

Road Map Pembaruan Agraria di Indonesia¹

Oleh: Syahyuti
Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian
Jl. A. Yani 70 Bogor

Agraria di Indonesia merupakan persoalan yang cukup pelik. Penyebabnya adalah karena pembaruan agraria lebih merupakan "kesepakatan politik" daripada "kebenaran ilmiah", mencakup lintas departemen, dan menyangkut masalah ideologi pembangunan. Membicarakan pembaruan agraria tidak dapat sepotong-sepotong, dan juga tidak dapat hanya dibicarakan oleh Deptan saja. Permasalahan agraria lebih terletak pada konteks ideologi pembangunan dan perbaikan tatanan hukum, bukan pada masalah teknis "bagaimana melakukan pembaruan agraria?". Membuat "Road Map Pembaruan Agraria" jelaslah bukanlah pekerjaan yang mudah. Karena itu, apa yang disampaikan disini lebih bersifat hipotetik dan indikatif.

Pengertian Pembaruan Agraria serta Posisi Tanah dan Pertanian

Prinsip dasar dari implementasi pembaruan agraria adalah untuk menciptakan sistem usaha pertanian yang berkeadilan, efisien, dan berkelanjutan.

1. Dalam Tap MPR No. IX tahun 2001 pasal 2 disebutkan: "Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria". Terlihat bahwa, pembaruan agraria terdiri atas dua sisi, yaitu: (1) sisi penguasaan dan pemilikan, dan (2) sisi penggunaan dan pemanfaatan.
2. Sisi pertama dapat disebut dengan "aspek landreform" dan sisi kedua disebut "aspek non-landreform". Landreform dalam arti sempit adalah penataan ulang struktur penguasaan dan pemilikan tanah. Sementara, komponen "non-landreform" adalah bentuk-bentuk dan cara mengolah tanah, introduksi teknologi baru, perbaikan infrastruktur, bantuan kredit, dukungan penyuluhan pertanian, pengembangan pasar komoditas pertanian, dan lain-lain.
3. Sebelumnya akan lebih baik jika kita pahami dulu struktur permasalahan agraria di Indonesia, serta apa yang dapat dilakukan pada masing-masing aspek tersebut (lihat tabel 1).
4. Tanah merupakan objek pokok dalam pengertian agraria (lihat Pasal 1 ayat 2 dan pasal 2 ayat 1 UU No. 5 tahun 1960, dan Tap MPR no. IX tahun 2001). Maknanya adalah bahwa kegiatan pertanian merupakan bentuk aktifitas masyarakat yang paling erat kaitannya dengan apa yang

¹ Bahan untuk Menteri Pertanian

dibicarakan dalam agraria, termasuk ketika membicarakan pembaruan agraria. Namun keeratan konsep “agraria dengan tanah” tidak tercermin pada keeratan “pembaruan agraria dengan Deptan”. Deptan sebagai departemen teknis, terbatas hanya pada aspek “penggunaan dan pemanfaatan” (non-landreform), yaitu bagaimana menghasilkan produktifitas yang setinggi-tingginya pada satu bidang tanah dengan merekayasa segala bentuk input produksi, mulai dari teknologi, kredit usaha, keterampilan petani, dan lain-lain.

Kendala dan Peluang Pembaruan Agraria

1. Secara umum ada empat faktor penting sebagai prasyarat pelaksanaan pembaruan agraria. Kondisinya saat ini diuraikan pada tabel 2.
2. Pelaksanaan landreform secara menyeluruh dan serentak (=revolusi) merupakan hal yang sangat sulit. Opsi yang lebih lunak adalah, landreform secara parsial dan gradual. Bentuknya adalah dengan program transmigrasi, pemberian hak penguasaan tanah negara kepada petani yang sudah menguasai lama, konsolidasi tanah secara terbatas, penataan struktur penguasaan di wilayah yang belum padat penduduk, dan lain-lain.

Pembaruan Agraria tanpa Landreform

Karena implementasi landreform secara serentak dan menyeluruh dalam jangka pendek-menengah sulit diwujudkan, maka Deptan dapat berpikir dalam konteks “Pembaruan agraria tanpa landreform”. Beberapa langkah yang dapat dilakukan Deptan dalam konteks ini adalah:

1. Penguatan aspek legalitas penguasaan tanah petani. Deptan dapat membantu pensertifikatan tanah, baik untuk tanah-tanah adat, ulayat, maupun tanah negara yang sudah lama dikuasai penduduk. Deptan dapat menyediakan data sekaligus basis kebijakan justifikasi perlunya pensertifikatan tersebut bagi pembangunan pertanian. Dalam jangka pendek dan menengah, Deptan dapat memprogramkan upaya pengelolaan lahan tidur yang cukup luas, berupa lahan yang ditelantarkan investor perkebunan misalnya di Kalimantan, lahan untuk pembangunan perumahan yang belum dimanfaatkan, dan lahan marginal berupa tanah kering, pasang surut, dan rawa.
2. Konsolidasi tanah dan konsolidasi usaha pertanian. Konsolidasi lahan secara umum dapat melalui program pemerintah berupa transmigrasi, pembatasan luas minimal kepemilikan tanah, program kerjasama antara masyarakat petani dengan perusahaan pertanian, dan program penataan perumahan. Sementara itu, konsolidasi usaha pertanian

adalah upaya untuk melakukan penyatuan usaha yang kecil-kecil ke dalam satu manajemen sehingga lebih efisien (misalnya corporate farming). Dalam konteks ini, revitalisasi peran tenaga penyuluh (PPL) dapat dimanfaatkan untuk tenaga penggerak konsolidasi manajemen usahatani.

3. Perbaiki sistem penyakapan, khususnya bagi hasil. Pemerintah telah cukup memberikan perhatian terhadap pentingnya bagi hasil, terlihat dengan dikeluarkannya dua Undang-Undang tentang bagi hasil, yaitu UU no. 2 tahun 1960 untuk bagi hasil di pertanian, dan UU No. 16 tahun 1964 untuk bagi hasil di sektor perikanan. Namun demikian, penerapan peraturan ini sangat lemah karena berbagai alasan. Dalam UU No. 2 tahun 1960 pasal 7: “Besarnya bagian hasil-tanah yang menjadi hak penggarap dan pemilik untuk tiap-tiap Daerah Swatantra tingkat II ditetapkan oleh Bupati/Kepala Daerah”.
4. Membangun organisasi tani yang kuat dan mandiri. Kelompok tani yang awalnya berorientasi kepada aktifitas usahatani dapat diperluas ke dalam aktifitas politik (secara terbatas).

Roadmap Pembaruan Agraria dan Peranan Deptan

1. Dalam Pasal 6 Tap MPR RI Nomor IX tahun 2001, disebutkan bahwa ada enam hal yang menjadi agenda pembaruan agraria. Lebih jauh, pada Tabel 3 disampaikan apa peranan yang dapat dimainkan Deptan, dan posisi prioritasnya.
2. Perluasan areal budidaya pertanian masih sangat berpeluang dilakukan. Dari total luas daratan di Indonesia hampir 191 juta ha, sebagian besar (66,16 persen) merupakan kawasan hutan, sedangkan untuk pertanian dengan berbagai agroekologi adalah 36,35 juta ha (18,72 persen). Menurut Puslitbangtanak (2001), luas potensi lahan basah saja di Indonesia masih tiga kali lipat yaitu 24,5 juta ha (terutama berada di wilayah Papua, Sumatera, dan Kalimantan). Potensi untuk pengembangan tanaman pangan semusim di lahan kering adalah 25,3 juta ha, dan untuk tanaman perkebunan ada seluas 50,9 juta ha. Data ini didukung oleh makalah Kepala BPN (2001), bahwa berdasarkan indeks rata-rata nasional penggunaan kawasan budidaya, masih tersisa 57,74 persen kawasan budidaya yang berupa hutan.
3. Perbaiki teknologi dalam aktifitas usahatani masih menjadi dapat diupayakan, namun perlu disertai dengan penguatan kelembagaan.

Tabel 1. Struktur permasalahan pembaruan agraria dan aktifitas yang dapat dilakukan.

Aspek	Faktor-faktor pembentuknya	Masalah yang dihadapi saat ini	Aktifitas Pembaruan Agraria yang relevan
<p><u>A. Aspek Landreform</u> (=penataan ulang penguasaan dan pemilikan tanah)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Hukum (negara dan adat), - Tekanan demografis, - Kondisi ekonomi (mis. lapangan kerja non-pertanian), - Kelembagaan lokal, - Dll. 	<ul style="list-style-type: none"> - Konflik -penguasaan/ pemilikan secara vertikal dan horizontal - Inkosistensi hukum (antara UUPA dan “turunannya”) - Ketimpangan penguasaan dan pemilikan - Penguasaan yang sempit oleh petani, sehingga tidak ekonomis - Ketidaklengkapan dan inkosistensi data 	<ul style="list-style-type: none"> - Penetapan objek tanah landreform - Penetapan petani penerima - Penetapan harga tanah dan cara pembayaran - Pendistribusian tanah kepada penerima - perbaikan penguasaan, (mis. perbaikan sistem penyakapan) - Penertiban tanah guntay (absentee)
<p><u>B. Aspek Non-Landreform</u> (penataan ulang penggunaan dan pemanfaatan tanah)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Geografi, - Topografi, - Kesuburan tanah, - Infrastruktur, - Kondisi ekonomi lokal-global, - Tekanan demografis, - Ketersediaan teknologi, - Ketersediaan kredit, - Kelembagaan lokal, - Insentif yang rendah dari usaha pertanian 	<ul style="list-style-type: none"> - Degradasi tanah, akibat pemanfaatan berlebihan atau karena ketidaktepatan secara teknis - Konflik penggunaan/ pemanfaatan secara vertikal dan horizontal - Tanah semakin menjadi komoditas pasar (jual-beli) 	<ul style="list-style-type: none"> - Berbagai bentuk pengelolaan dan perusahaan tanah - Pembangunan infrastruktur - Peningkatan produktifitas tanah - Perbaikan sistem pajak tanah - Pemberian kredit usahatani - Penyuluhan (revitalisasi)

	- Dll.		PPL sebagai penggerak konsolidasi usaha tani) - Penyediaan pasar komoditas pertanian - Pengembangan keorganisasian petani
--	--------	--	---

Tabel. 2. Rekapitulasi perkembangan prospek dan kendala reforma agraria di Indonesia.

Faktor	Fakta Positif	Fakta Negatif
1. Kesadaran dan dukungan elit penguasa	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma agraria merupakan wacana yang sudah tidak tabu lagi dibicarakan. - Keluarnya Tap MPR No. IX tahun 2001 - Perbaikan UUPA sedang dalam proses (UU PSDA) 	<ul style="list-style-type: none"> - Pembicaraan secara terbuka baru pada kalangan non pemerintahan. - Pada kalangan elit dunia, RA bukan merupakan topik yang populer saat ini. - Dukungan elit baru sebatas beberapa produk hukum, belum aktif secara langsung. - Tindak lanjut TAP MPR belum nyata, tidak konsisten, dan sporadis
2. Keberadaan organisasi masyarakat tani	<ul style="list-style-type: none"> - Semenjak era reformasi muncul berbagai LSM di bidang RA, misalnya KPA (Konsorsium Pembaruan Agraria) dan AMAN (Aliansi Masyarakat Adat Nusantara) - Advokasi LSM berupa demo-demo petani untuk menarik kesadaran massa - Pembentukan KNuPKA (Komite Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria) dalam proses 	<ul style="list-style-type: none"> - Organisasi petani belum terstruktur dan terkonsolidasi. - Gerakan advokasi masih parsial, temporal, dan elitis. - Lapisan bawah (grassroot) belum paham dan aktif - LSM belum mampu merumuskan apa dan bagaimana RA untuk Indonesia.
3. Ketersediaan anggaran	<ul style="list-style-type: none"> - Pemda kabupaten/kota sesungguhnya memiliki peluang untuk mengalokasikan anggaran untuk RA di tingkat lokal 	<ul style="list-style-type: none"> - Pogram aksi untuk RA belum didukung dana memadai. - Dukungan lembaga keuangan internasional tidak ada, karena sudah tidak populer.
4. Ketersediaan data dan informasi yang	<ul style="list-style-type: none"> - Data tersedia namun tidak lengkap - Peta tersedia namun kasar dan parsial - Hasil penelitian kualitatif cukup banyak 	<ul style="list-style-type: none"> - Data kuantitatif lemah. - Peta lengkap belum tersedia.

lengkap		
---------	--	--

Tabel 3. Agenda pembaruan agraria, peranan Deptan, dan prioritasnya.

Agenda Pembaruan Agraria	Peranan yang Dapat dijalankan Deptan	Prioritas (tahun)
1. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan.	<ul style="list-style-type: none"> - Mengkaji ulang produk hukum yang telah dikeluarkan Deptan, dan mensinkronkan dengan UUPA, Tap MPR, serta dengan produk hukum dari Departemen lain. - Beberapa produk hukum perlu diperkuat posisinya, misalnya perlindungan lahan pertanian dari konversi, perbaikan sistem bagi hasil, dan hak akses terhadap sumber daya air. - Merumuskan strategi operasional penegakan hukum di bidang pertanahan, khususnya yang terkait dengan tanah pertanian. 	<p>2005 s/d 2006</p> <p>2005 s/d 2006</p> <p>2005 s/d 2006</p>
2. Penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan.	<ul style="list-style-type: none"> - Melakukan rekapitulasi dan menata ulang struktur penguasaan dan pemilikan tanah antara yang dikuasai pemerintah, rakyat, dan swasta dalam bidang pertanian. - Menyampaikan berapa kebutuhan tanah untuk pertanian (per komoditas) dengan pertimbangan analisis demand dan suplay. 	<p>2005 s/d 2006</p> <p>2005</p>
3. Menyelenggarakan pendataan pertanahan.	<ul style="list-style-type: none"> - Menyampaikan data potensi tanah di Indonesia, dari sisi kesesuaian untuk pertanian, pertimbangan konservasi alam, dan kebutuhan lain. - Pendataan lengkap tanah-tanah perkebunan negara dan swasta yang terlantar 	<p>2005</p> <p>2005</p>
4. Menyelesaikan konflik-konflik	<ul style="list-style-type: none"> - Proaktif memberikan data dan bantuan teknis dalam penyelesaian konflik penguasaan antara petani dengan swasta besar, tanah kehutanan, dan dengan negara. 	<p>2005 s/d seterusnya</p>
5. Memperkuat kelembagaan	<ul style="list-style-type: none"> - Membangun organisasi lintas departemen di tingkat nasional, dimana Deptan merupakan salah satu komponennya. 	<p>2005</p>

	- Memperkuat kelembagaan di level pemerintah daerah dan pedesaan.	2005 s/d seterusnya
6. Mengupayakan pembiayaan	- Mengusulkan pembiayaan yang dibutuhkan, khususnya untuk seluruh peran yang harus dijalankan oleh Deptan yang berkaitan dengan implementasi RA.	2005