

MANFAAT REFORMASI AGRARIA BAGI PEMENUHAN HAK-HAK ASASI PETANI

Oleh
Pristi Suhendro L,S.Hum,M.Si

Abstract

After the end of the Cold War caused the collapse of the socialist countries, the ideas and policies of liberalization, privatization and modernization became the dominant current of thought. The rise of the neo-liberals have created an atmosphere that was not conducive to the idea of Agrarian Reform (RA). An example is the rampant land disputes that human casualties. The dispute occurred in almost all areas and involves almost all sectors. Based on reports BPKPA (2000), at least 1742 cases recorded as land disputes in Indonesia, the largest in the 25 provinces. Then the dispute was followed by 12 cases of abduction, 24 cases of murder, 39 cases of shootings, 151 terror cases, 163 cases of torture, 212 cases of intimidation, and 763 arrests. Agrarian condition at some time in fact a product of the operation of four interacting factors, namely: (a) historical legacy, (b) internal dynamics, (c) government intervention through its policies, and (d) external intervention such as, large private companies both domestic and foreign, the movement of the "Transnational Corporation" (TNC), the fund provider agencies. Agrarian Reform should be "Sustainable", namely: First: Agrarian Reform policy must consider environmental sustainability. In this context, techno-farming or a subordinate part of the eco-farming. The land must not be distributed marginal lands that can only be productive in the short and prone to erosion. Precisely for the rights of generations to come, it would require conservation of resources, namely food production: soil, water, and biodiversity. Second, from the socio-political aspects, sustainability Agrarian Reform requires two things: a. Agrarian Reform should not be discriminatory. Rural women should be involved role. B. Need to be created and maintained a democratic atmosphere that ensures the existence of association, and the strengthening of farmer organizations. Agrarian Reform is a big agenda but fundamental. Therefore, the necessary co-operation between the various parties, especially "those who are in favor of the interests of the people, centered on small farmers and farm workers and those who want to unite in the struggle for agrarian reform in order to materialize into reality.

Key words: Agrarian reform, land dispute, government policy, sustainable

I. Pendahuluan

Bencana kelaparan dan malnutrisi merupakan "*rural phenomenon*". Sekitar 80% manusia lapar di dunia ini tinggal di pedesaan. Bencana kekurangan pangan hampir selalu terjadi bukan di kota-kota melainkan di pedesaan tempat pangan dihasilkan. Inilah ironi peradaban manusia. Meskipun peperangan dan bencana alam kadang turut menjadi sebab terjadinya kekurangan pangan, namun sebagian besar bencana kurang pangan pada dasarnya disebabkan oleh alasan-alasan

buatan manusia (lihat Piere Spitz, 1979). 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.

Perjuangan rakyat bawah, petani khususnya, dalam hal penguasaan tanah tetap berlanjut sebagai ciri utama konflik-konflik politik di berbagai belahan dunia. Setelah berakhirnya Perang Dingin akibat runtuhnya negara-negara sosialis, maka gagasan-gagasan dan kebijakan-kebijakan liberalisasi, swastanisasi dan modernisasi menjadi arus

pemikiran yang dominan. Bangkitnya kebijakan-kebijakan neo-liberal ini telah menciptakan suasana

yang kurang kondusif bagi gagasan Reforma Agraria (RA). Namun pada tanggal 17 April 1996 di Brazil bagian utara, yaitu di kota Eldorado dos Carajos, petani dan buruh tani yang tergusur tanahnya oleh “pembangunan” melakukan demo besar-besaran, menuntut hak-hak mereka dan menuntut dilaksanakannya Reforma Agraria. Demo ini berakhir dengan banjir darah, karena mereka diberondong peluru aparat negara. Jumlah korbannya adalah 19 orang mati dan lebih dari 60 orang luka parah. Peristiwa mengerikan ini menjadi kepala berita di berbagai media di dunia. Berita pembantaian massal ini akhirnya membuka mata para pakar dunia bahwa Reforma Agraria pada hakekatnya merupakan persoalan hak-hak asasi manusia. (Anonim, FIAN, 2000).

Di Indonesia kebijakan “pembangunan” Orde Baru dari awal memang sudah salah, karena Orde Baru tidak meletakkan masalah agraria sebagai basis pembangunan. Ini berbeda dari misalnya, Jepang, Korea Selatan, Taiwan, Mesir, dan India. Akibatnya, kita semua telah menyaksikan bahwa dalam masa lebih dari separuh era kekuasaan Orde Baru, Indonesia diwarnai oleh maraknya kasus-kasus sengketa agraria, yang kadang juga memakan korban manusia. Sengketa tersebut terjadi di hampir semua wilayah dan menyangkut hampir semua sektor. Berdasarkan laporan BPKPA (2000), sekurang-kurangnya terekam sebanyak 1.742 kasus sengketa tanah di Indonesia yang terbesar di 25 propinsi. Kemudian sengketa itu diikuti sebanyak 12 kasus penculikan, 24 kasus pembunuhan, 39 kasus penembakan, 151 kasus teror, 163 kasus penganiayaan, 212 kasus intimidasi, dan 763 kasus penangkapan. Anehnya, kenyataan yang tidak bisa dibantah ini ternyata belum cukup untuk membuka mata para elite nasional sekarang ini bahwa

agraria adalah masalah mendasar yang harus segera memperoleh perhatian.

II. Beberapa Kondisi Keagrariaan Kita

Kondisi keagrariaan pada suatu masa pada hakekatnya merupakan produk bekerjanya empat faktor yang saling berinteraksi, yaitu: (a) warisan sejarah; (b) dinamika internal; (c) campur tangan pemerintah melalui kebijakan-kebijakannya; dan (d) intervensi pihak luar seperti, perusahaan-perusahaan swasta besar domestik maupun asing, gerakan dari “*Transational Corporation*” (TNC), badan-badan penyedia dana, dan lain sebagainya.

Kita mewarisi suatu sejarah panjang keagrariaan yang telah membentuk wajah struktur agraria kita terdiri dari di satu sisi berupa pertanian rakyat dan di sisi lain berupa sistem perkebunan besar. Sedangkan “pengusahaan hutan” secara historis merupakan gejala relatif baru (yaitu sejak Orde Baru). Pemerintah Orde Baru mengambil kebijakan politik dan ekonomi yang sama sekali bertolak belakang dengan pemerintah sebelumnya. Orientasi yang menekankan pada: “Berdaulat dalam politik, Berdikari dalam bidang ekonomi, dan Berkepribadian dalam kebudayaan” serta meletakkan masalah pembaharuan agraria sebagai basis pembangunan, telah diubah total menjadi: bertumpu pada yang kuat (*betting on the strong*), mengandalkan pada bantuan dan hutang dari luar negeri, serta mengundang modal asing. Dalam proses selanjutnya, kebijakan-kebijakan Orde Baru makin lama makin menunjukkan ciri khas yang saya sebut sebagai kebijakan “rumah terbuka”. Kebijakan ini ibarat “pucuk dicinta ulam tiba” bagi kekuatan-kekuatan modal internasional.

Bagi kepentingan ekspansi “agribis”-nya, mereka mengharapkan terbukanya fasilitas-fasilitas penyediaan sumber-sumber agraria khususnya tanah. Orientasi pembangunan yang menitikberatkan pada pertumbuhan

ekonomi, serta adanya keterikatan hutang, telah mendorong pemerintahan Orde Baru untuk memenuhi harapan mereka itu. UUPA-1960 masuk peti es, dan lahirlah Undang-Undang Pokok Pertambangan, dan kebijakan-kebijakan lainnya, yang kemudian menjadi berbagai peraturan/perundangan tumpang-tindih dan simpang siur. Ketika tahun 1978 UUPA dikeluarkan lagi dari peti es, “nasi sudah menjadi bubur”, dan justru UUPA dipakai secara menyimpang dan semangatnya semula. Atas dasar itu semua maka lahirlah “Hak Pengusahaan Hutan” (HPH), program-program PIR dengan berbagai jenis, konsesi-konsesi penangkapan ikan laut, dan lain sebagainya yang kesemuanya itu akhirnya membentuk wajah keagrariaan kita sekarang ini.

Sayangnya, di Indonesia, data keagrariaan yang lengkap, menyeluruh, dan akurat, dapat dikatakan belum ada. Dengan demikian, yang bisa dilakukan hanyalah gambaran “kasar” dan umum, serta tidak mencakup semua sektor, sebagai berikut ini.

Struktur penguasaan tanah usahatani tanaman pangan sangat timpang. Dari hasil Sensus Pertanian 1993, terdapat gambaran bahwa sebanyak 43% dari jumlah rumah tangga pedesaan adalah tunakisma (*landless*). Pada ujung yang 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 Winami, 1998). Perkebunan. Menurut data dari Ditjen Perkebunan Dept. Hutbun 2000, selama 30 tahun terakhir (dari 1968 s.d 1998) luas areal perkebunan secara keseluruhan meningkat dari 4,96 juta ha menjadi 14,67 juta ha. Pada tahun 1997/1998, jumlah kebun perkebunan besar itu ada 1338 kebun. Dari jumlah tersebut sebanyak 252 kebun merupakan kebun terlantar! Kehutanan. Luas daratan Indonesia adalah 192 juta ha. Dari jumlah itu, sekitar 74% merupakan kawasan hutan. Hutan konversi itu pada tahun 1984 tinggal 8,4 juta ha, karena sebagian besar

sudah dikonversi dapat digunakan untuk berbagai kepentingan non-kehutanan, terutama untuk perkebunan dan transmigran. Juga terdapat 3,8 juta ha yang dikuasai oleh 38 perusahaan pemegang HPHTI, serta 796.254 ha yang dipakai oleh HPHTI-trans oleh 10 konglomerat. Semua perusahaan tersebut adalah swasta. Sedangkan areal yang dikuasai oleh BUMN (Perhutani dan Inhutani) hanya sekitar 8,9 juta ha. (Lihat Noer Fauzi, dalam Jurnal Analisa Sosial, Juli 1996, halaman 45-47; data lain yang lebih rinci terdapat di dalamnya).

Demikian sekelumit gambaran “wajah” agraria kita dalam angka. Tetapi apa makna data tersebut di atas? Walaupun hanya sekelumit, dan lepas dari akurat atau tidaknya angka-angka itu, namun setidaknya gambaran tersebut memberikan indikasi kuat tentang proses terjadinya dua gejala yaitu:

- (a) Dalam hal alokasi tanah, terjadi *incompability* (ketidakserasian, atau ketimpangan); sementara tanah-tanah pertanian pangan tergusur, areal perkebunan besar justru bertambah. Dominasi modal swasta atas penguasaan tanah telah menggeser kedudukan pemerintah jika dibanding dengan 30 tahun sebelumnya.
- (b) Dalam hal sebaran penguasaan tanah di sektor pangan pun terdapat ketimpangan yang sangat menyolok, suatu *incompability* yang parah.

Pengalaman sejarah di berbagai negara membuktikan bahwa sumber utama konflik agraria adalah terjadinya bermacam *inconipabilitas* (Christodoulou, 1990), diantaranya yang penting adalah dua hal tersebut di atas. Menggusur tanah pertanian dari rakyat dengan dalih apapun, tanpa persetujuan rakyat apalagi dengan ganti rugi yang tidak layak adalah melanggar “hak untuk memperoleh pangan yang layak” (the right to adequate food).

I. Reforma Agraria

Realisasi Pengakuan Hak-Hak Asasi Manusia

- (1) Perjuangan melawan kemiskinan dan kelaparan bukan saja merupakan kewajiban moral, ataupun sekedar kebijakan yang arif dari negara, melainkan (lebih mendasar dari itu) merupakan kewajiban negara untuk mewujudkan pengakuan hak-hak asasi manusia. Kewajiban ini secara legal diakui dan didukung oleh mayoritas negara-negara di dunia sebagaimana tercermin dalam dokumen hukum internasional.

Telah dijelaskan sebelumnya bahwa landasan-landasan hukum internasional itu dirumuskan dalam rangka memerangi kemiskinan dan kelaparan. Karena itu, langkah pertama yang merupakan kewajiban pemerintah/negara adalah mengidentifikasi siapa atau kelompok manakah yang rentan terhadap kerawanan pangan, misalnya, petani, tunakisma, buruh tani, para penganggur, baik laki-laki maupun perempuan.

II. Reforma Agraria Harus "Sustainable"

Meskipun reforma agraria itu intinya adalah "*land reform*", namun dari perspektif HAM, reforma agraria itu bukan sekedar redistribusi pemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah, melainkan harus ditunjang oleh seperangkat infrastruktur agar mereka yang semula tunakisma atau petani gurem itu kemudian mampu menjadi pengusaha tani yang mandiri dan tidak terjerumus ke dalam jebakan hutang.

Seperangkat penunjang itu adalah:

- (a) Jaminan hukum atas hak yang diberikan

- (b) Tersedianya kredit yang terjangkau
 (c) Akses terhadap jasa-jasa advokasi
 (d) Akses terhadap informasi baru dan teknologi
 (e) Pendidikan dan latihan
 (f) Akses terhadap bermacam sarana produksi dan bantuan pemasaran.

Seperangkat penunjang tersebut barulah menyangkut hal-hal teknis yang erat berkaitan dengan masalah kelembagaan. Karena itu aspek kelembagaan ini harus juga dipersiapkan kerangkanya, terutama kelembagaan yang memberi peluang bagi partisipasi rakyat. Penataan ulang struktur pemilikan dan penguasaan tanah beserta seluruh paket penunjang tersebut secara lengkap itulah yang dimaksud sebagai "Reforma Agraria". Namun di samping itu, masih ada dua prinsip pokok yang harus diperhatikan agar Reforma Agraria itu "*Sustainable*", yaitu: Pertama: Kebijakan Reforma Agraria harus mempertimbangkan kelestarian lingkungan. Dalam konteks ini, *techno-farming* merupakan bagian atau subordinat dari *eco-farming*. Tanah yang didistribusikan harus bukan tanah-tanah marjinal yang hanya bisa produktif untuk jangka pendek dan rawan erosi. Justru demi hak-hak asasi generasi-generasi yang akan datang, maka diperlukan konservasi sumberdaya-sumberdaya produksi pangan yaitu: tanah, air, dan keanekaragaman hayati. Inilah kunci ketahanan pertanian, yang berarti ketahanan pangan, bukan agribisnis.

Kedua, dari aspek sosial-politik, *sustainability* Reforma Agraria mensyaratkan dua hal:

- (a) Dalam berbagai programnya, Reforma Agraria tidak boleh diskriminatif. Kaum perempuan pedesaan harus dilibatkan peranannya.

- (b) Perlu diciptakan dan dipertahankan suasana demokratis yang menjamin keberadaan berserikat, dan penguatan organisasi-organisasi tani.

Perlu ditekankan di sini bahwa Reforma Agraria (RA) yang ideal adalah RA yang didukung oleh pemerintah tetapi sekaligus, didukung oleh rakyat. Kewibawaan pemerintah diperlukan justru untuk dapat melaksanakan penegakan hukum, tetapi hukum yang merakyat. Karena itu kemauan politik dari pemerintah harus didorong. Dalam hubungan ini maka proses legislasi menjadi penting. Agar dorongan itu berhasil, diperlukan “dongkrak” dari rakyat. Dongkrak itu akan efektif jika rakyat tani terorganisir secara kokoh. Penguatan organisasi tani menjadi prasyarat bagi terwujudnya RA yang berhasil.

III. Penutup

Demikianlah, dari uraian sangat ringkas tersebut di atas maka jelas bahwa Reforma Agraria adalah sebuah agenda besar namun mendasar. Karena itu, diperlukan kerjasama antara berbagai pihak, khususnya “pihak-pihak yang sudah berpihak pada kepentingan rakyat banyak, terpusat pada petani kecil dan buruh tani dan pihak-pihak yang mau bersatu dalam perjuangan agar Reforma Agraria terwujud menjadi kenyataan”. (Cf. Sajogyo, 2000).

Karena itu pula maka kiranya telah tiba saatnya bagi berbagai organisasi tani yang telah ada sekarang ini untuk melakukan upaya-upaya guna dapat menyatukan langkah di dalam memperjuangkan dilaksanakannya Reforma Agraria yang sesuai bagi kepentingan mereka, salah satu upaya itu adalah diselenggarakannya suatu “Konferensi Nasional Petani”.

Daftar Pustaka

Anonim. “Agrarian-Reform: Human Rights Obligation”. Makalah dari Fian dalam

pertemuan internasional yang diselenggarakan oleh La Via Campesina bekerjasama dengan Fian, di San Pedro Sula, Honduras, Juli, 2000.

Christodoulou, D. (1990). *The Unpromised Land. Agrarian Reform and Conflict Worldwide*. Zed Books, Ltd. London.

Direktur Jendral Perkebunan, (2000). “Peranan HGU dalam Pengembangan Perkebunan Besar”. Makalah dalam Lokakarya “Tinjauan tentang Penguasaan Lahan dan Pola Usaha serta Pemberdayaan BPN dan Pemda dalam rangka Partisipasi Rakyat di Sektor Perkebunan”. Kerjasama PKA-LP-IPB dan Ditjen Perkebunan.

Noer Fauzi, (1996). “Gue Perlu, Lu Jual Dong!”. Artikel dalam *Jurnal Analisis Sosial*, no. 3, Juli 1996, hal. 43-66. Yayasan Akatiga Bandung.

Sagoyo, (2000). “Pengantar”, untuk buku G. Wiradi, *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*. Penyunting Noer Fauzi. Penerbit Insist Press. KPA, dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, September 2000.

Spitz, Piere (1979). “Silent Violence: Famine and Inequality”. URISD Rome, 1979.

Suhendar, E. & Budi Winarni (1988). *Petani dan Konflik Agraria*. Penerbit, Yayasan Akatiga, Bandung.