

ANALISIS KRITIS TERHADAP DIMENSI IDEOLOGIS REFORMASI AGRARIA DAN CAPAIAN PRAGMATISNYA

Ali Imron

Fakultas Hukum Universitas Merdeka Malang
Jl. Terusan Raya Dieng No. 62-64 Malang
E-mail: aim2353@yahoo.com

Abstract

An idea about agrarian reform was stated again in all over the world. This phenomenon was followed by various studies about the model and the concept of agrarian reform and even it became the agenda of some international organizations, state government and various social organizations in rural areas in developed countries. Ups and downs of the agrarian reform program that the core was on the land reform in Indonesia was done without something special and clear target although the strong will of the founding fathers had been formulated clearly in both the constitution and UUPA. Essentially in both principle norms there was an effort to form life and structure in a society, nation, and country more fairly. The factors which influenced the policy inconsistency, considering the agrarian reform, were not only dealing with social-economy, but it also had an ideological background. The main design of the agrarian reform was not enough to be formed by the law and political actors, but it was also done by economy actors and it even had to involve people organization proportionally, mainly to avoid the pragmatism behavior.

Key words: *Agrarian Reform, land reform, pragmatism behavior*

Abstrak

Gagasan mengenai penataan struktur agraria atau agrarian reform bergulir kembali ke permukaan di berbagai belahan dunia. Fenomena tersebut diikuti berbagai studi tentang model dan konsep reforma agraria bahkan sudah menjadi agenda dari berbagai badan internasional, pemerintahan negara maupun berbagai gerakan organisasi sosial pedesaan di negara-negara berkembang. Pasang-surut program reforma agraria yang berintikan pada land reform di Indonesia berjalan tanpa greget dan sasaran jelas, sekalipun tekad dari para the founding fathers sudah terumus dengan jelas di dalam konstitusi maupun UUPA. Secara esensi di dalam kedua norma dasar itu terkandung suatu upaya untuk menata kehidupan dan struktur bermasyarakat, berbangsa dan bernegara secara lebih adil. Faktor yang mempengaruhi inkonsistensi kebijakan tersebut, mengingat reforma agraria tidak saja merupakan hal-hal yang bertalian dengan sosial-ekonomi semata, namun juga memiliki latar ideologis. Desain pokok pembaruan agraria memang tidak cukup dirancang para aktor politik dan hukum, tetapi juga pelaku ekonomi dan bahkan harus melibatkan organisasi rakyat secara proporsional, utamanya untuk menghindari perilaku pragmatism.

Kata Kunci: *Land reform, Perilaku Pragmatisme, Reformasi Agraria*

Indonesia sebagai Negara yang berbasis pada kehidupan rakyatnya yang agraris, dewasa ini tengah menghadapi persoalan-persoalan agraria yang sudah pada tahap sangat kronis, yang membutuhkan penanganan secara serius oleh seluruh komponen anak bangsa. Keterlibatan semua komponen masyarakat menjadi keharusan karena memang masalah agraria yang sedang dihadapi sudah menjadi persoalan bangsa Indonesia, sehingga baik pemerintah, masyarakat dan pengusaha bahkan pihak militer harus terlibat dalam mengatasi persoalan agraria ini.

Permasalahan agraria yang terjadi pada saat ini adalah merupakan akumulasi kasus-kasus penguasaan dan pemanfaatan pertanahan yang timpang dan tidak adil di masa lampau yang tidak kunjung teratasi. Ketimpangan penguasaan dan pemanfaatan tanah tersebut sudah berlangsung sejak masa penjajahan dan belum ada upaya yang memadai untuk mengakhirinya hingga kini, perlakuan kuasa politik di negara tersebut berimbas pada munculnya rasa ketidakadilan sosial yang merupakan tujuan pendirian negara ini. Berbagai persoalan penghambat terwujudnya cita-cita kesejahteraan rakyat dan keadilan sosial semakin mengukuhkan bahwa sesungguhnya gerakan pembaruan agraria merupakan jalan yang wajib ditempuh dalam proses pembangunan nasional yang berkeadilan.

Hakikatnya gerakan pembaruan agraria adalah suatu usaha, kegiatan dan gerakan yang dilakukan secara kolektif, dengan tujuan untuk merombak tata sosial dan utamanya struktur penguasaan dan pengelolaan sumber-sumber agraria, karena pranata bidang keagrariaan yang ada dipandang sebagai konstruksi bangunan hukum yang tidak mengabdikan pada keadilan dan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat. Memang apabila dilihat dari pengalaman perjalanan sejarah kemerdekaan Republik ini, proses perintisan gagasan reforma agraria belum sampai pada agenda bersama.

Di tengah pergerakan perjuangan berbagai komponen bangsa untuk menggelorakan pembaruan agraria, terdapat suatu moment penting yang perlu dicermati yaitu sekitar pertengahan tahun 2005, ketika itu Kepala BPN-RI Joyo Winoto mencanangkan kembali gagasan reforma agraria, dengan menyusun rencana Program Pembaruan Agraria (PPAN). Namun dalam perjalanannya, kontselasi politik nasional saat ini sepertinya belum cukup kondusif untuk menggelorakan gerakan reforma agraria dalam arti sesungguhnya.

Belum sempat pimpinan BPN-RI menyelesaikan konsep reforma agraria yang ideal-rasional, keburu didahului pernyataan Presiden Yudoyono pada awal tahun 2007 dalam pidatonya di TVRI, bahwa pemerintah berencana mendistribusikan 9, 25 juta hectare tanah-tanah negara kepada para petani miskin (Tri Budiarto, www.hukum.kompasiana.com).

Kesan yang muncul atas tanggapan tindakan pemerintah membagi-bagi tanah itu adalah seolah-olah reforma agraria itu hanya sekedar distribusi tanah, dan naifnya bahwa menurut tafsiran pemerintah, reforma agraria hanya terbatas membagi tanah-tanah negara (dikuasai langsung negara), sementara hamparan luas tanah-tanah yang dikuasai orang-perorangan dan/atau badan usaha (tanah yang secara tidak langsung dikuasai Negara) tidak akan disertakan sebagai obyek program redistribusi tanah itu.

Pada hal, tujuan utama reforma agraria adalah merombak struktur sosial-ekonomi masyarakat, menata ulang struktur sebaran penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah untuk kepentingan masyarakat ekonomi lemah, maka secara ideal kedua kategori tanah tersebut akan terkena perombakan dan penertiban kembali penguasaannya. Janji-janji untuk menyelenggarakan reforma agraria yang sebenar-benarnya itu sering dilonarkan oleh pemerintah, tetapi hal itu hanya sebatas wacana, atau kalau tidak bisa dikatakan sebagai

upaya mengalihkan issue atau tujuan pencitraan politik semata.

Mencuatnya anggapan seperti itu dinilai beberapa kalangan adalah sangat logis, mengingat apabila dikalkulasi faktanya maka dalam periode pemerintahan saat ini sudah empat kali Presiden menyampaikan wacana itu: *pertama*, pidato Presiden di pelataran Candi Prambanan Yogyakarta pada akhir tahun 2008, melalui program Layanan Rakyat untuk Sertifikasi Pertanahan (Larasita) presiden pernah berjanji akan melaksanakan pembaruan agraria; *kedua*, pidato SBY pada peresmian peluncuran kendaraan Larasita, juga dikemukakan akan dilaksanakan pembaruan agraria; *ketiga*, pada tanggal 22 Oktober 2010 di Istana Bogor, dihadapan para petani – sambil terisak tangis dan menitikkan air mata – Presiden mengaku terharu melihat banyaknya petani miskin di Indonesia yang tidak punya tanah, sehingga perlu melaksanakan pembaruan agraria; *keempat*, pada tanggal 14 Juni 2012 ketika Presiden melantik Kepala BPN Hendarman Supandji menggantikan Djoyo Winoto, mengamanatkan kepada pejabat yang baru dilantik itu menyangkut pelaksanaan dua hal pokok, yaitu (1) menjalankan reforma agraria; dan (2) menyelesaikan sengketa pertanahan dan konflik agraria (www.kpa.or.id).

Fakta membuktikan, hingga saat ini apa yang diwacanakan sebagai reforma agraria itu hanyalah janji kosong belaka. Antara lain bukti ketidakseriusan tersebut tercermin bahwa sampai saat ini Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Pembaruan Agraria, sebagai tidak lanjut amanat Tap MPR No. IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam itu belum pernah ada dan ditandatangani. Di samping itu, beberapa kebijakan politik yang dijalankan pemerintah seringkali justru bertentangan dengan semangat pelaksanaan pembaruan agraria.

Inti reforma agraria adalah melakukan penataan kembali penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria yang timpang, akibat salah urus

negara terhadap potensi agraria yang tidak lagi diorientasikan sebesar-besar untuk kemakmuran rakyat. Pengalaman di banyak negara lain di dunia, membuktikan bahwa keberhasilan pembangunan di bidang industri senantiasa diawali oleh gerakan restrukturisasi penguasaan tanah melalui program *landreform*, yang memposisikan tanah sebagai unsur strategis modal pembangunan bidang pertanian dan industri. Artinya, mereka setelah melaksanakan *landreform* secara langsung dapat memperlihatkan hasil yang lebih nyata melalui upaya penataan kembali penguasaan dan pemilikan tanah yang lebih berkeadilan dan dapat dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat.

Sebaliknya apabila program *landreform* dijalankan setengah hati, tanpa target yang dilandasi oleh gerakan utama (*ultimate movement*) menciptakan kesejahteraan petani, maka respon yang muncul dari sebagian masyarakat adalah pemerintah bagi-bagi tanah untuk akumulasi kekayaan, sehingga bebas mau diapakan saja termasuk dijual-belikan, digadaikan atau diagunkan utang dengan tujuan yang tidak produktif. Tindakan-tindakan kontra produktif berdasar pertimbangan pemikiran yang dangkal itu, dapat dikatakan sebagai bentuk perilaku pragmatisme anggota masyarakat penerima manfaat pembagian tanah negara yang telah diberikan secara cuma-cuma.

Masalah Akumulatif Struktur Pengelolaan Sumber-Sumber Agraria di Indonesia

Pada masa pra kemerdekaan politik agraria yang dikembangkan adalah politik agraria kolonial, yang menempatkan tanah jajahan menjadi sumber kekayaan negara induk. Dalam masa kolonial ini dapat dikatakan sebagai masa kebijakan pertanahan yang penuh ketidak-adilan. Tanah-tanah rakyat dirampas secara paksa dan rakyat dijadikan buruh tani dalam sistem tanam paksa.

Masa kolonial inilah embrio timbulnya gejala perlawanan yang dilakukan oleh rakyat Indo-

nesia. Tindakan penjajah Belanda yang di dasarkan asas domein dalam *Agrarische Wet Staatblad* No 55 Th. 1870 ini, secara jelas tidak mengakui keberadaan hak ulayat dan juga kepemilikan masyarakat Indonesia atas tanahnya karena tanpa adanya bukti hak tertulis.

Alasan tersebut menjadi dalih bagi pemerintah kolonial untuk mengambil tanah-tanah rakyat yang tidak bisa dibuktikan kepemilikannya, sehingga kebijakan ini sangat merugikan masyarakat Indonesia. Undang-undang tersebut pada hakekatnya melindungi kepentingan penjajah terkait konsesi perkebunan swasta yang membudidayakan tanaman keras dengan untung besar untuk pasar Internasional.

Kebijakan mengenai tanah-tanah tersebut banyak menimbulkan sengketa pada masa penjajahan Belanda, namun tidak pernah diselesaikan secara tuntas, baik penyelesaian di jalur hukum maupun jalur politik agraria, sehingga sampai Belanda meninggalkan Indonesia persoalan per-tanahan bekas *erfpacht* perkebunan Belanda itu meninggalkan bibit-bibit konflik agraria (Santoso, 2012: 30).

Hampir selama dua setengah abad, feodalisme dan kolonialisme menciptakan massa rakyat hidup dalam kemiskinan dan ketertindasan, yang kemudian menggugah gagasan dan gerakan patriotisme kemerdekaan di Indonesia, untuk menyingkirkan unsur-unsur negara kolonial Hindia Belanda yang terdiri atas gabungan kepentingan kaum feodal dan kaum kapitalis asing, berikut tatanan masyarakat yang diciptakannya. Keadaan ini yang kemudian memicu semangat dan tekad untuk melakukan revolusi, yakni suatu perubahan yang cepat, radikal dan menyeluruh tatanan masyarakat lama menuju suatu tatanan masyarakat baru.

Menyadari situasi seperti ini, para pendiri Republik Indonesia dengan mengadopsi pengalaman berbagai Negara maju bahwa dalam menyusun program pembangunan, terutama yang memihak rakyat, perlu terlebih dahulu dilandasi dengan pe-

nataan kembali masalah pertanahan, sebelum jauh menjangkau industrialisasi (Soetijkno dalam Heryanti, 2011, 5).

Untuk menghancurkan kekuatan ekonomi swasta asing - khususnya dominasi Belanda - Soekarno mengeluarkan Perpu/UU No. 86 Th 1958 tentang nasionalisasi perusahaan (baik perorangan atau badan hukum) milik Belanda yang berada di wilayah Indonesia. Sebagai akibat dari undang-undang nasionalisasi, muncul berbagai kebijakan tentang nasionalisasi pada tingkat peraturan pelaksanaannya.

Setelah melalui proses yang panjang yaitu melalui Panitia Agraria Yogya (1948), Panitia Jakarta (1951), Panitia Suwahjo (1956), Rancangan Soenarjo (1958) dan Rancangan Sadjarwo (1960), maka pada tanggal 24 September 1960 lahirlah U.U. No. 5 Th. 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). Sebagai respon situasi dan kondisi yang melatarbelakangi, UUPA dengan sendirinya merupakan model pembaruan agraria yang populis untuk menggantikan UU Agraria sebelumnya yang tidak pro rakyat.

Bagian penting dari politik agraria pada masa rezim Orde Lama adalah diluncurkannya Program *Landreform* yang dilaksanakan antara tahun 1962-1965. Semula rencana program redistribusi tanah akan dilaksanakan dalam dua tahap, pertama, meliputi daerah-daerah Jawa, Madura, Bali dan kepulauan Nusa Tenggara; kedua, meliputi bagian Indonesia lainnya; dan seluruh program redistribusi tanah diharapkan selesai dalam waktu 3 sampai 5 tahun.

Digulirkannya program *landreform* pada masa Orde Lama adalah salah satu upaya mencegah terjadinya konflik dan sengketa yang berkepanjangan pasca kemerdekaan, namun program tersebut gagal karena: 1. Kelambanan praktek-praktek pemerintah dalam kaitannya dengan hak menguasai Negara; 2. Tuntutan organisasi massa petani yang ingin meredistribusi tanah sesegera mungkin, sehingga menimbulkan aksi sepihak; 3.

Unsur-unsur anti *landreform* melakukan berbagai mobilisasi kekuatan untuk menggagalkan *landreform*; 4. Terjadinya sengketa antara anti *landreform* dengan yang mendukung *landreform* yang merupakan pelebaran dari sengketa kekerasan pada tingkat elit Negara (Mu'adi, 2008, 169).

Kegagalan program *landreform* juga berdasarkan alasan karena terselenggara pada suatu masa transisi terus-menerus. Hal ini dapat diuraikan demikian, bahwa sepanjang tahun 1959 hingga tahun 1967 yaitu masa demokrasi terpimpin merupakan periode akhir pemerintahan Soekarno, yang dicirikan dengan konflik politik yang kuat antara militer (khususnya Angkatan Darat) dengan gerakan kiri (khususnya PKI). Keadaan ini meyebabkan politik agraria terhenti di tengah jalan, maka belum sampai tuntas melaksanakan program *landreform* di Indonesia, pemerintahan Orde Lama berakhir.

Selanjutnya sebagai tandingan terhadap strategi populisme yang dicanangkan pemerintah Orde Lama, terbentuknya pemerintahan Soeharto menetapkan ideologi baru, yakni pembangunanisme (*developmentalism*) yang merupakan wajah baru kapitalisme, program *landreform* digantikan dengan program transmigrasi. Pergantian rezim pemerintahan tersebut tidak menjadikan konflik pertanahan mereda, tetapi semakin meningkat intensitasnya. Maka untuk mengatasi persoalan itu, pemerintah Orde Baru menggunakan cara kekerasan dan tekanan-tekanan dalam menangani segala perselisihan karena pemerintah harus dapat menciptakan stabilitas nasional, pertumbuhan ekonomi dan pemerataan.

Pemerintah Orde Baru yang gagal mewujudkan keadilan agraria karena telah menyingkirkan akses rakyat terhadap tanah dan sumber daya agraria lainnya yang telah dipunyainya. Sudah menjadi pemandangan umum bahwa sengketa yang pada mulanya sederhana, kemudian berubah menjadi konflik yang sangat rumit karena kewenangan dan manajemen yang sentralistik tersebut penerapannya dikawal oleh mesin birokrasi yang

otoriter dan praktek-praktek manipulasi dan kekerasan terhadap penduduk yang mempertahankan haknya. Sementara itu badan peradilan yang disediakan untuk mengadili keputusan-keputusan pejabat publik dan/atau untuk memperjuangkan hak-haknya, tidak dapat dijangkau oleh penduduk-penduduk korban dan para pembelanya karena masalah aksesibilitas, mahal dan belum dapat menjamin pemenuhan rasa keadilan masyarakat.

Pada masa reformasi ini timbul reaksi terhadap kondisi sebelumnya, yaitu dilakukannya koreksi mendasar terhadap politik agraria Orde Baru. Koreksi tersebut harus mengedepankan kedaulatan rakyat atas penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria. Secara idiil, koreksi ini tetap meneguhkan visi bahwa penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria dijalankan untuk mencapai kemajuan, keadilan sosial dan kemakmuran rakyat (pada hakikatnya amanah itu sudah diletakkan dasar-dasarnya oleh UUPA sebagai suatu konsepsi yang berintikan pembaruan agraria).

Hakekat dari koreksi tersebut bukan hanya pada tataran teknis, melainkan dimulai dari koreksi filosofis tentang hubungan Negara dan Rakyat, yang intinya kekuasaan Negara terbatas dan dibatasi. Koreksi ini akan dan harus diefektifkan untuk memberikan dasar keabsahan hukum (*legality*) dan sekaligus pembenaran (*legitimation*) bagi rakyat agar mereka secara lebih bermakna dapat berpartisipasi dalam setiap aktifitas pembangunan, khususnya yang berkenaan dengan pengelolaan, pemilikan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria dan ikut sebagai pemegang hak dan untuk menikmati hasil-hasil pembangunan. Bertolak dari dasar-dasar tersebut, fungsi-fungsi sumber-sumber agraria ditempatkan sebagai sarana pemberdayaan masyarakat agar dapat melepaskan diri dari ketergantungan atau kemungkinan akan tereksplotasi dari kekuatan-kekuatan pemodal besar.

Secara terbuka pelaksanaan pembaruan agraria di era reformasi dikumandangkan kembali melalui

Tap MPR No. IX Th 2001 yang memberikan mandat baik kepada DPR maupun Presiden, yakni pertama, menjalankan pembaruan agraria; kedua, menegaskan prinsip-prinsip pengelolaan sumberdaya alam yang bekeadilan dan berkelanjutan.

Sementara sebagai arahan kebijakan, Tap MPR ini menghendaki: 1. Dilakukan peninjauan kembali segala peraturan perundang-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 sumberdaya alam lainnya; 2. Dilakukannya penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berkeadilan yang lebih dikenal dengan *landreform*, sekaligus dilakukan pendataan dan inventarisasi tanah untuk kepentingan *landreform*; 3. Diselesaikannya konflik-konflik agraria dan pengelolaan sumberdaya alam dengan berpegang pada prinsip menjunjung tinggi hak asasi manusia, termasuk memperkuat kelembagaan yang akan bertugas melaksanakan penyelesaian sengketa agraria; dan 4. Mengupayakan pembiayaan bagi program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik agraria maupun dalam pengelolaan sumberdaya alam.

Apabila diperhatikan tentang substansi Tap MPR No. IX Th 2001 tersebut, utamanya prakondisi yang wajib dibentuk adalah: 1. Memperkuat kelembagaan dan kewenangan dalam pelaksanaan Tap MPR ini; 2. Diperlukan suatu komitmen yang jelas tentang pembiayaannya. Artinya, pembaruan agraria harus dijadikan mata anggaran tersendiri di dalam RAPBN/RAPBD. Tersedianya mata anggaran ini mencerminkan konsistensi komitmen politik yang turun dalam bentuk kebijakan publik. Namun menimbang konstelasi kelembagaan pemerintahan yang ada sekarang ini, perkiraan para pemerhati keagrariaan masih sulit untuk meletakkan agenda pembaruan agraria sebagai-

mana yang diamanatkan oleh Tap MPR No IX Th. 2001 dalam institusi-institusi negara yang sekarang ada (www.kpa.or.id/up-content/up h. 50-51).

Latar Ideologis Reforma Agraria Indonesia

Gagasan-gagasan mengenai penataan struktur agraria atau *agrarian reform* bergulir kembali ke permukaan di berbagai belahan dunia. Fenomena tersebut diikuti berbagai studi tentang model dan konsep reforma agraria bahkan sudah menjadi agenda dari berbagai badan internasional, pemerintahan negara maupun berbagai gerakan organisasi sosial pedesaan di negara-negara berkembang. Pasang-surut program reforma agraria di Indonesia berjalan tanpa greget dan sasaran jelas, sekalipun tekad dari para *the founding fathers* sudah terumus dengan jelas di dalam konstitusi maupun UUPA.

Bahwa esensinya, di dalam kedua norma dasar itu terkandung suatu upaya untuk menata kehidupan dan struktur bermasyarakat, berbangsa dan bernegara secara lebih adil. Faktor yang mempengaruhi inkonsistensi kebijakan tersebut, mengingat reforma agraria tidak saja merupakan hal-hal yang bertalian dengan sosial-ekonomi semata, namun juga memiliki latar ideologis. Desain pokok pembaruan agraria memang tidak cukup dirancang para aktor politik dan hukum, tetapi juga pelaku ekonomi dan bahkan harus melibatkan organisasi rakyat secara proporsional.

Sepanjang perjalanan sejarah bangsa Indonesia, pasang-surut perdebatan tentang reforma agraria diwarnai oleh kebijakan beberapa fase dominasi politik yang berkuasa ketika itu. Bertolak dari situasi dan kondisi demikian, pembicaraan tentang reforma agraria di Indonesia tentu tidak dapat dilepaskan dari dinamika politik, landasan ideologi maupun intervensi dari kekuatan kapitalis internasional di masa lampau. Apa yang telah tertanam pada masa lalu itu masih meninggalkan bekas-bekas yang berpengaruh terhadap corak dan struktur agraria masa kini. Sehingga gagasan re-

forma agraria yang hendak dicanangkan sekarang ini, perlu pertimbangan dari faktor kesejarahan terbangunnya struktur agraria serta didasari studi yang lebih komprehensif.

Masa Pencerahan yang Memotivasi Gagasan Pembaruan Agraria

Dominasi kolonialisme yang berdampak “*involusi* pertanian” dan mengakarnya “kemiskinan bersama” masyarakat petani (sebutan Geertz dalam Aprianto www.syarikat.org/article), memberi deskripsi awal atas pengalaman pahit kehidupan rakyat di bawah kungkungan kapitalisme dan feodalisme bangsa Belanda. Pengalaman pahit tersebut tergambar jelas bagaimana kuasa politik kolonial yang pada awalnya hadir sebagai Kongsi Dagang, kemudian mejalankan proses eksplorasi sumber daya alam serta eksploitasi atas manusia pribumi, dalam rangka menghimpun permodalan dan kekayaannya melalui kebijakan tanam paksa dan kerja rodi. Bentuk-bentuk praktek penghisapan tersebut kemudian mendapat legitimasi dengan kebijakan politik agraria pemerintah kolonial melalui *Agrarische Wet Stb. 1870 No. 55* dan *Agrarische Besluit Stb. 1870 No. 118*. Bertolak dari landasan hukum itulah penguasaan sumber-sumber agraria disusun kembali secara tegas melalui peraturan yang diterbitkan oleh kuasa politik secara sah.

Penataan struktur sumber-sumber agraria dari pengusa politik kolonial yang dirancang secara tidak adil itu, sudah barang tentu menghadapi resistensi dari kelompok masyarakat tani. Keresahan sosial di Indonesia yang lahir akibat praktek kapitalisme penjajah Belanda tersebut berkembang dalam bentuk perampasan harta dan penindasan masyarakat pribumi yang nota bene adalah kaum tani. Berbagai studi mengenai ketimpangan struktur agraria di tanah air pada masa pasca penerapan *agrarische wet*, menunjukkan betapa maraknya bentuk-bentuk perlawanan baik fisik maupun ideologi-politik dari golongan tani/masyarakat pribumi (Aprianto www.syarikat.org/article).

Berbagai perlawanan yang muncul itu pada hakikatnya merupakan respon serius atas penyalah-gunaan kekuasaan, baik di dalam wilayah politik, ekonomi, sosial dan budaya oleh kaum kolonialis-kapitalis Barat. Fakta empiris yang menunjukkan gejala perlawanan massa rakyat semakin meningkat tersebut, sekaligus merupakan strategi yang berlawanan dengan *colonial mode of development* suatu tindakan yang berlandaskan cita hukum kolonial. Perlawanan tersebut tidak saja (semata-mata) merupakan sikap anti kolonialisme dan feodalisme dari Barat, tetapi juga bentuk perlawanan langsung atas perluasan sistem produksi dan ekstraksi komoditas baru untuk perusahaan-perusahaan kapitalis kolonialis yang berskala global.

Nasionalisme kebangsaan Indonesia yang telah terbangun dan dikumandangkan pada proklamasi 17 Agustus 1945, bukan lahir secara tiba-tiba akibat peristiwa alamiah di luar perkiraan. Kebangsaan Indonesia tumbuh dan disatukan oleh tekad untuk bergerak secara bersama-sama dari sejarah penderitaan dan penindasan masa lalu. Oleh karena itu, kebangsaan Indonesia merupakan suatu kenyataan yang bersifat etis, sebagai perwujudan keinginan luhur berupa semangat untuk menghapus segala praktik penghisapan manusia atas manusia. Semangat ini pada dasarnya telah tertanam kuat di lubuk hati rakyat Indonesia dalam bentuk gotong-royong, tolong-menolong tidak hanya bermakna kebersamaan, tetapi juga kerelaan dan kerendahan hati untuk berkorban demi kepentingan yang lebih besar dan hakiki demi tercapainya keadilan sosial.

Reforma agraria adalah jalan yang dipilih oleh para pemimpin bangsa kita di awal pendirian Negara ini untuk mewujudkan cita-cita keadilan sosial itu. Gagasan reforma agraria secara substantif, bukan saja merubah struktur penguasaan sumber-sumber agraria yang lebih berkeadilan, lebih jauh dari itu reforma agraria juga menyiratkan pesan atas perubahan struktur sosial yang lebih setara di antara komponen bangsa.

Penataan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria itu harus dijauhkan dari praktek-praktek penindasan si lemah oleh si kuat dan cara-cara penghisapan manusia atas manusia (*explotation de l'home par l'home*). Kandungan cita-cita untuk mengadakan perombakan dan penataan ulang struktur agraria melalui jalan reforma agraria, adalah mengarah pada perombakan struktur sosial-politik yang berkeadilan demi terwujudnya kesejahteraan rakyat. Maka unsur-unsur pembaruan agraria itu meliputi tindakan perombakan dan penataan ulang atas: (a) pola penguasaan dan kepemilikan sumber-sumber agraria; (b) peruntukan sumber-sumber agraria; dan (c) kebijakan politik agraria non-kolonial.

Reforma Agraria dalam Bingkai Postulat Pembangunan Berkeadilan

Pecahnya revolusi kemerdekaan 17 Agustus 1945 merupakan langkah awal perwujudan keadilatan sebagai Negara berkebangsaan untuk melakukan perubahan agraria. Namun untuk mencapai tujuan tersebut masih tergantung dari komitmen dari kuasa politik pemerintahan dalam melakukan perubahan agraria secara radikal. Sekalipun dalam kenyataannya, greget untuk melakukan perubahan agraria itu kadang-kadang masih mendapat penolakan dan tantangan, tetapi payung hukum agraria yang berpokok-pangkal pada UUPA sudah berketetapan, bahwa untuk mencapai tujuan revolusi Indonesia harus dihapuskan kelas-kelas tuan tanah, mengurangi buruh tani dan memberikan tanah hanya kepada mereka yang mengerjakan sendiri, melalui pelaksanaan landreform.

Reforma agraria sebagai strategi dan langkah pembangunan, telah dibuktikan melalui sejarah perjalanan bangsa-bangsa di dunia. Berdasarkan pengalaman berbagai Negara, bahwa keberhasilan pembangunan industri tidak akan pernah dicapai tanpa diawali oleh gerakan reforma agraria yang mampu mewujudkan kehidupan bersama yang berkeadilan.

Batasan reforma agraria menurut sudut pandang yang lebih luas, meliputi komponen: 1. Pembaruan hukum agraria; 2. Penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah; 3. Menghapus praktik penghisapan feodalisme secara berangsur-angsur; 4. Perombakan struktur pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah; 5. Perencanaan persediaan dan peruntukan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya secara berencana, sesuai dengan daya kesanggupan dan kemampuannya (BPN-RI, 2007, 17).

Adapun batasan reforma agraria dalam arti sempit atau dalam tataran implementasi identik dengan kebijakan *landreform*, yaitu perombakan struktur penguasaan dan pemilikan tanah serta hubungan hukum mengenai penguasaan tanah. Karena *landreform* secara langsung dapat memperlihatkan hasil yang lebih nyata melalui upaya penataan kembali penguasaan dan pemilikan tanah yang lebih berkeadilan dan dapat dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat.

Pelaksanaan *landreform* dalam arti sempit tersebut, yaitu implementasi pendistribusian tanah untuk keuntungan petani yang mengerjakan tanah secara intensif, serta pembatasan hak-hak individu atas sumber daya tanah. Kegiatan pendistribusian itu mempunyai makna dasar yang berhubungan dengan suatu perubahan yang disengaja dalam bingkai konsep *land tenure*, yaitu suatu upaya penyusunan kembali sistem penguasaan dan pemilikan tanah, pengendalian penggunaan hak-hak atas tanah serta hal-hal lain yang berhubungan dengan tanah.

Redistribusi tanah dilatarbelakangi oleh keadaan, dalam pada mana terdapat sebagian besar tanah pertanian yang luas dimiliki oleh orang tertentu saja, pada sisi lain terdapat tanah-tanah sempit yang dikuasai oleh sebagian masyarakat tani yang penghidupannya sangat tergantung dari usaha pertanian. Pendistribusian tanah dengan

pola tersebut, diharapkan akan adanya kenaikan intensitas kinerja para petani sebagai pemilik hak atas tanah yang baru dan pada gilirannya dapat meningkatkan kesejahteraan hidup keluarganya.

Dampak yang secara tidak langsung, redistribusi tanah dapat mengakibatkan terjadinya suatu peningkatan produksi di bidang pertanian secara bertahap dan berkelanjutan. Sekaligus tindakan tersebut sebagai cara untuk mengakhiri pola penguasaan tanah yang melebihi batas kewajaran, karena dalam beberapa kasus tertentu keadaan tersebut menyebabkan tindakan penelantaran tanah dan inefisiensi produktivitas tanah pertanian. Hal itu relevan dengan tujuan pelaksanaan redistribusi tanah di Indonesia, yaitu untuk lebih meningkatkan penghasilan dan taraf hidup petani serta sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat adil dan makmur (BPN RI, 2007, 19).

Pemenuhan kebutuhan tanah dan penguatan hak atas tanah yang dimiliki petani serta peningkatan kesejahteraan petani penerima redistribusi tanah, harus diperhatikan oleh pemerintah. Usaha peningkatan kesejahteraan para petani penerima redistribusi tanah, dapat dilakukan melalui pembinaan, bimbingan dan bantuan dalam rangka menggandakan penghasilan petani. Usaha tersebut merupakan usaha berkesinambungan dan dilakukan secara lintas sektoral antar kementerian, lembaga-lembaga kemasyarakatan maupun keikutsertaan pihak swasta yang terkait dengan bidang usaha pertanian guna pemberdayaan masyarakat petani pada lokasi redistribusi tanah.

Pendekatan Pragmatis dalam Pelaksanaan Program Landreform

Reforma Agraria Berorientasi pada Ketepatan Penyelenggaraan Landreform

Berdasar pengalaman empiris dari beberapa Negara industri maju menunjukkan, bahwa

tahapan untuk mencapai *take off* menuju pembangunan ekonomi berkelanjutan yang digerakkan oleh sektor industri dan jasa berbasis ilmu dan teknologi modern, sulit dicapai tanpa didahului dengan pencapaian pembangunan sektor pertanian yang kuat. Dengan kata lain, sektor pertanian yang handal merupakan prasyarat bagi pembangunan sektor industri dan jasa.

Penyelenggaraan reforma agraria di Indonesia sebagaimana yang secara implicit diamanatkan oleh Tap MPR No. IX Tahun 2001, secara garis besar dapat dirumuskan dalam dua kategori, *pertama*, penataan kembali sistem politik dan sistem hukum agraria khususnya struktur hukum per-tanahan; *kedua*, menyelenggarakan "landreform plus", yaitu program landreform yang dikemas bersama dengan kegiatan pembinaan, pengendalian dan bantuan-bantuan tertentu kepada petani penerima tanah obyek landreform, baik pada waktu proses maupun pasca redistribusi tanah.

Prosterman et.al (2007, 825) mematok enam tahapan yang sangat krusial dalam pelaksanaan redistribusi tanah program landreform, dengan penekanan bahwa hal yang menyangkut prosedur, mekanisme dan peran berbagai pihak di dalamnya harus didefinisikan secara jelas. Hal-hal yang disyaratkan dalam tahapan-tahapan dimaksud adalah sebagai berikut: 1. Tahap identifikasi tanah-tanah dan memperkirakan jumlah penerima manfaat di level provinsi dan kabupaten; 2. Tahap identifikasi desa-desa yang terkait dengan masing-masing obyek reforma agraria; 3. Tahap penemuan jumlah keluarga yang akan menerima tanah, rata-rata ukuran bidang tanah yang dialokasikan, serta keluarga mana yang bakal menerima; 4. Tahap pengorganisasian keluarga-keluarga yang akan berpartisipasi dalam pelaksanaan reforma agraria; 5. Tahap alokasi tanah untuk para keluarga sasaran, menguatkan hak mereka atas tanah dan pendaftaran haknya. 6. Tahap pemberdayaan terhadap keluarga-keluarga penerima hak atas tanah.

Berkenaan dengan prosedur dan mekanisme redistribusi tanah yang diselenggarakan dalam

rangka program *landreform* di Indonesia, sudah dirintis sejak dicanangkannya reforma agraria seperti yang diamanatkan oleh Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang UUPA. Program itu disusun dan dijalankan oleh suatu Badan Eksekutif yaitu Panitia Pertimbangan *Landreform*. Panitia Pertimbangan *landreform* dimaksud disusun secara hierarkhis, meliputi: 1. Panitia Pertimbangan *Landreform* Pusat, yang diketuai oleh Menteri Dalam Negeri; 2. Panitia Pertimbangan *Landreform* Provinsi, yang diketuai oleh Gubernur Kepala Daerah; 3. Panitia Pertimbangan *Landreform* Kabupaten/Kota, yang diketuai oleh Bupati/Walikota.

Pada awalnya panitia ini dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden No. 131 Tahun 1961, kemudian diubah melalui Keputusan Presiden No. 262 Tahun 1964. Pada masa pemerintahan Orde Baru, peraturan tersebut dipandang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat, sehingga diubah dengan Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1980 tentang Organisasi dan Tatakerja Penyelenggaraan *Landreform*. Keputusan Presiden ini selanjutnya ditindak-lanjuti dengan diterbitkannya Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 37 Tahun 1981 tentang Pembentukan Panitia Pertimbangan *Landreform* dan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 38 Tahun 1981 tentang Perincian Tugas dan Tatakerja Pelaksanaan *Landreform*.

Kegiatan pembagian tanah obyek *landreform* yang telah dilaksanakan di seluruh Indonesia sejak periode Tahun 1960 mencapai 1.159.527,273 hektare dengan jumlah penerima 1.510.762 satuan keluarga petani, dan masing-masing keluarga rata-rata menerima 0,77 hektare. Berdasarkan buku petunjuk pelaksanaan kegiatan redistribusi tanah obyek *landreform*, yang disusun oleh Direktorat *Landreform* Deputy Bidang Pengaturan dan Penataan Pertanahan, tanah-tanah yang dialokasikan untuk kegiatan redistribusi tanah obyek *landreform*, meliputi (Rusli Tandil www.redistribusitanah.blogspot.com): 1. Tanah obyek *landreform* yang belum pernah diredistribusi, terdiri atas: a. Tanah-tanah yang terkena ketentuan *landreform* yang berasal

dari kelebihan batas maksimum, absente dan bekas tanah swapraja; b. Tanah-tanah yang telah ditegaskan menjadi obyek *landreform*; 2. Tanah obyek *landreform* yang telah diredistribusi, namun penerima manfaatnya tidak memenuhi kewajibannya sebagai penerima redistribusi; 3. Tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh Negara yang akan ditegaskan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional, meliputi: a. Berdasar Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No. SK.30/Ka/1962 tentang Penegasan Tanah-tanah yang akan dibagikan dalam rangka Pelaksanaan *Landreform*, sebagaimana dimaksud dalam Psl. 1 huruf d P.P No. 224 Th. 1961: 1) Bagian-bagian dari tanah partikelir/*eigendom* (lebih dari 10 bow; - 1 bow = 7,14 hektare) yang terkena U.U. No. 1 Th. 1958: a) Yang merupakan tanah pertanian; b) Yang tidak diberikan kembali kepada bekas pemilik sebagai ganti rugi; dan c) Yang tidak dapat diberikan dengan hak milik berdasar Pasal 5 U.U. No. 1 Th. 1958. 2) Tanah bekas hak *erfpacht*: a) Yang merupakan tanah pertanian; b) Yang sekarang sudah dikuasai langsung oleh Negara; 3) Menurut Keputusan Kepala BPN RI No. 25 Th. 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Permohonan Penegasan Tanah Negara Menjadi Obyek Pengaturan Penguasaan Tanah/*Landreform*: a) Tanah Negara bebas; b) Tanah bekas *erfpacht*; c) Tanah bekas HGU yang telah berakhir jangka waktunya dan tidak diperpanjang oleh pemegang hak atau telah dicabut/ dibatalkan oleh pemerintah; d) Tanah kehutanan yang telah digarap/ dikerjakan oleh rakyat dan telah dilepaskan haknya oleh instansi yang bersangkutan; e) Tanah bekas gogolan; f) Tanah bekas hak adat/ulayat; 4) Tanah di lokasi hasil kegiatan Investasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (IP4T), yang berpotensi untuk ditindak lanjut dalam redistribusi tanah.

Ketentuan yang berkenaan dengan tata-laksana pengajuan permohonan penunjukan obyek *landreform* beserta tata cara penegasan haknya, diatur dalam Keputusan Kepala BPN RI No. 25 Th. 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Permohonan Penegasan Tanah Negara Menjadi Obyek Peng-

aturan Penguasaan Tanah/*Landreform*, syarat-syarat dan mekanismenya dirumuskan sebagai berikut: 1. Permohonan penegasan tanah obyek *landreform* diajukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi yang bersangkutan; 2. Permohonan harus dilampiri dengan surat-surat sebagai berikut: a. Riwayat tanah, yang memuat data-data fisik atas tanah; b. Surat keterangan pendaftaran tanah (SKPT); c. Peta situasi (hasil pengukuran keliling); d. Peta penggunaan tanah; e. Daftar nama, alamat dan luas tanah masing-masing penggarap; f. Berita acara sidang Panitia Pertimbangan *Landreform* Kabupaten/Kota, apabila tanah yang dimohon penegasannya pernah disidangkan atau direkomendasikan dari bupati/walikota setempat; g. Surat keputusan pencabutan/pembatalan HGU apabila tanah yang diusulkan berasal dari HGU yang sudah/belum habis masa jangka waktunya dan rekomendasi dari Dinas Pekebunan Kabupaten/Kota setempat; h. Pelepasan hak dari: 1) Instansi kehutanan, apabila tanah yang dimohon penegasannya berasal dari tanah kehutanan; 2) Kepala/Ketua Adat setempat, apabila tanah yang dimohon penegasannya berasal dari bekas tanah Adat/Ulayat/Marga yang diketahui oleh Kepala Desa dan Camat setempat. 2. Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi meneruskan permohonan tersebut kepada Kepala BPN disertai pertimbangannya.

Keberhasilan program *landreform* yang diselenggarakan di suatu wilayah, selain ditentukan ketersediaan tanah yang menjadi obyeknya, juga sangat ditentukan pada kriteria penerima manfaat secara tepat. Pada prinsipnya tanah yang dialokasikan sebagai obyek redistribusi pada program *landreform*, adalah diperuntukkan bagi petani miskin.

Kriteria atau kategori miskin ini harus disusun secara hati-hati dan mendalam dengan memperhatikan standar kemiskinan tertentu. Penyusunan kelompok penerima manfaat, selayaknya di-

dasarkan pada pendekatan hak-hak dasar rakyat (*basic rights approach*) yang merupakan hak universal dijamin konstitusi. Berangkat dari pedoman dasar tersebut, dapat ditentukan tiga variabel pokok dalam menentukan kriteria, yaitu kriteria kependudukan, sosial-ekonomi dan penguasaan tanah, dari ketiga kriteria ini ditetapkan kriteria umum, kriteria khusus dan urutan prioritas.

Urut-urutan prioritas dalam kegiatan pen-distribusian tanah obyek *landreform* bagi para petani yang secara riil memang sangat membutuhkan tanah tersebut, Psl. 8 Peraturan Pemerintah No. 224 Th. 1961 menentukan, bahwa pembagian tanah obyek *landreform* kepada para petani yang bersangkutan berpegang pada prioritas sebagai berikut: 1. Penggarap yang mengerjakan tanah yang bersangkutan; 2. Buruh tani tetap pada bekas pemilik, yang mengerjakan tanah yang bersangkutan; 3. Pekerja tetap pada bekas pemilik tanah yang bersangkutan; 4. Penggarap yang belum sampai tiga tahun mengerjakan tanah yang bersangkutan; 5. Penggarap yang mengerjakan tanah pemilik; 6. Penggarap tanah-tanah yang oleh pemerintah diberi peruntukan lain berdsar Psl. 4 ayat (2) dan ayat (3) peraturan ini; 7. Penggarap yang tanah garapannya kurang dari 0,5 hektare; 8. Pemilik yang luas tanahnya kurang dari 0,5 hektare; 9. Petani atau buruh tani lainnya.

Apabila dalam tiap-tiap prioritas tersebut di muka terdapat: 1. Petani yang mempunyai ikatan keluarga sejauh tidak dari dua derajat dengan bekas pemilik, dengan ketentuan sebanyak-banyaknya lima orang; 2. Petani yang terdaftar sebagai veteran; 3. Petani janda pejuang kemerdekaan yang gugur; 4. Petani yang menjadi korban kekacauan; maka kepada mereka itu diberikan pengutamaan di atas petani-petani lain yang ada di dalam golongan prioritas yang sama.

Profil Landreform Plus (Acces Reform)

Pasca kegiatan pembagian tanah-tanah obyek *landreform*, diperlukan kepastian adanya

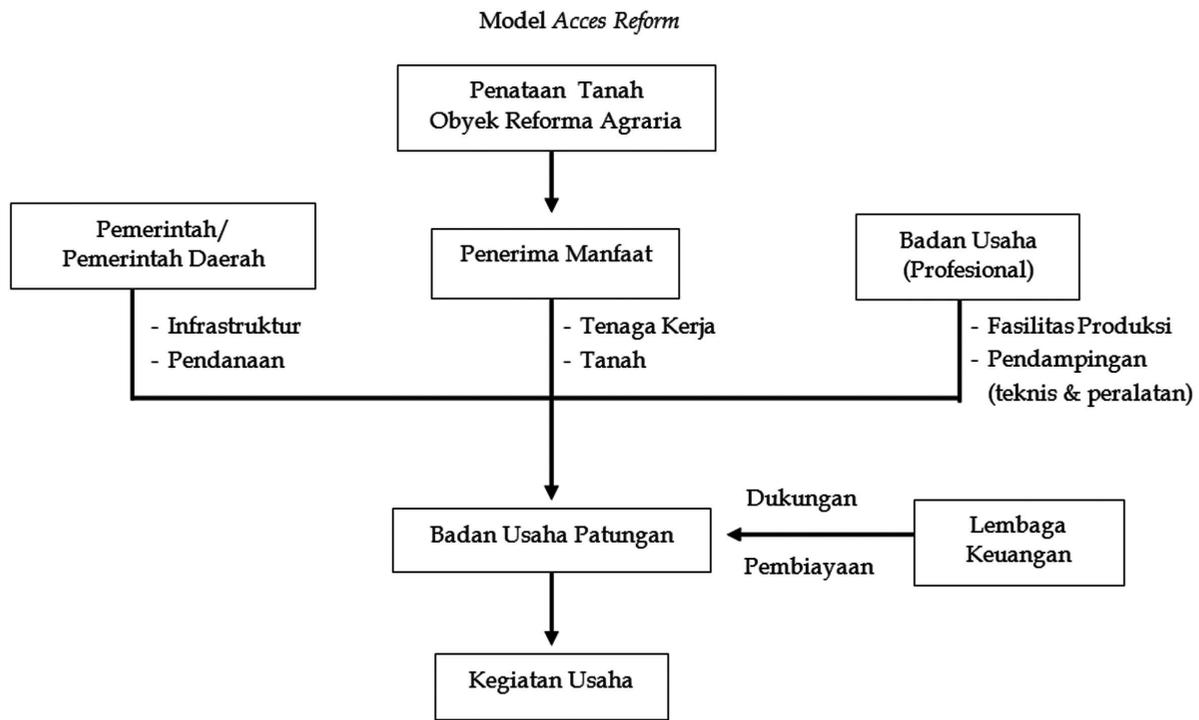
jaminan keberlanjutan manfaat tanah yang diterima oleh subyek *landreform*. Artinya, kegiatan redistribusi tanah tidak berhenti sampai proses penerbitan tanda bukti sertifikat hak atas tanah (*asset reform*) yang diberikan kepada subyek redistribusi, tetapi dilanjutkan dengan memberikan fasilitas untuk membuka akses penerima manfaat terhadap modal, peningkatan kapasitas, manajemen, akses pasar dan pendampingan (*aces reform*). *Acces reform* merupakan rangkaian aktivitas yang saling terkait dan berkesinambungan, agar diperoleh kepastian keberlanjutan manfaat yang akan diterima subyek reforma agraria.

Kegiatan *aces reform* yang mencakup beberapa rangkaian unsur tindakan yang saling terkait itu perlu direncanakan, serta dikendalikan secara cermat dan melembaga yang meliputi: 1. Penyediaan infra struktur dan sarana produksi; 2. Pembinaan dan bimbingan teknis kepada penerima manfaat; 3. Dukungan modal; dan 4. Dukungan distribusi pemasaran serta dukungan lain. Rangkaian kegiatan *aces reform* tersebut, seyogianya dilak-

sanakan sejak awal pelaksanaan redistribusi tanah dan secara berlanjut hingga *middle process* serta penyelesaian *asset feform* sampai pada kegiatan pasca *landreform* secara berkesinambungan. Karena kegiatan tersebut dimulai sejak dilakukan studi kelayakan sampai operasional pendistribusian obyek *landreform*, maka dapat diidentifikasi potensi lokasi setempat dan kemudian ditentukan bentuk *aces reform* yang hendak dikembangkan.

Teknisnya, antara lain menyangkut sumber potensi yang sesuai dengan sifat dan lingkungan tanah-tanah yang bersangkutan, bantuan teknis dan manajerial yang diperlukan, bentuk bantuan permodalan yang dibutuhkan, pihak-pihak tertentu yang harus dilibatkan serta bentuk pembinaan dan pendampingan yang dilakukan, dan sebagainya.

Pengelolaan *aces reform* dapat dikembangkan dalam berbagai alternatif model, tetapi srtuktur dasarnya kurang-lebih mengikuti model dalam diagram alir berikut ini (Shohibudin, Salim 2012, 25):



Menurut kerangka pengembangan *aces reform* ini penerima manfaat dapat memilih alternatif untuk mengelola tanah secara perorangan atau membentuk usaha bersama ataupun kelompok tani. Apabila membentuk kelompok tani maka perlu dilakukan penggabungan tanah untuk kegiatan usaha bersama tertentu. Selanjutnya kelompok tani ini bersama dengan Pemerintah Daerah atau Badan Usaha Milik Daerah dan Badan Usaha lain atau Investor, dapat membentuk badan usaha patungan, misalnya di bidang perkebunan. Untuk mendukung usaha patungan ini Bank atau Lembaga Keuangan lainnya diharapkan dapat memberikan dukungan modal.

Selain model sebagai diuraikan di muka, petani penerima manfaat juga dapat memilih opsi lain yaitu membentuk suatu badan usaha milik petani (BUMP) yang pembentukannya difasilitasi oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah guna mengoptimalkan pengusahaan tanahnya. PUMP ini dapat pula terlibat dalam proses produksi turunan dari kegiatan produksi badan usaha patungan. BUMP ini merupakan salah satu model dari *aces reform* yang sedang dikembangkan oleh berbagai pegiat pembangunan pedesaan.

Di dalam model BUMP ini, kontribusi petani penerima manfaat dapat dikelompokkan ke dalam tiga kemungkinan pilihan, yaitu sebagai penyedia tenaga kerja terutama apabila tidak memiliki tanah, sebagai pemilik saham apabila mereka berkeinginan menjadikan tanahnya sebagai asset modal dalam proses produksi kegiatan BUMP, dan sebagai pemilik tanah jika mereka lebih memilih mengelola tanahnya sendiri di dalam BUMP. Kemudian terhadap tanah-tanah tersebut dapat dikembangkan usaha-usaha produktif yang dapat menunjang dan meningkatkan perekonomian petani, disamping fasilitas pengelolaan usaha dalam aneka bentuknya.

Pola pengembangan *aces reform* tersebut subyek *landreform* penerima redistribusi tanah dapat memilih alternatif dalam mengelola tanah

secara individu, atau melakukan usaha bersama dengan membentuk kelompok tani. Apabila membentuk kelompok tani maka diawali dengan melakukan penggabungan tanah untuk kegiatan usaha bersama tertentu. Guna pengembangan usaha lebih lanjut, kelompok tani tersebut bersama Pemerintah Daerah atau BUMD beserta Badan Usaha lain (investor), dapat membentuk badan usaha patungan misalnya di bidang perkebunan. Dalam rangka untuk menopang kelancaran jalannya usaha patungan itu, lembaga perbankan atau lembaga keuangan lainnya diharapkan dapat member dukungan modal usaha.

Rekomendasi terhadap Pelaksanaan Program Landreform

Landreform dimaknai sebagai upaya penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah berdasar hukum agraria, dan *aces reform* merupakan proses penyediaan akses bagi penerima manfaat terhadap sumber-sumber ekonomi yang berasal dari potensi tanah terdistribusi. Sejalan dengan pemaknaan tersebut, Badan Pertanahan Nasional mencanangkan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) pada pertengahan tahun 2005. Namun demikian dalam perjalanannya, konstelasi politik nasional agaknya belum kondusif untuk menggelorakan gerakan pembaruan agraria sesungguhnya yang berintikan program *landreform plus aces reform*.

Program *landreform* yang berhasil, ditandai oleh kepastian penguasaan tanah yang menjamin penghidupan dan kesempatan kerja bagi petani, tataguna tanah yang mampu memperbaiki pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup, kedaulatan pangan, kemampuan produktivitas yang mampu membuat keluarga petani mereinvestasi dan memiliki daya beli yang tinggi. Kalau hal ini terjadi, sektor pertanian kita akan menjadi sandaran hidup mayoritas rakyat serta sekaligus mampu menyokong industrialisasi nasional.

Pengalaman praktis yang dapat diangkat sebagai studi komparasi dalam kajian ini salah satunya adalah pelaksanaan redistribusi tanah obyek landreform di Wilayah Kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Malang. Sebaran redistribusi tanah obyek landreform di Kabupaten Malang dalam kurun waktu antara tahun 2008 hingga 2012 mencapai luas tanah 44.651.220 M², yang terbagi kedalam 21.536 bidang dan masing-masing telah diterbitkan sertifikat hak atas tanah, serta mencakup 18.471 kepala keluarga petani miskin, tentu diharapkan akan menghasilkan revitalisasi sektor pertanian dan pedesaan yang kokoh.

Namun demikian pendistribusian tanah yang terkesan kurang greget dari pihak penyelenggara itu ternyata hanya gerakan bagi-bagi tanah tanpa diikuti tindakan lanjutan (*access reform*), alasan klasik yang mengemuka diantaranya adalah minimnya ketersediaan dana pertanahan dan keagrariaan, keterbatasan kapasitas pemerintah lokal dan ketiadaan organisasi tani yang kuat dan terintegrasi.

Gambaran nyata di lapangan menyiratkan kesan bahwa program *landreform* adalah tidak lebih dari sekedar bagi-bagi tanah Negara kepada petani dan penduduk setempat, seperti terjadi di kawasan perkebunan NV Onderneming Soemboel itu sebenarnya merupakan program lanjutan yang dicanangkan di awal tahun 1960 berdasarkan amanat UUPA. Tanah redistribusi bekas penguasaan warga negara Belanda (*erfpacht*) seluas 447,5825 hektare itu meliputi dua nomor register, yaitu *verponding* 661 seluas 354,050 hektare dan *verponding* 2226 seluas 93,5319 hektare. dan terdaftar sebagai obyek *landreform* di wilayah Kecamatan Singosasi sejak 16 Mei 1964.

Kegiatan redistribusi tanah di beberapa lokasi tersebut sudah dipandang selesai dan berhasil, bersamaan dengan tuntasnya proses administrasi pertanahan terhadap seluruh obyek *landreform*. Namun keberhasilan tersebut pada hakikatnya tidak akan berlangsung lama karena tanpa

diikuti rencana evaluasi dan verifikasi dampak bagi penghidupan yang berkelanjutan bagi para petani. Suatu ancaman serius bagi program pembaruan agraria nasional adalah praktek jual beli tanah hasil redistribusi, perbuatan tersebut tentu sangat bersifat kontra produktif terhadap tujuan *landreform* yang bermuatan keadilan agraria untuk kesejahteraan petani yang termarginalisasi.

Praktek penjualan atau pengalihan lahan obyek redistribusi tanah oleh penerima tersebut, secara umum disebabkan karena sangat kurangnya kesadaran masyarakat atas hakikat tujuan program *landreform*, di samping itu tentunya juga kurang matangnya perencanaan dan persiapan dari penyelenggara kegiatan redistribusi tanah, tanpa diikuti program lanjutan (*access reform*).

Berbagai faktor sosial dan tekanan kebutuhan ekonomi tertentu yang memotivasi praktik pengalihan hak atau jual-beli tanah pasca redistribusi, misalnya menggunakan nama fiktif, cara "pinjam nama" yaitu pemilik nama memang yang layak sebagai penerima tetapi karena tidak mampu membayar uang kompensasi, sehingga tanah hasil redistribusi itu dikuasai orang kaya dengan hanya memberi imbalan ala kadarnya kepada si pemilik nama, dan lain alasan yang dapat digunakan untuk mengelabui petugas redistribusi dari Kantor Pertanahan.

Dengan demikian prinsip penting "tanah untuk penggarap" sering terabaikan oleh penyelenggara redistribusi tanah, artinya tanah yang dibagikan kepada rakyat miskin itu haruslah untuk mereka yang sungguh-sungguh mau mengerjakan sendiri tanahnya sebagai sumber penghidupannya. Pertimbangan akal yang dangkal dan kurangnya pembinaan pemerintah atau pengendalian dari panitia pertimbangan *landreform* itulah yang menyebabkan maraknya tindakan pragmatisme masyarakat untuk memperjual-beli tanah redistribusi obyek *landreform*.

Akibat perilaku pragmatis itu, kemudian banyak petani yang kembali menjadi buruh tani

atau perkebunan yang selalu bergantung kepada pemilik tanah yang telah dibeli sebelumnya dari si buruh tani tersebut. Ironisnya, para petani tana kisma tersebut kembali berusaha untuk merebut lahan-lahan sengketa lain yang masih berstatus sengketa atau konflik, mengingat belum seluruh lahan yang menjadi obyek konflik tersebut terdistribusikan kepada masyarakat.

Salah satu alasan signifikan mengapa program *landreform* di Indonesia tidak berhasil mengubah struktur sosial-ekonomi masyarakat petani, karena pola pembaruan agraria yang berujung pelaksanaan redistribusi tanah tersebut cenderung hanya menyandarkan diri pada uluran tangan atau kemurahan hati pemerintah (*reform by grace*). Alasan inilah antara lain yang memicu munculnya pemikiran atau tindakan pragmatisme di kalangan masyarakat tertentu untuk memanfaatkan kesempatan di dalam kesempatan. Maka sebagai solusi alternatif akan adanya jaminan keberlanjutan program reforma agraria yang amanah sesuai semangat reforma agraria maupun tidak bergantung pada “pasar politik”, diperlukan model program *landreform* yang didasarkan atas pemberdayaan masyarakat (*landreform by leverage*).

Penutup

Gagasan reforma agraria secara substantif, bukan saja merubah struktur penguasaan sumber-sumber agraria yang lebih berkeadilan, lebih jauh dari itu reforma agraria juga menyiratkan pesan atas perubahan struktur sosial yang lebih setara di antara komponen bangsa. Penataan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria itu harus dijauhkan dari praktek-praktek penindasan si lemah oleh si kuat dan cara-cara penghisapan manusia atas manusia (*explotation de l'home par l'home*). Kandungan cita-cita untuk mengadakan perombakan dan penataan ulang struktur agraria melalui jalan reforma agraria, adalah mengarah pada perombakan struktur sosial-politik yang berkeadilan demi terwujudnya kesejahteraan rakyat.

Kiranya dapat disimpulkan bahwa *landreform* adalah salah satu bagian dari *agrarian reform*, sebagai performanya tidak selesai pada batas gerakan redistribusi tanah tetapi harus diikuti tindakan lanjutan berupa *access reform*, dalam rangka mencegah timbulnya tindakan kontraproduktif atau perilaku pragmatisme.

Daftar Pustaka

- Bachriadi, Dianto, 2007, “Reforma Agraria untuk Indonesia”, *Pandangan Kritis tentang Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) atau Redistribusi Tanah ala Pemerintahan SBY*”, kertas kerja diskusi di Fakultas Hukum Universitas Bengkulu, 2 Juni 2007.
- Christodoulou, 1990, “*The Unpromised Land: Agrarian Reform and Conflict Worldwide*”. London: Zed Books.
- Cohe, Suleiman n, 1978, “*Agrarian Structures and Agrarian Reform: Exercise in Development Theory and Policy*”. Martimus Nijhoff Social Sciences Division, London, Washington DC: Leiden and Boston.
- Djojodigoeno, 1950, “*Menyandra Hukum Adat*”, Jogjakarta: Univerfsitas Gadjahmada
- Harsono, Boedi, 2007, “*Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya. Jilid I: Hukum Tanah Nasional*”, Edisi Revisi. Jakarta: Djambatan.
- Heryanti, 2011, “*Sejarah Reforma Agraria Dunia dan Pengaruhnya terhadap Reforma Agraria di Indonesia*”, webheryanti.blogspot.com.
- Kusuma, Mahmud, 2009, “*Menyelami Semangat Hukum Progresif, Terapi Paradigmatik bagi Lemahnya Hukum Indonesia*”, Antonylib, Yogyakarta: TT
- Mahmud Marzuki, Peter, 2007, “*Penelitian Hukum*” Edisi Pertama Cetakan Pertama,, Jakarta:Kencana Prenada Media Group
- Posterman, Roy L., 2002, “*Gagasan untuk Penerapan Landreform di Indonesia*”, Makalah dalam Seminar “Mengkaji Kembali Landreform di Indonesia”, Jakarta.
- Rahadjo, Satjipto, 2010, “*Penegakan Hukum Progresif*”, Jakarta: Kompas, PT. Kompas Media Nusantara.

- Rahardjo, Satjipto, 2006, *"Membangun Fakultas Hukum sebagai Kekuatan Sosial"*, Makalah disampaikan dalam rangka Dies Natalis ke 49 FH-Undip, Semarang.
- Soepomo R, 2007, *"Bab-Bab tentang Hukum Adat"* Cetakan ke 17, Jakarta: PT. Pradnya Paramita.
- Sudiyat, Iman, 1986, *"Some Form of Mediation In The Indonesian Customary Law Up to The Present"*. Kertas kerja dalam *"Msdiation Training Workshop"*, Yogyakarta: Fakultas Hukum - UGM.
- Sudiyat, Iman, 1986, *"Makna Tanah dalam Adat-Budaya Masyarakat Jawa"*, Makalah dalam Ceramah dan Diskusi *"Balai Kajian & Nilai Tradisional"* Yogyakarta: Universitas Sarjanawiyata.
- Sumardjoni, Maria S.W, 2001, *"Tanah dari Rakyat, Oleh Rakyat dan Untuk Rakyat"*, Media Transparansi Indonesia Cyber.
- Internet
- Syahyuti, *"Kendala Pelaksanaan Landreform di Indonesia: Analisa terhadap Kondisi dan Perkembangan Berbagai Faktor Prasyarat Pelaksanaan Reforma Agraria"*. <http://www.surya.co.id>
- Surya Online, <http://www.surya.co.id>
- Seruu.com, Walhi: *"Ratusan Konflik Agraria dan Perampasan Tanah Rakyat"*, www.seruu.com/investigasi/lsm
- Tempo.co Politik, www.tempo.co.id/hg/nasional/2001
<http://docs.google.com>
- Komnas HAM, 2011. www.investor.co.id.
- Konsorsium Pembaruan Agraria, naskah akademik *"Penyelesaian Konflik Agraria dan Usulan Pelembagaannya di Indonesia"*. Tim Kerja Menggagas Pembentukan KNUPKA- Komnas HAM. www.kpa.or.id/wp-content/up
- Laporan Akhir Tahun 2010 Konsorsium Pembaruan Agraria. *"Tidak ada Komitmen Politik Pemerintah untuk Pelaksanaan Reforma Agraria"*,<https://docs.gogle.com>