asal usul dan perkembangan dari sektoralisme kelembagaan agraria. Pendekatan ini termasuk bidang kerja empiris yang paling luas karena dianggap elektis (bersifat memilih dari berbagai sumber), yang mengembangkan penjelasan normatif maupun pilihan rasional tentang hubungan antara institusi dan tindakan.³ Asumsi yang dibangun adalah pilihan akan kebijakan yang dibuat oleh institusi (negara) akan berpengaruh terhadap kebijakan selanjutnya, dan pola ini umumnya akan berulang dan relatif bertahan.⁴ Singkatnya pendekatan institusionalisme historis melihat pada bagaimana pilihan yang dibuat tentang desain institusional sistem pemerintahan atau kelembagaan mempengaruhi pembentukan keputusan individu atau pembuat kebijakan (*policy maker*) di masa depan.

II. Faham Sektoralisme dalam Pengelolaan Agraria di Indonesia

A. Perkembangan Sektoralisme di Indonesia

Perkataan agraria berasal dari bahasa latin “agrarius”, artinya adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan tanah. Kalau kita berbicara masalah agraria maka tidak akan lepas berbicara masalah hukum, sebab agraria itu sendiri mengandung unsur norma, kaidah atau perilaku seseorang yang ada hubungannya dengan tanah.⁵ Menurut Prof. Boedi Harsono, dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau disingkat UUPA, yang dimaksud dengan agraria mempunyai arti yang sangat luas ialah meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang ada di dalamnya.⁶

Pengertian sektor menurut kamus besar bahasa Indonesia adalah lingkungan suatu usaha, pertanian, perindustrian. Sedangkan sektoral berarti terbagi dalam sektor/ bersektor-sektor. Dari kedua pengertian ini sektoralisme dapat kita artikan suatu paham yang membagi sesuatu dalam lingkungan sektor-sektor. Terminologi

³ Lihat lebih lanjut pada Vivien Lowndes. 2010. “Institusionalisme”. Dalam David Marsh dan Gerry Stoker. (2010). Teori dan Metode dalam Ilmu Politik. Bandung: Nusamedia. Hlm. 214.

⁴ B. Guy. Peters. 1999. Institutional Theory in Political Science: The “New Institutionalism”. London and New York: Wellington House. Hlm. 63.

⁵ Bambang Eko Supriyadi. Ibid. Hal 6.

⁶ Boedi Harsono. 2003. Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya. Jilid 1: Hukum Tanah Nasional, Edisi Revisi. Jakarta: Djambatan.

“faham sektoralisme” juga dinyatakan oleh Prof. Maria SW Soemardjono dalam bukunya “Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya”. Terminologi lain menyamakan sektoralisme dengan disharmoni.⁷ Sektoralisme pengelolaan sumber daya alam adalah berkembangnya ijin tanpa pengelolaan sumberdaya alam. Dengan kata lain mandat negara dijabarkan pemerintah (daerah) sebatas ribuan ijin, tanpa ada informasi daya dukung untuk mengendalikannya.⁸

Pengelolaan tanah di Indonesia masih mengadopsi cara-cara pemerintah kolonial Belanda dengan *domein verklaring*. Meskipun secara nyata hal tersebut ditolak, namun dalam praktek penerapan kebijakannya masih dapat kita lihat. Negara beranggapan semua tanah adalah tanah Negara selama tidak ada tuntutan dari suku adat/ masyarakat setempat. Akibatnya, departemen kehutanan menguasai 70% dari seluruh wilayah Indonesia.⁹ Namun setelah penduduk bertambah dan memerlukan tanah garapan, tuntutan terhadap “tanah negara” bertambah gencar dan peluang konflik tanah bertambah besar pula.

Secara lebih mendalam, kita dapat melihat lahirnya sektoralisme pengelolaan agraria melalui kajian sejarah di Indonesia.

1. Masa Kekuasaan Raja-raja di Indonesia

Memahami hukum tanah yang berlaku di Indonesia, harus kita mulai jauh ke belakang pada masa awal sejarah berdirinya bangsa ini. Jauh sebelum masuknya kolonialisme Inggris dan Belanda ke Indonesia, telah berdiri dan berkembang kerajaan-kerajaan kecil yang ada di hampir seluruh wilayah Indonesia. Sistem kerajaan yang feodal ini membawa ajaran dan konsekuensi pada hukum tanah yang dikembangkan, diantaranya:

- a. Tanah adalah milik raja, atau raja adalah pemilik tanah dalam kerajaannya;
- b. Rakyat adalah milik raja juga, yang dapat dipergunakan untuk kepentingan dan kehormatannya.¹⁰

⁷ Pancanakablogsopt.com. Disharmonisasi Aturan Tanah Menimbulkan Ketidakpastian Hukum. Diakses tanggal 21 November 2014.

⁸ Fx. Baskara Tulus Wardaya. 2007. Menelusuri Akar Otoritarianisme Di Indonesia. Jakarta: Lembaga Studi Dan Advokasi Masyarakat

⁹ Sediono M.P. Tjondronegoro. 2001. Jurnal Analisis Sosial Vol 6 No 2 Juli 2001. Sumber Daya Agraria, Dimensi Pengelolaan Dan Tantangan Kelembagaan: Pengelolaan Sumber Daya Agraria: Kelembagaan Dan Reforma Agraria. Jakarta: Akatiga. Hal 4.

¹⁰ Mochammad Tauchid. 2009. Masalah Agraria, Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia. Yogyakarta:STPN Press. Hlm 15.

Di seluruh Indonesia yang wilayahnya dikuasai oleh raja-raja, maka seluruh isi negeri (terutama tanah) dianggap merupakan kepunyaan mutlak raja. Pada masa ini pengelolaan dan pengaturan sumber daya agraria sepenuhnya diatur oleh raja melalui para pegawai di bawahnya secara tidak terbatas dan berbeda antara satu dan lain wilayah. Hal ini dapat dipahami karena para pegawai raja tersebut memiliki kebebasan yang mutlak dalam mengusahakan daerah kekuasaannya selama kewajibannya terhadap raja baik berupa upeti maupun penyerahan tenaga dilakukan dengan baik. Hal ini menjadi awal penerapan kebijakan sektoralisme yang dikembangkan dalam satu wilayah kerajaan di Indonesia. Belum lagi jika kita bandingkan dengan pengelolaan agraria di wilayah yang lain, tentunya juga akan berbeda. Sehingga kehidupan masyarakat akan sangat tergantung pada kebijakan raja dan penguasa yang ada di wilayah tersebut. Masyarakat feodalisme pada masa ini merupakan gambaran wajah perbudakan dalam hal ekonomi, politik, dan sosial. Rakyat harus mengerjakan tanah dengan memiliki kewajiban memberikan hasilnya kepada raja. Hukum yang berlaku pada masa itu dipegang oleh orang-orang yang berkuasa untuk raja.

Keberadaan feodalisme di Indonesia ini berlangsung untuk waktu yang cukup lama. Penghormatan dan penghargaan yang tinggi rakyat kepada raja seringkali membuat rakyat menerima segala kebijakan raja, baik yang benar-benar keputusan raja maupun yang merupakan interpretasi para pegawai raja.

2. Kolonialisme Inggris dan Belanda

Masa feodalisme mengalami sedikit perubahan semenjak masuknya kolonialisme Inggris dan Belanda. Politik kolonial Inggris (1811-1816) di Indonesia antara lain bertujuan menciptakan pasar bagi produk industri serta kondisi yang kondusif bagi investasi modal. Hal ini ditunjukkan melalui kebijakan Raffles yang dikenal dengan *domein theorie* raffles tentang hak milik tanah. Menurut teori ini tanah di Jawa adalah milik raja karena kekuasaan raja berpindah ke tangan kekuasaan baru (Inggris), maka penguasa baru berhak menguasainya sebagaimana raja menguasai. *Cultuurstelsel* yang kemudian diperkenalkan oleh V.D. Bosch tidak jauh berbeda dengan Raffles. Jika raffles

menerapkan sewa atas tanah yang dikerjakan rakyat, maka V.D. Bosch mengambil 1/5 tanah yang dikerjakan rakyat untuk ditanami.¹¹

Belanda mengambil alih kekuasaan dari tangan Inggris pada 1830, ketika keuangannya sedang dilanda krisis. Belanda menerapkan sistem tanam paksa yang merupakan pemulihan sistem eksploitasi seperti penyerahan-penyerahan wajib serta sistem pemerintahan tidak langsung dengan memulihkan kekuasaan para penguasa lokal/para bupati Jawa. Dalam rangka ini sistem penguasaan komunal tanah pertanian diterapkan untuk memudahkan sistem tanam paksa. Belanda kemudian juga menerapkan Undang-undang Agraria 1870 (*Agrarische Wet* dan *Agrarische Besluit*). Melalui ketentuan ini tanah komunal desa dihapus, kepemilikan perseorangan diakui agar tanah tersebut dapat diperjualbelikan bagi kepentingan penanaman modal swasta di sektor pertanian. Hutan dan kawasan yang tidak langsung dimanfaatkan rakyat diletakkan di bawah kuasa dan pemanfaatan oleh pemerintah kolonial.

Pasal 1 dari Agraris Besluit (Stbl. 1870 No. 118) mengatur tentang *domeinverklaring* yang menyebutkan bahwa *semua tanah yang tidak ternyata dimiliki dengan hak eigendom, adalah kepunyaan negeri*. Ini artinya semua tanah yang dimiliki oleh rakyat dengan nama apa saja tetapi tidak dengan hak eigendom adalah kepunyaan negeri.

Sistem agraria ini membawa pengaruh besar bagi pengelolaan agraria Indonesia termasuk adanya dualisme hukum agrarian. Yaitu untuk masyarakat terjajah dengan tanah dan sumberdaya alam diatur dengan hukum adat masing-masing, sedangkan golongan kulit putih yang berkuasa serta golongan timur asing diatur dengan perundangan barat.

Keberadaan AB dengan *domeinverklaring*nya memberikan kekuasaan yang luar biasa bagi Belanda untuk melakukan pengelolaan dan eksploitasi sumber-sumber agraria di Indonesia. Masuknya kolonialisme Belanda di bumi nusantara telah membawa implikasi khususnya dalam bidang agraria yang luar biasa besar. Intervensi negara asing tersebut telah meletakkan dasar yang kuat khususnya dalam pengelolaan agraria di Indonesia yang sampai saat ini terus diwarisi dan dikekalkan oleh kebijakan pemerintahan berikutnya. Sistem ini seakan kembali

¹¹ Ibid. hal 21

meneguhkan sektoralisme yang dibangun oleh masing-masing sistem dalam mengelola sumber daya agrariannya.

3. Masa Penjajahan Jepang

Pada masa penjajahan Jepang, peraturan-peraturan pertanahan yang berlaku sebelum masa penjajahan Jepang masih tetap berlaku. Hal ini karena masa penjajahan yang begitu singkat sehingga belum sempat terpikirkan untuk mengadakan perombakan terhadap hukum pertanahan. Ketika Jepang masuk, fasisme Jepang kemudian memanfaatkan lebih mendorong gerakan pengolahan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria yang dilakukan oleh kaum tani. Mereka juga mendorong kaum tani melakukan pembongkaran terhadap hutan untuk dijadikan lahan-lahan pertanian. Semua dilakukan untuk keperluan perang Asia Timur Raya. Penduduk Jepang mengeluarkan suatu kebijakan yang dituangkan dalam *Osamu Serey* Nomor 2 tahun 1944, dan *Osamu Serey* yang terakhir Nomor 4 dan 25 tahun 1944.

Pasal 10 *Osamu Serey* tersebut dinyatakan bahwa untuk sementara waktu dilarang keras memndahtanakan harta benda yang tidak bergerak, suat-surat berharga, uang simpanan di bank, dan sebagainya dengan tidak mendapat izin terlebih dahulu dari tentara *Dai Nippon*.

4. Masa Orde Lama

Kemerdekaan Indonesia menjadi sebuah awal bagi pemerintah untuk membangun negara dan menentukan sistem pemerintahannya sebagai bangsa yang mandiri. Kebijakan pertanahan pada masa ini menjadi pusat perhatian yang utama pemerintah.

Kelembagaan pertanahan diinisiasi melalui penyusunan RUU Pokok Agraria hasil kerja Panitia negara yang dibentuk di Yogya tahun 1947. Awalnya pada tahun 1959 telah ada Biro Perencanaan dan perundang-undangan yang dikepalai Mr Sunitro Tjokrowardoyo, di bawah departemen agraria yang dipimpin oleh Menteri Mr. Sadjarwo. Pada saat itu urusan dan masalah agraria dianggap penting, demi meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia yang agraris.¹²

¹² Sediono MP. Tjondronegoro. Ibid. Hal 4.

Sebagai payung hukum dalam pengelolaan agraria, ditetapkan UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. UU ini dianggap membawa sifat populis negara untuk berusaha mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui pengelolaan pertanahan yang berpihak pada rakyat.

UUPA secara formal diniatkan untuk menjadi undang-undang organik dan induk segala kebijakan di bidang agraria sekaligus implementasi Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Muara UUPA adalah menata kembali penguasaan dan pengelolaan sumber daya agraria yang lebih berkeadilan. Selain itu dimaksudkan untuk menghindarkan rakyat Indonesia dari penghisapan manusia oleh manusia karena struktur yang timpang.

Setelah tahun 1965 tidak ada kelembagaan agraria di tingkat lokal karena UUPA 5/1960 di-peti-es-kan dan *landreform* dalam arti redistribusi tanah dihentikan.¹³ Setelah itu tidak banyak lembaga baik nasional dan regional yang mengurus masalah agraria. Hanya ada Dirjen Agraria yang mengurus masalah registrasi perpajakan tanah (IPEDA) dibawah depdagri. Setelah 6 tahun UUPA lahir, pemerintah Orde Lama berupaya menjalankan sejumlah amanat yang dikandung UUPA 1960 untuk menyejahterakan dan membebaskan rakyat Indonesia dari penindasan melalui program *landreform*. Namun konflik kepentingan atas sumber daya agraria di Indonesia memuncak dalam konflik elit politik yang berujung pada peristiwa 1965-1966 dan jatuhnya Orde Lama. Akhirnya, agenda reforma agraria yang dicanangkan dan dimulai oleh pemerintahan Orde Lama di bawah kepemimpinan Sukarno berhenti di jalan.

5. Masa Orde Baru

Sepanjang rezim Orde Baru berkuasa (1966-1998) politik agraria yang dianut dan diterapkan secara konsisten oleh pemerintah adalah politik agraria yang kapitalistik. Politik agraria semacam ini menjadikan tanah dan kekayaan

¹³ UUPA lahir sebagai pengganti UU Agraria 1870 yang dibuatkan kolonial. Seperti dari lahirnya UUPA adalah untuk melakukan perombakan total dari warisan sistem agraria kolonial Belanda. Setidaknya terdapat tiga prinsip pokok yang terkandung dalam UUPA ini, yaitu: pertama, mengubah sistem agraria kolonial ke sistem agraria nasional sesuai dengan kepentingan negara dan rakyat Indonesia, dan khususnya bagi petani Indonesia; kedua, untuk mengakhiri sistem dualisme dan meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan yang didasarkan atas hukum adat; ketiga, memberikan kepastian hukum mengenai hak atas tanah untuk rakyat seluruhnya. Lihat Ahmad Nashih Lutfi, dkk., tt. Kronik Agraria Indonesia, Memperluas Imajinasi Lintas Zaman, Sektor dan Aktor. Yogyakarta: STPN PRESS. Hlm. 14.

alam lainnya sebagai komoditi serta objek eksplotasi dan akumulasi dari modal besar asing maupun domestik yang beroperasi di berbagai sektor agraria. Berbagai peraturan perundang-undangan dan program-program pembangunan di lapangan agraria diabdikan untuk memenuhi orientasi politik agraria yang kapitalistik itu. Sejak Soeharto dan rezim Orde Baru berkuasa (1966) pelanggaran terhadap UUPA mulai berlangsung. Hal ini tercermin dari orientasi dan praktek politik agraria yang ditopang oleh berbagai produk peraturan perundang-undangan sektoral yang berkaitan dengan kekayaan alam kita. Dengan memegang teguh prinsip Hak Menguasai Negara (Pasal 2 ayat (2) UUPA 1960), pemerintah pusat atau daerah telah mengeluarkan hak-hak baru seperti Hak Milik, Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Guna Usaha (HGU), Hak Pakai, Hak Pengusahaan Hutan (HPH), Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri (HPHTI), Kuasa Pertambangan, dan Kontrak Karya Pertambangan.

Politik sentralisme dan sektoralisme hukum serta kelembagaan pendukungnya telah memuluskan proses perampasan hak-hak rakyat atas tanah untuk kepentingan "pembangunan" ala Orde Baru. Selain itu konsentrasi penguasaan sumber-sumber agraria beralih ke tangan segelintir orang saja.

Hal ini terjadi setelah pemerintahan Orde Baru mengeluarkan tiga paket UU pokok tentang pengaturan sumber daya alam yang bersifat sektoral pada tahun 1967, yaitu sebagai berikut:

- a. UU No. 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing
- b. UU No. 5 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan, yang kemudian diganti dengan UU No. 41 Tahun 1999.
- c. UU No. 11 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan, UU No.4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral Batubara.

Keseluruhan undang-undang sektoral tersebut mengandung semangat dan isi yang memfasilitasi modal besar daripada memenuhi hak-hak rakyat banyak. Berdasarkan pada masing-masing uu sektoral tersebut di atas, kelembagaan agraria kemudian menerapkan eksklusifisme kebijakan masing-masing yang kemudian kita kenal dengan ego sektoral. Ego sektoral artinya setiap pejabat memiliki ego dalam mengurus tugasnya dengan menghalangi pihak lain untuk

ikut campur tangan.¹⁴ Ego sektoral ini merupakan sifat kelembagaan yang mengutamakan sektor masing-masing, sedangkan sektoralisme lebih melihat pada keadaan yang dihasilkan oleh sifat tersebut. Pada saat inilah sektoralisasi kelembagaan pengelolaan sumber-sumber agraria dimulai.

Pelan namun pasti hal ini telah mengubah struktur pengelolaan agraria di Indonesia. Wajah keagrarian Indonesia mulai berubah sebagaimana digambarkan oleh Gunawan Wiradi sebagaimana berikut:¹⁵

- a. Struktur penguasaan tanah usaha tani tanaman pangan sangat timpang. Dari hasil sensus pertanian 1993, terdapat gambaran bahwa di satu sisi 43% dari jumlah rumah tangga pedesaan adalah rumah tangga tunakisma (*landless*). Di sisi lain, 16% dari rumah tangga pedesaan menguasai 69% dari luas tanah yang tersedia dan 41% rumah tangga menguasai hanya 31% dari luas tanah yang tersedia (lihat suhendar dan winarni, 1998).
- b. Perkebunan. Menurut data Ditjen Perkebunan Dep Hutbun, tahun 2000 selama 30 tahun terakhir (dari 1968 s/d 1996) luas areal perkebunan secara keseluruhan meningkat dari 4,96 juta ha menjadi 14,67 juta ha. Adapun perinciannya seperti tertera pada tabel 1 di bawah.

Tabel 1 Perincian Perkembangan Areal Perkebunan

	1968 (juta ha)	1998 (juta ha)
Perkebunan Rakyat	4,12	11,7
Perkebunan Besar Swasta	0,4	2,0
Perkebunan Besar Negara	0,44	0,97
Jumlah	4,96	14,67

Pada tahun 1997/1998, jumlah perkebunan besar itu ada 1338 kebun. Dari jumlah tersebut sebanyak 252 kebun terlantar.

c. Kehutanan

Luas daratan Indonesia berdasarkan hasil penafsiran citra satelit landsat adalah \pm 187,8 juta ha.¹⁶ Dari jumlah itu sekitar 52,2% areal berhutan dan 47,8% areal

¹⁴ Gunawan Undang Sayagatama. 2006. Mengarungi Dua Samudera. Hal 156. Disebutkan juga bahwa Ego Fungsionalisme, Yaitu Pejabat Berupaya Melindungi Jabatannya Dan Ingin Menjalankan Wewenangnya Sendirian Tanpa Merasa Butuh Terhadap Pihak-Pihak Lain.

¹⁵ Gunawan Wiradi. Ibid. Hal 13

¹⁶ Lihat Kementerian Kehutanan. 2014. Data Statistik Kementerian Kehutanan Tahun 2013. Jakarta:Kementerian Kehutanan. Hal 3.

tidak berhutan. Adapun luas kawasan hutan dan perairan dengan perincian sebagai berikut:¹⁷

Hutan Produksi Tetap	± 28.8 juta ha
Hutan Produksi Terbatas	± 27.6 juta ha
Hutan Lindung	± 29.9 juta ha
Hutan Konversi	± 15.5 juta ha
Hutan Suaka Alam dan Wisata	<u>± 27.3 juta ha</u>
Jumlah Kawasan Hutan Dan Perairan	± 129,4 juta ha

Prof. Dr. Emil Salim, mantan Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup (1983-1988 dan 1988-1993) pernah mengungkapkan kegundahannya dengan menyatakan bahwa kebijakan yang terkait dengan lingkungan di Indonesia sangat lemah, antara lain akibat lemahnya koordinasi antar sektor. "koordinasi antara kehutanan, prasarana wilayah, lingkungan hidup, pertanian, pertambangan, dan kelautan sangat memprihatinkan. Kebanyakan berpikir sektoral, sementara lingkungan hidup memerlukan pendekatan holistik lintas sektoral. Akibatnya, kondisi lingkungan hidup menurun."¹⁸

6. Masa Reformasi

Kesempatan UUPA 1960 dan program pembaruan agraria untuk tampil sebagai kebijakan nasional kembali terangkat setelah kejatuhan Orde Baru pada 1998. Namun, gelombang demokratisasi politik yang datang ke Indonesia diawali dan disebabkan dengan krisis ekonomi. Sehingga, arus demokrasi yang datang tersebut berpasangan dengan reformasi ekonomi nasional. Padahal, reformasi ekonomi nasional yang dilaksanakan tidak lepas dari peran negara-negara donor yang tentunya tidak serta merta memberikan bantuan tanpa adanya maksud tertentu. Diantara isi kesepakatan tersebut adalah paket program *Structural Adjustment Programs* (SAPs) yakni program penyesuaian struktur ekonomi nasional kedalam struktur ekonomi neoliberal. Program-program tersebut jauh dari semangat dan tujuan ekonomi nasional.

¹⁷ Ibid. Hal 10.

¹⁸ Simon Felix Sembiring . 2009. Jalan Baru Untuk Tambang: Mengalirkan Berkah Bagi Anak Bangsa. Jakarta. Elex Media Komputindo.

Desakan paket SAPs telah membuat sektoralisme sumber-sumber agraria kembali menguat di masa reformasi. Sepanjang reformasi justru masa subur bagi kelahiran UU yang semakin mengokohkan semangat sektoralisme dalam mengurus agraria. Praktek sektoralisme tersebut telah masuk dalam seluruh lembaga negara baik eksekutif dan legislatif melalui privatisasi terhadap sumber-sumber agraria seperti hutan, air, tambang, perkebunan, pesisir, kelautan dan pulau-pulau kecil kepada pemodal besar baik domestik maupun asing.

Konflik atau benturan kepentingan pada akhirnya memang merupakan konsekuensi logis dari cara pandang sektoral. Cara pandang departementalis yang fokus pada portofolionya masing-masing. Tapi ini jelas tidak mendukung untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat karena bukan saja tidak terjadi pembangunan yang berkelanjutan, maksimalisasi *output* sumber daya alam pun tak teraih.

Sedihnya kondisi ini semakin memburuk setelah otonomi daerah diberlakukan di tengah sistem multipartai yang berlangsung seperti saat ini, dan ditengah berjalannya reformasi ekonomi dan politik sekaligus. Pada level makro, tumpang tindih peraturan antar sektor sumber daya alam menunjukkan kurang efektifnya koordinasi antara satu departemen dengan departemen lain. Terbukti banyak kuasa pertambangan eksploitasi bisa terbit sekalipun Amdal-nya belum keluar. Hal ini memperlihatkan betapa sisi ekonomi dari sumber daya alam meninggalkan sisi penopang sistem kehidupan (*life support system*).¹⁹

Pemerintah adalah aktor penting dalam pengelolaan sumber daya alam dan ekosistem di Indonesia. Pemerintah jugalah yang membuat mandat legal untuk institusi resmi dengan tanggung jawab kelestarian lingkungan dan pengelolaan sumber daya alam sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 UUD 1945. Sedangkan secara situasional, dengan mempertimbangkan kondisi ekonomi dan politik yang ada, negara memang butuh penggerak pembangunan. Artinya ada justifikasi legal dan situasional yang melahirkan UU kehutanan dan pertambangan.

Dengan melihat lahirnya ego sektoral, maka kiranya perlu untuk mengkaji ulang secara total, mulai dari cara pandang terhadap sumber daya alam hingga turun ke

¹⁹ Simon Felix Sembiring. Ibid. Hal 243

tataran administratif dan operasional. Perlu juga dikaitkan dengan prinsip-prinsip mengolah kekayaan alam yang lebih efektif yang memungkinkan terwujudnya tujuan nasional, sebesar-besar kemakmuran rakyat.

B. Kebijakan Pemerintah yang Berfokus pada Pertumbuhan

Pasca reformasi, UUD 1945 telah mengadopsi prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan dan ketentuan mengenai hak asasi manusia atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Keseluruhan ekosistem yang dimaksud dalam Pasal 33 ayat (3) harus dikelola untuk kepentingan pembangunan berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dan wawasan lingkungan (*pro-environment*). Permasalahannya adalah soal pemahaman para penyelenggara pembangunan dan semua pemangku kepentingan serta sosialisasi pengertian itu secara luas kepada penyelenggara negara dan masyarakat umum.²⁰ Orientasi pemerintah dengan dalih pembangunan kerap kali menerapkan pola-pola pembangunan yang *massif* tanpa memperhatikan ketersediaan tanah untuk penghidupan masyarakat. Sebut saja kelahiran program pemerintah dengan tajuk Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI). Sebuah pola induk perencanaan ambisius dari pemerintah Indonesia untuk mempercepat realisasi perluasan pembangunan ekonomi dan pemerataan kemakmuran agar dapat dinikmati secara merata di kalangan masyarakat. Percepatan dan perluasan pembangunan ekonomi ini akan didukung berdasarkan potensi demografi dan kekayaan sumber daya alam, serta dengan keuntungan geografis masing-masing daerah.²¹ Program pembangunan ini menetapkan 6 (enam) koridor yang harus dibangun dalam rangka mempercepat pembangunan ekonomi di Indonesia, diantaranya:

1. Koridor Ekonomi Sumatera;
2. Koridor Ekonomi Jawa;
3. Koridor Ekonomi Kalimantan;
4. Koridor Ekonomi Sulawesi;
5. Koridor Ekonomi Bali dan Nusa Tenggara; dan

²⁰ Jimly Asshiddiqie. 2010. Green Constitution, Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Jakarta: Rajawali Pers.

²¹ Wikipedia.org. Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia. Diakses tanggal 24 November 2014.

6. Koridor Ekonomi Papua dan Kepulauan Maluku.

Orientasi pembangunan yang dilakukan pemerintah dalam rangka memacu pertumbuhan ekonomi makro ini seringkali mengesampingkan kehidupan masyarakat bawah yang notabene harus berjuang mengusahakan tanahnya yang meskipun luasnya tidak seberapa demi kelangsungan hidup. Fakta lainnya yang terus bisa kita lihat adalah bagaimana investasi asing terus didorong masuk ke Indonesia, bahkan untuk jangka waktu yang sangat lama. Sebut saja kerja sama eksploitasi pertambangan yang dikembangkan oleh PT. Freeport dengan pemerintah Indonesia di Propinsi Papua. PT Freeport saat ini sedang meminta kontrak kerja sama dengan pemerintah Indonesia dalam rangka eksploitasi tembaga dan emas di Papua agar diperpanjang lagi dari 2021 hingga 2041. Sebab berdasarkan Kontrak Karya II yang diteken tahun 1991, kontrak Freeport hanya sampai tahun 2021.²² Hal ini menunjukkan bahwa begitu besarnya kekayaan alam yang terkandung di bumi Indonesia ini, namun kurang dapat dimanfaatkan secara arif untuk kesejahteraan masyarakat. Jangka waktu eksploitasi yang sangat lama akan berpotensi habisnya cadangan sumber daya alam yang kita miliki. Apalagi untuk sumber daya alam yang tidak dapat diperbarui. Kerusakan alam yang ditimbulkan oleh eksploitasi besar-besaran tersebut belum tentu dapat dengan mudah di rehabilitasi/direklamasi pasca selesainya usaha penambangan.

Tidak dapat dipungkiri bahwa kebijakan pemerintahan masa lalu yang terlalu berfokus pada pembangunan sehingga menghasilkan sektoralisme pengelolaan agraria ini telah memicu munculnya banyak permasalahan diantaranya:

1. Munculnya konflik terkait pengelolaan agraria khususnya yang bersinggungan di antara/ lintas departemen, baik konflik dalam masalah pertambangan, perkebunan, industri maupun pariwisata.²³
2. Tumpang tindihnya tugas dan kewenangan lembaga
3. Pola kebijakan lembaga yang tidak harmonis dan selaras
4. Suasana menjadi semrawut dan menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan.²⁴

²² Erlangga Djumena. 25 Juli 2012. Freeport Ingin Kontrak Diperpanjang Hingga 204. Kompas.com. Diakses tanggal 24 November 2014.

²³ Lebih jauh terkait konflik agraria, lihat Endang Suhendar dan Yohana Budi Winarni. 1998. Petani dan Konflik Agraria. Bandung: Yayasan AKATIGA.

²⁴ Pancanakablogspot.com. *ibid.*

C. Kesenjangan Pemilikan Tanah

Seperti telah diuraikan di depan, bahwa pengelolaan pertanahan di Indonesia saat ini belum menunjukkan pemerataan sesuai dengan kebutuhannya. Di satu sisi kita melihat banyak sekali masyarakat tidak bertanah yang membutuhkan tanah untuk menopang kehidupannya. Namun di lain sisi kita melihat adanya penguasaan tanah skala luas yang dimiliki oleh para pengusaha melalui HGB (Hak Guna Bangunan) dan HGU (Hak Guna Usaha) yang acapkali tidak dimanfaatkan secara baik. Sehingga kemudian muncul tanah-tanah terlantar. Kondisi lain juga bisa kita lihat pada pemilikan perseorangan atas tanah yang tidak kalah ironisnya. Mereka yang termasuk golongan ekonomi menengah ke atas, seringkali menguasai tanah skala luas yang terkadang hanya bermotif spekulatif. Penguasaan tanah ini seringkali melebihi batas luas maksimal kepemilikan tanah, dan banyak juga yang akhirnya bersifat *absentee*. Hal ini tentunya mengingatkan kita kembali tentang hakikat tanah yang bagi sebagian orang dianggap sebagai komoditas yang memiliki nilai ekonomi tinggi.

Badan Pertanahan Nasional (BPN, 2010) mencatat, saat ini sekitar 56 persen tanah hanya dikuasai 0,2 persen orang. Sementara itu, di sisi lain, ada sekitar 7,3 juta hektare tanah dikuasai pihak perusahaan swasta dan dibiarkan telantar. Sementara itu, hasil survei Badan Pusat Statistik (2003) menyebutkan, bahwa 85 persen petani di Indonesia adalah petani gurem dan petani tak bertanah. Rata-rata petani gurem ini hanya memiliki lahan kurang dari 0,3 hektare. Ketimpangan dalam kepemilikan tanah ini telah melahirkan kesenjangan dan kemiskinan sosial di kalangan kaum tani.²⁵

Ketimpangan penguasaan tanah menjadi sebuah sumber konflik agraria yang terjadi dari masa ke masa. Hal ini tentunya menjadi tugas negara untuk dapat mengurai benang kusut penguasaan tanah yang tidak pernah selesai. Banyak contoh yang bisa kita lihat dari permasalahan ini. Sebut saja salah kasus okupasi tanah yang banyak terjadi pada tanah perkebunan dengan HGU baik yang masih aktif, ditelantarkan, maupun dalam masa perpanjangan seperti yang terjadi di kawasan HGU PT. Asiatic Persada yang berlokasi Jambi.²⁶ Masyarakat yang memang membutuhkan tanah menduduki tanah-tanah perkebunan yang memang berskala

²⁵ Antaranews.com. Memaknai Protes Para Pakar Tanah ke Presiden. Diakses tanggal 24 November 2014.

²⁶ Bambang Suyudi, dkk. 2011. Laporan Hasil Penelitian Sistematis STPN Tahun 2011, "Janji yang Belum Tergenapi": Tata Kelola dan Tata Kuasa Perkebunan Sawit dalam Kasus Pemberian Seribu Hektar Lahan Sawit kepada Suku Anak Dalam Bathin IX di Desa Bungku.

luas. Meskipun dalam setiap kasus-kasus okupasi tanah tersebut, pemerintah juga harus berhati-hati dan mewaspadaai terhadap para oknum baik masyarakat maupun pemerintah dan pengusaha yang justru memperkeruh suasana. Karena tidak jarang ada oknum tertentu yang justru mengambil keuntungan dari konflik yang ada.

Fakta lapangan yang bertolak belakang dengan terbatasnya ketersediaan tanah berhadapan dengan kebutuhan akan tanah yang luar biasa tinggi terlihat pada kawasan kehutanan. Kawasan kehutanan memiliki yurisdiksi yang dikukuhkan melalui Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) yang secara tegas menentukan luas dan batas kawasannya. Kemampuan kelembagaannya yaitu kementerian kehutanan untuk bisa menjaga eksistensi kawasannya tanpa memperdulikan kehidupan dan kebutuhan masyarakat sekitar seringkali menimbulkan efek kriminalisasi baik terhadap masyarakat maupun aparat pemerintah lainnya. Berdasarkan penelitian yang dilakukan sebelumnya di daerah Tasikmalaya, Jawa Barat dijumpai sebuah kasus yang sangat unik. Dimana atas suatu tanah yang telah diberikan kepada masyarakat melalui kegiatan redistribusi tanah oleh BPN, dapat kemudian dibatalkan oleh Departemen Kehutanan dan dilakukan penarikan sertipikat. Hal ini dilakukan dengan dalih bahwa kawasan dimaksud adalah masuk dalam kawasan hutan. Belum lagi ketika dilakukan wawancara dengan pejabat Perhutani KPH Tasikmalaya, dikatakan bahwa ada prinsip yang harus dijaga oleh para pegawai kehutanan. Yaitu bahwa “areal hutan harus tetap lestari bahkan harus bertambah luasnya”.²⁷ Prinsip ini diakui merupakan upaya untuk mempertahankan agar lingkungan hutan terus lestari. Namun juga di sisi lain, kita akan melihat bahwa ada sebuah sikap “abai” terhadap kebutuhan masyarakat akan tanah.

III. Kelembagaan Agraria

A. Eksistensi Kelembagaan Pengelola Agraria

Berbicara mengenai tanah serta sumber daya agraria tentunya memang tidak akan lepas dari sumber hukum utama pengaturan di Indonesia yaitu Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). Undang-undang yang diterbitkan pada 24 September 1960 ini diklaim sebagai payung hukum utama dalam pengaturan dan pengelolaan agraria di Indonesia. Namun UUPA yang

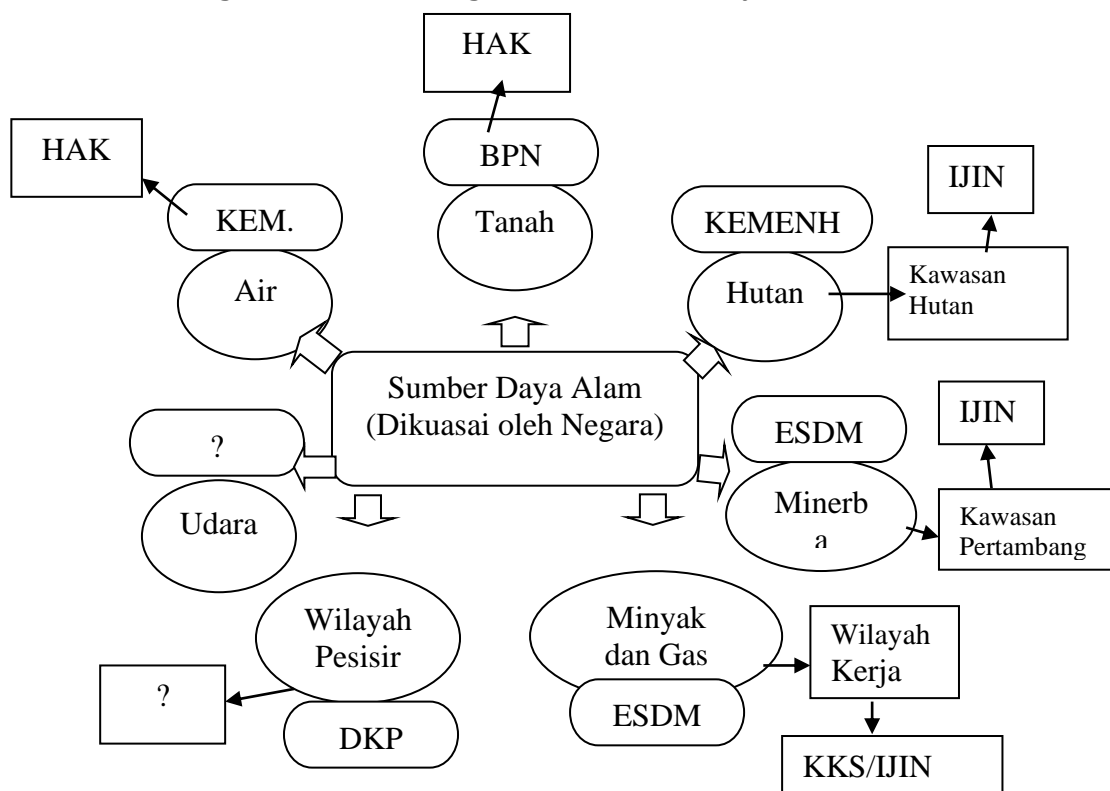
²⁷ Hasil wawancara dengan Pejabat Perhutani KPH Tasikmalaya, Penelitian Sistematis STPN 2013. Tumpang Tindih Perundang-undangan Agraria di Indonesia.

dijadikan rujukan utama oleh aparaturnya pertanahan dalam hal ini BPN tidak dapat berbuat banyak untuk bidang sumber daya lainnya seperti hutan, air, udara, maupun juga pertambangan. Selain itu kedudukan BPN sebagai Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) juga kurang memiliki *bargaining position* ketika harus berhadapan dengan lembaga lainnya. Meskipun kemudian di tahun 2014 melalui pemerintahan Joko Widodo BPN ditetapkan sebagai salah satu kementerian dengan nomenklatur Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, namun masih memerlukan perjalanan panjang sebelum akhirnya benar-benar mampu bekerja dengan kemampuan penuh mengatur pengelolaan agraria di Indonesia. Hal ini ditambah lagi dengan keberadaan UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara yang menempatkan urusan pertanahan sebagai urusan pemerintah yang tidak bersifat substantif karena hanya bersifat koordinatif dan administratif.²⁸ Hal ini menegaskan ketentuan TAP. MPR No. XI/MPR/ 2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA). Dimana ada 4 amanat penting yang dimandatkan, diantaranya (1) dilakukan peninjauan kembali segala perundangan-undangan dan peraturan di bidang agraria yang selama ini sifatnya sektoral, tumpang tindih, dan tidak mengandung semangat untuk mengedepankan kepentingan rakyat banyak dalam hal penguasaan, pemanfaatan, dan pengelolaan tanah dan kekayaan alam lainnya; (2) dilakukannya penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berkeadilan yang lebih dikenal dengan istilah land reform, sekaligus dilakukan pendataan dan inventarisasi tanah untuk kepentingan land reform ini; (3) diselesaikannya konflik-konflik agraria dan pengelolaan kekayaan alam dengan berpegang pada prinsip menjunjung tinggi Hak Azasi Manusia, termasuk memperkuat kelembagaan yang akan bertugas melaksanakan penyelesaian sengketa-konflik; dan (4) mengupayakan pembiayaan bagi program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik agraria maupun dalam pengelolaan kekayaan alam. Ketetapan MPR ini dapat menjadi kerangka pokok bagi upaya mengurangi ketimpangan penguasaan/pemilikan tanah dan kekayaan alam lainnya, menyelesaikan konflik-konflik agraria dan sumberdaya alam, dan memperbaiki kondisi lingkungan hidup dan sumberdaya alam yang rusak.

²⁸ Ahmad Nashih Luthfi. 2014. Koranopini.com. Merancang Tugas Pokok Kementerian Agraria. Diakses tanggal 23 November 2014.

Pengkategorisasian pengelolaan sumber daya agraria yang ada di Indonesia menunjukkan sebuah fenomena yang begitu rumit. Istilah *the jungle regulations* dalam bidang agraria menggambarkan bagaimana begitu banyak aturan hukum yang berlaku atas sektor agraria yang ditangani oleh instansi yang berbeda. Hal ini seakan mengamini bagaimana semua instansi sektoral tersebut bebas membuat kebijakan selama dalam batasan koridor kerja masing-masing. Dalam kesempatan yang lain, Julius Sembiring menggambarkan bagaimana sektoralisme kelembagaan pengelola sumber daya agraria di Indonesia, beserta berbagai kebijakan yang dapat dikeluarkannya. Lebih jelasnya dapat disimak dari ragaan yang ada Gambar 1 di bawah.

Gambar 1.
Sektoralisasi Penguasaan Tanah Negara dan Sumber Daya Alam selain Tanah²⁹



Dari gambar diatas, kita menjadi paham bagaimana rumitnya model pengelolaan agraria yang harus dibangun agar semua pihak dapat bekerja secara harmonis demi kesejahteraan rakyat. Kerumitan itu tergambar dari banyaknya

²⁹ Julius Sembiring. 2012. Tanah Negara. Yogyakarta: STPN Press. Hal 45.

produk undang-undang sektoral yang saat ini diimplementasikan di Indonesia, sebagaimana tertera pada Tabel 2 dibawah.

Tabel 2 Produk Hukum Sektoral

No	Bidang Agraria	Payung Hukum	Kelembagaan Agraria
1	Pertanahan	UU No. 5 Tahun 1960	BPN RI
2	Kehutanan	UU No. 41 Tahun 1999	Kementerian Kehutanan
3	Pertambangan	UU No. 4 Tahun 2009	Kementerian ESDM
4	Air	UU No. 7 Tahun 2004	Kementerian PU
5	Perikanan	UU No. 31 Tahun 2004 jo. UU No 45 Tahun 2009.	Kementerian KP
6	Pesisir dan Pulau-pulau Kecil	UU No. 27 Tahun 2007 jo. UU No. 1 Tahun 2014.	Kementerian KP

Perkembangan terbaru pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo, terdapat perubahan dalam nomenklatur kelembagaan pengelolaan agraria di Indonesia. Melalui Peraturan Presiden No. 165 Tahun 2014 tentang Kementerian yang berubah diantaranya:

1. BPN RI menjadi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Ka. BPN RI
2. Kementerian kehutanan menjadi kementerian kehutanan dan lingkungan hidup.
3. Kementerian Pekerjaan Umum menjadi Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.

Pemerintah secara khusus sebenarnya sangat menyadari potensi konflik yang muncul dengan banyaknya sektor agraria yang dikelola oleh kelembagaan yang berbeda ini. Di masa yang lalu, pemerintah pernah mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 1976 tanggal 13 Januari 1976 untuk mengadakan sinkronisasi pelaksanaan tugas bidang keagrariaan dengan bidang kehutanan, pertambangan, transmigrasi dan pekerjaan umum.³⁰ Bahwa masing-masing sektor tersebut harus dibangun dengan berpegang teguh pada prinsip dan politik agraria yang dibangun dan diamanatkan oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Sehingga ke depan tidak akan lagi

³⁰ Abdurrahman. 1979. Ketentuan-Ketentuan Pokok Tentang Masalah Agraria, Kehutanan, Pertambangan, Transmigrasi, Dan Pengairan. Bandung: Alumni. Hlm: 12.

ditemukan kebijakan pemerintah yang saling mengkriminalisasi aparatur pemerintahan yang lain bahkan masyarakat.

Dengan mengingat kembali bahwa awal dari terbentuknya sektoralisme pengelolaan agraria telah ada sejak masa lampau dan diperkuat dengan kelahiran 3 UU baru yang mengurangi kewenangan UUPA, maka tidak dapat dielakkan bahwa terdapat 3 sektor bidang agraria yang utama yaitu pertanahan, kehutanan, dan pertambangan. Bidang pertanahan memegang peranan yang sangat penting dalam pengelolaan agraria. Hal ini tidak dapat dipungkiri bahwa wilayah Indonesia terbagi atas daratan (tanah) dan lautan. Dalam rangka pengelolaan pertanahan selama ini, pemerintah telah mendelegasikan kewenangan pengaturan kepada BPN. UUPA 1960 dianggap hanya berlaku di kawasan non kehutanan atau seluas 39% dari total wilayah Indonesia.³¹ Itupun hanya bersifat administrasi pertanahan non kehutanan. Hutan sebagai wilayah terbesar daratan di Indonesia memiliki potensi sumber daya alam yang sangat luar biasa. Sebagian kawasan hutan di Indonesia (70%) adalah daerah departemen kehutanan, sehingga departemen pertanian hanya berurusan dengan tanah pertanian dan perkebunan. Koordinasi antar departemen walaupun ada, juga tidak terlalu efektif. BPN sebagai otoritas pertanahan pun tidak memiliki kewenangan dalam mengurus tanah yang masuk dalam areal hutan. Sedangkan operasionalitas pertambangan sangat besar dalam areal daratan/ tanah di Indonesia. Bahkan kawasannya tidak secara tegas bisa ditentukan ada di areal tertentu, karena sangat tergantung pada lokasi SDA yang ada. Bisa jadi berada di areal tanah negara maupun juga di kawasan hutan. Sektoralisme ini sangat terlihat ketika muncul tumpang tindih antara hak dan ijin suatu kawasan. Hak menjadi kewenangan BPN sedangkan ijin melekat pada kewenangan pemerintah daerah/ kabupaten. Dan hal ini menimbulkan potensi korupsi yang besar dalam sektor pertambangan, kehutanan, dan pertanahan.

B. Permasalahan Sektoralisme Kelembagaan Agraria

Permasalahan sektoralisasi kelembagaan agraria di Indonesia tidak dapat dipisahkan dengan perjalanan panjang kenegaraan Indonesia yang mengalami pasang surut sejak masa feodalisme lampau. Perkembangan paling menonjol dan signifikan

³¹ Sandra Moniaga. 2006.

muncul sejak pemerintahan Indonesia berada dalam kekuasaan Orde Baru. Orientasi kebijakan sosial-ekonomi, khususnya kebijakan agraria mengalami perubahan signifikan. Perubahan tersebut tidak memperkuat arah kebijakan yang digariskan rezim sebelumnya (orde lama), tapi kembali ke belakang menyerupai kebijakan agraria masa kolonial. Bahkan dapat dikatakan berbanding terbalik dengan kebijakan-kebijakan sosial-ekonomi di masa pemerintahan Soekarno. Lahirnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 di masa pemerintahan Soekarno memiliki spirit untuk membangun kesatuan hukum nasional di bidang agraria dan menyelesaikan “dualisme hukum” warisan kolonial, telah diobrak-abrik oleh rezim Soeharto dengan berbagai kebijakan agraria yang dalam bahasa Kartono, dkk. (1989) disebut sebagai upaya tidak saja melahirkan dualisme hukum tapi malah ‘pentalisme’.³²

Kenapa disebut ‘pentalisme’? Ini tidak lepas dari pengaturan agraria yang lebih parah bila dibanding masa kolonial. Di masa Orde Baru dan mungkin hingga sekarang, pengaturan agraria menjadi lebih ribet, kompleks dan semrawut seiring dengan lahirnya berbagai undang-undang yang semakin memperlemah kekuasaan UUPA dalam mengatur masalah agraria. Merujuk pendapat Gunawan Wiradi bahwa yang demikian tercermin dari adanya pengelolaan dan pemberdayaan tanah/agraria yang tunduk pada UUPA 1960, ada yang tunduk pada UU No. 11/1967 (mengenai ketentuan-ketentuan pokok pertambangan), ada yang tunduk pada UU No. 5/1967 (mengenai ketentuan-ketentuan pokok kehutanan), ada yang tunduk pada UU No. 4/1982 (mengenai pengelolaan lingkungan hidup),³³ dan ada pula yang tunduk kepada hukum adat.³⁴

Sebagaimana telah disebutkan pada pembahasan sebelumnya, Orde Baru melahirkan tiga paket UU 1967 yang kemudian menjadi cikal bakal yang menyuburkan sektoralisme kelembagaan agraria di Indonesia. Dimana urusan agraria (dalam arti luas) tidak hanya diatur dan dikelola oleh lembaga pertanahan dengan menggunakan payung hukum UUPA 1960,³⁵ tapi juga diatur dan dikelola oleh

³² Gunawan Wiradi. 2009. *Seluk Beluk Masalah Agraria: Reforma Agraria dan Penelitian Agraria*. Yogyakarta: STPN Press. Hlm. 52

³³ Ketiga UU tersebut telah diamandemen menjadi UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dan UU No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara; UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan; dan UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

³⁴ Gunawan Wiradi. 2009. Hlm. 52

³⁵ Dimulai sejak masa kemerdekaan hingga sekarang (1945-2014) urusan pertanahan/agraria diselenggarakan oleh Kementrian/Departemen Dalam Negeri selama 25 tahun, dan diselenggarakan

direktorat jenderal kehutanan dibawah Kementerian Pertanian (kemudian tahun 1984 berubah menjadi Kementerian Kehutanan) yang menggunakan payung hukum UU No. 5/1967 dan UU No. 4/1982, dan Kementerian ESDM (Energi dan Sumber daya Mineral) yang menggunakan payung hukum UU No. 11/1967.

Struktur kelembagaan agraria di masa Orde Baru dengan kewenangan-kewenangan khusus yang diberikan masing-masing lembaganya, memiliki konsekuensi yang panjang bagi pengelolaan agraria di Indonesia. Tidak saja menimbulkan masalah birokrasi, tapi juga ketidakmerataan penguasaan tanah yang pada akhirnya menimbulkan konflik berkepanjangan dimana-mana, bahkan hingga saat ini baik konflik dalam skala horisontal (rakyat dengan rakyat atau rakyat dengan korporasi) maupun dalam skala vertikal (rakyat/korporasi dengan negara). Problem pokok dari timbulnya berbagai masalah tersebut adalah disebabkan oleh tumpang tindih kewenangan dan kekuasaan yang diakibatkan oleh tumpang tindih peraturan atau perundang-undang yang dibuat oleh masing-masing lembaga (lihat Tabel 2 di atas). Kemudian, pertanyaan adalah mengapa kelembagaan agraria harus dipecah atau disektoralisasi di zaman Orde Baru jika dikemudian hari menimbulkan banyak masalah?

Untuk menjawab pertanyaan di atas tentu tidaklah mudah, karena jika dianalisis problem sektoralisasi kelembagaan agraria di Indonesia tidak hanya menyangkut urusan ekonomi tapi juga politik. Tetapi bukan berarti bahwa pertanyaan ini tidak dapat dicari tahu jawabannya. Setidaknya ada tiga komponen yang dapat menjelaskan atau menjawab pertanyaan tersebut, yaitu: (1) orientasi pembangunan politik ekonomi; (2) ketidaktuntasan muatan UUPA 1960; dan (3) kekhawatiran kebangkitan ideologi komunis. Ketiga komponen ini akan coba didiskusikan pada pembahasan di bawah.

1. *Orientasi Pembangunan Politik Ekonomi*

Terjadinya sektoralisme kelembagaan agraria yang dipupuk oleh 3 (tiga) undang-undang pengelolaan agraria (UU pengaturan kehutanan, pertambangan dan lingkungan hidup), memiliki keterkaitan dengan agenda kebijakan pembangunan politik ekonomi Indonesia di bawah rezim Orde Baru (Soeharto). Dalam rangka menjalankan agenda pembangunan dan/atau menggenjot pertumbuhan ekonomi

oleh lembaga pertanahan/agraria tersendiri selama 44 tahun yang meliputi Menteri/Kantor Menteri Negara Agraria selama 22 tahun, dan BPN (LPND) selama 22 tahun, dan sekarang (diera pemerintahan Jokowi-JK) menjadi Kementerian Agraria dan tataruang.

Indonesia, pemerintah Orde Baru lebih mengedepankan cara-cara pragmatis, atau dalam bahasa Gunawan Wiradi disebut dengan istilah *by-pass approach* (pendekatan jalan pintas), yaitu melakukan revolusi hijau tanpa Reforma Agraria. Oleh karenanya, pembangunan di Indonesia oleh pengamat asing disebut juga sebagai *development without social transition*. Dimana *by-pass approach* ini dilakukan sebagai upaya untuk menjalankan strategi pembangunan yang ditandai oleh ciri-ciri pokok berikut: mengandalkan asing, hutang, dan investasi dari luar negeri, serta bertumpu pada yang besar (*betting on the strong*).³⁶ Dengan kata lain, utang dan menarik investor luar negeri adalah cara utama yang digunakan rezim Orde Baru untuk membiayai pembangunan di Indonesia pada saat itu.

Dalam proses selanjutnya kebijakan Orde Baru makin lama makin menunjukkan ciri khas yang disebut sebagai kebijakan “rumah terbuka.”³⁷ Kebijakan ini ibarat “pucuk dicinta ulam tiba” bagi kekuatan-kekuatan modal internasional. Orientasi pembangunan yang menitikberatkan pada pertumbuhan ekonomi serta keterikatan utang, yang pada akhirnya mau tidak mau telah mendorong pemerintahan Orde Baru untuk memenuhi harapan modal internasional. Di antara lembaga-lembaga keuangan dunia yang menjalin kerjasama untuk memberikan pinjaman modal pada Indonesia adalah World Bank (Bang Dunia) dan IMF (Dana Moneter Internasional/ International Monetary Fund).

Problematikanya, hutang dari lembaga keuangan dunia di atas juga membawa banyak *embel-embel* atau prasyarat khusus yang harus dipenuhi oleh Indonesia. IMF – yang tiba di Indonesia pada pertengahan 1966 – adalah salah satu lembaga keuangan dunia yang memberikan pinjaman kepada Indonesia dengan sederet persyaratan dan ketentuan-ketentuan yang harus diikuti oleh Indonesia. Dimana salah satu persyaratan tersebut adalah Indonesia harus menunjukkan sikap yang lebih terbuka dengan investasi asing. Dengan kata lain, Indonesia harus memiliki peraturan yang memberikan legitimasi para investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Jika prasyarat ini tidak terpenuhi, maka Indonesia tidak akan mendapatkan pinjaman dari lembaga keuangan dunia. Hal ini sebagaimana

³⁶ Gunawan Wiradi. 2000. Reforma Agraria Perjalan yang Belum Berakhir. Yogyakarta: INSIST Press. Hlm. 147

³⁷ Gunawan Wiradi. 2001. Sumber Daya Agraria, Dimensi Pengelolaan Dan Tantangan Kelembagaan: Reforma Agraria, Tuntutan Bagi Pemenuhan Hak-Hak Asasi Manusia. Jurnal Analisis Sosial Vol 6 No 2 Juli 2001. Jakarta: Akatiga. Hal 13.

diungkapkan Mohtar Mas'oe'd (1989: 85), bahwa bagi negara-negara yang ingin membuat persetujuan dengan IMF dan mendapatkan bantuan dana darinya, maka negara tersebut harus setuju untuk menerapkan kebijaksanaan ekonomi tertentu yang dipandang perlu untuk menjamin kelangsungan hidup ekonomi, dan mematuhi bimbingan dari IMF. Dan Indonesia sebagai pihak peminjam telah mematuhi persetujuan itu, yaitu dengan menandatangani dokumen yang disebut *Letter of Intent*. Dalam dokumen ini menggambarkan secara jelas kebijaksanaan yang akan diterapkan untuk menstabilkan ekonomi. Pembuatan dan implementasi kebijakan khusus itu juga harus didiskusikan terlebih dahulu dengan wakil-wakil IMF.³⁸ Secara umum kebijakan-kebijakan tersebut meliputi berbagai komponen berikut:

"1. Penghapusan atau liberalisasi pengendalian devisa dan impor; 2. Devaluasi nilai tukar uang; 3. Program-program anti-inflasi dalam negeri, yang mencakup: (a) pengendalian kredit bank: tingkat bunga yang lebih tinggi dan barang kali persyaratan cadangan yang lebih tinggi, (b) pengendalian defisit pemerintah: pengketatan belanja; peningkatan pajak dan harga-harga yang dikenakan oleh perusahaan pemerintah; penghapusan subsidi konsumen, (c) pengendalian kenaikan upah, sepanjang ada dalam kekuasaan pemerintah, dan (d) penghapusan pengendalian harga; dan 4. Sikap lebih terbuka pada investasi asing."³⁹

Dalam prakteknya, persyaratan-persyaratan sebagaimana disebutkan di atas bertujuan untuk mengurangi ketidakpastian dalam kehidupan ekonomi, dan memperbaiki iklim bisnis. Hal ini adalah bagian dari kondisi yang cukup disukai oleh para investor asing. Tetapi menurut kami, kondisi ini juga dapat dikatakan sebagai bentuk penjajahan kelompok kapitalis dunia (negara feodal) dengan cara-cara baru yang tanpa disadari telah menjebak Indonesia di bawah rezim Orde Baru menjadi negara yang tidak otonom dalam menjalankan dan mengelola sumberdaya alam yang dimiliki. Akibatnya, sumber-sumber agraria Indonesia, khususnya tambang, menjadi objek yang diekplotasi secara bebas oleh para investor asing, seperti Freeport di Papua.⁴⁰

Sebagai bentuk komitmen (atau keterpaksaan) rezim Orde Baru pada perjanjian yang telah disepakati dalam *Letter of Intent*, yang salah satunya adalah Indonesia

³⁸ Mohtar Mas'oe'd. (1989). *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*. Jakarta: LP3ES.

³⁹ Ibid. Hlm. 86

⁴⁰ Di sini kami tidak ingin untuk mendiskusikan lebih dalam terkait ini, meskipun pembahasan ini cukup penting untuk menggambarkan bagaimana kebijakan ekonomi pemerintahan Orde Baru pada saat itu, yang secara langsung juga memiliki kaitan dengan permasalahan-permasalahan agraria di Indonesia saat ini. Untuk bacaan lebih lanjut tentang masalah ini dapat dibaca pada Mohtar Mas'oe'd. 1989. Ibid. Hlm. 86

harus memfasilitasi investor asing untuk dapat beroperasi di Indonesia, maka setelah itu rezim Orde Baru mengeluarkan UU No 1/1967 tentang Penanaman Modal Asing. Dengan lahirnya undang-undang ini, kran pun akhirnya terbuka cukup lebar dan leluasa bagi para investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia dalam berbagai sektor, termasuk sektor pertambangan dan perkebunan.

Setelah keluarnya UU tentang Penanaman Modal di atas, pemerintah Orde Baru pun dengan mengatasnamakan “pembangunan”, merasa perlu untuk melakukan eksploitasi atas sumber-sumber agraria, khususnya dalam sektor kehutanan, perkebunan dan pertambangan. Dalam hal ini, Sembiring (2012: 42) mencatat bahwa ketiga sektor ini termasuk merupakan sektor yang mendominasi penguasaan tanah hingga saat ini. Dan bahkan dapat kita lihat bahwa dalam tiga sektor itu pula banyak korporasi-korporasi swasta termasuk korporasi asing mengeksploitasi sumber-sumber agraria di Indonesia. Ini seperti diungkapkan oleh Joyo Winoto berikut.

“Data penguasaan tanah oleh ke tiga sektor tersebut menunjukkan salah satu gambaran yang menyatakan bahwa *betting on the strong* ternyata berubah *betting on the weak* atau memukul golongan ekonomi lemah. Kondisi penguasaan tanah oleh perusahaan penerima HPH, luas usaha tani petani gurem, serta peningkatan jumlah rumah tangga buruh tani, menyajikan fakta tentang ketimpangan yang diproduksi dari kebijakan politik ekonomi Indonesia empat puluh tahun lalu dan sudah bermula dari masa kolonial.”⁴¹

Atas nama pembangunan pula, kemudian membuat setiap instansi pemerintah seperti Kehutanan dan ESDM harus bekerja tidak saling kooperatif satu sama lain, dan dalam posisi ini keberadaan BPN cenderung dilihat secara inferior – ini sangat dimungkinkan karena posisi BPN yang tidak berada pada level kementerian. Justru sebaliknya, tiap-tiap lembaga tersebut saling bersaing agar dapat memenuhi capaian yang telah ditargetkan oleh pemerintahan Soeharto. Terlebih setelah lahirnya ketiga undang-undang sektoral di atas, masing-masing lembaga semakin gencar melakukan berbagai kegiatan yang sama sekali tidak melihat adanya UUPA 1960. Dalam kondisi inilah, kelembagaan agraria di Indonesia mulai tersektoralisasi. Dimana masing-masing lembaga merasa memiliki legitimasi hukum yang dapat digunakan sebagai tameng untuk menguasai tanah negara, atau pun untuk mengeksploitasi sumber daya alam yang mencakup hutan, tanah dan tambang. Kondisi ini yang kemudian,

⁴¹ Joyo Winoto. (2008). Tanah Untuk Rakyat. Risalah tentang Reformasi Agraria Sebagai Agenda Bangsa, tanpa penerbit. Hlm. 38

membuat keberadaan UUPA 1960 hanya dipandang sebagai regulasi yang memayungi BPN semata. Bahkan, menurut Gunawan Wiradi pada zaman Orde Baru UUPA 1960 pernah di-“peties”-kan. Artinya, secara resmi belum dicabut, tetapi isinya tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya.⁴²

Dengan demikian, dari penjelasan di atas sekiranya dapat dikatakan bahwa salah satu akar sektoralisasi kelembagaan agraria di Indonesia tidak dapat dilepaskan dengan agenda pembangunan ekonomi dan politik rezim Orde Baru. Dimana agenda pembangunan yang lebih menggantungkan diri pada bantuan asing. Bahkan, berbekal dari ketiga UU bersifat sektoralisasi tersebut pula, rezim Orde Baru telah mensakralkan apa yang disebut sebagai idiologi “pembangunanisme”.⁴³ Atau dapat dikatakan bahwa rezim Orde Baru telah mengubah orientasi pembaruan agraria di Indonesia dengan model “pembangunanisme”. Pembangunanisme itu sendiri dalam prinsipnya adalah pembangunan ekonomi yang tinggi karena didorong oleh masuknya modal ke dalam suatu negara dan stabilitas politik dan keamanan demi terjaminnya pertumbuhan ekonomi tersebut.⁴⁴ Sebagian besar proses-proses kemasyarakatan yang menjurus ke arah pemiskinan dan marginalisasi sosial berawal dari pengingkaran terhadap akses rakyat atas sumber-sumber produktif terutama tanah.

2. Ketidaktuntasan Penjabaran UUPA 1960

Masalah sektoralisasi kelembagaan agraria di Indonesia, ternyata tidak hanya berkaitan dengan kepentingan ekonomi dan politik semata, tapi juga terkait dengan ketidaktuntasan atau kurang komprehensifnya ketentuan-ketentuan pokok yang ada dalam UUPA 1960. Dimana kelahiran UUPA yang seyogyanya adalah bertujuan untuk menjabarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 ternyata lebih banyak memberikan titik tekan pada pengaturan yang lebih banyak pada masalah tanah. Sedangkan untuk objek lainnya, seperti air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya tidak diberi titik tekan yang sama seperti masalah tanah, atau dapat dikatakan kurang begitu jelas pengaturannya sebagaimana masalah tanah.⁴⁵

⁴² Gunawan Wiradi. 2009. *Op.cit.* Hlm. 52

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Sediono, M.P Tjondronegoro. *Op.cit.*, Hal 5.

⁴⁵ Maria S.W. Sumardjono. 2004. *Op.cit.*, Hlm. 2

Oleh karena itu, guna menjabarkan Pasal 33 ayat (3) di atas dan/atau dalam rangka mengejar agenda pembangunan yang menjadi misi dan ideologi dari rezim Orde Baru yaitu eksploitasi sumber daya hutan, tanah dan tambang yang tersedia di tanah negara, maka dibuatlah tiga UU yang menjadi landasan hukum bagi pengaturan dan pengelolaan masing-masing bidang sumber daya agraria tersebut. Problematikanya adalah, seperti disebut di atas, pembangunan hukum masing-masing bidang sumber daya agraria tersebut sama sekali tidak mengacu pada UUPA, melainkan didasarkan pada pola pikir dan kepentingan berbeda yang dikembangkan oleh masing-masing instansi yang diberikan kewenangan khusus oleh negara. Argumen ini sebagaimana diungkapkan Maria S.W. Sumarjono berikut.

“Tidak dapat dipungkiri bahwa hal tersebut terjadi karena UUPA memang tidak tuntas dalam melakukan pengaturan tentang sumber daya alam (SDA). Secara politis dan juridis, UUPA dimaksudkan untuk menjabarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang mengisyaratkan bahwa objek yang seharusnya diatur meliputi bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Namun, ternyata bahwa UUPA sendiri menunjukkan adanya ketidakselarasan antara wadah dan prinsip-prinsipnya dengan sumbu penjabarannya yang lebih menekankan pada tanah saja. Konsekuensinya, pembangunan hukum masing-masing sektor didasarkan pada pola pikir dan kepentingan yang berbeda-beda yang dikembangkan oleh masing-masing instansi yang diberi kewenangan khusus.”⁴⁶

Dari penjelasan Sumarjono di atas jelas sekali bahwa UUPA memang belum memberikan penafsiran yang tuntas atas Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Sehingga hak menguasai negara atas sumber daya alam Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam pasal tersebut, dijabarkan secara sektoral oleh berbagai undang-undang tentang sumber daya alam. Dan menurut Sumarjono, et al (2000, dalam Sembiring 2012: 44) masing-masing dari UU tersebut memosisikan dirinya sebagai suatu sistem, dan bukan sebagai sub sistem dari UU tentang sumber daya alam. Ini lah yang kemudian menjadi faktor yang cukup sulit dihindari atas terjadinya sektoralisasi kelembagaan agraria di Indonesia. Sektoralisasi akibat kebijakan rezim Orde Baru ini pula, yang kemudian membuat masing-masing instansi tidak bisa saling menurunkan egonya masing-masing. Sehingga yang terjadi di lapangan adalah berdampak pada semakin runyamnya pengaturan agraria di Indonesia akibat terjadinya tumpang

⁴⁶ Maria S.W. Sumardjono. 2004. *Opcit.* Hlm. 1-2

tindih aturan hukum yang berlaku. Hal ini sebagaimana diungkapkan Kurnia Warman berikut:

“Ketidaktuntasan tersebut secara normatif mengakibatkan terjadinya tumpang tindih aturan hukum yang berlaku (tidak sinkron dan tidak harmonis) antara bidang pertanahan, kehutanan dan pertambangan; dan secara empiris menimbulkan konflik vertikal karena masing-masing pengaturan dan pengurusan sumber daya agraria itu dilaksanakan oleh instansi atau departemen pemerintahan yang berbeda.”⁴⁷

Terjadinya tumpang tindih aturan hukum di atas juga disebabkan karena tidak adanya kesamaan persepsi tentang status tanah Negara dari masing-masing instansi, yang berkaitan dengan pengertian, ruang lingkup, isi dan kewenangan pengelolaannya.⁴⁸ Tetapi kami melihat bahwa yang menjadi faktor utama atas semua masalah di atas adalah tidak adanya *political will* dari pemerintah Soeharto pada saat itu untuk menjadikan ketentuan-ketentuan dalam UUPA sebagai pedoman. Hal ini dikarenakan pemerintahan Orde Baru telah ditekan (dikendalikan) oleh kepentingan-kepentingan kapitalis global dan pihak lembaga-lembaga keuangan internasional seperti Bank Dunia, IMF dan ADB (Asian Development Bank/Bank Pembangunan Asia).

3. Kekhawatiran atas Kebangkitan Ideologi Komunis

Melihat ketidaktuntasan UUPA dalam menjabarkan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, seharusnya pemerintahan Orde Baru dapat mengambil tindakan untuk melakukan amandemen atau perbaikan UUPA agar lebih memberikan penjabaran yang komprehensif – dalam bayangan kami Orde Baru dan para teknokrasinya mengetahui hal ini. Tapi fakta empirisnya tidak demikian, seperti digambarkan di atas pemerintahan Orde Baru malah membuat tiga UU pokok lain tentang pengaturan sumber-sumber agraria (sumber daya alam) guna menjabarkan Pasal 33 ayat (3). Dari berbagai pembacaan, kami melihat bahwa kebijakan tersebut bukan semata-mata kepentingan pembangunan ekonomi dan politik, tapi juga faktor kekuasaan, yaitu kekhawatiran rezim Orde Baru terhadap kebangkitan ideologi komunis atau PKI (Partai Komunis Indonesia) yang dirasa dapat mengancam posisi Soeharto dan kroni-kroninya sebagai the *ruling class*.

⁴⁷ Julius Sembiring. 2012. Opcit. Hlm. 48

⁴⁸ Julius Sembiring. 2012. Ibid. Hlm. 53

Argumen tersebut cukup beralasan, karena bagaimana pun rezim Orde Baru memiliki kekhawatiran atau trauma akibat peristiwa 1965, dan beserta gejala sebelumnya berupa apa yang disebut-sebut oleh banyak orang sebagai “aksi sepihak”. Selain itu, UUPA oleh Rezim Orde Baru juga dianggap sebagai produk PKI.⁴⁹ Prasangka ini dimungkinkan oleh tidak hanya agenda besar yang dibawa UUPA yakni agenda Reforma Agraria yang tentu memiliki keberpihakan pada wong cilek yang umumnya adalah masyarakat tani dan/atau disebut juga kaum marhein yang zamak adalah orang-orang abangan yang memiliki hubungan dekat (mantan) dengan partai komunis/PKI. Selain itu juga terdapat beberapa tokoh-tokoh Agraria atau pendukung Reforma Agraria di Indonesia yang cenderung dekat dengan ideologi komunis atau sosialis, contohnya adalah Tan Malaka. Oleh karena rezim Orde Baru tidak menempatkan Reforma Agraria ke dalam agenda pembangunan yang di unggulkan.

Konsekuensinya dari persepsi miring Orde Baru di atas, UUPA dalam jangka waktu yang cukup lama kurang lebih selama 13 tahun di-“peties”-kan atau dikubur dalam “kotak” tapi tidak dibatalkan atau dicabut keberadaannya. Pada saat ini pula, demi kepentingan menggenjot ekonomi yang salah satu strategi utamanya adalah mengeksploitasi sumber kehutanan dan pertambangan, dilahirkan tiga UU pokok yang bersifat sektoral.

Dalam perkembangannya, UUPA yang telah di-“peties”-kan tersebut diangkat kembali kepermukaan setelah adanya penjernihan atau pembersihan UUPA dari tuduhan Orde Baru sebagai produk PKI. Penjernihan ini dilakukan secara legal formal setelah keluarnya TAP MPR No. IV Tahun 1978. Sebagai hasilnya, pada tahun 1979 pemerintah Orde baru membuat pernyataan yang isinya adalah pengukuhan kembali UUPA 1960 tetap sah sebagai panduan dasar dalam memecahkan persoalan-persoalan pertanahan, karena undang-undang tersebut merupakan keputusan nasionan dan bukanlah produk dari PKI.⁵⁰

Meskipun akhirnya UUPA dikukuhkan, namun kebijakan pemerintah yang telah berjalan sudah terlalu jauh. Dalam artian, pengukuhan UUPA tersebut tidak begitu memiliki arti, karena sektoralisasi kelembagaan agraria sudah berlangsung cukup lama termasuk dengan lahirnya UU pokok pengaturan SDA yang dikeluarkan pada

⁴⁹ Gunawan Wiradi. 2000. *Opcit.* Hlm 141

⁵⁰ Gunawan Wiradi. 2000. *Ibid.* Hlm 141-142

1967 tersebut. Dimana sejak UUPA kembali dikukuhkan, UU 1967 ini sudah berjalan lebih sepuluh tahun, sehingga tumpang tindih hukum agraria pun tak dapat dielakkan. Akibatnya, menurut Gunawan Wiradi bahwa pengukuhan kembali UUPA 1960 itu justru hanya bersifat manipulatif karena penerapannya kemudian disalahgunakan oleh pemerintahan Orde Baru.⁵¹ Selain itu, konflik kepentingan dan konflik agraria pun tidak dapat dielakkan di Indonesia akibat kesemerawutan dan tumpang tindih regulasi yang diturunkan dari ketiga UU pokok 1967 oleh masing-masing instansi yang menggunakannya, termasuk juga masalah birokrasi yang ditimbulkan. Konsekuensinya, fungsi pelayanan dan kewajiban negara untuk mensejahterakan rakyatnya melalui pemanfaatan sumber-sumber agraria (tanah, air, sumber daya alam dan udara) melalui Reforma Agraria sebagaimana diamanatkan dalam UUPA sebagai penjabaran Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tidak berjalan. Bahkan bisa dikatakan bahwa agenda reforma agraria hingga pasca reformasi 1998 juga belum terwujud sebagaimana yang termuat dalam UUPA 1960. Kondisi ini ditandai dengan ketimpangan penguasaan lahan dan konflik agraria berkepanjangan di bagian-bagian wilayah Indonesia tetap berlangsung hingga kini, bahkan tidak jarang menimbulkan konflik yang berujung kekerasan fisik, pengrusakan fasilitas umum hingga kematian. Sebagai contoh yang masih hangat adalah kasus konflik agraria di Mesuji Lampung.⁵²

Terkait dengan susahnyanya agenda Reforma Agraria di Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam UUPA 1960, khususnya di era Orde baru, menurut Patrick McAuslan disebabkan oleh tiga hambatan utama,⁵³ yaitu:

Pertama, adanya hambatan politis psikologis berupa trauma-trauma seperti “*landreform* adalah program PKI”, “*landreform* adalah aksi sepihak”, yang dipelihara terus menerus. *Kedua*, hambatan hukum dimana UUPA memiliki kekuatan dan kelemahan. UUPA bersifat modern, yang tidak membedakan antara pria dan wanita, ras, dan agama, dan juga menghindari eksploitasi manusia oleh manusia lainnya. Selain itu, konsep *landreform* yang terkandung dalam UUPA itu kurang jelas dan

⁵¹ Gunawan Wiradi. 2009. Opcit. Hlm. 53

⁵² Lihat lebih lanjut Oki Hajiansyah Wahab, dkk. 2013. *Bara Nan Tak Kunjung Padam: Konflik Agraria di Register 45 Mesuji Pasca Rekomendasi TGPF*. Yogyakarta: STPN Press.

⁵³ Gunawan Wiradi. 2000. Opcit. Hlm. 145-146.

kedudukan hukum adat kurang jelas pula. Kedua penghambat ini sama dengan argumen yang kami bangun sebagaimana dijelaskan secara panjang lebar di atas.

Ketiga, hambatan ilmiah, dimana ironisnya negara besar dan terkenal agraris seperti Indonesia pada saat itu hanya memiliki ahli agraria yang sangat sedikit. Oleh karena itu, pemerintah Orde Baru – disadari atau tidak oleh para teknokrasi yang merumuskan kebijakannya – dalam hal kebijakan agraria, Indonesia pada saat itu mengambil jalan yang cukup pragmatis, atau seperti disebutkan sebelumnya adalah dengan strategi yang sekarang dikenal dengan istilah *by-pass approach*.⁵⁴

IV. Kelembagaan Pengelolaan Agraria dari Beberapa Negara ASEAN

Bagian ini akan mencoba menelusuri kelembagaan pengelolaan agraria dan SDA yang ada di beberapa negara di ASEAN sebagai refleksi dalam mendesain kelembagaan agraria di Indonesia kedepan. Negara yang dipilih sejauh mungkin memiliki akar sejarah yang dekat, tingkat ketergantungan pada ekonomi berbasis lahan dan kondisi sosial politik yang hampir sama, sehingga kita bisa mendapatkan cermin yang lebih pas. Kita ingin melihat sejauh mana pengelolaan urusan agraria/SDA dalam suatu pemerintahan yang berbeda ini dicoba diurus dalam suatu kelembagaan. Harapannya kita dapat mengambil pelajaran dalam mendesain kelembagaan pengelolaan agraria di Indonesia ke depan. Terkait hal ini, terdapat tiga negara yang dapat dibilang memenuhi ketentuan-ketentuan sebagaimana disebutkan di atas, yaitu Malaysia, Filipina dan Thailand.

A. Malaysia

Tahun 2004 dan 2009, Pemerintah Malaysia melakukan berbagai perombakan dalam kementerian yang mengurus soal agraria dan SDA. Perubahan stuktur kementerian ini dilakukan untuk menyesuaikan dengan perkembangan ekonomi dan politik. Dalam struktur kabinet tersebut tidak terlihat adanya Kementerian koordinator seperti di Indonesia, namun nampaknya pengaturan lebih ke soal kewenangan spesifik antar kementerian. Sehingga nampak bertumpang tindih dari segi nama, namun ketika ditelusuri struktur dalamnya, ternyata berbeda-beda kewenangan.

⁵⁴ Gunawan Wiradi. Ibid.

Untuk urusan agraria dan SDA ini, pemerintah Malaysia memiliki setidaknya 4 kementerian:⁵⁵

- 1) Minister of Energy, Green Technology and Water/Kementerian Tenaga, Teknologi Hijau dan Air (KeTTHA);⁵⁶
- 2) Ministry of Plantation Industries and Commodities (MPIC)/ Kementerian Perusahaan perladangan dan komoditi;⁵⁷
- 3) Ministry of Agriculture and Agro-based Industry (MOA)/ Kementerian Pertanian & Industry Asas Tani Malaysia;⁵⁸ dan
- 4) Ministry of Environment and Natural Resources (NRE) / Kementerian Sumber Asli dan Alam Sekitar.⁵⁹

KeTTHA adalah kementerian yang mengurus soal energi, energi hijau dan air. Sebelum tahun 2009, Kementerian ini mengurus pula soal komunikasi dan multimedia. Setelah perombakan di tahun 2009, urusan Komunikasi/multimedia diserahkan kepada kementerian lain, sedangkan Kementerian ini berkonsentrasi dalam urusan energi dan air dan ditambah dengan urusan energi hijau. Dalam urusan air, Kementerian ini lebih banyak berurusan dengan pengaturan tata kelola air (mengatur tarif air, misalnya) sedangkan urusan konservasi air dan saluran pengairan diserahkan pada Kementerian Sumber Asli dan Alam Sekitar atau NRE. Urusan energi yang dimaksud dalam KeTTHA ini nampaknya hanya mencakup pada soal kelistrikan dan supply listrik yang berasal dari minyak dan gas bumi. Sementara suplay listrik dari sumber fosil lain menjadi tanggung jawab Kementerian NRE.

Walaupun memiliki Kementerian pertanian dan industri asas tani (selanjutnya MOA, mengikuti nama Inggris dari kementerian ini, sebagaimana dalam halaman resminya), tetapi untuk urusan perkebunan, Pemerintah Malaysia memiliki kementeriannya sendiri, yakni Kementerian Perusahaan perladangan dan komoditi (selanjutnya **MPIC**) . Hal ini dilakukan karena kuatnya kontribusi kementerian ini pada perekonomian Malaysia. Sebelum bernama MPIC, nampaknya semua urusan industri primer (kebun, mineral, geologi dan kehutanan) ada di dalam kementerian

⁵⁵ <http://ensearch.org/global-gateway/malaysian-government-agencies-related-to-environment/>

⁵⁶ <http://www.kettha.gov.my/>

⁵⁷ <http://www.mpic.gov.my/>

⁵⁸ <http://www.moa.gov.my/>

⁵⁹ <http://www.nre.gov.my/ms-my/pages/default.aspx>

industri primer. Perombakan besar dilakukan pada tahun 2004 dengan mengeluarkan urusan kehutanan, mineral dan geologi ke kementerian lain (yakni Kementerian NRE); sementara Kementerian MPIC ini kemudian lebih berkonsentrasi pada komoditas perkebunan. Dengan posisi baru itu pula, maka urusan tata kelola lada ditarik dari Kementerian MOA. Nampak jelas bahwa Kementerian MPIC ini lebih berkonsentrasi dalam urusan tata niaga dan industri perkebunan.

Kementerian MOA, sebagaimana kementerian di negara-negara agraris, merupakan kementerian yang tua dan penting, begitu halnya yang terjadi di Malaysia. Kementerian ini sudah ada sejak tahun 1951, jauh sebelum Negara Malaysia berdiri. Lalu sejak tahun 1957 berdiri Menteri Pertanian yang mengurus soal pertanian, perhutanan, peternakan, perikanan, pengairan dan irigasi. Semakin berkembang Malaysia, semakin bertambah pula urusan yang menjadi kewenangannya, misalnya mengurus urusan pangan. Kementerian ini bahkan pernah mengurus soal pertanahan, survey dan pertambangan. Namun, sejak berdiri Kementerian Industri Primer (cikal bakal Kementerian MPIC), urusan Kehutanan dan mineral yang ada di Kementerian MOA diserahkan kepada kementerian tersebut.

Tahun 2004, Kementerian MOA mengalami perombakan dengan menyerahkan sebagian kecil urusannya kepada kementerian lain. Misalnya, sebagaimana sudah disinggung di atas, menyerahkan urusan tata kelola dan niaga komoditas lada kepada Kementerian MPIC. Kewenangan soal irigasi, juga diserahkan kepada kementerian lain, yakni Kementerian NRE. Kementerian ini kemudian berkonsentrasi untuk mengurus soal komoditas pertanian (pangan), perikanan, dan divisi lain yang menunjang seperti riset, penyuluhan dll. Namun di sisi lain, kementerian MOA ini masih pula mengurus soal industri yang berbasis pada pertanian, yang dalam banyak sepertinya akan sulit dibedakan dengan komoditas perkebunan.

Kementerian Sumber Asli dan Alam Sekitar (NRE) merupakan kementerian yang dibentuk pada tahun 2004 dengan menarik beberapa kewenangan berikut jabatannya yang ada di 4 kementerian lain, yaitu:

- 1) Kewenangan dan jabatan yang mengurus tanah dan tambang (mineral), survey dan pemetaan, litbang tanah dan survey, yang berasal dari Kementerian Tanah dan Pembangunan Koperasi

- 2) Kewenangan dan jabatan yang mengurus soal kehutanan, mineral dan geologi yang berasal dari Kementerian Industri primer
- 3) Kewenangan dan jabatan yang mengurus soal lingkungan hidup dan konservasi alam, yang berasal dari Kementerian Sains, Teknologi dan Alam Sekitar
- 4) Kewenangan dan jabatan yang mengurus soal irigasi dan pengairan dan litbang hidrolik, yang berasal dari Kementerian MOA.

Dengan demikian, Kementerian NRE ini mengurus tiga bidang utama, yakni soal lingkungan hidup (kehutanan, pengairan dan irigasi, mineral dan margasatwa), perlindungan kawasan (restorasi alam dan konservasi laut) dan urusan pemetaan dan penataan tanah (pendaftaran, pengukuran dan pemetaan tanah). Jika dijelaskan dalam bentuk pembagian wilayah kerjanya, maka Kementerian NRE ini memiliki beberapa divisi:

- a) Divisi tanah, survey dan pemetaan/geospasial
- b) Divisi mineral dan geologi
- c) Divisi tata kelola hutan dan keanekaragaman hayati
- d) Divisi sumber daya pengairan dan hidrologi
- e) Divisi tata kelola lingkungan hidup dan perubahan iklim
- f) Divisi penunjang lainnya (hukum, informasi, audit, keuangan, HRD, integritas, komunikasi, administrasi, dll)

Pembentukan Kementerian NRE ini sebenarnya bisa menjadi inspirasi bagi Pemerintah Indonesia dalam membentuk kementerian yang mengurus keagrarian/SDA. Hampir semua divisi yang ada di dalam Kementerian ini sifatnya koordinatif dengan kementerian lain yang bersinggungan dengannya dan meletakkan tata kelola secara umum yang harus diikuti oleh kementerian lainnya.

Dan yang lebih kentara adalah ada beberapa pemisahan antara kebijakan pengaturan dengan kebijakan pemanfaatan sumber daya alam. Misalnya, untuk urusan pemanfaatan kayu berada di kementerian MPIC (di dalam Kementerian MPIC ada divisi yang mengurus perizinan soal kayu), namun urusan penyediaan sumber kayu (pohonan yang ada di hutan) ada di Kementerian NRE (bahkan dalam tujuan dari divisi ini jelas tersurat berupa memastikan tersedianya sumber kayu).

Tetapi bidang lain tetap berada di dalam satu kementerian, misalnya saja divisi mineral dan geologi, dimana departemen di bawah Kementerian NRE, yakni Minerals

and Geoscience Department (JMG), selain melakukan penelitian dan pengaturan tata kelola secara umum, juga menjadi pihak yang mengatur masalah perijinan dalam pertambangan mineral. Namun karena posisi divisi ini sejajar dengan divisi lainnya dan berada di dalam satu kementerian yang sama sehingga ada fungsi koordinatif dan pengawasan dari Menteri yang menjabatnya.

Catatan penting lainnya adalah Pemerintah Malaysia tidak memiliki Kementerian yang khusus mengurus soal kelautan dan perikanan. Urusan kelautan dimasukkan sebagai salah satu unit di Kementerian Perhubungan, sedangkan perikanan dimasukkan ke dalam MOA.

B. Filipina

Susunan Pemerintahan di Filipina menarik untuk dilihat karena memiliki departemen tersendiri yang mengurus soal reforma agraria, yakni departemen of Agrarian Reform atau DAR. Sebelum melihat struktur dalam DAR, kita lihat dulu departemen mana di Filipina yang terkait dengan urusan agraria/SDA.

Dalam catatan kami, setidaknya ada 4 departemen yang terkait dengan urusan agraria/SDA di Filipina, yakni:

- 1) Department of Agriculture (DOA)/ Kagarawan ng Pagsasaka (KG)⁶⁰
- 2) Department of Energy (DOE)/Kagarawan ng Enerhiya (KE)⁶¹
- 3) Department of Environment and Natural Resources (DENR/Kagawaran ng Kapaligiran at Likas na Yaman (KKLY)⁶²
- 4) Department of Agrarian Reform (DAR)/ Kagawaran ng Repormang Pansakahan (KRP)⁶³

Sebagaimana juga di Malaysia, Filipina tidak memiliki departemen khusus yang mengurus kelautan dan perikanan. Dua urusan ini masuk ke dalam kewenangan Departemen Pertanian (DOA). Selayaknya juga di Malayasia, **DOA** ini merupakan departemen tua dimana awalnya semua urusan terkait dengan pemanfaatan lahan berasal (pertanian pangan, perikanan, kehutanan, pertambangan), sebelum kemudian dipisah-pisah. Sekarang ini, selain mengurus masalah pertanian pangan, juga

⁶⁰ <http://www.da.gov.ph/>

⁶¹ <https://www.doe.gov.ph>

⁶² <http://www.denr.gov.ph>

⁶³ <http://www.dar.gov.ph/>

mengurus soal perikanan, peternakan dan pengelolaan tanah dan air. Tanah yang dimaksud di sini lebih ke masalah tanah untuk pertanian.

DOE merupakan departemen di Filipina yang bertugas untuk menyiapkan, menyatukan, mengkoordinasikan, membina/mengawasi dan mengelola semua rencana, program, proyek dan kegiatan pemerintah yang berhubungan dengan eksplorasi, pembangunan, penggunaan, distribusi dan konservasi energi. Kelihatan bahwa departemen ini mengurus dari hulu ke hilir semua urusan yang ada hubungannya dengan penyediaan, penggunaan dan konservasi energi. Di dalamnya, tidak hanya mengatur dan mengelola soal minyak dan gas bumi, tetapi juga batubara, panas bumi, biomassa, energi alternatif (air, angin, matahari, samudera). Juga mengatur soal listrik dan penyalurannya.

Dilihat dari sejarahnya, **DENR** punya hubungan erat, baik dengan **DOA** maupun **DOE**. Pada 1917, **DENR** menjadi bagian dari Departemen Pertanian dan SDA, yang kemudian berubah menjadi Departemen Sumber Daya Alam (1974), menjadi Departemen lingkungan hidup, energi dan SDA dan kemudian terakhir menjadi departemen lingkungan hidup dan SDA sejak tahun 1987. Pada **DENR**, semua urusan lingkungan hidup ada di sini seperti perlindungan lingkungan, kehutanan, konservasi ekosistem dan kawasan. Tetapi ada juga biro yang mengurus soal pengaturan tanah dan bahan tambang dan geologi. Selain itu, ada juga dinas-dinas yang mengurus soal perubahan iklim, pemetaan, urusan masyarakat adat, dll. **DENR** juga mempunyai **BUMN** tersendiri yakni **BUMN** pertambangan dan Kehutanan. Perbedaannya dengan urusan energi di **DOE**, adalah bahwa pertambangan di sini adalah pertambangan yang dikhususkan bagi mineral, sedangkan pertambangan untuk kepentingan energi berada di **DOE**.

Biro pengaturan tanah yang ada di **DENR** mempunyai fungsi untuk administrasi tanah, misalnya urusan pendaftaran tanah. Mereka juga memiliki divisi pemetaan tanah. Menariknya adalah di Filipina ada **DAR** yang khusus mengurus soal reforma agraria. Perbedaannya lebih pada cakupan kewenangannya. Biro pengaturan tanah di **DENR** ternyata juga memiliki fungsi untuk mengatur penggunaan lahan dan pembagian lahan dari tanah publik yang tidak terurus dan tanah lain yang berada diluar tanggung jawab agen pemerintah lainnya. Tanah yang dimaksud itu adalah tanah yang tidak dipergunakan sebagaimana peruntukannya.

Sementara **DAR** itu merupakan departemen khusus untuk melaksanakan program reformasi agraria menyeluruh yang dibuat berdasarkan UU No. 6657 tentang reformasi agraria menyeluruh. DAR ini mempunyai kewenangan pembagian tanah tidak hanya pada tanah publik (tanah negara) tetapi juga pada tanah individual (keduanya berkaitan dengan tanah pertanian). Ini yang menjadi pembeda utama dengan Biro Pengaturan Tanah pada DENR. DAR karenanya bermaksud melakukan perubahan kepemilikan lahan yang lebih adil pada masyarakat Filipina. "Tanah bagi penggarap" adalah motonya.

Ada tiga sasaran DAR: perbaikan tenure tanah, pendampingan bagi penerima manfaat dan pemberian keadilan agraria. Tugas DAR dalam perbaikan tenure tanah adalah memastikan petani dan peternak mendapatkan kepastian atas haknya atas tanah baik dengan perlindungan atas tanah yang didapatkan dari reformasi agraria ataupun dengan sistem sewa tanah. Pada titik ini nampaknya DAR harus memastikan administrasi tanah yang berada dalam kewenangan DENR dapat sejauh mungkin sesuai dengan arahnya. DAR memastikan bahwa tanah yang menjadi terkena objek wajib reforma agraria tersalurkan dengan baik bagi para petani/peternak yang membutuhkan sekaligus dengan perlindungan hukumnya.

Untuk program pendampingan bagi penerima manfaat, DAR tidak hanya bagi-bagi tanah, dia bertugas untuk memastikan pihak yang benar-benar butuh tanah mendapatkan keuntungan dari reforma agraria ini dan juga memberikan pendidikan dan penyediaan informasi yang akurat, tidak hanya mengenai tanah yang akan didistribusikan, tetapi juga kejelasan pihak penerima manfaatnya. Cara yang dilakukan oleh DAR antara lain mendampingi dalam perbaikan cara mengelola lahan, peningkatan produksi agar ada peningkatan kesejahteraan.

Satu lagi divisi penting di DAR adalah program penyaluran keadilan agraria, yang mengakut dua hal utama: pemberian bantuan hukum bagi para penerima manfaat dan penyelesaian sengketa/konflik pertanahan yang timbul sebagai akibat reformasi agraria. Dengan cara ini, proses untuk sampai pada tahap akhir berupa penegasan hak dan manfaat ekonomi dari para petani (tanpa atau kurang tanah---sasaran utama DAR) dapat dilakukan dalam satu struktur departemen yang sama.

Tantangan DAR dalam melaksanakan mandatnya tentu saja berangkaian dari persoalan politik, hukum, budaya, sampai ekonomi, apalagi di sebuah negara yang

masih memiliki sistem “landlord”. Banyak pihak merasa bahwa dukungan politik terhadap DAR terus melemah sehingga tanah yang sudah ditetapkan sebagai objek reforma agraria tidak tersalurkan dengan baik, apalagi jika bersinggungan dengan tanah yang di atasnya sudah ada hak/ijin lain. Dengan kekuatan media dan kekuatan intervensi pada pejabat lokal, para tuan tanah ini bisa menghalangi proses pembagian tanah.⁶⁴ Masalah lainnya adalah kurangnya dukungan dana, karena mereka yang kehilangan tanahnya akibat reforma agraria harus mendapatkan kompensasi. Sampai saat ini target distribusi tanah seluas 8 juta ha belum tercapai padahal sudah beberapa kali target tahunnya diperpanjang (1998 kemudian diperpanjang sampai tahun 2014 dan minta perpanjangan dua tahun lagi sampai tahun 2016).

C. Thailand

Permasalahan kebijakan agraria dan pengelolaan SDA juga bisa berkaca pada Thailand. Negara ini terkenal dengan kemajuan pertaniannya sehingga kita bisa melihat bagaimana persoalan lahan mereka kelola. Dilihat dari struktur kabinetnya, Thailand ini punya kesamaan dengan Malaysia dalam membedakan posisi kementerian dan departemen. Setiap kementerian dipimpin oleh menteri dan dapat diadakan posisi wakil menteri. Dalam hal pemisahan struktur kementerian, nampaknya semuanya dibagi dalam bagian pemerintah, BUMN dan organisasi publik. Bagian pemerintah ini dapat berisi departemen atau biro. BUMN merupakan struktur di dalam kementerian yang menjalankan usaha yang dimiliki oleh negara. Rata-rata semua kementerian di Thailand memiliki BUMN masing-masing (tidak disatukan seperti halnya di Indonesia), sedangkan organisasi publik mencakup lembaga riset, museum atau lembaga pengembangan dan penunjang lainnya.

Terkait dengan urusan agraria dan SDA, setidaknya ada 4 kementerian yang terkait, yakni:

- 1) Kementerian Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup (KSDALH)⁶⁵
- 2) Kementerian Energi (KE)⁶⁶
- 3) Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri)⁶⁷

⁶⁴ Asian NGO Coalition for Agrarian Reform and Rural Development (ANGOC), 2006. “A Resource Book on Enhancing Access of the Poor to Land and Common Property Resources.” ANGOC and ILC

⁶⁵ <http://webeng.mnre.go.th/>

⁶⁶ <http://www.energy.go.th/>

⁶⁷ <http://www.moi.go.th/>

4) Kementerian Pertanian dan Koperasi (Kementankop)⁶⁸

Berbeda dengan kementerian serupa di Malaysia dan Filipina, dalam penyebutan namanya berbeda dimana di Thailand yang disebutkan pertama adalah “sumber daya alam” lalu kemudian lingkungan hidup. Penyebutannya terbalik baik di Malaysia dan Filipina. Jika dilihat dari visi **KSDALH** ini memang menempatkan pengelolaan SDA untuk pembangunan ekonomi menjadi motor utama kementerian ini. Ada tiga cluster dalam KSDALH ini yang juga menunjukkan pembagian departemen dalam KSDALH ini yakni cluster SDA, Cluster perairan darat dan cluster lingkungan hidup.

Di dalam KSDALH ini mengurus beberapa departemen antara lain soal perencanaan dan kebijakan SDA dan LH, Kehutanan, kontrol pada polusi, sumberdaya laut dan pesisir, sumberdaya mineral, sumber daya air, sumber daya air tanah, taman nasional dan suaka margasatwa/cagar alam, dan kualitas lingkungan. Ada dua posisi lain yang juga penting disimak yang membedakannya dengan kementerian di Indonesia, yakni adanya kantor menteri dan kantor sekretaris tetap SDA dan lingkungan hidup. Tugas kantor sekretaris tetap ini selain melakukan koordinasi internal, termasuk membuat pedoman dan petunjuk teknis dan membuat data spasial untuk kepentingan koordinasi, juga yang melakukan koordinasi dengan pemerintah daerah dalam pengelolaan SDA dan LH. Kantor Sekretaris juga mengerjakan yang berada di luar kewenangan departemen di bawahnya, misalnya melakukan penyelesaian atas pembalakan liar di tanah publik.

Untuk posisi departemen, posisi departemen yang mengurus rencana dan kebijakan SDA/LH menarik untuk disimak, karena departemen ini mempunyai tugas, salah duanya, membangun rencana pengelolaan dan konservasi lingkungan dan sumber daya alam dan mengkoordinasikan dan membangun rencana pengelolaan agar sesuai dengan UU lingkungan hidup Thailand. Dengan demikian, semua urusan rencana pengelolaan SDA (dari hutan, air dan mineral) dibangun oleh satu departemen, sehingga memudahkan koordinasi, supervisi dan pengawasannya.

Selain struktur pemerintah, KSDALH juga mengurus BUMN SDA LH seperti Perusahaan kayu, organisasi taman zoologi, pengelolaan limbah, asosiasi industri kehutanan, dll.

⁶⁸ <http://eng.moac.go.th/>

Sekarang perhatikan pada departemen sumberdaya mineral. Departemen ini berkaitan dengan departemen bahan bakar mineral yang ada di **Kementerian Energi**. Keduanya dipisahkan oleh kewenangan yang berbeda. Departemen sumberdaya mineral di KSDALH lebih banyak mengurus soal kebijakan, perencanaan dan lokasi pengelolaan SDA mineral baik untuk kepentingan preservasi, konservasi, rehabilitasi atau untuk nantinya dimanfaatkan. Departemen ini bertugas pula dalam melakukan pemetaan dan survey potensi sumberdaya mineral, sehingga bisa menentukan lokasi mana untuk konservasi, preservasi maupun untuk dimanfaatkan. Sementara Departemen bahan bakar mineral lebih berurusan dengan penggunaan bahan bakar yang berasal dari sumberdaya mineral.

Sebagaimana di KSDALH, Kementerian Energi juga memiliki kantor menteri, kantor sekretariat tetap, beberapa departemen (bahan bakar mineral, perusahaan energi, pengembangan energi alternatif dan efisiensi energi) dan satu kantor yang menyusun kebijakan dan perencanaan dalam bidang energi. KE ini juga membawahi beberapa BUMN, termasuk perusahaan minyak PTT dan PLN.

Lalu apa hubungan antara KSDALH dengan **Kementankop**? Dilihat dari hubungan sejarahnya, sebelum tahun 2002, urusan hutan kerajaan berada di bawah Kementankop sebelum kemudian dipindahkan ke KSDALH. Hubungan kerja dan kewenangan terlihat dalam urusan pengelolaan sumber daya air. Semua urusan pembentukan kebijakan, masterplan, aturan-aturan yang ada hubungannya dengan sumberdaya air, termasuk untuk keperluan rehabilitasi, konservasi, preservasi, penggunaan, dan pengembangannya, ada di bawah kewenangan Departemen Sumberdaya Air yang ada di KSDALH. Hanya untuk urusan irigasi pertanian, kewenangannya ada di Kementankop.

Urusan lain yang berada di bawah kewenangan Kementankop adalah urusan yang ada hubungannya dengan perencanaan, kebijakan pengembangan pertanian. Di bawah Kementankop ada departemen yang mengurus padi, pangan, irigasi, ekonomi pertanian, standar komoditas dan pangan dan perikanan. Yang menarik dari susunan Kementankop ini adalah dalam hal mengurus tanah. Ada dua bagian yang sama-sama memakai kata "land" di Kementankop ini, yakni Departemen Pengembangan Tanah dan Kantor Reformasi Tanah Pertanian. Baru terlihat bedanya ketika melihat tugasnya. Kantor Reformasi Tanah Pertanian, semacam program reforma agraria, tapi

terbatas pada tanah pertanian. Di dalamnya terdapat kewenangan untuk melindungi tanah-tanah pertanian, sekaligus membagi dan memanfaatkan tanah pertanian bagi petani yang membutuhkannya.

Departemen Pengembangan Tanah, di sisi yang lain, merupakan departemen yang awalnya berada di bawah Departemen Nasional (Departemen Dalam Negeri?) yang karena memiliki tugas khusus dan berkaitan dengan tanah kemudian ditransfer ke Kementankop pada tahun 1972. Tugas dari Departemen Pengembangan Tanah ini adalah melakukan survey dan pengklasifikasian tanah, perencanaan penggunaan tanah, penelitian pengembangan dan peningkatan mutu tanah untuk meningkatkan jumlah produksi komoditas dan juga memberikan pendampingan pada petani dalam menjaga kesuburan tanah. Nampak bahwa Departemen Pengembangan Tanah ini berhubungan dengan penggunaan tanah dan peningkatan mutu tanah dan tidak berhubungan dengan pengelolaan hak atas tanahnya.

Ada dua kantor dan departemen yang mengurus soal tanah di bawah Kementankop ini sebenarnya menunjukkan pentingnya Kementankop ini di dalam Thailand ini sebagai negara dengan budaya agraris yang kuat. Selain itu, keberadaan urusan tanah (yang tidak hanya berisi penelitian mutu tanah demi peningkatan panen, tetapi berhubungan dengan penentuan alokasi tanah dan perlindungan tanah pertanian) di dalam Kementankop ternyata tidak bisa dilepaskan dari keberadaan Kementerian Pertanian sendiri. Sejak tahun 1902, Kementan ternyata sudah memiliki kewenangan dalam mengurus urusan tanah ini dan bahkan diberikan tugas memberikan sertifikat tanah. Di bawah Kementan pula pertama kali dibentuk Departemen Pendaftaran tanah yang mengurus soal pengadministrasian dan pendaftaran tanah tersebut.

Hanya saja sekarang, kewenangan memberikan sertifikat tanah sekaligus pengadministrasian tanah tidak lagi berada di bawah Kementankop, tetapi sudah ditransfer kewenangannya ke Departemen Pertanahan yang berada di bawah supervisi **Kementerian Dalam Negeri**. Departemen Pertanahan ini ditambahi pula tugas untuk mengurus soal kartografi dan topografi tanah.

Dalam urusan tanah individual dan pertanian sepertinya tidak ada tumpang tindih kewenangan (walau mungkin harus dipelajari lagi hubungan departemen pertanahan dengan kantor reforma tanah pertanian). Ini berbeda halnya ketika

menyentuh soal tanah komunal yang diklaim tidak hanya oleh masyarakat adat tetapi juga masuk dalam kawasan hutan atau tanah negara. Thailand ternyata memiliki kesamaan di Indonesia dalam melihat tanah di dalam dan di luar kawasan hutan. Keduanya berada dalam pengaturan institusi yang berbeda. Tanah individual berada di tangan departemen pertanahan di bawah Kemendagri Thailand, sementara tanah yang di atasnya ada hutan (walau disebut tanah negara) berada di dalam pengaturan Departemen Taman Nasional/Cagar Alam/Suaka Margasatwa dan Departemen Kehutanan Kerajaan yang keduanya berada dalam supervisi KSDALH.

Pertentangan itu terlihat ketika Perdana Menteri Thailand di tahun 2010 membuat kebijakan soal tanah komunal dan bahkan membuat kantor sendiri di bawah Kantor Perdana Menteri yang mengurus soal tanah komunal ini. Kebijakan tanah komunal ini memberi kesempatan kepada masyarakat adat untuk mengakses dan memanfaatkan tanah negara secara bersama-sama untuk hidupnya. Kebijakan ini sebenarnya tidak terlalu sesuai dengan kemauan masyarakat adat yang lebih menginginkan pengakuan atas tanah komunal mereka. Dengan kata lain, ada proses pemindahan kepemilikan dari tanah negara (atau tanah hak) menjadi tanah komunal yang dikuasai oleh masyarakat adat. Sementara kebijakan tanah komunal tahun 2010 itu tetap mempertahankan status tanahnya sebagai tanah negara, sehingga bagi masyarakat adat ini seperti menyewa di tanah sendiri.

Tentangan lain lahir dari Departemen Taman Nasional dan Departemen Kehutanan Kerajaan yang melihat bahwa sebagian besar tanah negara yang diklaim sebagai tanah komunal dimana masyarakat adat dapat mengaksesnya itu berada di kawasan hutan (baik di hutan lindung dan di taman nasional). KSDALH melihat bahwa penggunaan tanah di dalam hutan tersebut akan bertentangan dengan peraturan hukum yang ada. Tentangan lain berasal dari pengusaha pengguna lahan yang tanahnya diklaim sebagai tanah komunal atau terkena reforma agraria bagi masyarakat adat. Sampai saat ini kebijakan soal tanah komunal ini masih tersendat di lapangan, sehingga konflik agraria pun masih terus terjadi.⁶⁹

⁶⁹ Blog.ajws.org/blog/2012/11/21/land-rights-thailand/ diakses pada tanggal 04 November 2014

D. Pelajaran dari Tiga Negara ASEAN

Dari apa yang diuraikan secara singkat di atas, kita bisa mengambil beberapa point penting, antara lain:

Pertama, ketiga negara ini sudah terlebih dahulu memiliki Kementerian yang menarik dan menyatukan kebijakan dan perencanaan penggunaan agraria/sumber daya alam dengan kebijakan lingkungan hidup. Walaupun masih ada Kementerian sektoral lain, semisal minyak dan gas yang berada di bawah kewenangan kementerian lain, nampaknya Kementerian LH dan SDA atau sebaliknya, sebenarnya memiliki kewenangan untuk melakukan perencanaan penggunaan agraria dan SDA itu dan menyerahkan kebijakan pemanfaatan kepada kementerian lain disertai dengan kewajiban mengikuti aturan lingkungan hidup. Pada titik ini menjadi jelas kewenangannya, semua perencanaan kebijakan pengelolaan agraria/SDA berada di satu kementerian, sementara pemberi ijin atau pemanfaat agraria dan SDA berada di kementerian yang lain.

Kedua, keberhasilan pengelolaan tanah, terutama yang sifatnya resiko tinggi seperti kebijakan reforma agraria perlu berada di bawah satu kementerian yang kuat atau langsung di bawah kewenangan pemegang pemerintahan tertinggi (presiden atau perdana menteri). Kewenangan kementerian ini perlu diperkuat dengan menarik kewenangan perencanaan, pendampingan dan penyelesaian konfliknya dan sekaligus dengan mencukupkan pendanaannya dan memberikan dukungan politik.

Ketiga, koordinasi yang baik tidak hanya bisa dilakukan jika satu biro berada di dalam satu kementerian dengan biro lain yang sejenis, tetapi bisa juga berbeda kementerian asalkan dengan perbedaan kewenangan yang jelas dan terukur, sehingga tidak saling tumpang tindih.

V. Menggagas Kelembagaan Agraria Indonesia

Gagalnya negara Indonesia dalam menjalankan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 untuk memberikan kemakmuran dan mensejahterakan rakyat melalui pengelolaan bumi, air dan kekayaan alam, adalah diakibatkan salah urusnya sumber-sumber agraria. Sebagaimana telah diuraikan pada pembahasan di atas, diyakini dengan kuat bahwa salah urus ini tidak dapat dilepaskan dengan terjadinya sektoralisasi kelembagaan agraria yang memang telah ada sejak masa lampau dan diperkuat

dengan lahirnya tiga paket UU tentang pengaturan sumber daya alam bersifat sektoral pada tahun 1967, yaitu UU No. 1 /1967 (tentang penanaman modal asing), UU No. 11/1967 (mengenai ketentuan-ketentuan pokok pertambangan), dan UU No. 5/1967 (mengenai ketentuan-ketentuan pokok kehutanan). Kemudian disusul pula dengan lahirnya UU No. 4/1982 (mengenai pengelolaan lingkungan hidup).

Dengan lahirnya UU Pokok bersifat sektoral yang mengatur sumberdaya alam tersebut, telah menandai babak baru bagi kelembagaan pengelolaan sumber-sumber agraria di Indonesia pasca kemerdekaan. Dimana agenda reforma agraria yang dicanangkan pemerintahan Sukarno pupus di tangan jalan, begitu juga arah pembangunan politik ekonomi Indonesia berbalik arah seratus delapan puluh derajat dari pemerintahan rezim Orde Lama. UUPA 1960 yang digagas oleh para *founding father* Indonesia pun tidak lagi dilihat sebagai payung hukum yang menjadi pijakan dalam mengatur dan mengelola sumber-sumber daya agraria. Bahkan sebaliknya, UUPA dalam waktu yang cukup lama di-"peties"-kan kurang lebih selama 13 tahun sejak awal pemerintahan Orde Baru. Konsekuensinya, sektoralisasi kelembagaan agraria semakin menguat, dan dibarengi pengaturan agraria yang sangat eksklusif akibat menguatnya ego sektoral masing-masing lembaga yang telah diberi kewenangan khusus melalui UU pokok sektoral tersebut. Akibatnya kesemerawutan pengelolaan agraria pun tidak dapat dielakkan, karena semakin hari semakin banyaknya tumpang tindih regulasi yang dihasilkan oleh masing-masing lembaga. Bahkan di era otonomi daerah yang memberikan kewenangan dan kekuasaan besar pada pemerintah daerah dalam mengatur sumber daya alam, tumpang tindih izin pun terjadi dimana-mana, yang tidak sedikit berakibat pada konflik baik antar instansi atau pun antara warga dengan negara, atau warga dengan korporasi.

Pembahasan di depan menemukan bahwa terdapat beberapa kondisi yang menyebabkan terjadinya sektoralisasi kelembagaan agraria di Indonesia, dan termasuk tidak berfungsinya UUPA sebagai payung induk pengaturan agraria, kecuali untuk urusan tanah yang ada pada BPN. *Pertama*, terkait kepentingan pembangunan politik ekonomi Orde Baru. Dimana dalam bidang pembangunan politik ekonomi, pemerintahan Orde Baru lebih lebih mengedepankan cara-cara pragmatis, atau *bypass approach* (pendekatan jalan pintas), yaitu melakukan revolusi hijau tanpa Reforma Agraria. Oleh karenanya, pembangunan di Indonesia oleh pengamat asing

disebut juga sebagai *development without social transition*. Dimana *by-pass approach* ini dilakukan sebagai upaya untuk menjalankan strategi pembangunan yang ditandai oleh ciri-ciri pokok berikut: mengandalkan asing, hutang, dan investasi dari luar negeri, serta bertumpu pada yang besar (*betting on the strong*). Dalam rangka menjalankan agenda ini lah, UU No. 1 Tahun 1967 dibuat untuk menarik modal asing, yang termasuk menjadi legitimasi atas bekerjanya UU yang lahir berikutnya, termasuk di dalamnya melakukan eksploitasi sumber-sumber agraria dengan mengatasnamakan dan mengagung-agungkan ideologi “pembangunanisme”, meskipun rakyat kecil yang menjadi korban.

Kedua, adanya argumen yang mengatakan bahwa UUPA tidak memiliki muatan yang komprehensif dalam menjabarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Ketidakkomprensifan ini dikarenakan UUPA lebih banyak memberikan titik tekan pada masalah tanah, sedangkan untuk pengaturan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria yang lain seperti pengelolaan pertambangan dan kehutanan tidak mendapatkan penjabaran yang mendalam. Dalam konteks ini lah, kemudian dengan mengambil jalan yang pragmatis rezim Orde Baru mengeluarkan tiga paket UU 1967 tersebut.

Kondisi *ketiga*, adalah terkait adanya anggapan bahwa UUPA adalah produk dari PKI. Dengan kata lain, dengan diterapkannya UUPA sebagai payung hukum yang holistik dalam mengatur sumber-sumber agraria, termasuk didalamnya menjalankan agenda Reforma Agraria, rezim Orde Baru khawatir akan membangkitkan kembali ideologi komunis atau kelompok-kelompok eks PKI. Meskipun dalam perjalannya, setelah 13 tahun lamanya, UUPA kembali kembali dimurnikan dan dikukuhkan sebagai UU Pokok pengatur agraria pada tahun 1978. Tapi nasi sudah menjadi bubur, alias terlambat karena UU 1967 sudah terlanjur digunakan dan dijalankan sebagai pedoman pengaturan sumber-sumber agraria selain tanah oleh masing-masing lembaga.

Anehnya, meskipun rezim Orde Baru sudah tumbang setelah gelombang reformasi 1998, hingga kini problem sektoralisasi kelembagaan agraria masih tidak teratasi. Justru sebaliknya, kesemerawutan pengelolaan agraria di Indonesia semakin menjadi, dengan semakin banyaknya konflik-konflik agraria yang terjadi di daerah-daerah akibat tumpang tindih izin atau pun okupasi lahan oleh korporasi-korporasi

kapitalisme baik nasional maupun global. Bahkan tidak jarang diantara lembaga negara pengatur agraria saling klaim atas tanah negara. Kondisi ini cukup memprihatinkan, karena rakyatlah yang menjadi korban dari kesemerawutan pengaturan itu dan keganasan dari korporasi-korporasi tersebut.

Kondisi Indonesia yang telah mengalami kemerdekaan yang cukup lama, bila saja dibandingkan dengan negara-negara ASEAN lainnya terkait dengan kelembagaan agraria, Indonesia termasuk dapat dibilang tertinggal. Seperti telah didiskusikan sebelumnya, bahwa negara-negara ASEAN seperti Malaysia, Filipin dan Thailan relatif memiliki kelembagaan agraria yang lebih maju. Dimana ketiga negara ini relatif sudah terlebih dahulu memiliki Kementerian yang menarik dan menyatukan kebijakan dan perencanaan penggunaan agraria/sumber daya alam dengan kebijakan lingkungan hidup.

Pengelolaan kelembagaan agraria di Indonesia harus dirumuskan dalam rangka merangkul semua komponen sumber daya agraria yang beraneka ragam bentuk dan jumlahnya. Untuk sampai pada sebuah usulan yang komprehensif dan tepat, para peneliti masih belum memiliki kepercayaan diri untuk secara tepat merujuk pada suatu bentuk kelembagaan yang tepat bagi negara kita. Sesuai dengan uraian yang telah disampaikan di awal pembahasan, pengalaman sejarah kita telah membuktikan dan memberikan pelajaran praktis atas penetapan kelembagaan agraria yang terbentuk dalam suatu kementerian kompartemen. Kementerian kompartemen yang dimaksud adalah sebuah kementerian yang bertugas untuk melaksanakan koordinasi yang sifatnya lebih pada subordinasi yang membawahi lembaga/ kementerian pengelola agraria lainnya. Jadi pengalaman selama ini membuktikan bahwa banyaknya kelembagaan agraria yang sifatnya sejajar ternyata justru melahirkan ego sektoral yang dipicu oleh "kemandirian" kelembagaan yang bersifat individual dalam mengelola sektor masing-masing.

Pengalaman sejarah menunjukkan bahwa pada saat UUPA dihasilkan, bentuk kelembagaan agraria adalah Kementerian Agraria. Bahkan pernah dinaikkan statusnya menjadi Kementerian Kompartemen Agraria disamping ada Kementerian Kompartemen Maritim) pada tahun 1964 pada era Kabinet Dwikota. Pada saat itu Mr. Sadjarwo yang menjadi Menteri Kompartemen membawahi:⁷⁰

⁷⁰ Ahmad Nashih Luthfi, Ibid. Hal 1.

1. Menteri Pertanian (Mr. Sadjarwo sendiri)
2. Menteri Perkebunan (Frans Seda)
3. Menteri Kehutanan (Sujarwo)
4. Menteri Agraria (Mr. R. Hermanses)
5. Menteri Pembangunan Masyarakat Desa (Ipik Gandamana)
6. Menteri Pengairan (Ir. Surahman).

Atas dasar ini kita bisa melihat bagaimana orientasi politik pertanian pemerintah masa lalu yang sudah menyadari pentingnya pengelolaan agraria yang baik dan sistematis bagi kesejahteraan masyarakat. Melalui pembentukan satu kementerian agraria tersendiri, menunjukkan bahwa perhatian pemerintah terhadap bidang agraria ini sangatlah besar. Kesadaran akan potensi kekayaan alam yang dimiliki Indonesia yang luar biasa besar harus mampu dikelola dengan bijak sehingga tidak akan muncul kesenjangan penguasaan yang dapat memicu munculnya konflik agraria.

Hal yang menarik adalah kebijakan pemerintah kemudian, dengan menaikkan status kementerian agraria menjadi menteri kompartemen. Tentunya ini disadari pemerintah bahwa, dengan adanya pembagian beberapa kementerian yang mengurus bidang-bidang sumber daya alam lainnya, pasti akan memunculkan ego sektoral. Dan lambat laun hal ini akan semakin kronis yang justru akan memperkeruh dan menyulitkan dalam mengatur pengelolaan sumber daya agraria yang baik dan berkeadilan. Prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik melalui pengorganisasian badan pemerintah yang tepat dan pola komunikasi dan koordinasi yang baik, menjadi sebuah keharusan yang mutlak. Kesadaran pemerintah bahwa keberadaan lembaga pemerintah yang memiliki tingkatan sama dengan bidang kerja yang saling bersinggungan pasti akan menimbulkan gesekan. Dan apabila dalam meredam gesekan ini tidak dilakukan oleh sebuah lembaga yang memiliki kedudukan lebih tinggi dari pada yang lain, maka ia tidak akan memiliki kredibilitas dan kekuatan untuk mensinergikan sumber daya yang ada. Oleh karenanya pilihan untuk membentuk menteri kompartemen agraria menjadi solusi terbaik yang dikembangkan oleh pemerintahan orde lama.

Pada masa orde baru, kelembagaan agraria mengalami penurunan. Kebijakan pemerintah untuk mendorong pertumbuhan dan pembangunan ekonomi sebesar-

besarnya menjadi penyebab membludaknya investasi asing yang masuk sebagai buah kebijakan paket perundang-undangan yang memuluskan masuknya investasi ke Indonesia.

Tak jauh berbeda dengan kebijakan kelembagaan agraria yang diterapkan pada masa reformasi. Orientasi pemerintah yang ingin mengembalikan kepercayaan masyarakat dan semangat demokratisasi pemerintahan menghanyutkan masyarakat untuk fokus pada pembentukan pemerintahan yang bersih dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Bahwa panggung politik yang diwarnai dengan perebutan kekuasaan dan gambaran kebebasan berpendapat yang kebablasan menjadi gambaran yang setiap hari dapat kita saksikan di lembaga yang paling terhormat di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Fokus perhatian masyarakat seakan tercurah melihat panggung politik dan pertunjukan karakter pimpinan pemerintahan yang justru marak dengan kasus-kasus korupsi. Akibatnya bisa dilihat bahwa tidak ada perkembangan signifikan dalam pengelolaan agraria yang lebih berkeadilan. Bidang ini dilalaikan dan semakin banyak konflik agraria yang muncul dan kronis sebagai buah sektoralisme yang diterapkan oleh pemerintah.

Pemerintahan Presiden Joko Widodo yang baru dilantik pada tanggal 20 Oktober 2014 tampaknya menjadi angin segar bagi perbaikan pengelolaan agraria di Indonesia. Melalui penetapan kabinet menteri-menterinya yang disebut dengan Kabinet Kerja, telah dilakukan beberapa perubahan nomenklatur kementerian yang diharapkan juga akan merubah konstelasi politik dalam pengelolaan agraria di Indonesia. Berdasarkan Peraturan Presiden No. 165 Tahun 2014 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kabinet Kerja, terdapat sejumlah nama kementerian khususnya dalam bidang agraria yang mengalami perubahan, diantaranya:

1. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan yang bertugas memimpin dan mengkoordinasikan:
 - a. penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang lingkungan hidup yang dilaksanakan oleh Kementerian Lingkungan Hidup; dan
 - b. penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang kehutanan yang dilaksanakan oleh Kementerian Kehutanan.
2. Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional memimpin dan mengkoordinasikan:

- a. penyelenggaraan tugas dan fungsi di bidang tata ruang yang dilaksanakan oleh Kementerian Pekerjaan Umum; dan
- b. penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional.

Di samping perubahan tersebut, Kabinet Kerja ini juga masih menetapkan kementerian dalam bidang agraria lain seperti keberadaan kementerian perikanan dan kelautan, kementerian energi dan sumber daya mineral, dan kementerian pekerjaan umum dan perumahan rakyat.

Adapun yang ditunjuk sebagai kementerian kompartemen adalah Menteri Koordinator Bidang Perekonomian. Dimana dalam rangka tugasnya, tidak hanya mengkoordinasikan tentang pengelolaan agraria saja namun meliputi:

- a. Kementerian Keuangan;
- b. Kementerian Ketenagakerjaan;
- c. Kementerian Perindustrian;
- d. Kementerian Perdagangan;
- e. Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat;
- f. Kementerian Pertanian;
- g. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan;
- h. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional;
- i. Kementerian Badan Usaha Milik Negara;
- j. Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah; dan
- k. Instansi lain yang dianggap perlu.

Pertanyaan yang kemudian muncul dibenak kita adalah pola koordinasi seperti apa yang bisa dilakukan oleh menteri koordinator bidang perekonomian? Tentunya koordinasi yang sifatnya umum dalam rangka kepentingan ekonomi nasional. Bukan secara khusus melakukan koordinasi pengelolaan agraria yang memangkas ego sektoral yang selama ini sangat diharapkan oleh masyarakat. Namun mungkin cara inilah yang secara langsung memang memotong peliknya birokrasi sektoral yang dianut oleh masing-masing bidang.

Pembentukan kementerian agrarian dan tata ruang/BPN yang dilakukan oleh pemerintahan Presiden Joko Widodo hanya merubah nomenklatur kementeriannya tanpa ada peningkatan pola koordinasi yang signifikan. Hal ini didasarkan pada

pemahaman bahwa kementerian yang terbentuk memang memiliki nomenklatur kementerian agraria, namun di samping itu kedudukannya adalah sama dengan kementerian pengelola agraria yang lain misalnya kementerian lingkungan hidup dan kehutanan. Artinya pola komunikasi dan koordinasi yang akan terjadi tidak akan jauh berbeda. BPN bertanggung jawab kepada presiden RI bukan kepada mendagri lagi atau DPR. Namun dengan penambahan tata ruang, artinya kewenangan yang dulu pernah dimiliki oleh BPN dalam bidang penataan ruang berusaha dikembalikan kepada institusi ini. Tujuannya jelas agar diperoleh keselarasan antara pengelolaan pertanahan dengan penataan ruang sehingga keinginan untuk mewujudkan “*one map, one policy*” dapat tercapai.

VI. Penutup

A. Kesimpulan

Agar sektoralisme tidak berlanjut, maka jalan yang bisa ditempuh adalah dengan instrumen restrukturisasi kelembagaan atas instansi-instansi pengelola sumber daya alam dan lingkungan hidup.⁷¹ Upaya merestrukturisasi kelembagaan ini dapat dilakukan dengan tetap memperhatikan berbagai aspek fungsional lembaga aktivitas, komoditas, proses, dan derajat kewenangan. Caranya dengan menyatukan departemen-departemen yang mengurus dua fungsi sumber daya alam itu (modal pertumbuhan dan lingkungan hidup). Artinya departemen ESDM, kehutanan, perikanan dan kelautan, pertanian, dan lingkungan hidup disatukan dalam satu kementerian. Kita sebut saja instansi ini departemen sumber daya alam dan lingkungan hidup. Sebuah kementerian yang bertanggung jawab kepada presiden, diangkat untuk mengkoordinasikan berbagai agenda serta kebijakan pembangunan sumber daya alam yang selaras dengan lingkungan hidup. Kementerian yang mengelola sumber daya alam dan lingkungan hidup ini perlu disatukan, alasan utamanya adalah untuk menghindari ego sektoral tiap departemen. Sektoralisme itu sendiri, sejatinya tetap diperlukan karena spesialisasi kompetensi untuk memaksimalkan *output* sangatlah penting. Unit yang fokus pada sektornya diharapkan akan bisa bekerja efisien dan produktif. Namun agar koordinasi tiap sektor bisa terjalin, maka sebaiknya departemen yang mengurusnya tidak berdiri

⁷¹ Simon Felix Sembiring. 2009. jalan baru untuk tambang: mengalirkan berkah bagi anak bangsa. Jakarta: Elex media komputindo. hal 248

sendiri, otonom, dan terpisah satu sama lain. Departemen-departemen itu harus disatukan. Dipimpin oleh seorang menteri yang mengendalikan para direktur jenderal yang sebelumnya menjabat menteri-menteri departemen yang mengurus sumber daya alam tersebut. Dengan menyatukan dalam Departemen SDA dan LH, maka bukan hanya ego sektoralisme yang bisa diredam, sejumlah keuntungan pun bisa diraih, diantaranya:⁷² *pertama* agenda setting dan strategi maksimalisasi sumber daya alam yang selaras dengan lingkungan hidup bisa diintegrasikan. Dengan mengintegrasikan hal ini, maka kebijakan (*policy*) yang lahir dalam memanfaatkan sumber daya alam tidak akan tumpang tindih termasuk meninggalkan aspek lingkungan hidup. Kedua koordinasi dalam mengimplementasikan kebijakan akan lebih mudah dilakukan sehingga *output* yang dihasilkan pun bisa maksimal. Atau alternatif lain dengan dibentuknya menko sumber daya alam dan lingkungan hidup. Dimana membawahi para menteri yang mengelola masing-masing sektor sumber daya alam dan lingkungan hidup.

B. Saran

Pengelolaan sumber daya agraria yang terkotak-kotak menghasilkan paradigma eksklusifisme yang melahirkan sektoralisme kelembagaan agraria. Hal ini tentunya memproduksi banyak sekali permasalahan yang terus terakumulasi dan tidak kunjung terselesaikan. Berkenaan dengan hal tersebut, kiranya perlu dilakukan beberapa langkah yang sifatnya sistematis untuk menciptakan harmonisasi dalam pengelolaan agraria di Indonesia:

1. Harus segera dilakukan restrukturisasi kelembagaan pengelola agraria yang sifatnya integratif dan komprehensif untuk mengelola sumber daya agraria demi kesejahteraan rakyat;
2. Perlunya perubahan paradigma pemerintah agar politik dan hukum pertanahan yang dikembangkan tidak lagi berkiblat pada hukum masa kolonial maupun mengupayakan pemenuhan kebutuhan asing dengan mengabaikan kebutuhan masyarakat sendiri;

⁷² Simon Felix Sembiring. Ibid. Hal 249

3. Penyelesaian terhadap segala bentuk konflik agraria yang sifatnya lintas sektoral dan upaya menciptakan kemakmuran rakyat melalui *landreform* dan pembaharuan agraria yang menyeluruh.

Daftar Pustaka

- Abdurrahman. 1979. *Ketentuan-Ketentuan Pokok Tentang Masalah Agraria, Kehutanan, Pertambangan, Transmigrasi, Dan Pengairan*. Bandung: Alumni.
- Ahmad Nashih Luthfi. 2014. Koranopini.com. *Merancang Tugas Pokok Kementerian Agraria*. Diakses tanggal 23 November 2014.
- Ahmad Nashih Luthfi, Razif dan M. Fauzi. 2011. *Kroni Agraria Indonesia: Memperluas Imajinasi Lintas Zaman, Sektor dan Aktor*. Yogyakarta: STPN Press.
- Antaraneews.com. *Memaknai Protes Para Pakar Tanah ke Presiden*. Diakses tanggal 24 November 2014.
- Bambang Eko Supriyadi. 2013. *Hukum Agraria Kehutanan, Aspek hukum Pertanahan dalam Pengelolaan Hutan Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Bambang Suyudi, dkk. 2011. *Laporan Hasil Penelitian Sistematis STPN Tahun 2011, "Janji yang Belum Tergenapi": Tata Kelola dan Tata Kuasa Perkebunan Sawit dalam Kasus Pemberian Seribu Hektar Lahan Sawit kepada Suku Anak Dalam Bathin IX di Desa Bungku*. Tidak diterbitkan.
- Boedi Harsono. 2003. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*. Jilid 1: Hukum Tanah Nasional, Edisi Revisi. Jakarta: Djambatan.
- Fx. Baskara Tulus Wardaya. 2007. *Menelusuri Akar Otoritarianisme Di Indonesia*. Jakarta: Lembaga Studi Dan Advokasi Masyarakat
- Gunawan Wiradi. 2000. *Reforma Agraria Perjalan yang Belum Berakhir*. Yogyakarta: INSIST Press
- _____. 2001. *Sumber Daya Agraria, Dimensi Pengelolaan Dan Tantangan Kelembagaan: Reforma Agraria, Tuntutan Bagi Pemenuhan Hak-Hak Asasi Manusia*. Jurnal Analisis Sosial Vol 6 No 2 Juli 2001. Jakarta: Akatiga.
- _____. 2009. *Seluk Beluk Masalah Agraria: Reforma Agraria dan Penelitian Agraria*. Yogyakarta: STPN Press.
- Jimly Asshiddiqie. 2010. *Green Constitution, Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Rajawali Pers.

- Joyo Winoto. (2008). *Tanah Untuk Rakyat. Risalah tentang Reformasi Agraria Sebagai Agenda Bangsa*, tanpa penerbit.
- Julius Sembiring. 2012. *Tanah Negara*. Yogyakarta: STPN Press.
- Kementerian Kehutanan. 2014. *Data Statistik Kementerian Kehutanan Tahun 2013*. Jakarta:Kementerian Kehutanan.
- Maria S.W. Sumardjono. 2004. *Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Tentang Sumber Daya Agraria (Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria)*.
- Mohtar Mas'oe'd. 1989. *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*. Jakarta: LP3ES.
- Mochammad Tauchid. 2009. *Masalah Agraria, Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*. Yogyakarta:STPN Press.
- Oki Hajiansyah Wahab, dkk. 2013. Bara Nan Tak Kunjung Padam: Konflik Agraria di Register 45 Mesuji Pasca Rekomendasi TGPF. Dalam Laporan Hasil Penelitian Sistematis STPN Tahun 2013 "Membaca Ulang Politik dan Kebijakan Agraria". Yogyakarta: STPN Press.
- Pancanakablogsopt.com. Disharmonisasi Aturan Tanah Menimbulkan Ketidakpastian Hukum. Diakses tanggal 21 November 2014.
- Sediono M.P. Tjondronegoro. 2001. Jurnal Analisis Sosial Vol 6 No 2 Juli 2001. Sumber Daya Agraria, Dimensi Pengelolaan Dan Tantangan Kelembagaan: Pengelolaan Sumber Daya Agraria: Kelembagaan Dan Reforma Agraria. Jakarta: Akatiga.
- Simon Felix Sembiring . 2009. Jalan Baru Untuk Tambang: Mengalirkan Berkah Bagi Anak Bangsa. Jakarta. Elex Media Komputindo.
- Valentina A, dkk. 2013. Laporan Hasil Penelitian Sistematis STPN 2013, Tumpang Tindih Perundang-undangan Agraria di Indonesia.