

# REFORMA AGRARIA

Kepastian yang **HARUS DIJAGA**

Pengantar: Gunawan Wiradi

Yusup Napiri Maguantara  
Mohamad Sohibuddin  
Iwan Nurdin  
Syahyuti



# REFORMA AGRARIA

## Kepastian yang **HARUS DIJAGA**

- Yusup Napiri M
- Mohamad Sohibuddin
- Iwan Nurdin
- Syahyuti



KRKP  
2006

## **Reforma Agraria: Kepastian yang Harus Dijaga**

Penyusun:

Yusuf Napiri M

Mohamad Sohibuddin

Iwan Nurdin

Syahyuti

Desain dan layout:

ayp kinjengdom studio

Diterbitkan oleh:

Koalisi Rakyat untuk Kedaulatan Pangan (KRKP)

Jl. Daya Prakarsa No 5, Komplek Goodyear,

Sindangbarang, Kota Bogor 16610

Kali pertama terbit, Desember 2006

Buku ini dapat dikutip atau diperbanyak selama tidak untuk kepentingan dagang dan dengan menyebutkan sumbernya.

## **KATA PENGANTAR**

# **Menyemai Benih-benih Pembaruan Agraria, Mewujudkan Kedaulatan Pangan**

Tidak ada yang menyangkal bahwa sumber agraria, terutama tanah, merupakan alas hidup dan kehidupan rakyat Indonesia. Tanah merupakan alat produksi paling penting bagi petani untuk memproduksi pangan dan aneka hasil pertanian. Memang tepat kalimat singkat Tauchid (1952), “Siapa Menguasai Tanah, Maka Ia Menguasai Makanan”. Karena pangan adalah kebutuhan dasar untuk kelangsungan hidup semua orang, maka akses dan kontrol rakyat atas sumber-sumber agraria merupakan masalah mendasar bagi bangsa Indonesia.

Pangan sungguh sangat penting bagi semua orang, sehingga masuk akal jika diakui sebagai hak asasi manusia paling dasar. Berbagai kesepakatan internasional dan perundangan nasional dengan jelas menyatakan bahwa pangan adalah hak asasi manusia yang pemenuhannya menjadi tanggungjawab negara. Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya menyatakan bahwa “Negara-negara Peserta Perjanjian, ... akan mengambil berbagai tindakan, baik secara individual maupun melalui kerjasama internasional, termasuk program-program khusus yang diperlukan bagi: perbaikan terhadap metode-metode produksi,

konservasi dan distribusi pangan dengan menggunakan secara penuh pengetahuan ilmiah dan teknis, dengan penyebaran pengetahuan tentang prinsip-prinsip nutrisi dan dengan mengembangkan atau memperbaiki sistem-sistem agraria sedemikian rupa sehingga mampu mencapai pengembangan dan penggunaan berbagai macam sumber daya alam dengan efisien.

Telah lama diketahui oleh para pemimpin bahwa akses dan kontrol keluarga, masyarakat, dan bangsa terhadap sumber-sumber agraria sangat menentukan pemenuhan pangan dan kehidupan petani. Namun hingga kini belum ada langkah-langkah yang diambil oleh Pemerintah untuk menata dan mengelola sumber sumber agraria secara adil dan berkelanjutan. Rendahnya akses dan kontrol jutaan penduduk miskin desa ini lah yang menjadi penyebab utama terjeratnya mereka dalam lingkaran kemiskinan dan kelaparan.

Kedaulatan pangan merupakan paradigma alternatif dari paradigma ketahanan pangan yang berbasis pasar. Kedaulatan pangan adalah pendekatan berbasis hak untuk mencapai ketahanan dan keamanan pangan sejati. Kedaulatan pangan diartikan sebagai hak rakyat untuk memutuskan kebijakan pangan dan pertanian mereka sendiri yang memungkinkan rakyat mewujudkan hak-hak ekonomi, sosial, budaya dan politik. mereka serta kebebasan untuk menentukan sendiri bentuk pangan, akses terhadap pangan dan produksi pangan. Kedaulatan pangan akan terwujud jika ada pembaruan agraria yang radikal dan komprehensif sesuai dengan karakter wilayah dan masyarakat sebagai prasyarat pemenuhan hak rakyat atas pangan.

Kedaulatan pangan menghargai peran para keluarga petani sebagai basis perkembangan ekonomi lokal dan nasional yang sehat. Kedaulatan pangan juga mensyaratkan adanya penguasaan masyarakat lokal atas sumber-sumber produksi pangan, terutama tanah. Kelaparan dan kemiskinan yang dialami masyarakat pedesaan, khususnya para penggarap, hanya dapat diatasi dengan sungguh-sungguh dengan meningkatkan akses mereka terhadap tanah dan sumberdaya produksi lainnya. Penyediaan dukungan lain seperti kredit, peningkatan pengetahuan pertanian berkelanjutan, perlindungan dan peningkatan akses pasar lokal dan domestik dari serbuan pangan impor juga sangat menentukan terhadap pemenuhan kebutuhan pangan dan peningkatan pendapatan mereka.

Dalam upaya memperjuangkan kedaulatan pangan di mana pembaruan agraria menjadi prasyaratnya, KRKP ikut bergabung dengan

berbagai elemen gerakan pembaruan agraria dalam serangkaian diskusi. KRKP sendiri mengawalinya dengan melakukan beberapa seri diskusi intensif terbatas untuk mencoba memahami kembali persoalan dan menemukan bagaimana bentuk pembaruan agraria yang mungkin dilakukan di Indonesia. Tiga personil dari tiga organisasi besar terlibat, Konsorsium Pembaruan Agraria, Sayogyo Inside dan Pusat Litbang Deptan. Melalui rangkaian diskusi ini diharapkan dapat menghasilkan sebuah kertas posisi untuk dikomunikasikan kepada partisipan maupun mitra serta diadvokasikan kepada pemerintah, khususnya Badan Pertanahan Nasional.

Di tengah perjalanan diskusi, muncul sebuah keputusan politik pemerintah dengan diluncurkannya Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN). PPAN merupakan hasil rapat kabinet terbatas antara Presiden RI dengan Menteri Kehutanan, Menteri Pertanian dan Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN), pada tanggal 28 September 2006 tersebut menghasilkan sebuah keputusan politik bahwa pemerintah akan membagi tanah seluas 8,15 juta hektar kepada masyarakat miskin berdasar kriteria tertentu dan pengusaha dengan ketentuan terbatas. Sebanyak 6 juta hektar lahan akan dibagikan bagi masyarakat miskin dan 2,15 juta hektar sisanya diberikan kepada pengusaha untuk usaha produktif dengan tetap melibatkan petani perkebunan.

Banyak pihak - termasuk kami, terkejut, senang dan bertanya-tanya. Apa itu PPAN, bagaimana kesiapannya dan implementasinya. Momentum politik ini kemudian menggerakkan seluruh penggiat pembaruan agraria untuk menggelar loby, diskusi informal dan formal, juga dan sposium. Proses ini juga membuat topik diskusi kelompok kecil kami mengerucut pada PPAN. Kami memandang bahwa PPAN patut didukung dan dikritisi agar bisa dengan benar dijalankan untuk mewujudkan kedaulatan pangan. Selain melakukan diskusi sendiri, kami juga turut dalam rangkaian diskusi dan sposium PPAN. Terkait dengan rencana awal, kami merubah sedikit target dan tujuan lebih untuk memberi pemahaman kepada pembaca mengenai PPAN. Selain itu, kami juga mencoba memaparkan hasil diskusi sebelumnya mengenai praktek-praktek pembaruan akses penguasaan dan pemanfaatan agraria yang pernah dilakukan. Akhirnya, jadilah dokumen ini.

Perlu kami sampaikan juga, beberapa bulan sebelumnya di awal ketiga Maret 2006 telah dilakukan sebuah konferensi Internasional mengenai pembaruan agraria dan pembangunan pedesaan. Konferensi yang dilaksanakan di Porto Alegre, Brasil ini merupakan bentuk penguatan

komitmen politik internasional untuk semua negara menjalankan pembaruan agraria sesuai dengan mandat Peasant Charter yang ditandatangani pada tahun 1979 di Roma.

Beberapa catatan pengalaman delegasi dan hasil konferensi itu sendiri, kami sampaikan dalam lampiran. Kami berharap dokumen ini bisa memberi kontribusi pada terbentuknya prasyarat pembaruan agraria berbasis kedaulatan pangan di Indonesia.

Bogor, Desember 2006

Witoro

Koordinator KRKP

# DAFTAR ISI

**Kata Pengantar, iii**

**Daftar Isi, vii**

**Pengantar,**

**Pendahuluan, 1**

A. Dinamika Konteks Keagrariaan di Indonesia, 1

B. Keniscayaan Reforma Agraria untuk Mewujudkan Kedaulatan Pangan, 5

**Bab 2. Praktik-praktik Pembukaan Akses Masyarakat Pada Pemanfaatan Pengelolaan Sumber-sumber Agraria, 9**

A. Desakan dari Bawah, 9

B. Kolaborasi Tengah, 15

C. Pemberian dari Atas, 23

**Bab 3. Program Pembaruan Agraria Nasional, 29**

A. Reforma Agraria Sebagai Kewajiban Negara, 29

B. Momentum Pelaksanaan Reforma Agraria, 32

C. Mendorong PPAN Sebagai Agenda Politik Kebangsaan, 36

D. PPAN: Proses Politik yang Harus Dikawal, 37

E. PPAN dalam Tanggapan, 38

**Bab 4. Epilog: Menyemai Benih-benih Reforma Agraria, 45**

**Daftar Pustaka, 49**

**Lampiran, 53**

# PENGANTAR

Gunawan Wiradi

Buku ini ditulis oleh empat orang dengan latar belakang yang berbeda-beda dan berasal dari lembaga/organisasi yang berbeda pula, yaitu Koalisi Rakyat untuk Kedaulatan Pangan (KRKP), Sayogyo Institut (SAINS), Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), dan Puslitbang Departemen Pertanian. Apa yang mereka tulis ini pada dasarnya merupakan hasil serangkaian diskusi selama beberapa bulan, yang melibatkan banyak pihak, di topang oleh empat lembaga tersebut terutama oleh KRKP.

Niat pemerintah untuk melaksanakan “Program Pembaruan Agraria Nasional” (PPAN) yang dicanangkan sejak September 2006, telah mengundang tanggapan berbagai pihak, terutama dari organisasi-organisasi yang terkait dengan masalah agraria, terutama para aktivis, intelektual, akademisi, yang peduli terhadap nasib rakyat tani miskin. Rangkaian diskusi yang disebut di atas antara lain juga membahas PPAN ini. Saat naskah buku ini ditulis, isi dari konsep PPAN secara resmi memang belum diluncurkan, karena memang justru sedang dikembangkan, dipikirkan, “digodog”, dan disiapkan, juga melalui serangkaian simposium dan diskusi.

Tanggapan berbagai pihak terhadap PPAN tersebut memang berbeda-beda, dan dapat dikelompokkan menjadi tiga pandangan. *Pertama*, adalah kelompok yang dengan prasangka baik, dan antusias mendukung sepenuhnya PPAN karena hal ini dianggap sebagai pemenuhan janji SBY yang saat pemilu Presiden mencantumkan agenda Reforma Agraria sebagai rencana kebijakannya. *Kedua*, adalah kelompok yang dengan melihat kondisi obyektif yang ada (konstelasi kekuatan politik yang ada; masih simpang siurnya pemahaman mengenai konsep Reforma Agraria; tumpang tindihnya berbagai produk hukum yang berkaitan dengan agraria; dlsb),

lalu bersikap waspada, dan bahkan curiga bahwa di balik PPAN itu terdapat kemungkinan adanya agenda terselubung yang belum diketahui arahnya. *Ketiga*, adalah mereka yang tanpa prasangka apapun — dan sekalipun sadar akan berbagai hambatan yang ada serta sadar akan belum kondusifnya situasi untuk melancarkan Reforma Agraria — melihat PPAN sekedar “pintu masuk” untuk menggerakkan wacana dan kesadaran di antara para elit nasional, dan mendorong pemerintah agar benar-benar mempunyai niat politik untuk melaksanakan Reforma Agraria dalam artinya yang benar, melalui tindakan nyata.

Perlu dicatat bahwa naskah buku ini ditulis jauh sebelum Undang-Undang mengenai Penanaman Modal disahkan oleh DPR. Pengesahan UU ini ternyata telah memperkuat argumen kelompok kedua tersebut di atas, yaitu suatu prasangka bahwa PPAN pada hakekatnya bertujuan untuk memfasilitasi investor asing, dan dengan demikian terbukti adanya agenda terselubung.

Namun perlu dicatat pula bahwa konon telah terjadi kesepakatan antara DPR dan pemerintah (dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional – BPN) bahwa UUPA 1960 tidak akan diubah. Jika benar demikian, maka amat jelas bahwa UU Penanaman Modal itu bertentangan dengan isi UUPA 1960, khususnya yang menyangkut HGU. Semangat kerakyatan dari UUPA 1960 digusur oleh semangat mengabdikan kepada investor asing dengan dalih globalisasi ekonomi. Dalam UUPA jelas disebutkan bahwa HGU tidak boleh dipunyai oleh modal/orang asing (lihat penjelasan Pasal-30 UUPA 1960). Ini masalah prinsip. Soal lamanya HGU itu sekunder. Tapi isi UU PM yang baru itu tetap janggal, sebab perpanjangannya selama 35 tahun itu diberikan sekaligus di muka.

Isi buku ini memang belum membahas perkembangan baru tersebut. Salah satu tujuan dari para penulis buku ini adalah membangun salah satu prasyarat Reforma Agraria, yaitu mempelajari dan membangun pemahaman yang benar mengenai seluk beluk Reforma Agraria yang sejati. Dalam upaya ini, mereka bertolak dari kejadian-kejadian nyata di lapangan yang sempat mereka amati, yang berkaitan dengan soal agraria.

Karena tujuannya mendalami pemahaman, maka tafsiran terhadap hasil pengamatan lapangan tersebut tentu saja masih terbuka bagi tanggapan kritis para pembaca. Seperti akan dapat dibaca, dari empat bab isi buku ini, substansi utamanya terdapat dalam dua bab, yaitu Bab II yang menampilkan beragam kegiatan kegiatan yang berkaitan dengan upaya untuk mengatasi konflik agraria, dan Bab III yang membahas masalah

PPAN. Pendahuluan di Bab I, seperti biasa, menguraikan secara umum kaitan antara Kedaulatan Pangan dan Reforma Agraria, sedangkan Bab IV, merupakan semacam kesimpulan dan ajakan, sebagai penutup.

Dari isi Bab III, yaitu mengenai PPAN, pembaca akan dapat menilai sendiri bagaimana sikap penulis buku ini terhadap PPAN tersebut, kira-kira termasuk kelompok yang mana di antara tiga kelompok pandangan yang saya sebut di depan. Yang saya anggap lebih penting untuk diulas dalam pengantar ini adalah Bab II, karena menyangkut pemahaman mengenai sesuatu konsep.

Dalam **Bab II** itu ditampilkan sejumlah contoh kegiatan nyata yang pernah dilakukan di beragam sektor/subsektor dalam upaya menciptakan akses rakyat terhadap sumber-sumber agraria. Atas dasar asal datangnya prakarsa (inisiatif), maka beragam kegiatan tersebut lalu dikelompokkan menjadi tiga kategori, yaitu (a) "Pemberian dari Atas", (b) "Kolaborasi dari Tengah", dan (c) "Desakan dari Bawah". Dalam hubungan ini, walaupun tidak terlalu sering, buku ini juga menyebut istilah-istilah "reform-by-grace" dan "reform-by-leverage".

Untuk menghindari kemungkinan terjadinya salah pengertian ataupun distorsi makna (walaupun tak sengaja), maka dalam pengantar ini dirasa perlu untuk memberikan sedikit klarifikasi mengenai konsep-konsep yang tercermin dari istilah-istilah tersebut.

Sampai dengan dekade 1970-an, di Indonesia, penggunaan istilah "land reform" dan "agrarian reform" sering digunakan secara rancu. Untuk mengatasi hal ini, pada pertengahan 1980-an saya perkenalkan istilah bahasa Spanyol "reforma" (bukan reformasi, karena reformasi maknanya lain), saya angkat dari yang umum dipakai di negara-negara Amerika Latin (baca saja David Lehman, 1974). Konsep "Reforma Agraria" sudah banyak saya tulis, tak perlu diulangi di sini (baca saja G. Wiradi, 2004).

Kemudian, pada pertengahan dekade 1990-an sekali lagi saya melontarkan istilah asing yang saya kutip dari John Powelson & Richard Stock (1987), yaitu "Reform-by-Grace" (RBG) dan "Reform-by-Leverage" (RBL). Hasil studi kedua orang tersebut menyimpulkan bahwa memang ada pemerintah di negara-negara berkembang yang dengan tulus melaksanakan reforma agraria yang sejati, dan berhasil. Namun umur suatu pemerintahan terbatas. Ketika pemerintahan baru yang menggantikannya mempunyai kebijakan lain yang bertolak belakang, maka hasil-hasil positif yang pernah dicapai oleh pemerintahan sebelumnya diobrak-abrik dan menjadi porak-poranda. Kasus seperti ini juga terjadi di Indonesia. Untuk

mengatasi hal ini, maka menurut Powelson dan Stock, diperlukan adanya organisasi tani yang kuat, yang mampu menggunakan posisi tawarnya untuk mengawal hasil pembaruan itu, dan demikian juga mampu mendorong atau menjadi “dongkrak” (leverage) terhadap keengganan pemerintah untuk melaksanakan reforma agraria. Jadi, prakarsa “dari bawah” sifatnya dan fungsinya hanya sebagai “dongkrak”, belum merupakan “reforma agraria” itu sendiri. Sebab, per definisi, reforma agraria adalah program pemerintah. Pembaruan agraria tanpa partisipasi pemerintah, itu “*contradictio in terminis*” (Solon Baraclough, 1999).

Apalagi apa yang disebut “kolaborasi dari tengah” di mana peran perusahaan swasta sangat dominan, itu bukan reforma agraria. Namun hal ini memang dapat juga menjadi “dongkrak” untuk mendorong pemerintah agar mempunyai “niat politik” untuk melaksanakan reforma agraria.

Apalagi jika gerakan itu, baik dari bawah maupun dari tengah, hanya mengatur tata hubungan produksi dan tidak mengubah struktur pemilikan dan penguasaan sumber agraria, itu belum merupakan reforma agraria.

Seperti berulang kali saya paparkan dalam berbagai kesempatan Reforma Agraria adalah “landreform plus”, yaitu plus berbagai program penunjang. Artinya, intinya adalah “asset reform”. Bahwa diperlukan “access reform”, “tenancy reform” dsb, itulah justru yang dimaksud dengan “plus”. Tetapi jika hanya plusnya, tanpa intinya, itu belum merupakan reforma agraria.

---

xii

Demikianlah, dengan klarifikasi ringkas tersebut di atas mudah-mudahan persepsi pembaca di dalam menangkap gambaran umum dalam buku ini dapat memperoleh pegangan.

Buku ini relatif cukup tebal, dan terkesan agak ambisius, menggapai berbagai aspek yang luas. Di satu sisi ada usaha menguraikan masalah-masalah konseptual, di sisi lain menampilkan informasi aktual yang terjadi di lapangan. Namun kaitan dan/atau persambungan dari keduanya kurang mendapat tekanan yang jelas. Alangkah baiknya seandainya di akhir tiap bab ada semacam kesimpulan atau ringkasan, mengingat uraian detailnya begitu panjang lebar.

Memang harus diakui, menulis bersama, apalagi lebih dari dua orang, bukanlah hal yang mudah. Diperlukan pengintegrasian yang dilakukan oleh salah satu penulisnya.

Demikianlah, dengan segala kekurangannya buku ini kaya informasi, dan justru memenuhi tujuannya, yaitu meningkatkan pemahaman. Karena itu adalah wajar jika ada pemahaman-pemahaman tertentu yang masih perlu dikritisi.

Dengan demikian, buku ini memang layak dibaca oleh berbagai pihak, terutama oleh mereka yang peduli terhadap nasib rakyat lapisan bawah.

Terima kasih.

# BAB 1 | PENDAHULUAN

## A. DINAMIKA DAN KONTEKS KEAGRARIAAN DI INDONESIA

Dalam rentang perjalanan bangsa, sejak jaman feodal, kolonial, bahkan hingga Indonesia merdeka di bawah kekuasaan Orde Lama, Orde Baru dan sesudahnya, persoalan tanah selalu mengemuka. Hal tersebut paling tidak menunjukkan dua hal, pertama, tanah merupakan sumber agraria yang fundamental bagi kehidupan masyarakat Indonesia. Kedua, bahwa persoalan tersebut tidak pernah diselesaikan dengan tuntas, sehingga menjadi warisan persoalan yang diturunkan dari generasi ke generasi.

Bila kita telusuri kembali perjalanan sejarah, maka akan tampak bahwa persoalan tanah bermula ketika penguasa kolonial melakukan intervensi atas tanah dalam rangka pemenuhan kepentingan tertentu. Seperti telah banyak diungkapkan pakar, lahirnya UU Agraria 1870 pada hakekatnya bertujuan untuk memudahkan perusahaan perkebunan swasta menguasai tanah dalam jumlah yang besar (Simarmata, 2002). Pengembangan perkebunan besar kemudian mengubah secara drastis struktur penguasaan tanah pedesaan, karena tanah-tanah pertanian subur yang digarap oleh rakyat diambil alih perusahaan-perusahaan swasta.

Pada awal kemerdekaan, persoalan-persoalan agraria warisan kolonial menjadi salah satu agenda utama pembahasan Pemerintah Indonesia. Pada titik itulah dimulai upaya untuk membangun kesepakatan dan negoisasi antara masyarakat dan negara mengenai penguasaan, pemilikan dan peruntukan sumber-sumber agraria. Sebagaimana telah banyak diceritakan oleh pakar bahwa begitu banyak kelompok berkepentingan terhadap sumber-sumber agraria, sehingga proses pembahasan harus melalui perdebatan sengit dan waktu yang cukup panjang. Seperti telah kita ketahui bersama buah kesepakatan pada waktu itu adalah lahirnya UUPA 1960 yang dianggap paling optimal dan diharapkan mampu membawa Indonesia kepada tatanan masyarakat yang lebih baik, paling tidak dibandingkan masa kolonial (Soetiknyo, 1987).

Apa hendak dikata, pergolakan politik pada tahun 1965 yang burujung pada pergantian pemerintahan orde baru, kemudian memporak-porandakan kesepakatan-kesepakatan pengelolaan agraria yang telah dibangun oleh pendahulunya. UUPA 1960 dapat dikatakan tidak sempat menunjukkan jati dirinya dan tergilas oleh peraturan perundangan baru yang bertentangan dengannya, antara lain UUPK No 5 tahun 1967, UU Pertambangan No 11 tahun 1967, UU PMDN No 8 tahun 1968, dan UU PMA No 1 tahun 1967.

Penerapan kebijakan pengelolaan agraria melalui seperangkat UU tersebut menandai tampilnya kembali jalan kapitalisme sebagai landasan bagi arah perjalanan bangsa. Perubahan orientasi yang dilakukan pemerintahan Orba tanpa didahului oleh sebuah kesepakatan dan negoisasi baru - membelokkan dengan sengaja substansi UUPA 1960 - tidak dapat dibenarkan. Dengan kata lain, Orde Baru telah mengingkari mandat rakyat. Pembeneran yang dilakukan oleh negara melalui dalih pembangunan manusia seutuhnya sama sekali tidak menemukan tempatnya. Sebaliknya, seperti ditulis oleh Mas'ood (1997) intervensi kapital melalui kebijakan pemerintah dalam pengelolaan agraria, mewariskan persoalan tanah pada jaman kolonial. Pada masa Orde Baru, persoalan tanah bahkan semakin menemukan bentuknya. Pertama, terjadi depolitisasi dan desosialisasi makna tanah. Tanah hanya dimaknai berdasarkan utilitas ekonominya, sehingga berbagai dimensi sosial, kultural dan politik tanah terabaikan begitu saja. Kedua, tanah bukan lagi alat produksi untuk memenuhi kebutuhan penggarapnya melainkan dijadikan alat untuk mencapai nilai tambah dan akumulasi kapital. Dan pada gilirannya, ketiga, terjadi konsentrasi pemilikan dan penguasaan tanah secara besar-besaran.

Kerumitan masalah tanah semakin bertambah ketika negara tidak berdaya menghadapi kekuatan ekonomi dalam persaingan pasar bebas. Krisis moneter berkepanjangan menjadi bukti utama kerentanan sendi-sendi

ekonomi negara. Pada saat itulah pintu terbuka lebar bagi masuknya kepentingan dan agenda pihak luar, baik melalui lembaga keuangan internasional seperti IMF dan World Bank maupun lembaga-lembaga donor non-pemerintah. Sasaran utama mereka adalah penguasaan sumber-sumber agraria yang dibungkus dalam berbagai program - baik hutang maupun hibah – dengan label isu yang menggiurkan, seperti pelestarian hutan, pemberantasan kemiskinan, partisipasi, civil society, dan, good governance.

Di era reformasi, UUPA-1960 dicoba ‘diangkat lagi’ dengan keluarnya ketetapan MPR no IX/ 2001 tentang PA dan PSDA, dan Keppres No. 34/ 2003 tentang Penyempurnaan UUPA 1960. Dalam menanggapi kelahiran Tap MPR No. IX/MPR/2001 dan Keppres No. 34/2003, sedikitnya ada tiga sikap yang muncul ke permukaan. Bagi sebagian golongan yang pro, kelahiran dua kebijakan itu dianggap sebagai keberhasilan gerakan civil society mendorong negara menggagendakan pembaruan agraria yang sebelumnya muskil dilakukan. Sebagian golongan lagi menerjemahkannya sebagai sebuah keberhasilan, tetapi dengan catatan. Artinya, golongan ini tidak begitu saja mengafirmasi dan memberikan dukungan sepenuhnya atas produk yang oleh golongan pertama dinilai sebagai “keberhasilan” perjuangan itu. Lain hanya dengan golongan ketiga yang secara diametral mengambil posisi kontra. Golongan ini menerjemahkan “keberhasilan” dalam versi golongan pertama sebagai sebuah “bencana” dan “kegagalan”. Argumentasi utama pandangan kontra ini adalah bahwa Tap MPR No. IX/MPR/2001 tidak bisa diharapkan menjadi perangkat kebijakan yang mampu merombak struktur penguasaan dan kepemilikan agraria yang timpang. Sebaliknya, kelahirannya justru membuka kotak pandora, karena akan melempangkan jalan neoliberalisme. Menurut kubu ini, langkah strategis yang seharusnya ditempuh sekarang adalah mempertahankan UUPA sebagaimana aslinya yang dinilai relevan untuk meng-counter kecendeungan-kecenderungan globalisasi dan arus neoliberalisme yang sedang menerpa Indonesia saat ini.

Sementara itu, kubu pendukung menjelaskan bahwa TAP tersebut merupakan hasil optimal dari proses politik yang dapat dicapai dengan segala potensi perubahan bagi terjadinya perubahan yang ada saat ini. Karena itu, kelahiran Tap dapat disebut sebagai momentum baru bagi dijalankannya pembaruan agraria. Ketetapan itu telah memuat sejumlah mandat yang diperlukan untuk memulai dijalankannya pembaruan agraria yang jika dijalankan dengan konsisten sesuai dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam ketetapan itu akan dapat menjawab persoalan-persoalan agraria yang

ada saat ini, selain menjawab keprihatinan kita tentang nasib kaum tani di negeri ini.

Sampai pada titik, bahwa yang menjadi penyebab utama beratnya masalah agraria pada era Orde Baru adalah tidak ditegakkannya UUPA 1960, bisa dikatakan hampir semua kekuatan pro pembaruan agraria yang berorientasi pada kepentingan rakyat setuju dengan itu. Karena itu, wacana agraria yang kemudian muncul dan berkembang terfokus pada isu penegakkan kembali UUPA 1960. Adapun yang menjadi sasaran utama kritiknya adalah sektoralisme peraturan perundang-undangan yang menyangkut masalah agraria. Seperti kita ketahui bersama, jangan ada tindak lanjut yang semestinya tertuang dalam proses legislasi, malahan yang terjadi adalah masing-masing sektor terus menumbuhkan UU sektoralnya yang satu sama lain potensial berbenturan arah kepentingannya. Hal tersebut menunjukkan bahwa para elit politik tidak tertarik untuk menyelesaikan persoalan agraria. Sehingga Tap IX, walaupun dianggap momentum terasa lenyap begitu saja. Semua pihak kembali pada agenda masing-masing tanpa menyelesaikan persoalan agraria,

Pembaruan Agraria kembali menemukan semangat dengan diluncurkannya hasil rapat kabinet terbatas antara Presiden RI dengan Menteri Kehutanan, Menteri Pertanian dan Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN). Rapat terbatas yang dilakukan pada tanggal 28 September 2006 tersebut menghasilkan sebuah keputusan politik bahwa pemerintah akan melaksanakan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN). Namun demikian kebijakan tersebut belum disertai oleh keputusan operasional bagaimana PPAN akan dijalankan. Hal ini ditengarai sebagai akibat adanya gap antara pengetahuan mengenai Pembaruan Agraria dan pengambilan keputusan. Kelahiran Tap MPR Nomor IX tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam tersebut di atas dapat dijadikan contoh baik. Seperti yang kita saksikan sampai saat ini, bagaimana wujud pelaksanaannya masih belum terkonstruksi dengan jelas.

Namun demikian setidaknya kita patut berharap bahwa ketetapan ini akan memberi naungan legalitas hukum bagi upaya-upaya mencari jalan ke luar atas berbagai persoalan agraria yang ada di Indonesia. Menyimak apa yang telah terjadi di negara-negara maju seperti Jepang, Korea Selatan, dan Taiwan yang notabene juga memiliki kultur feodalistik yang relatif tidak berbeda dengan Indonesia, ternyata mereka berhasil meletakkan fondasi pembangunan yang tangguh berkat melakukan pembaruan agraria. Lebih jauh, negara-negara tersebut juga memberi pelajaran bahwa pembaruan agraria tetap bisa diletakkan dalam kerangka transformasi pembangunan ekonomi, tanpa menimbulkan ekses yang

berarti. Patut dicatat di sini pesan penting dari GWR (seorang pakar pembaruan agraria dalam sebuah diskusi informal), bahwa agenda pembaruan agraria harus dipahami dan diterima oleh rakyat, dan gerakan rakyat merupakan syarat mutlak bagi pelaksanaannya.

## **B. KENISCAYAAN REFORMA AGRARIA UNTUK MEWUJUDKAN KEDAULATAN PANGAN**

“Siapa Menguasai Tanah, Maka Ia Menguasai Makanan”. Kalimat singkat Tauchid (1952) tersebut bermakna dalam, bahwa penguasaan dan pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup sangat ditentukan oleh penguasaan terhadap tanah.

Rentetan panjang sejarah isu atau persoalan agraria di atas sangat diwarnai oleh warisan kultur feodalistik dan pilihan pembangunan kapitalistik yang dijalan Indonesia, terutama yang dilakukan selama lebih dari seperempat abad di bawah Orde Baru. Model pembangunan ini memberikan tiga proses besar yang mendorong terbentuknya komunitas-komunitas miskin baik di pedesaan maupun di perkotaan. Pertama proses “pembangunan” ternyata memberikan kontribusi besar bagi tercerabutnya massa penduduk pedesaan dari faktor produksi utama mereka: tanah sehingga menyebabkan terjadinya tunakisma. Banyak di antara mereka kemudian pergi ke perkotaan tertarik oleh berbagai peluang kehidupan. Namun, karena pendidikan dan keterampilan yang kurang memadai, sedikit pilihan yang mereka punyai sehingga akhirnya mereka terdampar menjadi kelompok miskin di perkotaan.

Kedua, ketidakmampuan model pembangunan kapitalistik itu sendiri untuk menyerap pasokan massa tenaga kerja yang melimpah. Sebagian kecil saja yang dapat terserap. Itu pun lebih banyak mengisi lapis bawah sektor formal. Mereka tidak bisa beranjak jauh dari posisi bawah tersebut sehingga akhirnya mereka terbelit dalam kemiskinan.

Ketiga, ketimpangan penguasaan dan pemilikan faktor produksi, terutama tanah, sebagai akibat tidak adanya kontrol penguasaan dan pemilikan. Komersialisasi, spekulasi, dan membumbungnya harga tanah merupakan akibat logis dari proses ini. Kebutuhan tanah untuk pertanian dan sektor lain berkurang bukan karena “kelangkaan” tetapi karena adanya “pemimbunan” (hoarded) dan penguasaan berlebih oleh sekelompok kecil masyarakat.

Potret ketimpangan agraria dan dan guremisasi pertanian sebagai akumulasi timbunan persoalan agraria dari waktu ke waktu dapat terlihat dari hasil sensus pertanian yang dilakukan sepuluh tahun sekali. Menurut

hasil Sensus Pertanian tahun 2003, jumlah rumah tangga petani *gurem* - petani yang menguasai tanah kurang dari 0,5 hektar, baik milik sendiri maupun menyewa - di Indonesia adalah 13.663.000, sementara petani pengguna lahan sebanyak 24.176.000 (*Berita Resmi BPS*, No.06/VII/2/02/2004, [www.bps.go.id](http://www.bps.go.id)). Dalam kurun waktu sepuluh tahun (1993—2003), jumlah rumah tangga petani *gurem* meningkat, yakni dari 10.804.000 pada tahun 1993 menjadi 13.663.000 pada tahun 2003. Demikian pula di Pulau Jawa, jumlahnya meningkat dari 8.067.000 pada tahun 1993 menjadi 9.989.000 pada tahun 2003, atau bertambah sebanyak 1.922.000 rumah tangga .

Peningkatan rumah tangga *gurem* selama tahun 1993—2003 sejalan dengan meningkatnya jumlah penduduk miskin di perdesaan. Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh Komite Penanggulangan Kemiskinan Republik Indonesia (KPKRI), pada tahun 1993 jumlah penduduk miskin di perdesaan tercatat sebanyak 17.200.000 orang ([www.kpkri.org](http://www.kpkri.org), 20 Januari 2006). Pada tahun 2003 jumlahnya meningkat menjadi 25.100.000 orang.

Urgensi pelaksanaan pembaruan agraria pada dasarnya berangkat dari keyakinan, bahwa persoalan kemiskinan dan kerawanan pangan timbul sebagai akibat dari adanya ketidakadilan dalam pengelolaan sumber-sumber agraria. Salah satu indikatornya adalah terjadinya ketimpangan dalam jangkauan dan kontrol masyarakat terhadap sumber-sumber agraria – terutama tanah dan air. Rendahnya akses dan kontrol jutaan penduduk miskin desa di seluruh dunia menyebabkan mereka terjat dalam lingkaran kemiskinan dan kelaparan.

---

**6**

Sejalan dengan pendapat Tauchid tersebut di atas, kedaulatan pangan juga mensyaratkan adanya penguasaan masyarakat lokal atas sumber-sumber produksi pangan, terutama tanah. Kelaparan dan kemiskinan yang dialami masyarakat pedesaan, khususnya para penggarap, hanya dapat diatasi dengan sungguh-sungguh dengan meningkatkan akses mereka terhadap tanah dan sumberdaya produksi lainnya. Penyediaan dukungan sumber agraria lain sebagai sumber penghidupan alternatif bagi mereka juga sangat berpengaruh terhadap pemenuhan kebutuhan pangan dan peningkatan pendapatan mereka.

Persoalan kurang pangan dan kelaparan jutaan petani ini memerlukan upaya serius untuk mengatasinya. Pemerintah merupakan pihak yang paling bertanggungjawab dan berkepentingan atas pemenuhan hak atas pangan rakyatnya, mengingat pangan merupakan kebutuhan dasar bagi kelangsungan hidup manusia. Pengakuan peran penting penjaminan pemenuhan pangan sebaga bagian dari Hak Asasi Manusia (HAM) oleh

pemerintah telah disepakati baik di tingkat nasional maupun internasional. Sebagai contoh, diterbitkannya UU No 7 Tahun 1996 tentang Pangan untuk lingkup nasional, dan berbagai kesepakatan internasional seperti Piagam Petani pada Pembukaan Konstitusi FAO tahun 1979, Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia, serta Konvenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.

Namun sayangnya berbagai program yang dilakukan selama ini gagal mengurangi jumlah penduduk kelaparan. Para pemimpin Indonesia juga tidak sungguh-sungguh. Walau sudah diUndang-Undangkan, masalah kelaparan belum menjadi prioritas pemerintah dan jika dijalankan skalanya masih terbatas.

Menanggapi persoalan kelaparan dan kemiskinan yang terus terjadi dan kegagalan program yang selama ini dikembangkan, Koalisi Rakyat untuk Kedaulatan Pangan (KRKP) berusaha terus menerus mencari cara yang tepat untuk mengatasinya. Pada tataran konsep, KRKP sepakat dengan konsep alternatif kedaulatan pangan yang dicetuskan via Campesina. Konsep ini diharapkan dapat menjawab akar persoalan pangan yang, yakni ketidakadilan pangan.

Kedaulatan pangan ini didefinisikan oleh KRKP sebagai: hak setiap orang, kelompok masyarakat dan negara untuk mengakses dan mengontrol berbagai sumberdaya produktif serta dalam menentukan kebijakan produksi, distribusi dan konsumsi pangannya sesuai dengan kondisi ekologi, sosial, ekonomi dan budaya khas masing-masing. Tentu saja tidak cukup bagi kita untuk hanya membuat definisi, tetapi harus merumuskannya menjadi sesuatu yang dapat dilakukan dan diwujudkan. Berangkat dari pengalaman selama ini, upaya mengatasi masalah kelaparan akan berhasil jika proses pelaksanaannya dilakukan berbasis komunitas.

Berbasiskan komunitas tidak diartikan meniadakan peran pemerintah, akan tetapi membangun kemampuan komunitas-komunitas lokal dalam mengatur pemenuhan pangan secara mandiri. Pada tataran praktek, upaya tersebut disebut KRKP sebagai Pembaruan Sistem Pangan Komunitas Desa (PSPKD). Penyebutan Desa sebagai lingkup lebih merupakan sebuah pendekatan untuk memulai upaya pembaruan sistem pangan dalam lingkup yang kecil, dan sampai saat ini Desa merupakan unit administrasi pemerintahan komunitas paling kecil. Walau demikian, batasan tersebut bisa mengembang lebih luas ataupun lebih kecil dari wilayah administrasi desa, seperti kampung, kecamatan, kabupaten atau suatu bio-region. Melalui pembaruan sistem pangan komunitas desa diharapkan warga komunitas atau masyarakat desa dapat bahu-membahu bekerjasama mengatasi

kelaparan dan kemiskinan dengan cara memanfaatkan berbagai sumber produksi pangan yang ada di wilayahnya. Dukungan dari pemerintah desa dan yang di atasnya serta pihak lainnya juga diperlukan untuk memperkuat dan mempercepat proses pembaruan ini.

Gerakan untuk melakukan pembaruan sistem pangan menuju kedaulatan rakyat atas pangan mengisyaratkan perlunya melakukan pembenahan pada empat hal yang kami sebut sebagai “empat pilar kedaulatan pangan”, yaitu: penataan ulang penguasaan sumber-sumber agraria, pertanian berkelanjutan, perdagangan lokal yang adil, dan pola konsumsi pangan lokal yang beragam. Strategi utama pembaruan sistem pangan desa adalah membangkitkan kesadaran, solidaritas dan kerjasama seluruh warga komunitas desa, termasuk perempuan dan anak-anak. Solidaritas dan kerjasama ini mensyaratkan organisasi yang kuat sehingga keterlibatan dan partisipasi seluruh warga dalam pengambilan keputusan dapat terwadahi. Upaya memperjuangkan pembenahan empat pilar itu akan dapat terlaksana jika warga komunitas desa memiliki organisasi yang kuat, yang melibatkan seluruh elemen desa termasuk kaum perempuan. Melalui organisasi yang kuat ini mereka bersama-sama mengembangkan kebijakan dan program pertanian lokal yang demokratis.

Dengan demikian diperlukan sebuah paradigma alternatif yaitu kedaulatan pangan yang mencakup tiga unsur utama, yaitu: menegaskan kembali pangan sebagai hak asasi manusia, menentukan kebijakan pertanian sendiri yang bermanfaat bagi rakyat dan negara, serta menempatkan petani sebagai produsen pangan sebagai penguasa utama sumber-sumber agraria. Artinya, diperlukan pengaturan ulang kebijakan penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria sehingga rakyat dapat menentukan sendiri apa yang harus ditanam pada lahan masing-masing. Di masa depan, pembaruan agraria mestilah diletakkan dalam konteks pemenuhan kedaulatan pangan.

## **BAB 2**

# **PRAKTIK-PRAKTIK PEMBUKAAN AKSES MASYARAKAT PADA PEMANFAATAN DAN PENGELOLAAN SUMBER-SUMBER AGRARIA**

### **A. “DESAKAN DARI BAWAH”**

#### **I. Okupasi**

Gerakan okupasi tanah yang dilakukan secara kolektif telah menjadi ciri gerakan petani setelah kejatuhan Soeharto. Sebaran dari gerakan ini terjadi hampir di semua wilayah Indonesia dan bahkan telah menjadi ciri utama gerakan petani pada era 90-an akhir hingga sekarang. Sementara, luasan tanah yang diduduki juga biasanya cukup luas.

Gerakan okupasi lahan adalah tindakan kolektif warga dalam menduduki lahan-lahan yang dihaki oleh status hukum yang lain dan tidak memungkinkan tindakan kolektif warga tersebut menduduki tanah secara legal, dilakukan atas dasar desakan ketiadaan akses masyarakat sekitar terhadap lahan sehingga memungkinkan peluang-peluang norma hukum sosial yang lain terbuka. Ciri gerakan ini adalah besarnya inisiatif organisasi rakyat tersebut dalam pra dan proses okupasi lahan, pembagian lahan produksi dan penataan wilayah pemukiman.

Sebagai misal, gerakan okupasi masyarakat yang tergabung dalam Persatuan Petani Miskin Way Serdang (PPMWS) di kawasan Register 45.

Tulang Bawang, Lampung misalnya dilakukan oleh masyarakat transmigran asal Jawa, Bali yang berada di Lampung namun merasa tidak mendapatkan tanah yang dijanjikan serta sebagian tidak dapat lepas dari kerat kemiskinan di lokasi transmigran yang ditetapkan.

Setelah melihat tanah-tanah HPHTI PT. Silva Inhutani yang memiliki izin HTI atas tanah seluas 45.000 ha, dan secara faktual ditelantarkan setelah proses landclearing, ribuan masyarakat menduduki lahan tersebut dan mendirikan perkampungan.

Sampai sekarang, lahan-lahan tersebut telah dijadikan lahan pertanian produktif oleh masyarakat. Bahkan, masyarakat telah mendirikan berbagai fasilitas sosial dan ibadah seperti sekolah, masjid dan pura.

Meski telah pihak perusahaan, pemda dan kepolisian beberapa kali telah melakukan pengusiran kepada warga sampai sekarang perkampungan di dalam kawasan register 45 tersebut masih eksis. Sebabnya, tiada lagi lahan yang bisa dapat dijadikan gantungan kehidupan mereka selain lahan-lahan tersebut.

Meski dasar hukum yang dimiliki oleh warga sangat lemah, namun gerakan masyarakat secara bersama-sama dalam PPMWS ini telah membuka peluang-peluang advokasi bagi mereka tentang kebutuhan keadilan agraria bagi masyarakat yang lebih luas.

Contoh kasus okupasi tanah Kawasan Register 45 yang dilakukan PPMWS (dikutip dari Anak Agung W, dalam seri pendataan konflik agraria KPA).

Kawasan Register 45 memiliki areal seluas 43.000 ha yang diperuntukan sebagai areal hutan dengan konsep Hak Penguasaan Hutan Tanaman Industri (HPHTI) dengan komoditi yang ditanam *pohon albasia*.

HPHTI ini berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan No.93/Kpts-II/1997. Surat keputusan tersebut memperkuat ijin pemanfaatan hutan Register 45 yang keluar tahun 1991. Berdasarkan SK Menhut ini PT. Silva Inhutani mendapatkan hak kelola hutan HTI sejak tahun 1997 namun belum diketahui hingga kapan SK itu berakhir.

Berdasarkan Kepmenhut tersebut PT Silva Inhutani melakukan *Land Clearing*. Menurut pandangan warga, PT. Silva Inhutani tidak memanfaatkan lahan seluas 43.000 Ha tersebut secara maksimal sesuai dengan SK peruntukan lahan. Areal yang ditanami pohon albasia adalah kawasan dengan lebar 50 meter dari tepi jalan Lintas Timur. Sedangkan sisanya, tanah-tanah dibiarkan terlantar, ditumbuhi semak belukar dan tidak terurus.

Pada tahun 1999 (Dua tahun setelah keluarnya SK Menhut) kegiatan operasional PT Silva Inhutani untuk menanami areal Register 45 sesuai dengan SK tampak terhenti. Hal ini kemudian mendorong warga untuk masuk kedalam areal Register 45 dan mendirikan bangunan tempat tinggal serta membuka areal garapan hingga sekarang.

Warga yang masuk dan menggarap tanah terlantar yang tidak diurus PT Silva Inhutani tersebut adalah masyarakat transmigran di wilayah Provinsi Lampung karena lahan transmigran yang ditempati sudah tidak mencukupi kehidupannya dan juga transmigran dari Provinsi Nangroe Aceh Darussalam yang terusir akibat meletusnya konflik bersenjata.

Menurut warga, saat ini sudah terdapat lima daerah setingkat dusun yang menjadi pusat pemukiman warga, yakni: Moroseneng, Morodadi, Morodewe, Sukamakmur dan Asahan yang terdiri dari 1.018 kepala keluarga dengan total penduduk diperkirakan 4.400 jiwa yang secara umum terdiri dari 3 kelompok keetnisan besar yaitu: Jawa, Bali dan Lampung. Namun pemerintah Tulang Bawang tidak bersedia mengakui setatus desa di “Moro-Moro” tersebut karena tanah yang didiami berada di area Register 45 sehingga masalah pengadministrasian kewarganegaraanpun tidak mendapatkan pelayanan dari pemerintah setempat dan mayoritas warga tidak mempunyai KTP.

Secara *de facto* warga telah memanfaatkan lahan tersebut untuk mempertahankan hidupnya dengan menanam padi, jagung, singkong dan membangun aktivitas sosial dan kebudayaan seperti membangun sekolah dasar dan tempat ibadah.

Tanggal 1 Februari 2006 PT Silva Inhutani melakukan pertemuan sosialisasi rencana penggusuran di markas Polres Tulang Bawang yang dihadiri oleh beberapa anggota DPRD Tulang Bawang, Kepala seksi Intelejen Kejari Menggala, Pihak PN Menggala, BPN kab. Tulang bawang dan Dinas Perkebunan & Kehutanan.

Eksekusi penggusuran dilaksanakan tgl 20 Februari 2006 oleh pihak PT Silva Inhutani mulai tgl 20 Februari 2006 dengan dikawal petugas Dalmas dan Brimob dari Polres Tulangbawang, Koramil Mesuji, Polisi Pamong Praja da Polisi Hutan. Sejumlah 181 rumah tinggal warga di robohkan dan warga dipaksa menandatangani surat perjanjian yang intinya akan meninggalkan daerah Register 45 dan bila kemudian hari kembali akan ditangkap dengan tuduhan “Perambah Hutan”.

Warga kemudian memprotes tindakan pemerintah tersebut dan membentuk organisasi Persatuan Petani Miskin Way Serdang

(PPMWS).protes tersebut dilakukan di DPRD Kab. Tuba dan dilanjutkan ke DPRD dan Pemprov Lampung, namun secara umum para petani mengaggap bahwa hasil pembicaraan antara petani dengan pihak eksekutif provinsi dan DPRD Lampung belum mencerminkan seluruh aspirasi yang dibawa terutama terkait dengan jaminan hak garap bagi petani.

## 2. Pemetaan Partisipatif Hak Tenurial Masyarakat Adat

Sebagian besar pemikir agraria memaknai tanah hanya sebagai faktor produksi yang dibutuhkan petani. Padahal di sisi lain ada pemaknaan yang berbeda mengenai tanah bagi masyarakat adat yang lebih besar, yaitu teritorial. Makna teritorial tanah mencakup di dalamnya fungsi sebagai faktor produksi, tempat hidup, budaya, spiritual, dan sumber kehidupan. Dalam konteks pembaruan agraria, perjuangan masyarakat adat merebut kembali penguasaan tanah dan teritori untuk dikelola sendiri secara arif bagi kebutuhan generasi mendatang patut diperhitungkan.

Salah satu bentuk yang mereka lakukan adalah memetakan kembali wilayah sebuah komunitas melalui aksi yang dinamakan pemetaan partisipatif. Peta *ala* komunitas ini merupakan bentuk dokumentasi lengkap kondisi wilayah adat berdasar pada peta-peta mental tata ruang tradisional ke dalam sebuah peta hak tenurial masyarakat adat secara moderen, dalam arti dapat dimengerti dan diakui pihak lain (Sirait, 1996). Oleh karenanya, Peta Partisipatif dimaksudkan sebagai “perlawanan” (counter) terhadap Peta Formal versi pemerintah, seperti Peta TGHK, RTRWP/K, yang dalam pembuatannya tidak melibatkan komunitas dan sudah pasti juga tidak mempertimbangkan hak dan kepentingan sosio-agraria komunitas setempat.

Pemetaan partisipatif itu sendiri sebenarnya adalah sebuah metodologi pembuatan peta yang menggabungkan peta-peta modern (peta topografi, peta foto udara, dan peta foto satelit) dengan peta-peta mental tata ruang tradisional yang dimiliki masyarakat adat. Gabungan kedua jenis peta ini menciptakan peta tata ruang (teritori/’kampung’ tertentu) yang terpercayai dan dapat dimengerti oleh orang-orang yang biasa menggunakan peta-peta modern sekaligus komunitas lokal. Oleh karena itu dalam praktek kegiatan pemetaan partisipatif itu dilaksanakan dengan melibatkan semua unsur warga komunitas (Atok, 1997).

Merujuk pada (Atok, 1997), Pemetaan Partisipatif adalah kegiatan pemetaan yang dilakukan sendiri oleh suatu komunitas untuk menggambarkan tempat hidup mereka. Asumsi dasarnya, komunitas itulah yang paling tahu dan memiliki kompetensi untuk memetakan secara detil dan akurat aspek-aspek sejarah, tata guna lahan, pandangan hidup ataupun

harapan untuk masa depan. Prinsip-prinsip proses Pemetaan Partisipatif adalah: (a) melibatkan seluruh anggota masyarakat, (b) masyarakat menentukan sendiri topik pemetaan dan tujuannya, (c) masyarakat menentukan sendiri proses yang berlangsung, (d) proses pemetaan dan produk-produk yang dihasilkan bertujuan untuk kepentingan masyarakat, (e) sebagian besar informasi yang terdapat di peta berasal dari pengetahuan lokal, dan (f) masyarakat menentukan penggunaan peta yang dihasilkan.

Dalam praktek Pemetaan Partisipatif sejauh ini, orientasi reforma agraria sudah tampak dalam wujud pemulihan hak milik kolektif komunitas-komunitas lokal/adat atas sumber-sumber agraria. Selain itu peta tersebut dapat dijadikan sebagai media informasi lintas antar masyarakat dan lintas generasi tentang wilayah adat beserta peraturan dan hukum di atasnya. Peta tersebut menggambarkan representasi struktur agraria, walau belum sampai pada presisi skala obyek agraria. Hal dapat dipahami sebagai gejala reforma agraria dari bawah (*agrarian reform by leverage*).

Salah satu daerah yang paling banyak melakukan pemetaan partisipatif adalah Provinsi Kalimantan Barat. Kegiatan Pemetaan Partisipatif di Kalimantan Barat diprakarsai oleh Yayasan Karya Sosial Pancur Kasih (melalui unit Pemberdayaan Pengelolaan Sumber Daya Alam Kemasyarakatan, PPSDAK). Sejak tahun 1994 sampai dengan 2001, PPSDAK telah memetakan sekitar 200 kampung yang tersebar di wilayah Kalbar

Tabel 1 Luas Kabupaten dan Daerah Pemetaan Partisipatif di Kalimantan Barat

Kabupaten	Luas (ha)	Luas yang dipetakan (ha)	Presentasi (%)
Sintang	3.210.427,6300	11.868,3697	0,4
Sangau	1.832.133,7200	69.299,6978	3,8
Sambas	577.133,3370	0	0
Pontianak	971.679,3697	31.551,8162	3,3
Landak	877.411,6400	77.532,1022	8,9
Kodya Pontianak	29.566,1594	0	0
Ketapang	3.439.034,8890	303.431,8257	8,9
Kapuas Hulu	3.060.969,8930	142.256,9429	4,7
Bengkayang	587.930,0300	1.930,8570	0,4
TOTAL	14.590.304,6284	637.871,0055	4,4

dengan luas total 637.871 ha, sekitar 4,4 % dari total luas wilayah propinsi (lihat tabel 1).

Berdasar pada hasil pemetaan (Atok, 2000) mendeskripsikan bahwa masyarakat hukum adat di Kalbar mempunyai suatu sistem tenurial tradisional dimana termasuk di dalamnya konsep tata ruang wilayah. Konsep tersebut pada masyarakat adat Dayak Kanayant dikenal sebagai Palasar palaya', yang didasarkan atas batas-batas teritorial pengelolaan sumberdaya alam pada suatu kampung. Konsep Palasar Palaya' memadukan secara seimbang antara tanah dan fungsi-fungsinya bagi kehidupan manusia, dan juga pengelolaan sumberdaya alam yang selaras dengan daya dukung alam pada lingkungan komunal suatu masyarakat. Fungsi-fungsi lahan dalam konsep Palasar Palaya' meliputi tanah keramat, daerah tempat berburu (hutan adat), daerah tempat berladang, daerah tempat bersawah, daerah perkebunan rakyat (karet, tengkawang, buah-buahan) dan cagar budaya (tembawang). Bila dilihat dari sudut pandang tata ruang moderen (RTRW-padu serasi), fungsi-fungsi lahan pada Palasar Palaya' dapat mengakomodir komponen-komponen fungsi wilayah di dalamnya baik untuk kawasan lindung maupun kawasan budidaya. Dari hasil perhitungan 101 kampung yang telah dipetakan terlihat bahwa kawasan hutan adat secara rata-rata merupakan bagian terbesar dalam suatu wilayah kampung, mencapai 41,18%, diikuti formasi kebun karet lokal 30,51% dan daerah perladangan 13,34% (Atok, 2000).

14

Menurut Sitorus (2003), hal yang sangat mengesankan dari pemetaan partisipatif itu adalah implikasi positifnya terhadap pemulihan dan penegakan hak milik komunitas adat Dayak atas sumber-sumber agraria, dalam konteks intervensi khususnya oleh perusahaan-perusahaan besar (HPH, HTI, Perkebunan, Pertambangan) ke wilayah mereka. Dengan menggunakan peta komunitas sebagai instrumen, sejumlah komunitas adat Dayak telah berhasil menguasai kembali sumber-sumber agraria yang tadinya sempat dikuasai oleh perusahaan-perusahaan besar, sejumlah lainnya berhasil menghukum (denda adat) perusahaan-perusahaan yang melanggar batas wilayah menurut peta komunitas, dan sebagian lagi berhasil mencegah perusahaan-perusahaan untuk memasuki wilayah adat.

Namun demikian, dapat dinyatakan bahwa pemetaan partisipatif ini pada gilirannya perlu mendorong kemampuan pelaku pengelola dan pemanfaat sumber-sumber agraria yang terpercaya dan dapat dimengerti baik oleh warga komunitas itu sendiri maupun pihak-pihak lain yang terbiasa dengan peta-peta modern. Ia masih memerlukan berbagai kegiatan sosial-ekonomi lanjutan yang penting dalam upaya memberdayakan warga

komunitas lokal dalam pengelolaan sumber-sumber, sehingga peta bukanlah merupakan tujuan akhir.

Hal yang sering dimunculkan pula dalam konteks masalah ini adalah perlunya pengaturan kawasan hutan atas hak adat, hak negara, dan hak perusahaan (pengusaha swasta) secara lebih adil, dalam pengertian berpihak pada kepentingan komunitas adat. Hasil pemetaan partisipatif sumberdaya hutan dan sumber-sumber agraria lainnya dapat dijadikan dasar perencanaan pembangunan kampung dalam skala mikro dan akumulasi dari informasi setiap kampung dapat diangkat pada tingkat perencanaan kabupaten, terutama dalam konteks otonomi daerah. Peta hak-hak tenurial tersebut dapat dijadikan media informatif yang bermanfaat baik bagi kepentingan internal komunitas lokal (dari generasi tua kepada generasi muda) maupun kepada pihak luar komunitas mengenai batas-batas wilayah teritorial dan sistem pengelolaan sumberdaya hutan lokal.

## **B. “KOLABORASI DARI TENGAH”**

### **I. Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM)**

Secara teoritis, praksis pembangunan kehutanan selama ini dilandasi oleh pemikiran bahwa sumberdaya hutan hanya dipilah sebagai state property dan private property. Cara pandang ini ternyata tidak mampu menjamin terwujudnya kelestarian hutan dan keadilan distribusi manfaat hutan. Bahkan sebaliknya komunitas di daerah sekitar hutan menjadi terpinggirkan dan potensi pengetahuan dan cara mengelola hutan yang mereka miliki menjadi tidak berkembang. Berdasarkan kegelisahan ini, banyak kalangan berusaha untuk menemukan cara pandang pengelolaan hutan yang lebih baik.

Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) merupakan salah satu bentuk praktek pengelolaan hutan Perum Perhutani dengan cara pandang baru. Di dalamnya ada kehendak untuk menempatkan atau setidaknya melibatkan masyarakat sekitar hutan dalam pengelolaan hutan.

PHBM tidak lahir begitu saja. Runutan gagasan dimulai dari munculnya konsep *social forestry* yang terus mengalami perubahan seiring dengan dinamika politik kehutanan dan pergulatan pemikiran rimbawan (lihat, Kartasubrata, 1959). Kongres Kehutanan Dunia Tahun 1978 di Jakarta yang bertema “Forest For People” dianggap sebagai momentum, baik secara politik maupun ilmiah. FAO misalnya, menetapkan “Forestry for Local Community Development” sebagai kebijakan baru. Kebijakan ini merupakan penegasan orientasi pembangunan bagi rakyat, dengan tujuan untuk meningkatkan taraf hidup penduduk pedesaan, mengikut sertakannya

dalam proses pengambilan keputusan yang langsung mempengaruhi kehidupannya, serta untuk mengubah mereka menjadi warga negara yang dinamis serta mampu memberikan sumbangan yang lebih luas.

Sayangnya, momen 'forest for people' bertepatan dengan momen ekonomi-politik penguasa yang saat itu sedang mengalami puncak kejayaan dalam menerapkan sistem pengelolaan hutan yang berorientasi kepada produktivitas kayu sebagai sumber devisa. Sehingga tema dari kongres tersebut tidak begitu nyata terasa dalam implementasinya. Namun demikian, ada kegiatan-kegiatan dari Perhutani memulainya. Pada tahun 1984, dengan dukungan dana dari The Ford Foundation, Perum Perhutani melakukan studi awal untuk mengembangkan program social forestry dengan bantuan tenaga ahli dari perguruan tinggi (San Afri Awang, 1999).

Dalam menerapkan PHBM, Perhutani mengeluarkan SK Direksi No 136/KPTS/2001 sebagai kebijakan perusahaan. Konsep PHBM ini bisa dikatakan merupakan pengembangan dari program PMDH (Pembangunan Masyarakat Desa Hutan) sebagai pendekatan prosperity approach tahun 1982 yang dipandang kurang efektif. Pada tahun 1986 PMDH mengalami perubahan penggunaan kata yaitu kata "pembangunan" diubah menjadi "pembinaan." Sebelum berkembang menjadi PHBM, PMDH disempurnakan dengan PMDHT (Pembinaan Masyarakat Desa Hutan Terpadu) dengan SK Direksi Perum Perhutani No 0501/Kpts/Dir 1993.

Penerapan PHBM merupakan suatu perubahan pendekatan pengelolaan hutan di areal kerja Perhutani dari state based forest management dan timber based management, menjadi community based forest management dan forest resource based management. Sesungguhnya ini merupakan respon atas desakan dari para pihak eksternal (pemda, masyarakat, akademisi, LSM) di samping tumbuhnya perubahan dari dalam perusahaan sendiri.

PHBM menuntut adanya pembagian peran sekaligus hak dan tanggung jawab masing-masing pihak. Para pihak memiliki kedaulatan atas sumber daya hutan yang dikelola bersama. Kesepakatan antara pengelola dengan para pihak lainnya menjadi dasar pelaksanaan PHBM. Prinsip berbagi dalam PHBM adalah pembagian tanggung jawab pengelolaan kawasan hutan yang tidak diartikan sebagai pengkavlingan kawasan hutan. Betul, bahwa dalam prakteknya belum banyak yang bisa menunjukkan semangat "forest for people". Dinamika internal Perum Perhutani di masing-masing daerah dan relasi sosial para pihak yang terbangun sangat menentukan.

Berikut kami paparkan sebuah proses PHBM yang 'dianggap baik dan diterima' oleh para pihak di Kabupaten Kuningan (dikutip dari dokumentasi LATIN, 2005). Di Kabupaten Kuningan, para pihak menyepakati pemahaman PHBM sebagai "sistem pengelolaan hutan negara yang dilaksanakan oleh Perhutani bersama-sama masyarakat desa hutan yang didukung sepenuhnya oleh pemerintah (pemekab dan pemdes) dan LSM dengan menerapkan prinsip-prinsip dan nilai kebersamaan."

Tahapan proses pelaksanaan PHBM di tingkat kabupaten terdiri dari:

#### **a. Konseptualisasi**

Pada akhir tahun 1999, para pihak pemangku mulai membangun pemahaman bersama atas masalah dan tantangan yang dihadapi oleh hutan dan kehutanan di Kabupaten Kuningan. Semangat tersebut terus berlanjut sampai tahun 2000 dalam proses yang lebih terstruktur, melalui rapat, semiloka, dan lokakarya yang diikuti oleh seluruh komponen tingkat kabupaten, desa, bahkan dari luar kabupaten (Institut Pertanian Bogor, Universitas Gajah Mada, Universitas Pajajaran, dan lain-lain). Lahirlah kemudian sistem PHBM versi Kuningan dan kini menjadi acuan dalam pelaksanaan PHBM di Kabupaten Kuningan.

#### **b. Kristalisasi**

Tahap ini merupakan penuangan konsep dalam dokumen yang lebih praktikal, yaitu antara lain: 1) MoU antarBupati Kuningan dengan Direksi Perhutani, tanggal 2 Februari 2001; 2) buku pokok-pokok PHBM, April 2001; 3) Rencana strategi, Mei 2001; 4) rumusan prinsip, kriteria, dan indikator PHBM, yang ditandatangani oleh Sekda Kuningan dan Kepala Perhutani Unit III Jabar-Banten bulan September 2001. Tahap ini diakhiri dengan kesepakatan ujicoba PHBM melalui MoU antara Perhutani dengan tiga desa tersebut dilaksanakan pada tanggal 28 Desember 2001 yang disaksikan oleh Bupati Kuningan. Tiga desa tersebut adalah Desa Cileuya Kecamatan Cimahi, Desa Sukasari Kecamatan Karangancana, dan Desa Pajambon Kecamatan Kramatmulya.

#### **c. Internalisasi**

kemudian, pada tahun 2002 Pemda Kuningan mengintegrasikan PHBM ke dalam sistem pembangunan daerah, propeda dan repetada. Sistem PHBM secara formal telah mendapatkan dukungan dana dari APBD Kabupaten Kuningan. Dengan demikian PHBM tidak sekedar menjadi komitmen politik akan tetapi secara konkret telah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari politik pembangunan daerah.

#### **d. Akselerasi**

Tahun 2003 merupakan tahun akselerasi, yang ditandai dengan penambahan jumlah sasaran desa yang baru sebanyak 60 desa. Demikian pula dengan tambahan dukungan dana APBD dari Rp 200 juta pada tahun 2002 menjadi Rp 500 juta pada tahun 2003.

#### **e. Mas Maman**

Penerapan PHBM pada tahun-tahun berikutnya (2004-hingga kini) disebut sebagai tahapan menuju masyarakat maju mandiri (Mas Maman). Target Mas Maman adalah PHBM bukan semata-mata urusan kehutanan tetapi juga sektor lainnya. Untuk itu mulai dibangun sinergi antarsektor dalam mendukung penerapan PHBM. Dalam proses ini masyarakat membutuhkan dukungan dari dinas perindustrian dan perdagangan dan dinas kesehatan. Dinas pendidikan juga akan berkepentingan mengembangkan kurikulum lokal berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam/hutan dalam sistem pendidikan formal.

Berdasarkan uraian di atas, maka untuk mendorong terwujudnya PHBM, pembangunan kehutanan harus dipandang sebagai suatu perubahan yang terencana dan terpadu. Persoalan hutan tidak hanya selesai oleh para pelaku langsung, perlu dukungan dan kerjasama para pihak. Terutama untuk membuka akses pemanfaatan tanah hutan dan akses pendukungnya. Dengan pandangan mengenai pembangunan kehutanan seperti itu, dua sasaran pokok yang perlu menjadi perhatian adalah: pertama, bagaimana kesepakatan itu dibuat dan tentang apa. Kedua, persyaratan apa yang harus diwujudkan agar pemerintah dan masyarakat dapat menjalankan kesepakatan yang telah dirumuskan tersebut.

Apabila PHBM atau sebutan lainnya dalam pelaksanaan program pembaruan pembangunan kehutanan dijalankan, dan program tersebut hanya sebagai alat/instrumen manajemen hutan, maka tujuan jangka panjang pembangunan kehutanan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat akan sulit dapat dicapai. Pembaruan struktur penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan sumberdaya hutan atau sumber-sumber agraria haruslah menjadi landasan utamanya. Dalam kaitan ini maka peran birokrasi menjadi sangat sentral. Masalah inovasi kebijakan dan hambatan birokrasi inilah yang kemudian perlu dijadikan obyek kajian untuk membenahan masalah pembaruan pengelolaan sumberdaya hutan atau sumber-sumber agraria dalam pembangunan kehutanan.

Yang dikehendaki adalah kesejahteraan masyarakat sekitar hutan merupakan dampak dari adanya kelestarian hutan. Artinya, bila hutan di

sekitar mereka rusak maka akan berpengaruh negatif pada perekonomian masyarakat sekitar. Juga berarti sebaliknya, peningkatan kesejahteraan masyarakat akan memberikan pengaruh pada kapasitas dan kemampuan mereka mengelola kawasan hutan sehingga ada jaminan hutan akan lestari.

## **2. Agribisnis Berbasis Komunitas (ABK)**

Salah satu strategi pembangunan pertanian yang dianggap sesuai dengan semangat reforma agraria adalah agribisnis berbasis komunitas (ABK). ABK merupakan format kerjasama pengusaha pangan dan perkebunan dengan petani. Kerjasama yang dapat memberikan keuntungan bagi kedua belah pihak dalam bentuk hubungan simbiosis (Sitorus et. al., 2001). Dengan menekankan wujud kelibatan petani lokal sebagai “subyek pelaku”, maka sistem ABK bersifat membuka akses kaum tani lokal kepada peluang berusaha (menjadi pengusaha tani), bukan semata-mata akses kepada peluang bekerja (menjadi buruh tani).

Konsep ABK lahir sebagai jawaban pembangunan pertanian dengan inisiatif pengusaha. Sinergi antara modal ekonomi pengusaha dan modal sosial petani diharapkan dapat menghasilkan pembangunan yang berimbang dan saling menguntungkan antara petani dan pengusaha.

Praktek ABK dapat berorientasi pada, pertama, eliminasi ketimpangan agraria jika struktur agraria lokal menunjuk pada gejala ketimpangan yang tajam dalam penguasaan lahan. Dalam pola ini para petani kecil dan tunakisma terlibat sebagai mitra-pelaku dalam kegiatan agribisnis skala besar yang dilaksanakan di atas lahan yang dikuasai dan dikelola oleh suatu perusahaan besar, melalui penerapan institusi hubungan produksi penyakapan (termasuk penyewaan) yang berlaku setempat. Dalam pola ini, hak atas tanah dimiliki oleh suatu perusahaan besar (lazimnya berupa HGU) didistribusikan kepada kaum tani lokal, sehingga yang terakhir ini dimungkinkan memperoleh manfaat (pendapatan) langsung dari sumber-sumber agraria tersebut.

Orientasi kedua, adalah pencegahan ketimpangan agraria melalui pengembangan kegiatan agribisnis tanpa membebaskan tanah petani, melainkan melalui pengorganisasian kegiatan agribisnis oleh para petani di atas lahan milik petani sendiri. Wujud ABK semacam ini adalah keterlibatan keluarga-keluarga tani mandiri secara koordinatif dalam kegiatan agribisnis skala kecil di atas tanah sendiri.

Dalam hubungan tersebut memang masih terdapat asimetris pembagian manfaat, dimana pemilik modal terbesar memperoleh surplus terbesar. Namun demikian pola tersebut berhasil membawa petani

mengalami transformasi dari peasant ke farmer, dari petani tradisi ke pengusaha agribisnis. RA ini berpotensi menghasilkan struktur agraria yang produktif dan relatif adil.

Untuk lebih jelasnya, kasus-kasus di bawah ini dapat memberikan pemahaman tambahan seperti yang dimaksudkan sebelumnya. Dalam kasus PT. Sang Hyang Seri (Persero Jakarta) yang diangkat oleh Pusat Kajian Agraria, Institut Pertanian Bogor (2001) penerapan agribisnis berbasis komunitas dianggap telah berhasil. Melalui pendayagunaan modal sosial, kegiatan agribisnis berbasis komunitas membawa implikasi berupa pembukaan atau perluasan pada peluang berusaha kaum tani. Dengan cara demikian maka kegiatan agribisnis berbasis komunitas secara langsung melibatkan kaum tani sebagai subyek pelaku utama kegiatan agribisnis tidak hanya sebagai buruh.

Kerjasama petani-SHS dalam produksi benih dilakukan dalam dua pola, KS dan KSP. KS adalah kerjasama pertanaman padi calon benih dan KSP adalah kerjasama pengelolaan produksi. Dalam pola KS dengan menyewa lahan SHS per musim, petani lokal dimungkinkan menjadi majikan di atas tanah sewaan. Dalam pola KSP petani bekerjasama dengan SHS sebagai penyakap- maro. KSP membuka peluang bagi petani kecil untuk petani kecil dan buruh tani lokal.

Pola KS dan KSP merupakan formalisasi pola-pola hubungan produksi yang berlaku secara informal di masyarakat. Pada pola KSP petani dalam kelompok tani melakukan kontrak kerja dengan SHS. Pada pola KS petani secara individual menandatangani surat perjanjian kerjasama dengan SHS.

Petani pola kSP harus mengusahakan tanah sakapannya menurut ketentuan-ketentuan baku kegiatan agribisnis benih yang dilakukan SHS. Pada saat panen petani akan mendapat bagian hasil produksi bruto sebesar separuh dari total produksi setelah dikurangi total biaya produksi yang menjadi biaya tanggungan bersama. Hasil netto bagi petani adalah hasil bruto dikurangi jumlah pinjaman pada SHS. Biaya produksi yang disediakan oleh SHS tidak mencukupi sehingga petani harus meminjam dana tambahan pada SHS. Produksi benih harus dijual pada SHS pada tingkat harga kesepakatan yang berlaku saat itu.

Baik petani pola KS atau KSP harus mengikuti prosedur standar proses produksi di SHS. Pola produksi yang mirip dengan pola produksi pabrik. Proteksi yang ketat dilakukan untuk mencapai target produksi dan keseragaman kualitas. Melalui proses yang sama transfer ilmu dan teknologi penanaman dilakukan SHS pada petani.

Kerjasama produksi dalam KS dan KSP dapat disebut simbiosis. Kerjasama SHS dengan petani lokal adalah gejala “persekutuan” antara dua kekuatan modal. Persekutuan yang walaupun tidak menghasilkan perimbangan kekuasaan tetapi memungkinkan tiap pihak menerima manfaat dan resiko yang seimbang dengan korbanan modalnya. Konflik-konflik yang seringkali timbul dalam interaksi antara pengusaha dan petani menjadikan pengusaha harus membayar banyak untuk kerugian dan biaya meredam konflik. Kasus-kasus penjarahan, reclaiming dan penuntutan hak kerap kali terjadi dalam upaya petani menuntut hak pemilikan dan hak akses terhadap sumber-sumber agraria yang digunakan oleh perusahaan. ABK yang menekankan kerjasama petani-pengusaha merupakan suatu cara yang dapat dipertimbangkan oleh pengusaha untuk meringankan biaya konflik.

Pola hubungan simbiosis mutualisma yang diinginkan dari kerjasama agribisnis berbasis komunitas sangat rentan pada perubahan. Hubungan simbiosis hanya akan terus berjalan jika hubungan tersebut dapat menjamin keuntungan masing-masing pihak. Pada kasus SHS, Rasionalisasi keuntungan antara petani dan SHS sebagai pengusaha berbeda. Kerjasama akan berjalan jika masih berada pada kisaran pertemuan perbedaan rasionalisasi keuntungan tersebut.

### **3. Model kemitraan perkebunan**

Model kemitraan perkebunan di Indonesia biasanya diidentikkan dengan pola hubungan produksi inti-plasma. Suatu pola organisasi produksi yang mengaitkan secara vertikal satuan-satuan usaha rakyat dengan perusahaan agrobisnis yang bermodal besar. Melalui pola ini petani-petani kecil atau “plasma” dikontrak oleh sebuah perusahaan besar untuk menghasilkan komoditas pertanian sesuai yang ditentukan oleh kontrak. Perusahaan yang membeli hasil pertanian itu dapat memberikan bimbingan teknis, kredit dan lain-lain, serta menjamin pengolahan dan pemasaran.

Pola inti-plasma ini telah mendapat banyak kritik terutama menyangkut pola hubungan antara perusahaan inti dengan petani plasma yang tidak seimbang. Dengan memberikan kegiatan produksi pada petani, maka pihak perusahaan dapat menghindarkan diri dari resiko dan ketidakpastian yang ada dalam investasi produksi maupun perubahan harga di pasar, dengan cara mengalihkan resiko-resiko tersebut kepada petani peserta. Dan walaupun biasanya soal mutu dan harga telah ditentukan dalam perjanjian, tetapi pengambilan keputusan mengenai mutu (yang menentukan apakah bahan baku milik petani diterima atau tidak)

sepenuhnya merupakan monopoli pihak inti. Hal semacam ini membuat petani peserta selalu diposisikan sebagai pihak yang dirugikan.

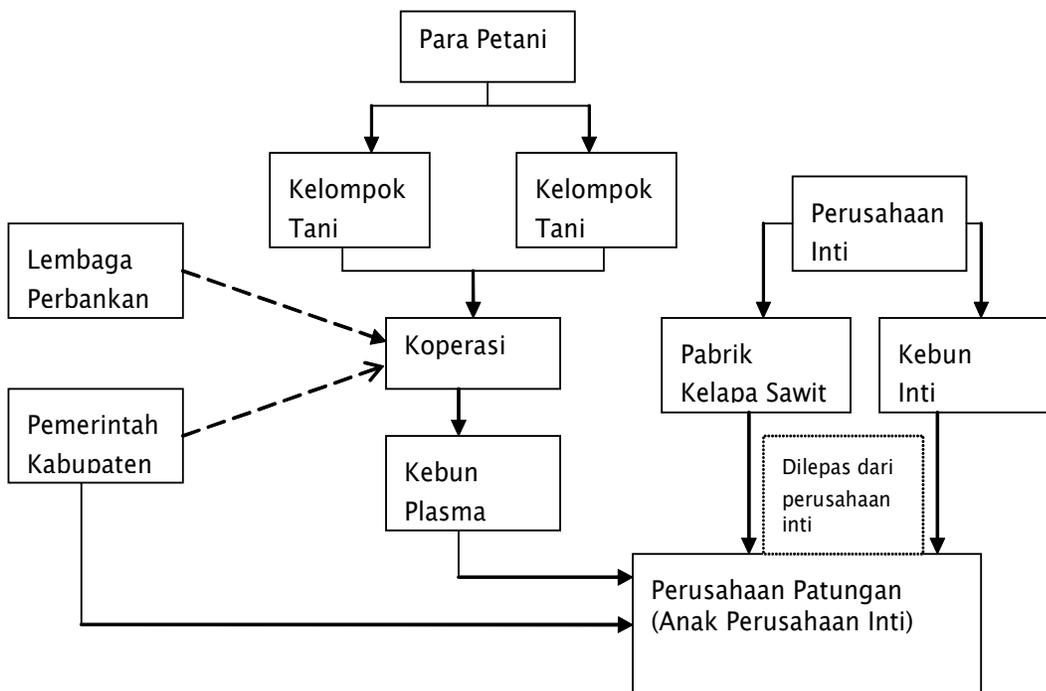
Sebetulnya pola inti-plasma bukanlah satu-satunya pola dalam model kemitraan. Ada pola lain yang disebut *multipartite model* di mana organisasi produksi dibangun melalui kerjasama berbagai pihak. Pola ini memungkinkan petani untuk mengambil peran yang proporsional dalam organisasi produksi yang dibentuk. Meskipun pola kerjasama semacam ini masih harus dikembangkan lebih lanjut, namun paling tidak ada beberapa rintisan model saat ini sedang diujicoba dan dapat dijadikan acuan.

Rintisan model yang disajikan di sini berasal dari kasus pengembangan kebun kelapa sawit di Kabupaten Siak yang merupakan kerjasama antara Pemda Siak, PTPN V, dan masyarakat. Skema pengembangan kebun sawit ini dibagi dua yaitu jangka pendek dan jangka panjang. Skema jangka pendek merupakan sebuah *cash program* di mana Pemda melakukan konsolidasi tanah untuk dibangun menjadi kebun kelapa sawit. Tanah yang dikonsolidasi sebagian besar berasal dari masyarakat dan sebagian dari tanah negara. Pengertian tanah masyarakat adalah termasuk tanah negara yang telah dikuasai oleh masyarakat/diamankan oleh desa. Bagi petani yang memiliki tanah kurang atau lebih dari 3 hektar, dikenakan ketentuan penetapan calon lahan (CL). Dengan demikian, setelah lahan dibangun menjadi kebun sawit siap panen, maka setiap petani akan menerima tanah seluas 3 hektar per KK. Dengan kata lain, dalam proses konsolidasi ini Pemda secara tidak langsung juga telah melakukan proses redistribusi.

22

Dalam skema jangka pendek ini PTPN V hanya bertindak sebagai pembangun kebun, sedangkan pembiayaan sepenuhnya menjadi tanggung jawab Pemda Siak. Sampai saat ini lahan yang telah selesai dibangun menjadi kebun kelapa sawit adalah seluas 3.500 hektar. Tahap kedua sedang dalam proses penanaman dan mencakup lahan seluas 4.182 hektar. Tahap III sedang dalam proses inventarisasi lahan seluas 7.398 hektar, dan tahap IV seluas sekitar 9.850 masih dalam tahap perencanaan.

Untuk skema jangka panjang, pola pengembangan yang akan dilaksanakan adalah pola kemitraan plus di mana kerjasama diharapkan tidak terbatas pada produksi hasil perkebunan semata, namun juga pengembangan industri hilirnya. Pengembangan industri hilir ini akan menjadi tugas dari perusahaan patungan yang akan dibentuk. Pemilik dari perusahaan patungan ini adalah Pemda Siak, PTPN V dan koperasi petani sebagaimana dapat dilihat dalam gambar berikut.



Gambar 1. Rencana Model Perusahaan Patungan Kelapa Sawit dan Produk-produk Turunannya

Melalui pengembangan model ini di masa depan, apabila hal ini dapat terwujud maka posisi petani dalam pola kemitraan plus ini akan memiliki peran yang proporsional. Mengingat koperasi memiliki saham dalam perusahaan patungan, maka diharapkan bakal terjadi peningkatan ketrampilan wirausaha para petani yang menjadi anggotanya. Dari sisi pendapatan, petani selain memperoleh penghasilan dari penjualan kelapa sawit dan dari upah (apabila ia juga bekerja di pabrik kelapa sawit), ia juga memperoleh dividen dari saham koperasi pada perusahaan patungan.

**C. “PEMBERIAN DARI ATAS”**

**I. Land reform**

Landreform di Indonesia ditandai dengan lahirnya UU No.2 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil, yang bertujuan agar pembagian hasil tanah yang adil antara pemilik dan penggarap, dan memberikan perlindungan hukum bagi penggarap melalui penegasan hak dan kewajiban pemilik dan

penggarap. Kemudian diterbitkan UU NO. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lebih dikenal dengan nama Undang Undang Pokok Agraria (UUPA) yang merupakan UU induk landreform.

Landreform di Indonesia dituangkan dalam program yang meliputi: (1) pembaruan hukum agraria, (2) penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah, (3) mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur, (4) perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah, dan (5) perencanaan persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu secara berencana sesuai dengan daya kesanggupan dan kemampuannya.

Kemudian sebagai penjabaran UUPA, diterbitkanlah UU No. 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian yang mengatur: (a) penetapan luas maksimum penguasaan dan pemilikan tanah pertanian, (b) penetapan luas minimum penguasaan dan pemilikan tanah pertanian, (c) larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah menjadi bagian-bagian yang kecil, dan (d) penebusan dan pengembalian tanah-tanah pertanian yang digadaikan. Sebagai pelaksanaan UU ini diterbitkan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

Program landreform meliputi:

- 
- 24**
- (1) Larangan untuk menguasai tanah pertanian yang melampaui batas
  - (2) Larangan pemilikan tanah secara "absentee"
  - (3) Redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah-tanah yang terkena ketentuan "absentee", tanah-tanah bekas swapraja dan tanah-tanah negara lainnya
  - (4) Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan
  - (5) Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian, dan
  - (6) Penetapan batas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.

Menurut UU 56 1960, program landreform bertujuan (1) sosial ekonomis: (a) memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik serta memberi isi fungsi sosial pada hak milik, (b)

memperbaiki produksi nasional khususnya sektor pertanian guna mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat; (2) sosial politis: (a) mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan tanah yang luas, (b) Mengadakan pembagian yang adil atas sumber-sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil pula; (3) mental psikologis: (a) meningkatkan kegairahan kerja bagi para petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak mengenai pemilikan tanah, (b) Memperbaiki hubungan kerja antara pemilik tanah dengan penggarapnya. Jelas bahwa inti tujuan landreform Indonesia adalah untuk meningkatkan penghasilan dan taraf hidup petani sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat adil makmur.

Salah satu kegiatan terpenting dalam program Landreform adalah kegiatan redistribusi tanah (redistributive land reform) yang merupakan kegiatan pemberian hak milik atas tanah kepada para petani yang memenuhi persyaratan.

Tanah-tanah yang akan dibagikan tersebut berasal dari:

- 1) Tanah kelebihan batas maksimum, yaitu tanah yang melebihi batas ketentuan yang boleh dimiliki oleh seseorang atau satu keluarga menurut UU No. 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian<sup>1</sup>.
- 2) Tanah absentee, yaitu tanah pertanian yang pemiliknya bertempat tinggal di luar kecamatan letak tanah dan kecamatan tersebut letaknya tidak berbatasan.
- 3) Tanah bekas swapraja, yaitu tanah bekas wilayah kerajaan atau kesultanan, yang dengan UUPA beralih menjadi tanah negara.
- 4) Tanah negara lainnya, yang merupakan tanah pertanian yang telah digarap/ dikerjakan oleh rakyat dan ditegaskan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional sebagai tanah obyek Landreform, meliputi:
  - a. Bagian-bagian dari tanah partikelir dan tanah eigendom yang luasnya lebih dari 7 Ha.

---

<sup>1</sup> Luas maksimum ditentukan per kabupaten/kota, dengan memperhatikan faktor jumlah penduduk dan luas daerah. Daerah dibagi menjadi : (a) daerah yang tidak padat, dengan pemilikan maksimum 20 Ha, (b) daerah padat: kurang padat, dengan luas maksimum 12 Ha; cukup padat, dengan luas maksimum 9 Ha dan sangat padat, dengan luas maksimum 6 Ha.

Tabel 2. Jumlah Tanah Obyek Landreform Yang Telah Diredistribusikan

No	Provinsi	Jumlah Redist. 1961-2005 Ha	Jumlah penerima Redist. 1961- 2005 KK	Luas rata-rata diterima KK Ha
1	2	3	4	5
1.	D.I ACEH	17,976.000	<u>13,120</u>	1.370
2.	SUMUT	111,145.000	<u>123,260</u>	0.902
3.	R I A U	9,308.000	<u>9,079</u>	1.025
4.	SUMBAR	11,615.000	<u>12,516</u>	0.928
5.	SUMSEL	20,254.000	<u>22,497</u>	0.900
6.	JAMBI	10,855.620	<u>6,868</u>	1.581
7.	BENGKULU	36,208.000	<u>22,630</u>	1.600
8.	LAMPUNG	37,116.000	<u>59,909</u>	0.620
9.	DKI. JAKARTA	0.000	<u>0</u>	0.000
10.	JAWA BARAT	183,614.019	<u>426,930</u>	0.430
11.	D.I.Y.	692.000	<u>3,447</u>	0.201
12.	JATENG	39,566.682	<u>142,987</u>	0.277
13.	JATIM	262,936.073	<u>261,708</u>	1.005
14.	B A L I	9,854.000	<u>17,979</u>	0.548
15.	NTB	17,668.000	<u>9,466</u>	1.866
16.	NTT	41,468.000	<u>49,660</u>	0.835
17.	KALSEL	20,793.158	<u>22,052</u>	0.943
18.	KALTENG	42,842.326	<u>30,734</u>	1.394
19.	KALBAR	13,634.000	<u>11,246</u>	1.212
20.	KALTIM	26,761.478	<u>13,879</u>	1.928
21.	SULTENG	12,705.917	<u>15,927</u>	0.798
22.	SULTRA	57,529.000	<u>49,723</u>	1.157
23.	SULSEL	88,764.000	<u>103,719</u>	0.856
24.	SULUT	5,526.000	<u>5,145</u>	1.074
25.	MALUKU	18,697.000	<u>9,714</u>	1.925
26.	PAPUA	2,860.000	<u>2,117</u>	1.351
27.	BABEL	915.000	<u>929</u>	0.985
28.	BANTEN	50,186.000	<u>52,347</u>	0.959
29.	MALUKU UTARA	0.000	<u>0</u>	0.000
30.	GORONTALO	8,037.000	<u>11,174</u>	0.719
	<b>JUMLAH</b>	<b><u>1,159,527.273</u></b>	<b><u>1,510,762</u></b>	<b><u>0.768</u></b>

Sumber: Dit. Pengaturan Penguasaan Tanah, BPN 2005

- b. Tanah bekas erfpacht
- c. Tanah bekas Hak Guna Usaha, yang telah berakhir jangka waktunya dan tidak diperpanjang oleh pemegang hak atau telah dicabut/dibatalkan oleh Pemerintah,
- d. Tanah bekas kehutanan, yang telah digarap/dikerjakan oleh rakyat dan telah dilepaskan oleh instansi yang bersangkutan.

## 2. Transmigrasi<sup>2</sup>

Transmigrasi dapat dikatakan sebagai bentuk reforma agraria atas prakarsa pemerintah (by grace). Merujuk pada Hardjono (2002), penyelenggaraan transmigrasi dalam konteks reforma agraria di Indonesia merupakan salah satu bentuk land settlement. Garis-garis besar dari kebijaksanaan-kebijaksanaan program transmigrasi sejak 1950 dibahas serta cara-cara kebijaksanaan tersebut dilaksanakan di daerah penempatan transmigrasi. Sebagai kebijakan pemerintah, transmigrasi di wilayah Indonesia dimulai pada tahun 1905. Pada waktu itu pemerintah kolonial Belanda menyebutnya sebagai program kolonisasi yang bertujuan mengurangi tekanan penduduk di Jawa. Transmigrasi dilakukan dengan membentuk pemukiman-pemukiman baru di tanah yang kosong dan cocok untuk pertanian persawahan di luar Jawa.

Kebijakan tersebut kemudian dilanjutkan Pemerintah Indonesia sesudah tahun 1950 dengan satu tujuan, yaitu untuk mengurangi jumlah penduduk di Pulau Jawa secepat mungkin. Semasa Orde Baru, transmigrasi tidak hanya sekedar memindahkan penduduk, namun juga dibebani fungsi pembukaan tanah pertanian baru (land settlement). Pemukiman transmigran diharapkan dapat pusat pertumbuhan dan pengembangan daerah sasaran. Dengan demikian, landasan ekonomi di pemukiman transmigrasi bukan sawah beririgasi lagi, akan tetapi tanaman keras seperti karet.

Pada perkembangannya, program transmigrasi tidak mampu mengurangi kepadatan penduduk di Pulau Jawa. Sehingga orientasi demografis diperkuat lagi dan fungsi land settlement diabaikan. Para transmigran ditempatkan di lahan apapun yang disediakan oleh pemerintah daerah untuk pemukiman baru, meskipun lokasi-lokasi tersebut sama sekali tidak cocok untuk pemukiman pertanian karena tanahnya tidak subur atau topografinya berbukit-bukit. Penyebab utamanya ditengarai karena

---

<sup>2</sup> Sumber tulisan: Joan Hardjono. 2002. TRANSMIGRASI SEBAGAI "LAND SETTLEMENT" dalam 70 Tahun Gunawan Wiradi.

pemerintah sudah kesulitan menemukan tanah-tanah kosong dan tidak dibebani hak penguasaan. Dengan menetapkan target demografis yang tinggi untuk transmigrasi umum, asumsi pemerintah adalah, bahwa buruh tani dan petani gurem, asal diberi tanah, akan menjadi petani yang makmur. Menurut pemikiran ini, dua hektar tanah dengan hak milik bisa menjamin sumber nafkah yang baik. Memang terdapat banyak daerah transmigrasi yang berhasil, yakni dalam arti adanya sumber kehidupan yang lebih tinggi daripada sebelumnya di Jawa. Akan tetapi, banyak juga daerah transmigrasi yang kurang berhasil, yang malah sesungguhnya dapat dianggap sebagai gagal total (Hardjono, 2002).

Implikasi dari istilah land settlement adalah pemindahan calon pemukim ke lahan yang tidak digunakan secara optimal, agar supaya lahan itu dapat dimanfaatkan dan para pemukim mendapat sumber penghidupan yang sustainable dalam jangka panjang. Land settlement, dalam hal ini transmigrasi, boleh saja dianggap sebagai salah satu bentuk reforma agraria, asal beberapa syarat dipenuhi: 1) Land settlement harus memberi tanah pertanian dengan hak milik kepada kaum tuna kisma dan petani gurem yang tanah usaha tani ukurannya kecil sekali; 2) Land settlement harus menjamin pendapatan rumah tangga para pemukim yang lebih tinggi daripada pendapatannya di tempat asalnya; dan 3) Land settlement harus memungkinkan pemanfaatan sumberdaya alam secara sustainable.

## **BAB 3** | **PROGRAM PEMBARUAN AGRARIA NASIONAL: Momentum Politik Langka yang Harus Dikawal**

### **A. REFORMA AGRARIA SEBAGAI “KEWAJIBAN NEGARA”**

Pada paroh terakhir tahun 2006, tepatnya tanggal 28 September 2006, Presiden SBY mengeluarkan kebijakan bahwa pemerintah akan meredistribusi tanah seluas 8,15 juta hektar kepada rakyat sebagai bentuk pelaksanaan reforma agraria. Pernyataan ini dikeluarkan setelah Presiden memanggil Menteri Pertanian, Menteri Kehutanan dan Kepala BPN RI. Dari pertemuan itu keluarlah kebijakan melakukan redistribusi tanah yang luasnya setara 114 kali luas negara Singapura itu. Tanah seluas ini diperoleh dari pelepasan kawasan hutan produksi konversi.

Keluarnya kebijakan ini menandai terjadinya titik balik penting di dalam riwayat perjuangan reforma agraria di Indonesia. Pasca tragedi 1965, praktis wacana reforma agraria raib dari perbincangan publik maupun dari kebijakan pemerintah. Era reformasi berhasil mendorong wacana ini kembali ke pusat perdebatan politik yang akhirnya menghasilkan TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam. Namun, sampai sekian tahun kemudian, tetap tidak ada kemauan politik dari pemerintah untuk mendorong pelaksanaan pro-

gram reforma agraria. Barulah sejak tahun 2006 pelaksanaan reforma agraria ini secara tegas dinyatakan sebagai program pemerintah, yakni ditetapkan sebagai salah satu fungsi Badan Pertanahan Nasional RI melalui Perpres Nomor 10 Tahun 2006. Dengan adanya kebijakan mengalokasikan lahan seluas 8,15 juta hektar sebagai objek pelaksanaan reforma agraria, maka *greget* kemauan politik pemerintah untuk melaksanakan reforma agraria semakin terlihat kuat.<sup>1</sup>

Mengutip Juyo Winoto sebagai Kepala BPN RI yang ditugaskan untuk menjalankan agenda reforma agraria, keharusan pelaksanaan agenda ini harus diletakkan dalam konteks amanat konstitusi dan sejarah perjuangan kebangsaan. Menurutnya, kenyataan bahwa Indonesia merupakan negara yang susunan kehidupannya, termasuk perekonomiannya, bercorak agraris melahirkan konsekuensi bahwa kebijakan dan pengelolaan sumber-sumber agraria (terutama tanah) harus dipastikan bisa berkontribusi nyata dalam proses mewujudkan “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” (sebagaimana amanat Sila 5 Pancasila) dan mewujudkan “sebesar-besar kemakmuran rakyat” (sebagaimana amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945). Memenuhi dan melindungi hak-hak dasar segenap rakyat Indonesia atas sumber kemakmuran dan martabat sosial—yakni tanah—ini akan berkontribusi besar dan nyata pada realisasi amanat konstitusi tersebut.

Bagi bangsa Indonesia, tanah merupakan unsur yang vital dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Hubungan antara bangsa Indonesia dengan tanah adalah hubungan yang bersifat abadi dan seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan kesatuan tanah air dari keseluruhan bangsa Indonesia. Untuk itulah UUPA No. 5/1960 telah menempatkan sendi-sendi kesatuan nasional pada alas agraria, yaitu dengan menekankan kesatuan hubungan bangsa Indonesia dengan tanah-air tumpah darahnya. Dalam Pasal 1 ayat (1) disebutkan: “Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.” Selanjutnya ayat (3) menyebutkan: “Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa.... adalah hubungan yang bersifat abadi.”

---

<sup>1</sup> Sebelum itu, pelaksanaan reforma agraria memang juga sudah dinyatakan secara eksplisit dalam buku visi, misi dan program SBY-JK yang disampaikan sewaktu mencalonkan diri sebagai pasangan Presiden-Wakil Presiden. Dalam buku ini pelaksanaan reforma agraria disebutkan eksplisit sebanyak dua kali, yakni dalam konteks agenda “perbaikan dan penciptaan kesempatan kerja” dan “revitalisasi pertanian dan aktivitas pedesaan”. Dengan demikian, reforma agraria menjadi salah satu janji kampanye Presiden SBY kepada seluruh rakyat Indonesia.

Ini berarti, hubungan antara rakyat Indonesia dan tanah bersifat asasi dan fundamental. Hubungan yang tertata baik dalam kerangka keindonesiaan di antara keduanya inilah yang menentukan kesejahteraan, kemakmuran, keadilan sosial dan keberlanjutan NKRI. Dan sesuai garis UUPA, hubungan yang tertata baik ini hanya bisa dijamin melalui pelaksanaan reforma agraria. Pelaksanaan reforma agraria akan memberikan jaminan atas sumber kesejahteraan rakyat yang asasi, memenuhi rasa keadilan mereka sebagai warganegara, melahirkan harmoni sosial, yang semuanya ini pada akhirnya akan menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Indonesia.

Dengan penglihatan sebaliknya, maka pengingkaran atas amanat konstitusi untuk menjalankan reforma agraria ini akan mencederai cita-cita untuk menata dan mengembangkan hubungan yang tertata baik antara rakyat Indonesia dengan tanah-airnya. Dalam tinjauan semacam ini, maka tingginya tingkat kemiskinan dan angka pengangguran (terutama di sektor pedesaan dan pertanian), belum adilnya tatanan kehidupan bersama, serta terus merebaknya sengketa dan konflik agraria di tanah air tidaklah terlepas dari belum tertatanya dan terus bertahannya ketimpangan struktural yang terkait dengan hubungan antara rakyat Indonesia dengan tanah-airnya (Winoto 2006a).

Sejalan dengan ini, Dr. Endriatmo Soetarto selaku Rektor Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional yang merupakan sekolah kedinasan di bawah BPN RI juga menegaskan bahwa hilangnya perspektif ideologis mengenai “kesatuan hubungan antara rakyat Indonesia dan tanah-airnya” dan “tanah sebagai sumber-sumber dasar kemakmuran rakyat” semasa rezim Orde Baru telah menyebabkan persoalan agraria hanya ditempatkan sebagai *dependent variable* semata dari proses ekonomi-politik yang sedang berlangsung. Merebaknya problem-problem agraria seperti melebarnya kesenjangan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemilikan tanah, merebaknya konflik dan sengketa agraria, massifnya konversi lahan pertanian dll. hanya dilihat sebagai “dampak” ikutan belaka—atau dengan kata lain, sebagai “eksternalitas”—dari sebuah proses ekonomi politik yang disebut “Pembangunan”.

Padahal, dalam sejarah kebangsaan kita, warisan agraria feodal dan kolonial yang timpang serta upaya-upaya untuk melakukan transformasi atasnya justru pernah dijadikan sebagai lokus utama dalam ikhtiar dan perjuangan nasional untuk *nation and character building*, pembangunan sistem ekonomi dan politik yang bertopang pada kemandirian nasional, maupun bagi formasi konfigurasi perundangan dan kelembagaan politik di masa depan. Dengan kata lain, upaya transformasi agraria ini merupakan

salah satu faktor penentu bagi proses ekonomi politik yang disebut “Revolusi Nasional” (Soetarto 2006a).

Sesungguhnya, konteks semacam inilah yang menjiwai dan menjadi *zitgeist* atau semangat jaman dari pengundangan UUPA pada tahun 1960. Dengan demikian, melalui UUPA ini agenda reforma agraria telah diposisikan sebagai variabel penentu dalam upaya mewujudkan “transisi agraris” bangsa kita, yakni transisi dari struktur agraris tradisional menjadi suatu struktur agraris modern di mana sektor pertanian dan masyarakat pedesaan di dalamnya tidak lagi terkucil dan terinvulsi. Sebaliknya, akan terintegrasi ke dalam pilar-pilar ekonomi lainnya, menjadi lebih produktif, mengalami proses industrialisasi yang *genuine*, dan di mana kesejahteraan rakyat akan terjamin dan terus meningkat.

Singkatnya, dengan penjelasan di atas reforma agraria merupakan sebuah keharusan yang tidak bisa ditawar-tawar demi menjamin kesatuan hubungan antara rakyat dan tanah yang harmonis, berkeadilan dan membawa pada kemakmuran bersama. Tanpa jaminan hubungan semacam itu, maka persoalan keagrariaan akan menjadi sumber disintegrasi dan perpecahan yang pada gilirannya akan mengancam eksistensi keindonesiaan kita. Dengan demikian, komitmen pemerintah saat ini untuk menjalankan agenda reforma agraria sesungguhnya merupakan langkah kembali pada *khittah* cita-cita kemerdekaan, amanat konstitusi dan sejarah perjuangan bangsa Indonesia.

## 32 B. MOMENTUM PELAKSANAAN REFORMA AGRARIA

### I. Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006

Seperti telah disebutkan sebelumnya, momentum penting yang mengawali bergulirnya pelaksanaan reforma agraria sebagai program di mana pemerintah memiliki komitmen untuk melaksanakannya adalah dikeluarkannya Perpres No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional. Perpres ini harus dilihat sebagai penguatan kelembagaan di dalam kerangka pelaksanaan agenda reforma agraria. Pada bagian menimbang, Perpres ini mencantumkan pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut:

- a. bahwa hubungan bangsa Indonesia dengan tanah adalah hubungan yang bersifat abadi dan seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia;
- b. bahwa tanah merupakan perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia, karenanya perlu diatur dan dikelola secara nasional untuk menjaga keberlanjutan sistem kehidupan berbangsa dan bernegara;

- c. bahwa pengaturan dan pengelolaan pertanahan tidak hanya ditujukan untuk menciptakan ketertiban hukum, tetapi juga untuk menyelesaikan masalah, sengketa, dan konflik pertanahan yang timbul;
- d. bahwa kebijakan nasional di bidang pertanahan perlu disusun dengan memperhatikan aspirasi dan peran serta masyarakat guna dapat memajukan kesejahteraan umum.

Berdasarkan pertimbangan itu, Perpres No. 10 menempatkan BPN sebagai Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Sebelumnya, lembaga ini berada di bawah koordinasi Menteri Dalam Negeri. Selanjutnya, Perpres No. 10 menetapkan tugas pokok BPN adalah: “melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral.” Sedangkan fungsinya mencakup 21 fungsi, beberapa poin di antaranya adalah: perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan (butir a); koordinasi kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan (butir c); pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah (butir g); reformasi agraria (butir f); pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah (butir j); pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan (butir m); dan pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan (butir n).

Dengan penetapan tugas pokok dan fungsi BPN sebagaimana tersebut di atas, maka Perpres No. 10 ini memiliki beberapa signifikansi yang mendasar dalam konteks pelaksanaan pembaruan agraria di Indonesia. *Pertama*, Perpres No. 10 ini mengangkat dan menekankan kembali acuan nilai yang telah ditegaskan dalam UU Pokok Agraria No. 5/1960 mengenai kesatuan hubungan abadi antara bangsa dan tanah air Indonesia. *Kedua*, Perpres ini juga menegaskan lagi kedudukan tanah sebagai perekat kesatuan bangsa dan fungsi sosialnya sebagai landasan untuk memajukan kesejahteraan umum. *Ketiga*, dalam Perpres ini juga dinyatakan bahwa kebijakan pertanahan harus bersifat nasional dan tidak boleh terkotak-kotak oleh sekat-sekat sektoral dan regional.

*Keempat*, Perpres ini merevitalisasi kelembagaan BPN untuk menjalankan fungsi-fungsi yang telah diperluas, di antaranya adalah untuk melaksanakan reforma agraria dan menangani sengketa, konflik dan perkara agraria. Kelembagaan BPN RI yang telah direvitalisasi ini kini memiliki lima kedeputian (dari sebelumnya empat kedeputian), yaitu Deputi Bidang Survei, Pengukuran, dan Pemetaan; Deputi Bidang Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah; Deputi Bidang Pengaturan dan Penataan Pertanahan;

Deputi Bidang Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan Masyarakat; dan Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan. Deputi yang terakhir ini adalah Deputi baru yang tidak terdapat dalam struktur BPN lama. *Kelima*, dalam fungsi dan struktur BPN RI yang baru ini juga ada penekanan mengenai fungsi pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan yang membuka ruang bagi dilaksanakannya program dukungan pasca redistribusi tanah sebagai kesatuan paket reforma agraria.

## 2. Program Pembaruan Agraria Nasional

Setelah adanya penguatan kelembagaan BPN RI beserta tugas pokok dan fungsinya melalui Perpres No. 10 Tahun 2006, maka keluarnya kebijakan redistribusi tanah seluas 8,15 juta hektar yang dinyatakan Presiden SBY merupakan momentum politik berikutnya yang strategis dalam rangka perjuangan pelaksanaan reforma agraria di Indonesia. Pelaksanaan kebijakan redistribusi tanah ini akan dijalankan oleh Pemerintah dalam sebuah kerangka program terpadu yang disebut Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN).

Sesuai penegasan Kepala BPN RI (Tempo, 10 Desember 2006), PPAN ini bukanlah sekedar proyek bagi-bagi tanah, melainkan suatu program terpadu untuk mewujudkan keadilan sosial dan peningkatan kesejahteraan rakyat melalui penataan akses terhadap tanah sebagai basis untuk revitalisasi pertanian dan aktivitas ekonomi pedesaan. Program terpadu ini mencakup dua komponen pokok. Pertama adalah redistribusi tanah untuk menjamin hak rakyat atas sumber-sumber agraria. Kedua adalah upaya pembangunan lebih luas yang melibatkan multipihak untuk menjamin agar aset tanah yang telah diberikan tadi dapat berkembang secara produktif dan berkelanjutan. Yang terakhir ini mencakup pemenuhan hak-hak dasar dalam arti luas (pendidikan, kesehatan, dll), penyediaan dukungan finansial, infrastruktur dan teknologi, peningkatan manajemen, pembukaan akses pasar, dll. Komponen yang pertama disebut sebagai *asset reform*, sedangkan yang kedua disebut *access reform*. Gabungan antara kedua jenis *reform* inilah yang diistilahkan dengan “Landreform Plus” sebagai ciri dasar yang membedakan PPAN ini dari program landreform yang pernah dilakukan pemerintah sebelumnya.

“*Landreform plus* artinya *land reform* yang sesuai dengan kerangka undang-undang, ditambah dengan *access reform*... Sejak 1960-an Indonesia sudah melakukan redistribusi tanah seluas 1,15 juta hektar. Tapi pada kenyataannya penerima tanah itu hidupnya tidak menjadi lebih sejahtera. Fakta-fakta yang ada menunjukkan bahwa setelah mereka menerima

sertifikat, pemilik tanah ini tidak memiliki akses finansial, usaha, pasar hingga teknologi pertanian. Nah, di sinilah bedanya. *Landreform* yang kami cetuskan ini membuka akses kepada masyarakat pada sumber-sumber ekonomi tanah dalam satu paket.” (Wawancara Joyo Winoto, Tempo 10 Desember 2006).

Menurut penjelasan pemerintah, ada 5 (lima) tujuan utama yang hendak dicapai dari pelaksanaan PPAN dengan kedua komponennya di atas, yaitu:

- 1) Menata kembali struktur penguasaan, pemilikan, pemanfaatan dan penggunaan tanah dan kekayaan alam lainnya sehingga menjadi lebih berkeadilan sosial,
- 2) Meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, khususnya kaum tani dan rakyat miskin di pedesaan,
- 3) Mengatasi pengangguran dengan membuka kesempatan kerja baru di bidang pertanian dan ekonomi pedesaan,
- 4) Membuka akses bagi rakyat terhadap sumber-sumber ekonomi dan politik, dan
- 5) Mewujudkan mekanisme sistematis dan efektif untuk mengatasi sengketa dan konflik agraria.

Selain lima tujuan di atas, pemerintah juga menyatakan bahwa pelaksanaan PPAN ini diharapkan juga dapat mewujudkan ketahanan pangan dan energi, serta dapat memperbaiki dan menjaga kelestarian dan keberlanjutan lingkungan.

Dalam konteks berbeda akan tetapi sangat terkait dengan tujuan di atas, Kepala BPN RI juga menekankan empat prinsip di dalam menjalankan kebijakan, program dan proses pengelolaan pertanahan di masa depan, yaitu (Winoto 2006b):

1. Pertanahan berkontribusi secara nyata untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, penciptaan sumber-sumber baru kemakmuran rakyat, pengurangan kemiskinan dan kesenjangan pendapatan, serta pemantapan ketahanan pangan. (*Prosperity*)
2. Pertanahan berkontribusi secara nyata dalam peningkatan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dan bermartabat dalam kaitannya dengan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (P4T). (*Equity*)
3. Pertanahan berkontribusi secara nyata untuk mewujudkan tatanan

kehidupan bersama yang harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa, konflik dan perkara pertanahan di seluruh tanah air dan penataan perangkat hukum dan sistem pengelolaan pertanahan sehingga tidak melahirkan sengketa, konflik dan perkara di kemudian hari. (*Social Welfare*)

4. Pertanahan berkontribusi secara nyata bagi terciptanya keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Indonesia dengan memberikan akses seluas-luasnya pada generasi yang akan datang terhadap tanah sebagai sumber kesejahteraan masyarakat. (*Sustainability*)

Dengan digulirkannya kebijakan “*landreform plus*” dalam pengertian di atas, maka tantangan besar bagi pemerintah kemudian adalah bagaimana mendesain operasionalisasi PPAN ini sehingga nantinya bisa dilaksanakan secara terpadu dan benar-benar diorientasikan pada penataan ulang struktur agraria yang timpang dan penyediaan program-program pendukungnya yang lebih luas. Pada saat yang sama, bagaimana bisa menggulirkan pelaksanaan PPAN ini agar mendapat dukungan yang luas baik di lingkungan elit politik, di antara lintas departemen dan level pemerintahan, maupun di kalangan masyarakat secara umum.

### **C. MENDORONG PPAN SEBAGAI AGENDA KOLEKTIF KEBANGSAAN**

Komitmen pemerintah yang telah jelas alokasi objek dan kelembagaannya ini menjadi momentum krusial yang amat berharga untuk kembali menata sistem politik dan hukum pertanahan nasional yang dapat menjamin keadilan sosial dan kemakmuran rakyat (amanat sila kelima Pancasila dan Pasal 33 UUD 1945). Pada tataran wacana politik, pasca tragedi 1965 praktis perbincangan mengenai reforma agraria ditabukan dan hanya beredar terbatas di kalangan akademik maupun gerakan bawah tanah. Oleh karena itu, bergulirnya kembali wacana reforma agraria sebagai kebijakan resmi pemerintah dan adanya komitmen pemerintah untuk menjalankannya menjadi sebuah momentum politik yang amat berharga bagi bangsa ini untuk menata kembali sistem politik dan hukum pertanahan nasional yang menjamin keadilan sosial dan kemakmuran rakyat.

Apa sikap yang tepat dalam merespon geliat kebijakan agraria teranyar ini? Bersikap langsung mendukung tanpa reserve tampaknya merupakan sikap yang kurang cerdas. Akan tetapi, sikap apriori dan gelap mata langsung menolak dan beritikad menggagalkannya juga merupakan sikap berlebihan yang sungguh tak bijak. penulis lebih memilih untuk memperluas

wacana dari “pemerintah berencana bagi-bagi tanah” menuju “reforma agraria yang menyeluruh”.

Dengan memahami PPAN ini sebagai momentum politik yang amat langka dan berharga seperti disinggung di atas, maka sikap yang tepat terhadap agenda yang digulirkan pemerintah ini bukanlah bersikap apriori untuk menolaknya ataupun untuk mendukungnya mentah-mentah. Mengingat agenda reforma agraria ini masih seumur jagung dan rawan untuk “layu sebelum berkembang”, maka sikap yang dipandang tepat dan strategis adalah membuka ruang partisipasi rakyat seluas mungkin dengan mendorong pelaksanaan PPAN ini sebagai agenda kolektif kebangsaan dan bukan hanya menjadi domain tugas pemerintah saja. Dengan begitu, formulasi pelaksanaan operasional PPAN dan implementasinya harus didorong agar bisa didefinisikan dan dimaknai serta dijalankan secara bersama-sama di antara semua komponen bangsa tanpa terkecuali.

Apabila PPAN dimaknai sebagai “*landreform plus*” dengan dua komponen *asset reform* dan *access reform* seperti dikutipkan di atas, maka agenda reforma agraria ini jelas merupakan pekerjaan besar yang tidak bisa ditangani satu pihak saja, pemerintah misalnya. Agenda ini harus menjadi agenda kolektif kebangsaan yang menuntut konsensus, keterlibatan dan perjuangan aktif dari semua komponen bangsa, khususnya mereka yang telah bergiat memperjuangkan pelaksanaan reforma agraria ini sejak lama.

Dorongan semacam ini bahkan sejalan dengan pernyataan Ketua STPN yang dalam sebuah kesempatan menyerukan pentingnya membangun konsensus di antara semua pihak, khususnya menyangkut model reforma agraria seperti apa yang akan dijalankan di Indonesia. Misalnya saja, bagaimana desain implementasinya dan kerangka kelembagaannya (dalam konteks kerjasama lintas sektoral maupun antar level pemerintahan), identifikasi objeknya, penentuan subjek penerimanya, skema penetapan haknya, *delivery system*-nya, mekanisme partisipasi organisasi petani, mekanisme resolusi konflik, dan lain-lain. Lebih lanjut, melalui upaya membangun konsensus atas model reforma agraria ala Indonesia ini Ketua STPN mengharapkan bahwa proses itu bakal melahirkan sofistikasi pemaknaan reforma agraria dalam konteks keindonesiaan (Soetarto 2006b).

#### **D. PPAN: PROSES POLITIK YANG HARUS DIKAWAL**

Beberapa aspek krusial dari pelaksanaan PPAN yang masih membutuhkan konsensus di atas menuntut semua komponen *civil society* yang punya *concern* pada pelaksanaan reforma agraria di tanah air untuk

terlibat penuh dalam mengawal proses formulasi kebijakan operasional PPAN ini dan pelaksanaannya di lapangan nanti. Proses pengawalan ini harus dimulai oleh semua penggiat gerakan reforma agraria, baik LSM maupun organisasi tani, apalagi mengingat rancangan kebijakan PPAN ini masih dalam taraf pematangan dan merupakan sebuah proses politik yang belum selesai (*on going political process*).

Sebagai misal, sampai saat tulisan ini dibuat, keputusan Presiden untuk pelepasan kawasan hutan konversi seluas 8,15 juta hektar belum turun karena masih menunggu penyelesaian identifikasi dan verifikasi lokasinya. Bahkan kalau nanti perangkat hukum ini telah keluar, masih ada soal bagaimana mekanisme untuk mempertemukan objek tanah yang hendak dibagi dengan subjek calon penerimanya. Hal ini menjadi soal yang pelik mengingat sebagian besar penduduk miskin dan tak bertanah berada di Jawa, sementara objek tanah yang akan didistribusi sebagian besar berada di luar Jawa.

## **E. PPAN DALAM TANGGAPAN**

Berkaitan dengan objek PPAN, yakni 8,15 juta hektar, juga ada pertanyaan mendasar yaitu apakah lokasinya bakal bersesuaian dengan wilayah-wilayah konflik agraria yang penduduknya telah berjuang sejak lama menuntut pelaksanaan reforma agraria di tempat mereka. Apabila tidak, bagaimanakah agar mereka yang telah lama berjuang menuntut keadilan ini, melalui pelaksanaan PPAN, juga bisa memperoleh jaminan penyelesaian atas kasus mereka. Hal ini dengan sendirinya menuntut BPN agar tidak membatasi pelaksanaan reforma agraria pada lokasi seluas 8,15 juta hektar semata. Namun simultan dengan ini, berbekal penguatan fungsi dan pengembangan struktur kelembagaan BPN saat ini, BPN juga diharapkan dapat menjalankan reforma agraria pada objek-objek yang dari awal memang menjadi kewenangannya. Dalam rangka ini, maka BPN juga dituntut untuk memperluas pelaksanaan reforma agraria pada tanah sengketa dan konflik, HGU yang sudah berakhir atau yang ditelantarkan, dan tanah-tanah objek landreform lainnya.

Berkaitan dengan agenda pengawalan ini, ada tiga catatan kunci yang dapat diajukan. Pertama, hendaknya dibangun konsepsi utuh mengenai konsep, arah, model dan strategi implementasi PPAN yang akan dijalankan. Terwujudnya keadilan sosial, kesejahteraan umum, kemakmuran rakyat dan kemajuan segenap anak bangsa hendaknya jadi terminal akhir yang dituju pembaruan agraria yang akan dijalankan. Di terminal akhir ini, golongan lemah/miskin seperti kaum tani, buruh tani, nelayan, buruh, masyarakat adat dan kaum miskin kota mestilah jadi pihak yang paling

harus merasakan keuntungan dari hasil pembaruan agraria. Adanya konsepsi yang utuh dan tidak parsial ini akan membantu sebagai panduan semua pihak untuk menjalankan reforma agraria dalam praktik di lapangan, sekaligus sebagai mekanisme kontrol dan alat evaluasi atas pelaksanaan program ini.

Kedua, Presiden RI hendaknya memimpin langsung pelaksanaan reforma agraria ini, mulai dari perumusan konsepsi, mengawal pelaksanaan, evaluasi dan pemantapannya. Untuk mengefektifkan operasi, Presiden didampingi oleh Ketua Pelaksana Harian (dalam hal ini *ex officio* dijabat Kepala BPN RI) yang diberi mandat untuk memimpin dan mengkoordinasikan teknis pelaksanaan PPAN. Semua menteri dan pejabat serta aparat pemerintah di berbagai departemen/badan terkait di semua level (pusat sampai daerah) hendaknya bersungguh-sungguh mensukseskan pelaksanaan PPAN ini. Perlu dipertegas tugas pokok dan fungsi dari setiap unsur pemerintahan dalam pelaksanaan pembaruan agraria. Siapa mengerjakan apa dan sejauh mana masing-masing punya andil hendaknya disinergikan secara lintas sektor dan lintas wilayah. Harus dicegah adanya kesimpangsiuran dalam konsep dan praktik di internal pemerintahan karena dapat mengganjal kesuksesan pelaksanaan reforma agraria.

Ketiga, pemerintah bersama masyarakat harus mengupayakan pengumpulan data dan informasi seakurat mungkin mengenai posisi, jenis, sebaran, luasan tanah dan sumber-sumber agraria lain yang akan dijadikan objek reforma agraria. Begitu juga dengan data mengenai subjek penerima manfaatnya mesti secara paralel disiapkan. Ketersediaan data yang relatif solid dan akurat mengenai objek dan subjek *reform* menjadi pra-syarat kunci keberhasilan PPAN itu sendiri. Ketepatan objek *reform* hendaknya disesuaikan dengan posisi, sebaran dan jumlah subjek calon penerima manfaat *reform*.

Mesti diusahakan agar posisi lahan di sekitar subjek penerima manfaat berada. Harus dihindari model transmigrasi masa lampau sudah terbukti gagal, memicu problem dan konflik sosial baru, serta sudah pasti bukan reforma agraria sejati. Penyediaan data objek dan subjek reform ini dijalankan dengan melibatkan rakyat calon penerima manfaat melalui organisasi-organisasinya yang sejati. Tanah-tanah yang sudah diduduki dan dikuasai rakyat miskin hendaknya diintegrasikan sebagai bagian dari objek *reform*, dan dijadikan prioritas untuk diberi legalisasi oleh pemerintah.

Dengan demikian, pelaksanaan PPAN harus diletakkan dalam kerangka reforma agraria nasional yang menyeluruh. Sektor-sektor

keagrariaan yang disentuh program pembaruan agraria nasional hendaknya mencakup pertanian, kehutanan, perkebunan, pertambangan, perairan, pesisir, pulau-pulau kecil dan kelautan. Hanya dengan pelaksanaan program reforma agraria nasional yang komprehensif maka tujuan mengatasi kemiskinan dan pengangguran dapat dicapai secara mendasar dan menyentuh hingga ke jantung akar persoalannya.

Sebagai sebuah kebijakan yang dilatari oleh keinginan untuk mendistribusikan lahan hutan produksi yang bias dikonversi sejumlah 8.15 juta hektar, tentu beragam tanggapan diberikan oleh kalangan termasuk juga kalangan yang selama ini memperjuangkan Pembaruan Agraria.

Ada dua tanggapan utama, *pertama* kalangan yang menganggap bahwa Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) ini mesti ditentang. Sementara kelompok kedua kalangan yang menganggap bahwa program ini mesti dikawal secara kritis mulai dari sisi substansi hingga ke sisi implementasi.

Kelompok pertama yang menentang misalnya, memberikan ulasan setidaknya ada tujuh alasan mengapa PPAN mesti ditolak. *Pertama*, PPAN bertumpu pada revitalisasi pertanian sehingga lebih mengacu pada upaya intensifikasi dan ekstensifikasi pertanian yang sudah ada khususnya perkebunan. Upaya jenis ini jelas-jelas sangat dititik beratkan pada investasi bukan membentuk modal pedesaan yang kuat. *Kedua*, Pembaruan Agraria hanya dijadikan urusan teknis semata sehingga sejalan dengan proyek administrasi pertanahan dan mendorong integrasi usaha petani kecil kedalam pertanian/perkebunan skala besar. *Ketiga*, PPAN hanya ditujukan pada tanah-tanah Negara yang hanya mungkin dibagikan tanpa ada keinginan kuat merombak struktur agrarian yang ada. *Keempat*, PPAN tidak mengakomodasi sepenuhnya keinginan menyelesaikan konflik agrarian. *Kelima*, PPAN bertumpu pada institusi yang lemah yakni BPN. *Keenam*, PPAN kemungkinan dibawah bimbingan program-program Bank Dunia yang mendorong liberalisasi pertanahan. Dan terakhir, PPAN kemungkinan besar hanya sebuah dagangan politik jangka pendek SBY-JK.

Sementara pada kelompok kedua, berangkat dari pandangan bahwa PPAN bukanlah reforma agraria sejati dan menyeluruh seperti yang diinginkan selama ini. Namun, keinginan pemerintah untuk membuka ruang dialog dengan kalangan masyarakat sipil dari sisi substansi dan implementasi dapat dijadikan sebagai batu loncatan dalam mendorong pembaruan agrarian sejati yang diinginkan. Dengan demikian, PPAN dianggap sebagai peluang politik yang ada dalam memperkuat basis-basis kelompok masyarakat dalam memperjuangkan Pembaruan Agraria.

Menurut Gunawan Wiradi, pembaruan agrarian yang sukses setidaknya memenuhi beberapa prasyarat utama yang harus dipenuhi. Diantaranya, Adanya keinginan politik yang kuat dari pemerintah, organisasi tani yang kuat, adanya elit politik yang terpisah kepentingannya dengan elit bisnis serta dukungan dari pihak tentara dan kepolisian, serta pemahaman minimal pemahaman dasar dalam hal pembaruan agraria.

Dengan mengacu pada prasyarat inilah sesungguhnya PPAN dapat dijadikan sebagai peluang politik untuk memperkuat prasyarat. Dengan menjadikan pembaruan agrarian sebagai sebuah program dari pemerintah yang berkuasa, pembaruan agraria akan lebih dapat menarik masyarakat banyak sesuai dengan beragam kepentingan politiknya untuk terlibat dan peduli dalam mengawasi kebaikan, keburukan dan kesalahan teknis implementasi dari program ini. Melalui proses dan keterlibatan masyarakat banyak semacam ini, ruang-ruang public yang bebas (*free public sphere*) akan termanfaatkan secara lebih luas dalam menyebarluaskan gagasan dan pengetahuan tentang pembaruan agrarian sejati.

Kedua, program ini mesti diperjuangkan sebagai sebuah program nasional yang akan melibatkan pejabat birokrasi dari pusat hingga daerah dengan keharusan melibatkan organisasi rakyat dari nasional hingga wilayah. Pola ini juga akan membuka luas bagi lahirnya serikat-serikat atau kelompok tani baru di semua wilayah nasional. Dengan demikian, terjadi sebuah lompatan kebutuhan masyarakat tani untuk mengorganisasikan diri. Proses ini juga akan membuka keragaman baru dari serikat-serikat tani yang selama ini masih didominasi oleh petani yang terlibat konflik semata.

Meski belum terlalu kuat dijelaskan, PPAN juga merupakan sebuah jalan bagi penyelesaian konflik agraria. Dalam kaitan ini, upaya-upaya legalisasi tanah-tanah rakyat yang selama terkait dalam kawasan konflik agrarian dan telah diduduki oleh masyarakat mempunyai peluang lebih luas untuk segera diselesaikan.

Peluang ini dapat dilakukan dengan melakukan pendataan kawasan-kawasan yang selama ini telah dikuasai dan dikelola oleh masyarakat tani. Pendataan ini semestinya dilakukan dalam aspek-aspek antara lain: pemetaan wilayah klaim atau wilayah kelola masyarakat, pemetaan rencana tata kuasa, tata guna, tata produksi serta tata wilayah pada kawasan masyarakat tersebut. Selanjutnya, data harus dilengkapi dengan sejarah pendudukan tanah dan data dari kalangan masyarakat yang berhak menjadi subjek pembaruan agrarian.

PPAN haruslah dipandang sebagai salah satu wahana legal yang ada dan tersedia (bukan semua) untuk dijadikan sebagai alat transformasi serikat tani yang selama ini telah ada. Transformasi yang dimaksud adalah: telah diulas dalam bab pertama bahwa selama ini organisasi tani keberadaannya didasarkan pada ikatan solidaritas sesama korban konflik agrarian. Padahal, upaya penyelesaian konflik yang selama ini dilakukan pemerintah adalah membagi tanah-tanah yang diklaim oleh masyarakat per-individu. Upaya ini sesungguhnya sangat berbahaya sebab hanya membuka terjadinya pasar bebas tanah semata. Tanah-tanah tersebut juga secara satuan ekonomi tidak akan membuta petani tertransformasi secara ekonomi dan teknologi ditengah situasi makro ekonomi nasional yang neo-liberal. Tak heran, dalam kurun waktu tertentu, tanah-tanah tersebut dijual dan kembali terkonsentrasi pada golongan ekonomi atas kembali.

Sehingga, kalangan gerakan pembaruan agrarian mestilah mendorong tanah-tanah yang diklaim oleh organisasi rakyat jatuh dalam wilayah pengelolaan dan penguasaan bersama. Penguasaan secara kolektive ini juga harus diupayakan pada usaha penataan kembali struktur corak produksi yang berlaku selama ini menuju struktur kolektive usaha pertanian bersama (koperasi). Dengan demikian, upaya-upaya penetrasi teknologi, manajemen, dan modal akan dapat dilakukan oleh kepada masyarakat secara bersama. Pelatihan dan pengawalan intensif harus dilakukan oleh kalangan gerakan sehingga menjadi alternative penataan produksi yang selama ini ditawarkan regime.

---

**42**

Program ini akan membuka peluang kesadaran politik baru di masyarakat. Sebab, selama ini idiom-idiom pembaruan agrarian yang selama ini dilekatkan dengan komunisme mendapat alat peredam dari tubuh lembaga negara sendiri. Dengan demikian, pengawalan terhadap PPAN adalah sebuah proses advokasi dalam mendorong alat Negara lainnya seperti tentara dan kepolisian mendukung atau tidak anti terhadap pembaruan agrarian yang selama ini diakibatkan oleh stigma politik semata.

Peluang politik ini dapat dimanfaatkan secara baik jika kalangan gerakan tani melakukan setidaknya langkah-langkah sebagai-berikut:

1. Melakukan pendataan secara akurat wilayah kelola dan wilayah klaim masyarakat, rencana-rencara tata kuasa, tata kelola, tata produksi, dan tata wilayah mereka secara jelas. Data ini sudah semestinya juga menjelaskan secara jelas data subjek.
2. Melakukan dialog intensif hingga perjuangan terbuka dengan kalangan pemerintah untuk memperjuangkan model-model pembaruan agrarian versi rakyat sehingga dapat diimplementasikan

dan dilindungi. Model-model yang disepakati oleh organisasi rakyat ini mestilah dipandu dengan prinsip-prinsip kolektiv dan berkeadilan.

3. Melakukan promosi keberhasilan Pembaruan Agraria versi rakyat agar diadopsi secara nasional dalam program PPAN.
4. Melakukan monitoring terhadap implementasi PPAN pada setiap level wilayah dan melaporkan hasil-hasil monitoring pada pusat-pusat kordinasi nasional dan wilayah yang ada. Monitoring ini mestilah mencatat secara jernih keberhasilan, kegagalan teknis implementatif PPAN. Sehingga membuka peluang politik dijalankannya PA sejati.
5. Mempromosikan dan memperjuangkan objek-objek pembaruan agraria yang lain dari yang ditawarkan semata-mata oleh pemerintah selama ini.

Dengan corak pandang yang demikian, pengawalan dan keterlibatan organisasi gerakan Pembaruan Agraria bukanlah sebuah keterlibatan dan pengawalan tanpa kekritisian dari sisi substansi hingga implementasi. Juga, cara pandangan ini telah menempatkan PPAN sebagai salah satu peluang yang ada dalam mendorong Pembaruan Agraria sejati. Selanjutnya, kelompok-kelompok pembaruan dan kontra pembaruan sesungguhnya sedang bergerak dalam sebuah ruang yang semakin solid dalam wadah PPAN. Sehingga, identifikasi persoalan dan pembenahan secara bersamaan lebih mudah dideteksi.



## BAB 4 | EPILOG

Paparan di muka memperlihatkan bahwa persoalan terkini yang dihadapi Indonesia adalah kemiskinan dan kelaparan. Salah satu faktor yang dianggap signifikan dalam menciptakan situasi ketimpangan ini adalah kebijakan-kebijakan ekonomi negara yang kurang mempedulikan kepentingan dan hak-hak para petani yang masih sangat tergantung hidupnya pada mata pencaharian pertanian. Oleh karena itu, salah satu pemecahan persoalan yang dapat dilakukan adalah mendorong terjadinya berbagai perubahan kebijakan ekonomi yang lebih berorientasi pada pertanian dan berpihak kepada petani kecil. Namun demikian, perubahan berbagai kebijakan itu memerlukan political will yang kuat dari berbagai pihak, terutama pemerintah.

Hal lain yang dapat dilakukan untuk mendorong pemerataan distribusi penguasaan tanah adalah dengan cara membangun kekuatan di dalam diri petani itu sendiri. Oleh para aktivis maupun akademisi, dorongan perubahan penguasaan dan pemilikan tanah yang datang dari bawah sering disebut dengan istilah 'land reform by leverage'.

Perubahan tatanan penguasaan dan pemilikan tanah tampaknya perlu benar-benar didongkrak secara kongkrit di tingkat lokal-lokal di mana petani

bekerja dan hidup, tidak hanya di kalangan pembuat kebijakan yang sering tidak langsung berkepentingan dengan perubahan tersebut. Upaya untuk mengubah komposisi penguasaan dan pemilikan tanah secara kongkrit sebenarnya terjadi pada tingkat yang cukup intens setelah jatuhnya rezim orde baru. Kasus konflik perebutan tanah, protes petani, dan aksi reclaiming sebenarnya bisa dilihat sebagai sebuah versi upaya 'pendongkrakan' dari bawah. Meningkatnya konflik dan gejala reclaiming itu dimungkinkan karena pendistribusian yang sudah terlalu timpang, petani ada dalam kondisi ekonomi yang sangat sulit akibat krisis, dan kekuasaan rezim pendukung sistem yang timpang itu sedang ada dalam titik yang paling lemah.

Walaupun demikian, upaya-upaya pendongkrakan dari bawah ini masih mengandung sejumlah kelemahan. Pertama, gerakan untuk mengklaim kembali tanah-tanah yang dianggap seharusnya dapat dimanfaatkan oleh petani belum tentu benar-benar memberikan kemanfaatan bagi petani kecil. Hal ini disebabkan karena kegiatan perebutan tanah sering tidak diprakarsai dan dilakukan oleh petani kecil yang masih menggantungkan kehidupannya dari bertani. Dalam beberapa kasus hal ini telah menyebabkan tanah yang dikuasai lebih diperlakukan sebagai komoditi ketimbang modal untuk bertani. Akibatnya, tidak jarang tanah yang dikuasai akan kembali kepada pemiliknya/penguasanya. Namun kali ini pengembalian itu dilakukan secara sukarela melalui jual beli yang sah. Hal ini juga dimungkinkan karena adanya program-program sertifikasi tanah yang memungkinkan mereka yang mengklaim memberlakukan tanahnya sebagai properti individual yang sah (dan juga sah untuk diperjualbelikan).

**46**

Kedua, seringkali upaya mengklaim sebidang tanah tidak disertai dengan upaya untuk menata kegiatan produksi, distribusi, dan konsumsi yang berorientasi pada pertanian yang berkelanjutan dan kedaulatan petani atas produksi, distribusi dan konsumsi pangan. Hal ini mengakibatkan kegiatan ekonomi pertanian yang dilakukan di atas tanah yang direclaim tidak berkesinambungan karena tidak menguntungkan secara ekonomi. Proses ini mengakibatkan nasib petani yang baru saja memperoleh tanah kembali mengalami proses marjinalisasi karena 'hanyut' di dalam sistem ekonomi pertanian yang sebetulnya tidak dapat dilakukan oleh petani kecil.

Ketiga, konflik-konflik yang ditimbulkan oleh upaya reclaim tersebut sering tidak tertangani dengan baik. Selain merugikan berbagai pihak di kalangan non-petani, konflik ini tidak jarang membahayakan nasib dan eksistensi petani kecil itu sendiri. Karakter kegiatan yang cenderung dilihat oleh pemerintah setempat sebagai aksi melanggar hukum tidak jarang telah

meletakkan petani kecil di dalam posisi sulit di dalam konflik tersebut. Kegiatan yang sering dianggap kurang kuat legitimasi hukumnya seringkali menyebabkan upaya mendorong perubahan tersebut mengalami kegagalan dan juga membahayakan nasib para petani yang terlibat kegiatan tersebut.

Seperti yang telah diungkapkan oleh berbagai pihak, upaya land reform by leverage membutuhkan organisasi dan strategi pengorganisasian petani yang kuat. Melihat kelemahan-kelemahan di atas maka upaya untuk memperkuat dan meningkatkan efektivitas strategi pengorganisasian petani menjadi penting untuk ditingkatkan.

Sebuah jalan tengah kemudian dikemukakan. Hambatan yang ada melalui jalur atas melalui pemerintah atau dari bawah melalui petani terjadi karena pembaruan agraria menuntut perubahan struktur. Jalan tengah mencoba membuat formulasi pembaruan agraria dalam struktur yang ada. Meskipun dalam kenyataannya sulit, jalan tengah melalui kerjasama petani-pengusaha dapat diusahakan sepanjang dapat memberikan keuntungan pada kedua belah pihak.

Jika kita kembali pada landasan filosofis yang mendasari ide dan cita-cita pembaruan agraria, sambil mempehitungkan peluang dan kemungkinan yang ada saat ini, maka akan tampak, bahwa upaya untuk melempangkan jalannya tidaklah semudah seperti kita membalik tangan, sekalipun di tengah iklim kehidupan sosial-politik yang lebih terbuka seperti saat ini. Ketidakmudahan itu paling tidak disebabkan oleh empat hal, yaitu: 1) pembaruan agraria pada dasarnya adalah perubahan struktur sosial, ekonomi dan politik masyarakat yang akan membawa konsekuensi pada terjadinya perubahan struktur kekuasaan di masyarakat di satu sisi; dan dengan begitu akan selalu berhadapan dengan kekuatan status quo yang tidak menghendaki perubahan di sisi lain; 2) kepentingan dan kekuatan kapitalis global yang secara sistematis dan terencana akan menjadi penghalang pembaruan agraria; 3) lemahnya kekuatan organisasi tani; dan 4) 'buta agraria' yang menghinggapi semua kalangan termasuk langkanya pakar agraria di dalam negeri yang mau secara serius dan komprehensif mendalami masalah-masalah agraria, menyebarkan dan mewacanakan pemikirannya ke hadapan publik luas.

Harus diakui pembaruan agraria merupakan pekerjaan besar yang harus meliputi semua bagian. Seperti dikemukakan oleh Wiradi (2001), bahwa inti pengertian pembaruan agraria adalah "suatu penataan kembali, atau penataan ulang, struktur pemilikan, penguasaan dan penggunaan sumber agraria agar tercipta suatu struktur masyarakat yang adil dan sejahtera". Asumsi yang mendasari pemikiran ini adalah, bahwa pokok

permasalahan kemiskinan terletak pada bagaimana alat produksi dan secara lebih luas sumber agraria dikelola secara adil untuk kepentingan sebanyak-banyaknya rakyat. Dalam kerangka ini, Tuma (2001) mengatakan bahwa sasaran utama pelaksanaan pembaruan agraria meliputi sistem penguasaan sumber agraria, metode penggarapan dan organisasi pengusahaannya, skala operasi usahanya, sistem sewa menyewa, kelembagaan kredit desa, pemasaran serta pendidikan dan pelatihan untuk menyesuaikan diri dengan tujuan-tujuan keadilan sosial dan produktivitas.

Suatu gerakan reforma agraria, tidak terkecuali “reforma dari bawah”, seharusnya merupakan hasil kesepakatan bersama ketiga kelompok subyek agraria. Pertanyaannya sekarang, masih mungkinkah pembaruan agraria yang berpihak pada kepentingan rakyat banyak bisa diwujudkan di Indonesia? Jawabannya, bisa dan harus diperjuangkan untuk bisa!

## DAFTAR PUSTAKA

- Afiff, Suraya A, Masalah Penguasaan Tanah dan kekayaan alam di Indonesia di era reformasi, 2004
- Ali, Achmad. Perlindungan HAM di bidang Kepemilikan Tanah. Jakarta: Komnas HAM, 2005
- Atok, Kristianus dkk. 1998. Pemberdayaan Pengelolaan Sumberdaya Alam Berbasis Masyarakat. PPSDAK Pancur Kasih. Pontianak.
- Dianto Bachriadi, Erpan Faryadi, Bonnie Setiwan. Buah-buah Kapitalisme Agraria. Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria & FE-UI Press, 1997
- Endriatmo Soetarto (2006a), "Laporan dan Sambutan Ketua Sekolah Tinggi Pertanahan pada Acara Wisuda STPN Tahun Akademik 2005/2006." STPN Yogyakarta, 26 Agustus 2006.
- Endriatmo Soetarto (2006b), "Perlunya Konsensus Mengenai Reforma Agraria ala Indonesia (Pidato Sambutan Pembukaan Ketua Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Pada Lokakarya Perumusan Hasil-hasil Simposium Agraria Nasional)." Yogyakarta, 17-18 Desember 2006.

Endriatmo Soetarto dan Moh. Shohibuddin (2006), "Revitalisasi Pendidikan Kedinasaan Keagrariaan Untuk Mendukung Pelaksanaan Reforma Agraria." Makalah disampaikan pada Seminar Nasional "Reforma Agraria Sebagai Solusi Mengatasi Kemiskinan," diselenggarakan oleh Lembaga Pengkajian Pertanahan Indonesia. Jakarta 19 September 2006.

Fahmi, Ali & Ihkwan, Muhammad, Bahaya GMO. Jakarta: Petani Press, 2005

Fauzi, Noer, Konteks dan Karakter Baru Gerakan-Gerakan Rakyat Pedesaan Dunia Ketiga. Yogyakarta: Insist, 2006

Flavelle, Alix (tanpa tahun). Panduan Pemetaan Berbasis Masyarakat. Jaringan Kerja Pemetaan Partisipatif.

Gunawan Wiradi, Masalah Pembaruan Agraria: Dampak Land Reform terhadap Perekonomian Negara, Makalah yang disampaikan dalam rangkaian diskusi peringatan "Satu Abad Bung Karno" di Bogor, tanggal 4 Mei 2001,

Hafsah, Nur. Potret Pelanggaran Hak Asasi Petani dan Nelayan. Jakarta: Sekretariat Bina Desa, 2004

Ho, Mae Wan & Ching, Lim Li, Gerakan Dunia berkelanjutan bebas dari Rekayasa Genetik, terjemahan. Jakarta: Konphalindo, 2006

Implementasi Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM)

Joyo Winoto (2006b), "Pertanahan dan Agraria Nasional: Rakyat yang Utama: Sambutan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia pada Hari Agraria Nasional 2006." Bogor: Brighten Press, 2006.

Jurnal Analisis Sosial, Pembaruan Agraria antara Negara & Pasar. Bandung: Akatiga, 2004

Jurnal, Pembaruan Desa dan Agraria, Sengketa Sumber Daya Alam. Yogyakarta: Lapera, 2006

Notonagoro, Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia. Jakarta: Bina Aksara, 1984

Nurdin, Iwan, Memahami World Bank Land Policies di Indonesia. Jakarta, 2006

Petisi Cisarua. Bandung: Pergerakan-People Centered Advocacy Institute, 2005

- Praktikto Fadjar, Gerakan Rakyat Kelaparan Gagalnya Politik Radikalisasi Petani. Yogyakarta: Media Pressindo, 2000
- Rustam T. Kusumah, Rahim A. Fajar , Budi Rahardo 2000, Konsep Saleh, Ridha M, Hak atas Lingkungan Hidup sebagai Hak Asasi Manusia. Jakarta: Wahana Lingkungan Hidup (WALHI), 2004
- Sayogyo & Martowijoyo, Sumantoro, Pemberdayaan Ekonomi Rakyat dalam Kancah Globalisasi. Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama, 2005
- Setiawan, Usep. KNUPKA sebuah kenicayaan. Jakarta: Komnas HAM, 2005
- Simarmata, Rikardo, Kapitalisme Perkebunan dan Konsep Kepemilikan Tanah oleh Negara. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002
- Soetiknjo, Iman. Politik Agraria Nasional. Yogyakarta:Gadjah Mada University Press, 1994
- Tjondronegoro, Sediono MP, Sosiologi Agraria. Bandung: Yayasan AKATIGA, 1999
- Usep Setiawan (2006), “Matang Atas Matang Bawah” (Prinsip Dasar dan Strategi Pelaksanaan Pembaruan Agraria Nasional). Makalah disampaikan pada “Simposium Agraria Nasional: Pembaruan Agraria untuk Keadilan Sosial, Kemakmuran Bangsa, dan Keberlanjutan Negara Kesatuan Republik Indonesia”, diselenggarakan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia didukung oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), Brighten Institute, Lembaga Pengkajian Pertanahan Indonesia dan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), dalam rangka Bulan Bhakti Agraria 2006, di Makassar – Sulawesi Selatan, 4 Desember 2006.
- Wawancara Joyo Winoto: “Reforma Agraria Tak Boleh Sembrono.” Tempo, 10 Desember 2006.
- Wijardjo, Boedhi & Trisasongko, Dadang. RUU Perkebunan, Melestarikan Eksploitasi dan Ketergantungan. Jakarta: RACA Institute, 2002
- Wiradi, Gunawan. Reforma Agraria untuk Pemula. Jakarta: Sekretariat Bina Desa, 2005
- Wolf, Eric R, Petani Suatu tinjauan Antropologis. Jakarta: CV. Rajawali, 1966



# LAMPIRAN

## Lampiran I

### **Kertas Posisi Koalisi Rakyat untuk Kedaulatan Pangan Pembaruan Agraria Berbasis Kedaulatan Pangan**

Koalisi Rakyat untuk Kedaulatan Pangan menaruh perhatian terhadap persoalan kelaparan dan pentingnya negara memenuhi hak rakyat atas pangan. Pangan sebagai kebutuhan dasar untuk kelangsungan hidup setiap orang harus dipenuhi dalam jumlah dan kualitas yang cukup sepanjang waktu. Pangan sebagai hak asasi manusia telah diakui oleh Perserikatan Bangsa Bangsa seperti tercantum dalam Deklarasi Hak Asasi Manusia (the Universal Declaration of Human Rights) dan Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi Sosial dan Budaya (ECOSOC/CESCR). Perundangan nasional juga mengakui pangan sebagai hak asasi seperti tercantum dalam Undang-undang Dasar 1945 pada Pasal 27 dan Pasal 34. Undang-Undang (UU) No 7 tahun 1996 tentang Pangan, dengan jelas menyatakan bahwa pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang pemenuhannya menjadi hak asasi setiap rakyat Indonesia dalam rangka mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas untuk melaksanakan pembangunan nasional.

Meskipun pangan diakui sebagai hak asasi manusia, namun masih banyak penduduk yang kekurangan pangan dan kelaparan. Kenyataan itu menunjukkan bahwa sampai saat ini belum ada kebijakan nasional dan internasional yang dapat melindungi, menghargai dan memenuhi hak rakyat atas pangan. Selain karena komitmen negara-negara maju untuk membantu negara miskin dan berkembang yang lemah, penyebab utama kelaparan adalah struktur perekonomian dunia yang tidak adil. Perusahaan multi nasional semakin mengontrol dan menguasai pangan dengan tujuan utama mengeruk keuntungan. Mereka menggerakkan dan mendominasi liberalisasi perdagangan untuk memperluas pasar produk pertanian dan pangan serta investasi ke seluruh penjuru dunia.

Globalisasi pangan yang digerakkan dan dikuasai korporasi menjadi penyebab struktural atas meningkatnya kelaparan dan kemiskinan dunia. Kontrol perusahaan transnasional terhadap kebijakan dan produksi pangan nasional dan internasional semakin menguat dan melemahkan negara dalam memenuhi hak rakyat atas pangan. Indonesia hingga saat ini masih terbelenggu oleh tekanan Lembaga-lembaga internasional seperti Lembaga Keuangan Internasional (IMF), Bank Dunia, dan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO). Kuatnya tekanan dari berbagai pihak dari luar serta lemahnya keberanian para pemimpin nasional membuat Pemerintah Indonesia cenderung membangun ekonomin nasional dengan meningkatkan kekuatan pasar yang berorientasi ekspor yang mengandalkan kelompok elite, tuan tanah, dan perusahaan asing. Kebijakan privatisasi yang diambil semakin membuat para pengusaha mengendalikan dan menguasai sumber-sumber agraria. Dominasi dan kekuasaan perusahaan pertanian, kehutanan, perkebunan dan perikanan juga pertambangan dalam mempengaruhi pembuatan kebijakan dan sepak terjangnya tengah menghancurkan tanah, air, hutan kita. Penguasaan dan eksploitasi terhadap sumber-sumber agraria serta bentuk-bentuk pemerasan dan dan sistem sewa yang merugikan rakyat masih terus terjadi.

Sumber-sumber agraria yang merupakan aset penghidupan utama untuk memproduksi dan memperoleh pangan adalah bagian hak atas pangan. Dominasi perusahaan terhadap sumber-sumber agraria seringkali dilakukan dengan kekerasan terhadap rakyat. Proses ini menyebabkan para petani, nelayan, masyarakat adat dan kaum miskin lainnya semakin kehilangan kendali atas tanah dan sumber daya alam pendukungnya. Konsekuensinya adalah yang miskin semakin miskin, pangan harus diimpor, dan tersingkirnya pangan lokal. Kebudayaan dan cara hidup petani juga semakin terpinggirkan demi tujuan keuntungan untuk segelintir orang dan perusahaan. Petani tidak lagi memiliki lahan untuk berproduksi, tidak punya

pekerjaan, tidak punya uang untuk membeli makanan bahkan bila harga pangan impor itu murah sekalipun. Liberalisasi pertanian juga semakin menghancurkan usaha tani tradisional milik ratusan juta petani sehingga mendorong petani untuk lari ke luar desa menuju kota bahkan ke luar negeri. Penduduk yang lapar dan miskin bukannya berkurang tetapi semakin meningkat, baik di perkotaan maupun di pedesaan.

## **Gerakan Kedaulatan Pangan**

Liberalisasi pertanian dan pangan yang menyebabkan kelaparan dan kemiskinan tidak boleh dibiarkan. Kini saatnya untuk membuat sistem pangan yang kokoh, mandiri dan berkelanjutan di tingkat lokal dan nasional. Perlawanan menentang globalisasi pangan telah dikobarkan oleh berbagai elemen masyarakat sipil seperti petani, nelayan, masyarakat adat, aktivis sosial, LSM dan sebagainya di berbagai belahan dunia. Gerakan ini menuntut dikeluarkannya pertanian dan pangan dari urusan WTO serta menolak kehadiran TNCs yang eksploitatif di negara mereka.

Gerakan ini juga menyuarakan penting dan mendesaknya suatu perjuangan rakyat untuk mewujudkan kedaulatan atas pangan. Gerakan rakyat ini percaya bahwa persoalan kelaparan dan kekurangan pangan dapat diatasi dengan kedaulatan pangan. Kedaulatan rakyat atas pangan adalah pendekatan berbasis hak untuk mencapai ketahanan dan keamanan pangan sejati. Kedaulatan pangan adalah hak rakyat untuk memutuskan kebijakan pangan dan pertanian mereka sendiri yang memungkinkan rakyat mewujudkan hak-hak ekonomi, sosial, budaya dan politik. mereka serta kebebasan untuk menentukan sendiri bentuk pangan, akses terhadap pangan dan produksi pangan.

Kedaulatan pangan dapat diwujudkan antara lain dengan: (i) kontrol dan akses komunitas terhadap sumberdaya produktif baik tanah, air, hutan, daerah tangkapan ikan, dan sumber produksi lainnya melalui reforma agraria sejati; (ii) perlindungan terhadap benih, sebagai landasan pangan dan kehidupan, kebebasan untuk saling mempertukarkan dan menggunakan benih di antara para petani, yang berarti menolak paten terhadap makhluk hidup dan moratorium terhadap tanaman transgenik; (iii) memprioritaskan produksi pangan untuk pasar lokal dan dalam negeri, berbasis pada sistem produksi yang beranekaragam dan agro-ekologis yang dikembangkan petani kecil dan keluarga petani; (iv) menjamin harga yang adil untuk para petani kecil melalui perlindungan pasar lokal dan nasional dari impor pangan murah dan dumping; (v) pengakuan dan penghargaan terhadap peran perempuan dalam produksi pangan dan akses dan kontrol yang adil terhadap sumberdaya produktif; (vi) investasi publik untuk

mendukung kegiatan produktif keluarga, dan komunitas; (vii) partisipasi petani, nelayan, masyarakat adat dan kaum miskin lainnya dalam pembuatan kebijakan.

### **Pembaruan Agraria Pilar Utama Kedaulatan Pangan**

Kedaulatan pangan tidak hanya merupakan sebuah visi tetapi juga platform perjuangan yang meyakini bahwa akses dan kontrol terhadap tanah dan sumberdaya agraria lainnya merupakan prasyarat terwujudnya hak atas pangan. Kedaulatan pangan akan terwujud jika ada pembaruan agraria yang radikal dan komprehensif sesuai dengan karakter wilayah dan masyarakat sebagai prasyarat pemenuhan hak rakyat atas pangan. Pembaruan agraria dilakukan untuk menata ulang struktur penguasaan tanah yang timpang sehingga menjadi lebih adil bagi rakyat miskin. Dengan adanya keadilan penguasaan sumber agraria ini perubahan sosial menuju transisi agraria akan terjadi. Pembaruan agraria dengan demikian akan menjadi landasan bagi terwujudnya kedaulatan pangan suatu masyarakat atau negara yang diperjuangkan.

Tanah merupakan alat produksi utama bagi para petani untuk menghasilkan pangan. Oleh karenanya, akses terhadap tanah yang cukup merupakan elemen kunci terpenuhinya hak atas pangan. Tiadanya atau kecilnya akses terhadap tanah menyebabkan rakyat tidak dapat memproduksi pangan sendiri atau tidak bisa memperoleh pendapatan sehingga terjebak dalam lingkaran kemiskinan dan kelaparan. Pembaruan agraria untuk menata ulang struktur agraria yang timpang harus dimulai dari landreform untuk meningkatkan akses petani dan kaum miskin lainnya terhadap tanah secara adil. Pembaruan agraria harus memuat fungsi sosial-lingkungan atas tanah, laut, dan sumber-sumberdaya alam, dalam konteks kedaulatan pangan. Pembaruan agraria ini ditujukan untuk memberikan kesempatan yang adil bagi petani, masyarakat adat, nelayan, dan kaum miskin baik laki-laki maupun perempuan terhadap sumberdaya produktif terutama tanah, air, dan hutan serta alat-alat produksi pertanian, modal, pelatihan, dan peningkatan kapasitas.

Kebijakan pedesaan dan pertanian dalam kedaulatan pangan bukanlah model pertanian berbasis perdagangan bebas yang berorientasi ekspor seperti yang selama ini dilakukan. Hanya dengan merubah model industri pertanian yang bias perusahaan skala besar menjadi berfokus pada skala pertanian rumah tangga dan komunitas, kita dapat menghentikan lingkaran kemiskinan, upah rendah, urbanisasi, dan kerusakan lingkungan. Kebijakan pedesaan dalam kedaulatan pangan berbasis pada strategi agroekologi yang dipusatkan pada petani kecil dan pertanian keluarga serta nelayan

tradisional. Produksi pertanian diprioritaskan untuk kebutuhan petani sendiri, serta pasar lokal dan nasional terutama untuk pemenuhan kebutuhan pangan.

Redistribusi tanah dan kebijakan pertanian berkelanjutan serta perdagangan yang adil bagi keluarga petani, kelompok petani serta koperasi akan memungkinkan terjadinya pengurangan jumlah penduduk yang lapar dan miskin. Selain itu juga akan meningkatkan perkembangan ekonomi di pedesaan dan nasional, konservasi terhadap keanekaragaman hayati dan sumberdaya produktif lainnya. Pertanian berkelanjutan yang berbasis pengetahuan lokal dikembangkan untuk meningkatkan produktivitas lahan dan lebih ramah lingkungan. Lebih dari itu, sistem pertanian ini akan meningkatkan martabat para keluarga di pedesaan, serta memberikan aneka hasil pangan lokal yang lebih sehat dan terjangkau bagi konsumen di pedesaan dan perkotaan.

### **Tanggungjawab Pemerintah**

Banyaknya penduduk kelaparan sesungguhnya mencerminkan kegagalan negara dalam menjalankan tanggungjawabnya terhadap rakyat, terutama dalam mengalokasikan dan mengelola sumber produksi pangan. Kebijakan yang mengutamakan kepentingan industri, baik pertanian maupun nonpertanian, telah menggusur sistem pertanian rakyat yang berabad-abad menjadi basis pemenuhan kebutuhan pangan mereka. Diperlukan sebuah Pemerintahan demokratis yang mendahulukan kepentingan dan kesejahteraan rakyat. Pembangunan yang dijalani haruslah berbasis pada hak-hak asasi manusia yang terefleksikan di kebijakan dan program. Hak atas pangan adalah hak asasi paling dasar yang sangat berhubungan dengan hak untuk hidup. Karena pangan adalah kebutuhan dasar maka pemenuhan hak atas pangan menjadi landasan kebijakan yang diambil.

Kemauan politik dari Pemerintah yang berkuasa adalah syarat dasar bagi berjalannya pembaruan agraria dalam rangka pengentasan kemiskinan dan kelaparan. Pemerintah selaku pemegang kekuasaan harus menempatkan pembaruan agraria sebagai suatu keharusan untuk dijalankan dan tidak memandangnya sebagai komoditas politik untuk kepentingan sempit dan sesaat. Pembaruan agraria berbasis negara merupakan bentuk perjuangan negara dalam membangun kedaulatan pangan dan menjadi tolok ukur implementasi tanggungjawab negara dalam merealisasikan hak rakyat atas pangan. Untuk mewujudkan kedaulatan pangan, setiap negara harus melindungi dan mengatur produksi dan perdagangan pertanian-pangan untuk menjamin adanya keberlanjutan

kehidupan petani dan memastikan bahwa pemenuhan kebutuhan pangan seluruh rakyatnya terpenuhi. Kedaulatan pangan menghargai peran para keluarga petani sebagai basis perkembangan ekonomi lokal dan nasional yang sehat. Dengan demikian, kedaulatan pangan merupakan bagian dari ketahanan dan kedaulatan nasional.

Negara harus mengakui dan mendemokratisasi akses rakyat terhadap tanah, kawasan perairan, hutan, dan lainnya; terutama di mana sumberdaya yang ada terkonsentrasi di tangan segelintir orang atau perusahaan. Jaminan akan akses dan kontrol komunitas petani, nelayan, penggembala, masyarakat sekitar hutan dan masyarakat adat terhadap sumber-sumber agraria itu akan memungkinkan komunitas untuk dapat melanjutkan usaha dan kehidupan mereka. Pembaruan agraria juga harus dapat menjamin hak dan kesempatan yang adil bagi kaum perempuan terhadap tanah dan sumberdaya alam lainnya. Demikian juga kaum muda harus mendapat kesempatan yang memadai untuk masa depan mereka dan keberlanjutan pertanian. Para petani kecil harus mempunyai akses terhadap kredit dengan bunga rendah dan mudah dijangkau, penyediaan infrastruktur pendukung, memiliki akses pasar dan memperoleh harga yang adil, serta mendapat dukungan teknis untuk mengembangkan sistem produksi pertanian-pangan yang berkelanjutan.

Pemerintah sebagai pemegang otoritas harus memberikan iklim dan infrastruktur pelaksanaan program pembaruan agraria yang melibatkan semua elemen birokrasi yaitu instansi-instansi teknis terkait, masyarakat petani dan pihak-pihak berkepentingan lainnya. Jangan sampai ada pertarungan kepentingan dan ego sektoral antar instansi teknis pemerintah yang masing-masing berjalan sesuai dengan kemauannya sendiri tanpa ada suatu garis koordinasi yang jelas. Perlu dibangun hubungan yang terkoordinasi dan kokoh dalam implementasi pembaruan agraria.

### **Peran Organisasi Rakyat**

Peran pemerintah dalam membuat peraturan dan program sangat menentukan terlaksananya pembaruan agraria. Namun landreform berdasar inisiatif Pemerintah (*land reform by grace*) tidak menjamin terwujudnya pembaruan agraria dan kedaulatan rakyat atas tanah dan sumber-sumber agraria. *Land reform by grace* yang didasarkan kedermawanan dan kebaikan hati pemerintah sangat potensial untuk diselewengkan dan dimanipulasi seperti yang terjadi selama ini. Apalagi, kekuatan rejim ekonomi global yang semakin kuat dan terkonsolidasi, terus menerus melakukan intervensi melalui berbagai cara terhadap pemerintah untuk menjalankan agenda reforma agraria yang berbasis pasar.

Agar pembaruan agraria dapat berjalan dengan baik maka harus bersandarkan atas inisiatif bersama antara rakyat dengan pemerintah. Pelaksanaan pembaruan agraria mensyaratkan kemauan dan kemampuan rakyat sesuai dinamika lapangan di pedesaan. Organisasi tani harus ditempatkan sebagai aktor utama dalam pelaksanaan pembaruan agraria atas inisiatif rakyat (*agrarian reform by-leverage*). Organisasi rakyat adalah pilar utama dari perjuangan reforma agraria di Indonesia

Pembaruan agraria harus digerakkan oleh organisasi rakyat karena rakyat lah yang paling berkepentingan secara langsung atas pelaksanaan reforma agraria dan penegakkan keadilan agraria. Oleh karenanya hanya dengan organisasi rakyat yang kuat, gerakan-gerakan pembaruan agraria akan berjalan menuju terwujudnya keadilan dan kesejahteraan rakyat serta mampu menangkakl kepentingan kelompok bisnis dan rejim ekonomi internasional. Organisasi rakyat yang kuat dengan visi pembaruan agraria-nya sendiri, yang akan menjadi kekuatan penentang terhadap upaya-upaya rejim ini mencapai tujuan-tujuan pembaruan yang mereka rancang. Penguatan organisasi rakyat merupakan prioritas utama dalam perjuangan pembaruan agraria di Indonesia. Pembaruan agraria yang dididasarkan pada kekuatan rakyat atau *land reform by leverage* merupakan jawaban terhadap ketidakadilan agraria yang dibangun dalam kerangka pembangunan nasional yang selama ini memarjinalkan dan mencerabut hak-hak rakyat atas tanah dan sumber-sumber agraria lainnya.

### **Program Pembaruan Agraria Nasional**

Pembaruan agraria adalah cita-cita luhur bangsa Indonesia yang diamanatkan dalam UUD 1945 pasal 33 dan Undang Undang Pokok Agraria Tahun 1960. Pelaksanaan pembaruan agraria akan menjadi landasan terciptanya kesejahteraan dan kemakmuran bagi seluruh bangsa Indonesia, kaum petani khususnya. Namun sejak Undang Undang Pokok Agraria (UUPA) diundangkan pada tahun 1960, program pembaruan agraria belum dilaksanakan dengan sungguh-sungguh. Oleh karenanya persoalan ketidakadilan agraria yang menjadi akar persoalan kerawanan pangan dan kemiskinan belum terselesaikan. Sejak tahun 1960-an redistribusi tanah yang dilakukan oleh pemerintah baru seluas 1,15 juta hektare. P program itu sendiri tidak disertai dengan program lanjutan paska redistribusi tanah.

Ketika rejim Orde Baru berkuasa hingga lengser pada akhir tahun 1990-an, pembaruan agraria seolah dimasukkan ke dalam peti es dan menjadi sesuatu yang terlarang. Pemerintah Orde Baru justru membuat Undang-Undang sektoral yang semakin mengebiri UUPA seperti Undang-Undang Kehutanan, Undang-Undang Pertambangan, dan Undang-Undang

Penanaman Modal Asing (PMA). Sebagai akibat langsung dari tidak dijalankannya pembaruan agraria adalah ketimpangan kepemilikan dan pengelolaan atas sumber-sumber agraria. Ketidakadilan penguasaan dan kepemilikan sumber agraria tersebut menyebabkan makin tingginya jumlah pengangguran, urbanisasi, dan meningkatnya keluarga petani yang tidak memiliki lahan pertanian. Meningkatnya Konflik agraria juga merupakan konsekuensi tidakdijalankannya pembaruan agraria. Sepanjang tahun 1970-2001, tercatat telah terjadi 1.753 kasus-kasus agraria yang bersifat struktural. Konflik tersebut juga menyebabkan terjadinya penangkapan, penembakan, penculikan, kriminalisasi, pembunuhan dan tindakan represif lainnya terhadap para yang memperjuangkan pelaksanaan reforma agraria

Lengsernya rejim Orde Baru dan tampilnya rejim reformasi ternyata juga belum mampu membuat perombakan ketidakadilan struktural penguasaan dan pemilikan agraria. Pemerintah bahkan membuat beberapa kebijakan yang melanggengkan ketidakadilan agraria seperti Keppres 34/2003, Perpres 36/2005 dan revisinya Perpres 65/2006, UU No. 7/2004 tentang Sumber daya Air, UU No. 18/2004 tentang Perkebunan, Undang-Undang Pertambangan, UU No. 41/1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang Migas dan undang-undang lainnya. Berbagai kebijakan baru itu merupakan cermin diimplementasikannya neoliberalisme atas desakan langsung maupun tidak langsung dari lembaga-lembaga keuangan internasional Bank Dunia, IMF dan WTO. Lembaga internasional tersebut mempunyai peran sentral dalam menentukan arah dan strategi pembangunan dan kebijakan ekonomi politik di Indonesia

**60**

Pemerintah yang berkuasa pasca lengsernya Orde Baru memang telah membuat beberapa kebijakan pembaruan agraria. Ketetapan MPR No. IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam menegaskan bahwa pembaruan agraria merupakan prioritas untuk segera dilaksanakan. Namun sejak ketetapan itu dikeluarkan tahun 2001, pembaruan agraria masih belum bisa diimplementasikan dengan segera. Ada berbagai kendala yang dihadapi, antara lain menyangkut kesiapan teknis pelaksanaan di lapangan maupun perangkat aturan yang masih saling tumpang tindih.

Menjelang akhir tahun 2006 kita dikejutkan oleh berita tentang rencana Pemerintah yang akan melaksanakan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN). PPAN ini dilakukan untuk mengurangi pengangguran dan kemiskinan serta mendukung program ketahanan pangan. Kebijakan ini dapat disebut sebagai simbol komitmen Pemerintah untuk mengatasi kemiskinan dan kelaparan. Pemerintah berencana untuk melaksanakan reformasi agraria secara bertahap mulai tahun 2007 hingga 2014.

Reformasi agraria juga dimaksudkan untuk memberikan akses rakyat terhadap tanah sebagai sumber ekonomi serta mengatasi sengketa dan konflik pertanahan yang ada. Pemberian tanah bagi keluarga miskin di pedesaan diharapkan mampu meningkatkan taraf hidup mereka. Pada tahun 2006 terdapat sekitar 40 juta penduduk miskin di Indonesia, sebanyak 67 persen di antaranya tinggal di pedesaan. 90 persen dari jumlah keluarga miskin tersebut menggantungkan hidupnya pada sektor pertanian.

Pemerintah merencanakan untuk membagi tanah seluas 8,15 juta hektar kepada masyarakat miskin berdasar kriteria tertentu dan pengusaha dengan ketentuan terbatas. Sebanyak 6 juta hektar lahan akan dibagikan bagi masyarakat miskin dan 2,15 juta hektar sisanya diberikan kepada pengusaha untuk usaha produktif dengan tetap melibatkan petani perkebunan. Pembagian tanah kepada masyarakat miskin akan mulai dilakukan sekitar akhir April 2007. Pada tahap awal, 5.000 keluarga miskin akan diberikan tanah bersertifikat. Luas tanah yang dibagikan untuk setiap keluarga berbeda-beda bergantung pada kebutuhan dan ketersediaan lahan di setiap daerah. Negara dapat mencabut kembali pemberian tanah tersebut jika tidak dapat dimanfaatkan untuk usaha produktif. Tanah yang akan dibagikan berasal dari lahan kritis, hutan produksi konversi, tanah telantar, tanah milik negara yang hak guna usahanya habis, maupun tanah bekas swapraja.

Program PPAN juga dapat dikatakan sebagai upaya terobosan terhadap kemacetan pelaksanaan pembaruan agraria selama ini. Meskipun program ini memberi harapan baru bagi kaum tani dan rakyat miskin lainnya, namun banyak pihak meragukan kemampuan Pemerintah untuk menjalankannya sebagai bentuk pembaruan agraria sejati untuk kepentingan rakyat. Keraguan itu didasarkan antara lain lemahnya kemauan politik dari pemerintah, data yang lengkap dan teliti mengenai keagrariaan, organisasi petani yang kuat, dan anggaran yang cukup. Empat aspek penting yang diperlukan untuk terselenggaranya pembaruan agraria itu masih sangat lemah, sehingga menjadi kendala dalam melaksanakan PPAN.

Diperlukan konsolidasi dan memperkuat aliansi berbagai organisasi rakyat dan para penyokongnya untuk mengawal dan memastikan program pembaruan agraria pemerintah itu. PPAN ini juga dapat dimanfaatkan sebagai amunisi baru untuk membangun dan memperkuat organisasi-organisasi rakyat dalam mematangkan jalan bagi pembaruan agraria oleh kekuatan rakyat. Dengan demikian PPAN menjadi titik masuk implementasi pembaruan agraria atas kekuatan rakyat yang didukung komitmen politik yang kuat dari pemerintah.

## Mewujudkan Pembaruan Agraria Berbasis Kedaulatan Pangan

Pembaruan agraria merupakan landasan bagi pemenuhan hak atas pangan dan perjuangan kedaulatan pangan. Tanpa adanya jaminan akses yang cukup terhadap sumber-sumber agraria, khususnya tanah, yang merupakan sumber daya paling utama produksi pangan, maka tujuan untuk mengurangi angka kemiskinan, kelaparan dan pembangunan pedesaan hanya akan menjadi mimpi. Selain akan menjamin hak atas pangan, reforma agraria juga akan memberi ruang bagi terwujudnya hak atas pendidikan, kesehatan, perumahan, dan kemanan sosial.

Program Pembaruan Agraria Nasional. Pelaksanaan PPAN oleh karenanya bukan sekadar kebijakan bagi-bagi tanah tetapi merupakan suatu paket terpadu yang tidak bersifat parsial melainkan holistik, sistematis dan terintegrasi baik dari sisi perencanaan, pelaksanaan dan penjabarannya di lapangan. PPAN juga merupakan suatu upaya untuk membongkar dan menata ulang struktur agraria yang timpang, eksploitasi manusia atas manusia, menuju tatanan baru dengan struktur yang bersendi keadilan agraria. PPAN dituntut untuk menjadi kebijakan terpadu dalam rangka mewujudkan kedaulatan pangan. Keadilan agraria berarti sumber-sumber agraria tidak konsentrasi dalam penguasaan dan pemanfaatan pada segelintir orang.

Keadilan agraria juga merupakan perwujudan kemerdekaan dan kedaulatan Bangsa Indonesia atas tanah airnya secara substansial. Menata ulang struktur agraria berarti menata kembali atau membongkar struktur kepemilikan, penguasaan, pengalokasian, penggunaan, dan pengolahan yang berhubungan dengan sumber agraria dan kekayaan alam; bumi, air, dan ruang angkasa serta seluruh kekayaan yang terkandung didalamnya. PPAN selanjutnya diharapkan dapat menciptakan proses perombakan dan pembangunan kembali struktur sosial masyarakat, khususnya masyarakat pedesaan. Keadilan agraria akan menjadi landasan terciptanya sistem kesejahteraan sosial dan jaminan sosial bagi rakyat miskin, kaum tani, serta penggunaan kekayaan alam sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Peraturan Pemerintah (PP) No. 68/2002 tentang Ketahanan Pangan menyatakan bahwa untuk mewujudkan ketahanan pangan nasional harus bertumpu pada sumber daya pangan lokal dan menghindari ketergantungan pada pangan impor. Pemerintah provinsi, kabupaten, kota, dan desa mempunyai otonomi untuk melaksanakan kebijakan ketahanan pangan di wilayahnya masing-masing. Semangat otonomi daerah yang menempatkan desa tidak hanya penyelenggara administrasi negara di

bawah kabupaten tetapi merupakan komunitas yang mandiri. Pemerintahan desa akan memainkan peran utama dalam proses pembangunan. Hal penting yang terkandung dalam otonomi desa adalah kewenangan dalam mengelola sumberdaya desa yang beranekaragam merupakan aset masyarakat desa yang dapat dikelola untuk memenuhi kebutuhan pangan, pendapatan dan lainnya.

### **Penguatan Kelembagaan Pengelola Reforma Agraria**

PPAN merupakan program nasional yang dalam catatan sejarah Indonesia menghadapi berbagai kendala dalam implementasinya. Pelaksanaan PPAN mensyaratkan kelembagaan pelaksana yang kuat baik di tingkat nasional maupun daerah dan lokal. Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN RI) sebagai lembaga pelaksana PPAN perlu diperkuat sehingga memiliki peran dan kewenangan yang kuat dan seimbang dengan departemen yang lain dalam melakukan koordinasi serta peningkatan fungsi-fungsinya mampu memfasilitasi pelaksanaan pembaruan agraria. Atau, dibentuk kelembagaan pemerintah baru yang bisa menjamin PPAN dapat dijalankan sesuai rencana.

Peran organisasi tani dan organisasi rakyat lainnya di tingkat nasional, daerah dan lokal sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan reforma agraria dalam setiap tahapan pelaksanaan reforma agraria. Pemberdayaan petani perlu dilakukan agar mereka tidak sekedar menjadi objek tetapi sebagai partisipan aktif dalam kegiatan pelaksanaan reforma agraria. Partisipasi rakyat dalam pembaruan agraria dan kedaulatan pangan juga diperlukan untuk memperjuangkan perubahan model kebijakan neoliberal menjadi kebijakan yang bertumpu pada kedaulatan rakyat. Memperjuangkan pembaruan agraria dan kedaulatan pangan merupakan perjuangan melawan kekuatan besar modal dan kekuasaan yang tidak pro rakyat. Diperlukan aliansi antar sektor rakyat untuk membangun kekuatan rakyat agar perjuangan kedaulatan pangan dapat diwujudkan. Tanpa partisipasi dan mobilisasi penuh dari gerakan sosial hampir tidak mungkin mewujudkan reforma agraria sejati yang berpihak kepada rakyat miskin.

Agar terjadi sinergi antara pemerintah dan rakyat dalam pelaksanaan PPAN maka diperlukan dialog intensif dan terbuka di berbagai tingkatan, baik nasional, wilayah sampai kampung. Dialog akan membahas mengenai wacana, agenda dan program pembaruan agraria yang hendak dijalankan oleh pemerintah bersama rakyat. Dialog ini perlu melibatkan semua pihak yang berkepentingan terhadap agenda pembaruan agraria agar ditemukan kesepahaman dan kesepakatan atas bentuk kongkrit dari pelaksanaan

pembaruan agraria di lapangan. Kesepahaman dan kesepakatan bersama yang dihasilkan akan menjadi landasan penting implementasi PPAN di semua tingkatan.

## Land Reform

Land reform merupakan bagian langkah awal yang penting dalam pembaruan agraria. Land reform bertujuan untuk menciptakan pemerataan hak atas tanah di antara para pemilik tanah. Landreform dilakukan melalui usaha yang intensif yaitu dengan redistribusi tanah, untuk mengurangi perbedaan akses terhadap tanah dan sumber agraria lain antara petani besar dan kecil. Dengan ketersediaan lahan yang dikuasainya maka petani akan berupaya memanfaatkan dan meningkatkan produktivitasnya lahan untuk pertanian usahata tani tanaman pangan dan tanaman perdagangan. Pemilikan atau penguasaan atas lahan hasil redistribusi secara langsung akan mengurangi jumlah petani penggarap yang hanya mengandalkan sistem bagi hasil yang cenderung merugikan para petani.

Guna menjamin efektivitas dari landreform maka selain dilakukan redistribusi tanah juga harus ada ketentuan yang mengikat untuk memastikan agar objek tanah/lahan tersebut tidak berpindah tangan atau beralih peruntukkan penggunaannya. Hal itu dimaksudkan untuk mengurangi perpindahan penguasaan dan pemilikan tanah kepada spekulan tanah atau kegiatan non pertanian. Mengingat pola pewarisan tanah dalam masyarakat Indonesia cenderung mendorong fragmentasi lahan maka diperlukan mekanisme proteksi yang lebih ketat terhadap perubahan penggunaan tanah.

Hal penting dan mendesak dalam PPAN yang akan dijalankan oleh pemerintah saat ini adalah penanganan dan penyelesaian konflik agraria dan legalisasi atas tanah-tanah yang sudah diduduki, dikuasi dan digarap oleh para petani di berbagai wilayah. Penyelesaian terhadap konflik agraria juga merupakan bagian pembaruan agraria. Petani dan rakyat lainya yang mengalami konflik agraria yang belum belum diselesaikan dari masa kolonial hingga sekarang haruslah diselesaikan. Pemerintah harus menginventarisir seluruh konflik-konflik agraria yang belum diselesaikan serta merumuskan mekanisme penyelesaian konflik secara sistematis, terencana dan menyeluruh serta bersendikan kepada hak rakyat. Pemerintah juga harus mengembalikan hak tersebut, baik dalam bentuk agraria yakni mengembalikan lahan yang semula, mengganti lahan atau melalui mekanisme ganti rugi. Selanjutnya Pemerintah juga perlu memberikan pengakuan secara hukum mengenai kepemilikan dan penguasaan terhadap

tanah-tanah tersebut. Pelaku konflik agraria baik yang terlibat langsung atau tidak langsung harus diajukan ke pengadilan yang berdimensikan HAM.

### **Dukungan Modal dan Teknis Produksi**

Land reform dengan redistribusi tanahnya hanya akan menjadi program yang sia-sia jika dukungan infrastruktur dan kelembagaan pertanian tidak tersedia. Landreform harus diikuti dengan sejumlah program pendukung yang intinya akan memberikan kesempatan bagi para penerima tanah untuk meraih keberhasilan pada tahap-tahap awal dijalankannya program. Karena itu, program redistribusi tanah harus diikuti dengan dukungan modal produksi di tahap awal, perbaikan distribusi barang-barang yang diperlukan sebagai input pertanian, perbaikan sistem pemasaran dan perdagangan hasil-hasil pertanian, penyuluhan-penyuluhan pertanian yang diperlukan untuk membantu para petani memecahkan masalah-masalah teknis yang dihadapinya, dan program lainnya yang dapat menunjang keberhasilan para petani penerima tanah dalam memproduksi. Departemen teknis seperti Departemen Pertanian harus lebih giat melakukan kompetensinya yaitu membantu petani untuk mengembangkan sistem pertanian berkelanjutan untuk meningkatkan produktifitas lahan sekaligus menjamin keberlanjutan agro-ekologi lahan hasil redistribusi.

### **Perlindungan dan Pengembangan Akses Pasar**

Pembaruan agraria memberi pilihan leluasa kepada komunitas lokal guna membuat kebijakannya sendiri dalam mengelola produksi, penyimpanan, distribusi, dan konsumsi pangan. Sistem pangan lokal merupakan alternatif atau bentuk perlawanan terhadap menguatnya sistem perdagangan bebas yang tidak adil. Penguatan sistem pangan lokal merupakan upaya untuk mewujudkan hak pangan dan mengatasi kelaparan. Sistem ini diharapkan mampu membuat masyarakat lebih tahan atau lentur terhadap gempuran globalisasi. Pemenuhan pangan dengan memproduksi secara lokal akan menurunkan bahkan menghilangkan pemborosan biaya transpor dan pencemaran yang diakibatkan pengiriman pangan dari negara-negara lain yang jaraknya ratusan kilometer.

Sistem cadangan dan perdagangan pangan lokal dapat terwujud jika produksi aneka pangan diutamakan untuk memenuhi kebutuhan seluruh warga. Sisanya disimpan di lumbung keluarga atau komunitas sebagai cadangan pangan untuk mengantisipasi paceklik. Perdagangan dilakukan saat kebutuhan pangan hingga musim berikut telah terjamin. Perdagangan lokal menjadi prioritas dengan memperpendek jarak dan meningkatkan

hubungan antara produsen dan konsumen. Hubungan yang lebih langsung antara petani produsen dengan konsumen memungkinkan petani memperoleh harga yang adil dan layak. Sementara konsumen akan memperoleh produk pangan lebih sehat dan segar.

Lampiran 2.

**KONFERENSI INTERNASIONAL  
PEMBARUAN AGRARIA DAN PEMBANGUNAN  
PEDESAAN**

**Porto Alegre, 7-10 Maret 2006**

**DEKLARASI AKHIR**

1. Kami, Negara Anggota, berkumpul di Konferensi Internasional Pembaruan Agraria dan Pembangunan Pedesaan (ICARRD) yang diselenggarakan oleh Badan PBB yaitu FAO, dan dituanrumahi oleh Pemerintah Brazil, sangat yakin pada peran penting dari pembaruan agraria dan pembangunan pedesaan guna mendukung pembangunan yang berkelanjutan, yang mencakup, *inter alia*, merealisasikan hak asasi manusia, ketahanan pangan, penghapusan kemiskinan, dan penguatan keadilan sosial, berdasarkan peraturan dan UU yang demokratis.
2. Kami mengingatkan kembali akan hasil akhir dari WCARRD pada tahun 1979 dan Piagam Petani (Peasants' Charter), yang menekankan kebutuhan akan perumusan berbagai strategi nasional yang tepat untuk pembaruan agraria dan pembangunan pedesaan, dan integrasinya dengan berbagai strategi pembangunan nasional lain secara keseluruhan.
3. Kami mengingatkan kembali akan pentingnya langkah-langkah yang diambil oleh semua anggota FAO dalam mengadopsi serangkaian Voluntary Guidelines untuk mendukung Perwujudan Progresif Hak terhadap Makanan yang Memadai dalam Konteks Ketahanan Pangan Nasional, yang merupakan satu pertimbangan penting saat berhubungan dengan kebutuhan untuk mendukung pembangunan pedesaan.
4. Kami mengingatkan kembali semua komitmen untuk mencapai semua tujuan pembangunan yang telah disepakati secara internasional yang ditegaskan kembali dalam Millenium Summit dan Sidang Umum PBB ke-60 pada bulan September 2005, sebagai berikut: Menghapuskan kemiskinan dan kelaparan, meraih pendidikan dasar universal, mempromosikan kesetaraan jender dan

pemberdayaan perempuan, mengurangi angka kematian anak, meningkatkan kesehatan maternal, memberantas HIV/AIDS, malaria dan berbagai penyakit lain, memastikan keberlanjutan lingkungan, dan membangun kemitraan global untuk pembangunan.

Kami dengan demikian telah mengadopsi Deklarasi sebagai berikut:

5. Kami menyadari bahwa tidak adanya ketahanan pangan, kelaparan dan kemiskinan di pedesaan seringkali dihasilkan dari ketidakseimbangan dalam proses pembangunan saat ini, yang menghalangi akses yang lebih luas terhadap tanah, air dan sumber daya alam lain, dan berbagai aset mata pencaharian lain dengan cara yang berkelanjutan.
6. Kami menegaskan kembali bahwa akses yang lebih luas, aman dan berkelanjutan terhadap tanah, air dan sumber daya alam lain yang berkaitan dengan mata pencaharian masyarakat pedesaan, khususnya, *inter alia*, kaum perempuan, masyarakat adat dan kelompok lemah yang termarginalkan, bersifat penting dalam penghapusan kemiskinan dan kelaparan, yang memberi kontribusi terhadap pembangunan yang berkelanjutan dan dengan demikian hendaknya menjadi bagian yang melekat (*inherent*) dalam kebijakan nasional.
7. Kami menyadari bahwa UU hendaknya dirancang dan direvisi untuk memastikan bahwa perempuan pedesaan diberikan hak yang penuh dan sama terhadap tanah dan sumber daya lainnya, termasuk melalui hak warisan, dan pembaruan administratif dan tindakan penting lainnya hendaknya dilakukan untuk memberikan hak yang sama kepada perempuan seperti halnya dengan laki-laki terhadap kredit, modal, hak-hak buruh, dokumen identifikasi legal, teknologi dan akses yang sesuai terhadap pasar dan informasi.
8. Kami menyadari bahwa konflik yang didasari oleh persoalan sumber daya telah menjadi penyebab utama keresahan masyarakat, ketidakstabilan politik dan degradasi lingkungan yang telah terjadi sejak lama di berbagai penjuru dunia.
9. Kami menyadari kebutuhan akan kebijakan dan program pembangunan pedesaan untuk memastikan kesiapan yang lebih baik guna meningkatkan kefleksibelan dan merespon bencana alam dan bencana yang disebabkan oleh ulah manusia secara efektif.

10. Kami mengakui bahwa banyak kecenderungan global yang dapat mempengaruhi pola pembangunan, khususnya pembangunan pedesaan.
11. Kami mengulangi pertanyaan pentingnya pertanian tradisional dan pertanian secara kekeluargaan, serta produksi skala kecil lain seperti halnya dengan peran komunitas pedesaan tradisional dan kelompok masyarakat adat dalam memberikan kontribusi terhadap ketahanan pangan dan penghapusan kemiskinan.
12. Kami menyadari kebutuhan untuk memfasilitasi perdagangan secara adil dan perbaikan produktivitas pertanian yang berkelanjutan dari segi lingkungan, dan mengikuti dengan penuh perhatian semua proses negosiasi dalam Doha Development Agenda, dan dengan sarana yang secara operasional efektif untuk penanganan khusus dan berbeda, diantara berbagai hal lainnya, sehingga membuat berbagai negara berkembang dapat turut berpartisipasi secara efektif terhadap semua kebutuhan pembangunan mereka, termasuk ketahanan pangan dan pembangunan pedesaan.
13. Kami mengulangi pertanyaan bahwa kebijakan pertanian harus menemukan keseimbangan antara ruang kebijakan nasional dan ketertiban dan komitmen internasional. Tentunya, kebijakan pertanian merupakan sarana penting untuk mendukung pembaruan agraria, asuransi dan kredit tanah, bantuan teknis dan berbagai kebijakan terkait lain untuk mencapai ketahanan pangan dan pembangunan pedesaan.
14. Kami menyadari bahwa kebijakan dan praktek untuk memperluas dan mengamankan akses yang berkelanjutan dan adil terhadap dan penguasaan atas tanah dan sumber daya yang terkait dan peraturan tentang jasa layanan pedesaan hendaknya diperiksa dan direvisi dengan cara yang menghargai penuh hak-hak dan aspirasi masyarakat pedesaan, perempuan, dan kelompok lemah, termasuk hutan, perikanan, masyarakat adat dan komunitas pedesaan tradisional, sehingga membuat mereka dapat melindungi hak-hak mereka, sesuai dengan kerangka hukum nasional.
15. Kami menekankan dengan demikian bahwa kebijakan dan praktek seperti tersebut hendaknya mendukung hak ekonomi, sosial dan budaya kaum perempuan dan kelompok yang lemah dan termarginalkan pada khususnya. Dalam konteks ini kebijakan dan institusi pembaruan agraria dan pembangunan pedesaan hendaknya

melibatkan semua pihak terkait, termasuk mereka yang menghasilkan produksi dengan sistem penguasaan tanah yang bersifat individual, komunal maupun kolektif, seperti halnya dengan komunitas di hutan dan nelayan, sebagai contoh, dalam proses implementasi dan pengambilan keputusan yang bersifat administratif dan judicial sesuai dengan kerangka hukum nasional.

16. Kami menekankan bahwa kebijakan, UU dan institusi pembaruan agraria dan pembangunan pedesaan harus memberikan respon terhadap kebutuhan dan aspirasi masyarakat pedesaan, dengan mempertimbangkan faktor jender, ekonomi, sosial, budaya, hukum dan ekologi, dan dengan demikian harus melibatkan pihak terkait yang relevan dalam proses pengambilan keputusannya.
17. Kami mengakui pentingnya peran keadilan sosial, UU yang demokratis dan kerangka hukum yang tepat untuk pembaruan agraria dan pembangunan pedesaan.
18. Kami menyadari pentingnya peran Negara untuk menyediakan kesempatan yang adil dan merata dan mendukung ketahanan ekonomi dasar bagi perempuan dan laki-laki sebagai warga negara yang sejajar.
19. Kami yakin akan pentingnya keadilan yang mencakup, *inter alia*, aspek jender, dan penyertaan sosial dalam pembangunan pedesaan yang berkelanjutan; dimana dialog, pertukaran informasi, pembangunan kapasitas dan pengalaman merupakan elemen penting bagi perbaikan kebijakan pembaruan agraria dan pembangunan pedesaan di dunia.
20. Kami menyadari pentingnya menyusun kebijakan tanah dan air yang adil, efektif dan bersifat parsipatoris, dengan memperhatikan kewajiban internasional yang relevan, khususnya bagi kaum perempuan dan kelompok lemah yang termarjinalkan.
21. Kami dengan demikian menyadari kebutuhan untuk membentuk sistem administratif yang kondusif dan efisien terhadap proses pendaftaran, sertifikasi dan survey kepemilikan tanah, perbaikan sarana pasar, hukum dan institusional, termasuk UU yang mengatur tentang penggunaan air, dan pengakuan formal terhadap hak pemakaian secara adat dan komunal dalam cara-cara yang bersifat transparan, dapat ditegakkan, dan konsisten dengan kepentingan masyarakat.

22. Kami menyadari pentingnya memperbaiki akses yang sama terhadap bidang keuangan, baik bagi laki-laki maupun perempuan, memperbaiki mekanisme untuk mengurangi biaya transaksi, termasuk biaya transfer pengiriman uang, guna memobilisasi sumber daya, dan memfasilitasi kontribusi mereka yang terfokus pada penguatan kapasitas bagi pembangunan pedesaan.
23. Kami menyadari kebutuhan untuk menyediakan kebijakan, peraturan dan jasa yang memungkinkan, khususnya yang berkaitan dengan produksi dan perdagangan di pedesaan, bantuan teknis, keuangan, pembangunan kapasitas, kesehatan dan pendidikan, bantuan prasarana dan institusional guna mencapai integrasi menyeluruh yang paling memungkinkan terhadap semua wilayah pedesaan menjadi upaya pembangunan nasional.
24. Kami menyadari kebutuhan untuk memperluas kesempatan kerja dan pendapatan bagi masyarakat pedesaan dan pembentukan asosiasi petani laki-laki dan perempuan, organisasi keluarga petani, penghasil lain dan pekerja pedesaan, dan organisasi pedesaan lainnya.
25. Kami menyadari bahwa Negara mempunyai tanggung jawab utama atas pembangunan ekonomi dan sosial mereka masing-masing, yang mencakup kebijakan nasional untuk pengimplementasian strategi pembaruan agraria dan pembangunan pedesaan. Dalam konteks ini, kami menyadari pentingnya peran kemitraan antara pemerintah, masyarakat sipil dan pihak terkait lainnya demi keberlanjutan implementasi pembaruan agraria dan pembangunan pedesaan.
26. Kami menyadari kebutuhan untuk memastikan hak masyarakat nelayan, masyarakat hutan, masyarakat gunung dan komunitas unik lainnya dan akses mereka terhadap perikanan, wilayah hutan dan gunung dan lingkungan unik lainnya berada di dalam kerangka manajemen sumber daya alam yang berkelanjutan.
27. Kami menegaskan kembali bahwa pembaruan agraria, dan berbagai upaya lain menuju penghapusan kemiskinan di wilayah pedesaan hendaknya ikut mempertimbangkan pemeliharaan dan perlindungan tanah, air dan sumber daya alam lainnya, dan tidak mengakibatkan hilangnya sumber daya alam tersebut, khususnya bagi masyarakat adat, seperti *pastoralists*, *shepherds* dan kaum nomaden, atau dalam asimilasi dan terkikisnya kebudayaan mereka.

## Visi ICARRD

28. Kami mengusulkan agar kebijakan pembangunan pedesaan, termasuk tentang pembaruan agraria, hendaknya lebih difokuskan pada kaum miskin dan organisasinya, dikendalikan secara sosial, bersifat partisipatoris, dan menghargai kesetaraan gender, dalam konteks pembangunan ekonomi, sosial yang berkelanjutan dari segi lingkungan. Kebijakan tersebut hendaknya memberi kontribusi terhadap ketahanan pangan dan penghapusan kemiskinan, berdasarkan hak asasi yang bersifat individual, komunal dan kolektif, kesetaraan, termasuk, *inter alia*, kesempatan kerja, khususnya melalui perusahaan skala kecil dan menengah, penyertaan sosial dan konservasi aset lingkungan dan budaya di wilayah pedesaan, melalui perspektif mata pencaharian yang berkelanjutan dan pemberdayaan kelompok terkait yang bersifat lemah di pedesaan, kebijakan ini sangat menghargai hak dan aspirasi masyarakat pedesaan, khususnya kelompok lemah yang termarjinalkan dalam kerangka hukum nasional dan dialog yang efektif.

## Prinsip-Prinsip ICARRD

29. Kami sepakat dengan prinsip-prinsip sebagai berikut:

- 72**
- Dialog nasional yang bersifat inklusif sebagai mekanisme untuk memastikan perkembangan dan kemajuan yang signifikan dalam pembaruan agraria dan pembangunan pedesaan.
  - Pelaksanaan pembaruan agraria secara tepat khususnya di wilayah-wilayah dengan perbedaan sosial yang kuat, miskin dan tidak mempunyai ketahanan pangan, sebagai sarana untuk memperluas akses yang berkelanjutan terhadap dan atas tanah dan semua sumber daya lain yang berkaitan. Pelaksanaan ini hendaknya dicapai melalui suatu program yang disusun berdasarkan kebijakan yang bersifat koheren, etis, partisipatoris dan terpadu, dalam bidang, di antaranya, bantuan teknis, keuangan, ketentuan jasa layanan, pembangunan kapasitas, perbaikan kesehatan dan pendidikan, infrastruktur dan dukungan institusional yang bertujuan untuk mencapai efisiensi menyeluruh dari sistem produktif tersebut, sehingga mengoptimalkan produktivitas pertanian, dan meningkatkan kesempatan kerja serta kesejahteraan masyarakat agar pembangunan pedesaan benar-benar dilakukan secara efektif dan adil.

- Dukungan bagi pendekatan yang bersifat parsipatoris berdasarkan hak ekonomi, sosial dan budaya seperti halnya dengan pemerintahan yang baik bagi pengelolaan tanah, air, hutan dan sumber daya alam lainnya secara adil dalam konteks kerangka hukum nasional yang difokuskan pada pembangunan yang berkelanjutan dan mengatasi ketidakadilan guna menghapuskan kelaparan dan kemiskinan.
- Meningkatkan dukungan bagi negara berkembang, termasuk pembangunan kapasitas dan bantuan teknis yang memadai, guna menjamin pemanfaatan sumber daya alam produktif dalam skala kecil, untuk pertanian keluarga dan produsen lain, khususnya kelompok lemah di pedesaan, seperti kaum perempuan, masyarakat adat, komunitas hutan dan nelayan, *pastoralists*, petani, petani tak bertanah, untuk memastikan ketahanan pangan dan mata pencaharian yang berkelanjutan.
- Dukungan bagi usulan penelitian, transfer dan pengembangan teknologi yang diajukan oleh lembaga penelitian nasional dan internasional, agar memenuhi kebutuhan akan petani perempuan, pertanian tradisional dan keluarga dan produsen skala kecil lain seperti halnya dengan komunitas pedesaan tradisional dan masyarakat adat, dalam konteks sistem produksi yang berkelanjutan.
- Pengadopsian kebijakan dan program bagi pembangunan pedesaan yang mendukung desentralisasi, melalui pemberdayaan pada tingkat lokal, dengan fokus khusus pada kaum miskin, guna mengatasi perbedaan sosial dan ketidakadilan dan mendukung pembangunan yang berkelanjutan, kesetaraan gender, kesempatan kerja dan perbaikan ekonomi baru.
- Mempromosikan mekanisme administratif yang bersifat praktis, sederhana, terjangkau dan dapat diakses dengan mudah untuk mengamankan hak atas tanah, dengan mempertimbangkan secara khusus kelompok yang termarjinalkan.
- Memperkuat peran Negara untuk menyusun dan mengimplementasikan kebijakan dan program yang lebih adil dan berpusat pada masyarakat untuk menjamin ketahanan pangan dan kesejahteraan semua warga negara, khususnya program yang bertujuan untuk mengemukakan dampak HIV/AIDS dan penyakit lain terhadap komunitas dan masyarakat di pedesaan.
- Dukungan bagi pengetahuan dan pengalaman lokal, dengan memastikan ketersediaan dan akses yang efektif bagi pertanian

tradisional dan keluarga dan produsen skala kecil lain seperti halnya dengan petani perempuan, komunitas pedesaan tradisional dan masyarakat adat terhadap informasi dan teknologi yang tepat dan memadai bagi produksi, diversifikasi pendapatan, perbaikan hubungan pasar pada semua level dengan memprioritaskan pasar lokal dan nasional, memajukan produk lokal dan tradisional yang berkualitas tinggi, dan mengembangkan sarana untuk mempertahankan dan merehabilitasi basis sumber daya.

- Dukungan bagi peningkatan kemitraan lokal, nasional, regional dan global, solidaritas internasional dan dukungan bagi organisasi petani kecil, petani tak bertanah dan pekerja di pedesaan, guna menyediakan sarana/bantuan teknis, investasi dan pertukaran yang lebih harmonis, dan membantu mengembangkan pengawasan dan evaluasi yang bersifat parsipatoris terhadap dampak pembaruan agraria dan pembangunan pedesaan.

Kami berjanji untuk melakukan upaya dan mendukung pengimplementasian Prinsip-Prinsip ICARRD untuk mencapai visi baru pembaruan agraria dan pembangunan pedesaan, melalui beberapa hal sebagai berikut:

1. Kami akan mengembangkan mekanisme yang sesuai melalui platform abadi pada tingkat global, regional, nasional dan lokal untuk melembagakan dialog sosial, kerjasama dan monitoring serta evaluasi perkembangan dalam pembaruan agraria dan pembangunan pedesaan, yang bersifat penting untuk memajukan keadilan sosial dan untuk meningkatkan pembaruan agraria dan pembangunan pedesaan yang berkelanjutan dari segi lingkungan, dan lebih terfokus pada kaum miskin dan menghargai kesetaraan gender.
2. Kami akan merekomendasikan agar Komite FAO untuk Ketahanan Pangan Dunia (World Food Security/CFS) bekerja sama dengan Komite Pertaniannya (Committee on Agriculture/COAG) untuk mengadopsi tindakan perbaikan yang sesuai untuk mengimplementasikan Deklarasi ICARRD, kami juga akan merekomendasikan agar CFS mengadopsi serangkaian pedoman pelaporan tambahan. Semua proses ini hendaknya melibatkan partisipasi masyarakat sipil, dan organisasi PBB lain yang menangani kedaulatan pangan, ketahanan pangan, pembaruan agraria dan pembangunan pedesaan.

3. Kami akan mendukung semua Inisiatif Kemitraan Internasional dalam bidang pembaruan agraria dan pembangunan pedesaan sesuai dengan Deklarasi ICARRD.
4. Kami mengusulkan agar dialog antar berbagai pihak terkait dalam Forum Khusus diselenggarakan dalam Sesi ke-32 Komite Ketahanan Pangan Dunia, pada bulan September 2006, termasuk satu item agenda tentang pembaruan agraria dan pembangunan pedesaan, sebagai mekanisme tindak lanjut tambahan terhadap hasil ICARRD. Item agenda ini akan bersifat penting untuk dibahas dalam Ulasan Mid-Term terhadap Perkembangan Implementasi Rencana Aksi Konferensi Tingkat Tinggi Pangan Sedunia (World Food Summit).
5. Kami akan merekomendasikan kepada Sesi ke- 131 Dewan FAO, pada bulan November 2006, untuk menguji kemungkinan mekanisme tindak lanjut yang dirancang untuk membantu negara-negara dalam mengimplementasikan hasil akhir dari ICARRD.

---

Diterjemahkan oleh Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)  
dari naskah aslinya yang berbahasa Inggris

### Lampiran 3

**Forum “Tanah, Wilayah dan Martabat”, Porto Alegre, 6-9  
Maret 2006**

**Untuk Pembaruan Agraria Baru Berbasis Kedaulatan  
Pangan!**

Kami, para wakil organisasi petani kecil, keluarga petani, masyarakat adat, rakyat tunakisma, nelayan tradisional, buruh pedesaan, kaum migran, penggembala, masyarakat hutan, perempuan pedesaan, kaum muda pedesaan, dan pembela hak asasi manusia, pembangunan pedesaan, lingkungan, dan lainnya. Kami datang dari berbagai negeri di seluruh dunia untuk berpartisipasi dalam Forum “Tanah, Wilayah, dan Martabat,” untuk mempertahankan tanah kami, wilayah kami dan martabat kami.

Negara-negara dan sistem internasional telah terbukti tidak mampu mengatasi kemiskinan dan kelaparan di dunia. Kami ulang lagi tuntutan kami kepada Pemerintah kami, kepada FAO (sesuai mandat pembentukan), kepada lembaga-lembaga di dalam sistem Perserikatan Bangsa Bangsa, dan para pelaku lain yang akan hadir dalam Konferensi Internasional Pembaruan Agraria dan Pembangunan Pedesaan dan kepada masyarakat kami, untuk secara sungguh-sungguh melibatkan diri mereka untuk melaksanakan Pembaruan Agraria sebagai basis Kedaulatan Pangan, Wilayah, dan Martabat Rakyat, yang menjamin kami, perempuan pedesaan, petani kecil, keluarga petani, masyarakat adat, masyarakat nelayan tradisional, penggembala, rakyat tuna kisma, buruh pedesaan keturunan Afrika, masyarakat Dalit, buruh yang menganggur, dan masyarakat pedesaan lainnya, akses yang efektif atas dan kontrol terhadap berbagai sumber daya alam dan sumber daya produktif yang kami butuhkan untuk benar-benar mewujudkan hak asasi kami sebagai manusia.

*Kami menyerukan agar Konferensi Internasional Pembaruan Agraria dan Pembangunan Pedesaan ini, Negara-negara dan FAO untuk menentukan sikap politik yang sesungguhnya yang dibutuhkan untuk memerangi kelaparan dan kemiskinan yang dihadapi perempuan dan laki-laki di seluruh dunia. Jika konferensi ini tidak memuat usulan Forum Pararel kami maka Konferensi tidak sungguh-sungguh berhasil.*

## **Kedaulatan Pangan dan Pembaruan Agraria**

Pembaruan agraria yang baru harus memuat fungsi sosial-lingkungan atas tanah, laut, dan sumber-sumberdaya alam, dalam konteks kedaulatan pangan. Kami memahami bahwa kedaulatan pangan mencakup kebijakan redistribusi, akses yang adil dan kontrol terhadap sumber daya alam dan sumber daya produktif (kredit, teknologi tepat guna, dan lainnya), oleh perempuan pedesaan, petani kecil, masyarakat adat, masyarakat nelayan tradisional, buruh pedesaan, buruh yang menganggur, penggembala, dan masyarakat pedesaan lainnya; pengembangan kebijakan pedesaan yang berbasis strategi agroekologi yang dipusatkan pada petani kecil dan pertanian keluarga serta nelayan tradisional; kebijakan perdagangan untuk melawan dumping dan untuk mendukung produksi petani kecil dan lokal untuk pasar lokal, daerah dan nasional; yang dilengkapi dengan kebijakan sektor publik seperti kesehatan, pendidikan dan infrastruktur untuk daerah pedalaman.

Pemanfaatan sumberdaya alam seharusnya diprioritaskan untuk produksi pangan. Pembaruan agraria yang baru harus menjadi prioritas agenda publik. Dalam konteks kedaulatan pangan, pembaruan agraria menguntungkan seluruh masyarakat, menyediakan pangan yang sehat, mudah diakses dan secara budaya sesuai; serta keadilan sosial. Pembaruan agraria akan mengakhiri eksodus besar-besaran warga di pedalaman menuju kota, yang membuat kota tumbuh pada tingkat yang tidakberkelanjutan dan dalam kondisi yang tidak manusiawi; akan membantu memberikan suatu kehidupan yang lebih bermartabat kepada seluruh warga masyarakat; akan membuka jalan menuju suatu pembangunan ekonomi lokal, daerah dan nasional yang lebih luas dan terbuka; yang menguntungkan mayoritas penduduk; serta dapat mengakhiri praktik-praktik (pertanian) monokultur yang tidak berkelanjutan dengan penggunaan air dalam jumlah besar dan meracuni tanah dan air dengan pupuk kimia, dan industri-industri perikanan yang bersifat eksploitatif dan menghancurkan lahan tempat benih-benih ikan muda. Oleh karenanya menjadi perlu satu kebijakan perikanan baru yang mengakui adanya hak satu masyarakat nelayan dan menghentikan penghancuran kehidupan di lautan bebas. Untuk semua alasan ini, pembaruan agraria tidak hanya diperlukan di negara berkembang, tetapi juga di negara-negara Utara yang dikenal sebagai negara maju.

Kedaulatan pangan didasarkan pada hak asasi manusia untuk pemenuhan kebutuhan pangannya, hak untuk menentukan hidup sendiri, hak masyarakat adat menentukan wilayah, dan hak masyarakat desa dalam

memproduksi pangan untuk kebutuhan lokal dan pasar nasional. Kedaulatan pangan mempertahankan adanya pertanian dan kehadiran petani, perikanan dengan keluarga nelayan tradisional, kehutanan dengan komunitas pinggiran hutan, penggembala dengan kehidupan padang rumput.

Lebih jauh, pembaruan agraria seharusnya memberikan jaminan atas pendidikan, kesehatan, perumahan, jaminan sosial dan aspek rekreasi. Pembaruan agraria harus memastikan adanya ruang dimana kita bisa mempertahankan dan mempraktekkan budaya, menyediakan rumah bagi pertumbuhan anak-anak dan kaum muda, sehingga masyarakat kita bisa mengembangkan keberagaman sehingga kita bisa membangun kewarganegaraan dengan basis hubungan terhadap lahan, laut, hutan ...

### **Peran Negara**

Negara harus memainkan peran penting dalam pelaksanaan kebijakan pembaruan agraria dan produksi pangan. Negara harus menegakkan kebijakan yang mampu memenuhi hak-hak dan akses merata terhadap lahan, wilayah laut, hutan dan sebagainya, khususnya dalam kasus-kasus dimana akses ke sumberdaya terkonsentrasi hanya pada sekelompok orang tertentu saja. Lebih jauh, negara harus menjamin kontrol komunitas atas sumberdaya ini yang dilakukan oleh petani, kelompok nelayan tradisional, kelompok penggembala dan komunitas masyarakat hutan dan oleh kelompok masyarakat adat, agar mereka dapat melanjutkan hidup dan bekerja di pedesaan dan pinggir pantai dengan tetap mempertahankan hak-hak kolektif dan hak komunitasnya. Pembaruan agraria harus menciptakan lapangan kerja yang bermartabat dan menguatkan hak pekerja masyarakat desa. Negara berhak sekaligus berkewajiban untuk menentukan, tanpa ada pengaruh dan tekanan dari luar, suatu kebijakan agraria, pertanian, perikanan dan kebijakan pangan lainnya yang mampu menjamin ketersediaan pangan dan ketahanan ekonomi, sosial dan hak budaya dari populasi masyarakat keseluruhan. Produsen yang berskala kecil harus memiliki akses ke kredit dengan bunga rendah dan sesuai dengan kondisi lokal, terhadap harga yang layak dan kondisi pasar yang ada, dan adanya pendampingan secara teknis untuk usaha produksi yang berkesesuaian dan berkelanjutan secara ekologi. Sistem yang ada dan usaha-usaha penelitian dalam pemanenan dan distribusi produk ke tingkat lokal dan pasar regional harus mendapat dukungan penuh pemerintah dan harus sesuai dengan prinsip kepemilikan dan kepentingan bersama (common good).

## **Menemu-kenali Konsep Teritori**

Secara historis terlihat bahwa konsep teritori tidak diakomodir dalam kebijakan pembaruan agraria. Tidak ada pembaruan agraria yang bisa diterima jika bertujuan pembagian lahan semata. Kami percaya bahwa pembaruan agraria yang baru harus memasukkan visi besar tentang teritori komunitas petani, petani tidak berlahan, masyarakat adat, buruh dan pekerja tani, nelayan, kelompok berpindah pastoral, suku asing, kelompok keturunan afrika, etnis minoritas, dan masyarakat terlantar, yang mengandalkan kehidupan kesehariannya pada produksi makanan dan mereka yang menjaga hubungan harmoni dan menghormati keberadaan bumi dan lautan. Semua suku-suku masyarakat pedalaman, masyarakat adat, etnis minoritas, suku asing, nelayan, buruh dan pekerja tani, petani, petani tidak berlahan, dan masyarakat terlantar, memiliki hak untuk mempertahankan keyakinan dan hubungan nyatanya dengan lahan yang mereka tempati; untuk memiliki, mengembangkan, menguasai, dan menyusun ulang struktur-struktur sosial mereka; untuk mengatur lahan dan teritori mereka baik secara politik dan secara sosial, termasuk di dalamnya lingkungan, udara, air, lautan, gumpalan es yang terapung, floram dauna dan sumberdaya alam lainnya yang secara tradisional mereka miliki, mereka kuasai dan atau mereka gunakan untuk kehidupan sehari-hari.

Hal tersebut menunjukkan perlunya untuk memahami hukum-hukum, tradisi, kebiasaan, sistem pertanian, dan kelembagaan setiap kelompok ini; begitu juga pengakuan atas teritori dan batas budaya dari masyarakat. Semua ini menunjukkan adanya pengakuan atas kemampuan untuk menentukan sendiri dan adanya otonomi masyarakat.

## **Posisi isu gender dan kaum muda dalam perjuangan pembaruan agraria**

Kita mengenali peran penting perempuan dalam bidang pertanian dan perikanan dan pengelolaan sumberdaya alam. Tidak mungkin terjadi pembaruan agraria yang sesungguhnya jika tidak ada kesetaraan gender, oleh karenanya kami meminta dan berkomitmen untuk memastikan agar perempuan mendapat kesetaraan penuh atas kesempatan dan hak-haknya atas lahan dan sumberdaya alam yang mengakui adanya perbedaan yang beragam, dan diskriminasi yang pernah ada dan kondisi sosial yang merugikan perempuan segera dihilangkan. Kami juga mengenali peran pemuda yang tanpa kehadirannya di pedesaan maka tidak ada masa depan untuk masyarakat kita. Pembaruan agraria yang baru harus memberikan

prioritas baik kepada pemberian hak-hak perempuan dan menjamin adanya masa depan yang lebih bermartabat bagi para kaum muda pedesaan.

Kami menuntut agar pemerintah menggunakan dengan baik komitmen dan obligasi yang mereka terima dari berbagai konferensi internasional seperti Konferensi Beijing dan Konferensi Dunia Rasisme. Komitmen atas kesetaraan gender dan adanya keanekaragaman ras muncul di dalam Konvensi untuk Eliminasi segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan dan Perjanjian Petani yang kemudian diadopsi di dalam Konferensi Dunia untuk Pembaruan Agraria dan Pembangunan Pedesaan. Kami menuntut adanya implementasi dari distribusi kembali pembaruan agraria yang akan memungkinkan perempuan dan pemuda mengakses dan menguasai lahan dan sumberdaya alam dan menjamin keterwakilan perempuan dan pemuda dalam mekanisme pengambilan keputusan suatu bentuk pengelolaan yang terjadi di semua level, lokal, nasional dan internasional. Menjadi satu kebutuhan untuk menyediakan cukup bekal finansial untuk melakukan peningkatan kapasitas dan pendidikan bidang seks dan kesehatan reproduksi.

### **Tolak privatisasi laut dan tanah, tolak model dominasi produksi dan pembangunan**

Bersamaan dengan privatisasi lahan dan lautan, kita juga melihat privatisasi keanekaragaman hayati. Kehidupan bukanlah suatu komoditas.

---

**80** Kita akan meneruskan perlawanan terhadap kebijakan neoliberal yang diimplementasikan oleh pemerintahan kita dan didukung oleh Bank Dunia, WTO dan aktor lainnya. Kebijakan yang merusak ini memasukkan apa yang disebut pengaturan lahan, kadaster, menentukan tanda batas, pengidentifikasian dan pematokan lahan, dan kebijakan pemecahan paham kolektif, yang kesemuanya itu bertujuan privatisasi lahan di tangan kepemilikan individu; promosi pasar untuk membeli, menjual dan menyewakan lahan, 'land banks', akhir dari program distribusi lahan; pengembalian lahan yang sudah dimiliki ke tuan tanah pemilik sebelumnya, mengubah konsentrasi lahan; privatisasi atas air, laut, benih, hutan, lahan tangkapan ikan, dan sumberdaya lainnya, begitu juga pengembangan jasa, kredit, transportasi dan pemasaran, pembangunan jalan, kesehatan, pendidikan, dan lainnya, dan pemisahan dukungan sektor publik atas produksi petani dan pemasaran produk-produk mereka. Kita sepenuhnya menentang introduksi benih transgenik dan pembunuh dirian atau 'terminator' teknologi perbenihan, yang mengambil alih penguasaan atas benih-benih dari komunitas pedesaan dan mentransfer itu ke tangan korporasi transnasional.

Privatisasi sumberdaya alam dan teknologi telah meningkatkan ketidaksetaraan antara laki-laki dan perempuan, kelompok, etnik, kelas dan generasi. Kebijakan ini berakibat adanya penggantian, pembedaan dan pengkriminalan kelompok-kelompok yang memang sudah termarginalisasi ini.

Dengan usaha yang serupa, kita akan meneruskan penolakan atas model dominasi produksi dan pembangunan, yang datang dengan proses globalisasi neoliberal, transformasi dan penggantian usaha-usaha pertanian, perikanan dan kehutanan menjadi salah satu mata rantai dari korporasi transnasional, industrialisasi usaha pertanian, kehutanan dan perikanan (bentuk kontrak produksi, ekspor monokultur, perkebunan, penangkapan ikan dengan kapal besar, bahan bakar alami, rekayasa genetik dan beragam GMO, nanoteknologi).

Investasi di bidang pertambangan, agribisnis, biopiracy, neoliberalisme hijau, proyek infrastruktur berukuran besar, telah menghancurkan lahan dan usaha pertanian kita, begitu juga usaha perikanan dan menyebabkan pengambilalihan peran masyarakat lokal dan terus terjadinya penciptaan ketidaktentuan di pedesaan dan wilayah pesisir yang dikenal sebagai program 'rekonstruksi' setelah terjadi bencana alam, perang dan kebijakan perdagangan bebas (WTO, FTA, CAP, Farm Bill dsb).

Kita bisa mengenali dan memberi nilai lebih pada inisiatif seperti ALBA untuk integrasi tingkat region dan sebuah upaya terwujudnya ketahanan pangan. Dalam konteks ini, pembaruan agraria dan pembangunan pedesaan sudah semestinya menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari inisiatif-inisiatif yang sudah ada sebelumnya.

### **Kriminalitas dan represi gerakan sosial**

Kita menolak dan mengutuk bentuk-bentuk represi yang ada, bagi siapapun yang berjuang bagi terwujudnya pembaruan agraria, seperti yang terjadi di banyak negara – di Amerika seperti juga di Asia, di Eropa, di Afrika. Kita menyalahkan militerisasi dan penguasaan oleh militer di Irak, Korea Selatan, Palestina yang telah memindahkan penduduk lokal dan merusak wilayah mereka sendiri; apa yang kita sebut 'perang melawan teroris' yang kemudian dijadikan alasan untuk menekan kita, dan kriminalisasi (yang kemudian diberi label 'penjahat') gerakan-gerakan rakyat. Berjuang dalam mempertahankan hak-hak dan martabat kita adalah suatu keharusan; dan itu adalah hak asasi manusia untuk melakukan itu.

Kita menuntut agar negara membuat mekanisme untuk melindungi kehidupan dan keamanan seseorang yang berjuang untuk

mempertahankan lahannya, air dan sumberdaya alamnya. Negara harus menjamin mekanisme legal yang efektif untuk menghukum mereka yang bersalah dalam suatu kejahatan.

### **Okupasi tanah, pemulihan dan pertahanan teritori. Mobilisasi sosial sebagai sebuah strategi perjuangan dan isi dari suatu permohonan bersama**

Kita mempertahankan aksi atas penguasaan lahan dan pemulihan dan pertahanan aktif dari lahan kita, wilayah, benih, hutan, lahan tangkapan ikan, rumah dsb, sebagai suatu hal yang perlu dan merupakan satu hal yang sah untuk menyadari dan mempertahankan hak-hak kita atas itu semua. Jika pengalaman sehari-hari kita dalam perjuangan untuk mencapai manusia yang bermartabat kita kumpulkan, maka kita bisa belajar tentang banyak hal, misalnya aksi langsung penguasaan lahan, dan pemulihan dan pertahanan aktif wilayah, adalah hal yang penting dalam mendorong pemerintah untuk memenuhi obligasinya dan mengimplementasikan kebijakan yang efektif dan program pembaruan agraria. Kita menyatakan untuk terus melakukan aksi tanpa kekerasan selama itu dibutuhkan untuk mencapai dunia yang berkeadilan, dimana setiap orang mendapatkan kemungkinan hidup yang pasti dan bermartabat.

Tanpa mobilisasi dan partisipasi penuh dari gerakan sosial, tidak akan ada pembaruan agraria yang sesungguhnya.

---

**82** Ketahanan pangan bukan hanya sebuah visi tetapi juga sebuah platform perjuangan bersama yang memungkinkan kita untuk mempertahankan satu kesatuan dalam banyak keragaman. Kita percaya bahwa akses dan penguasaan atas sumberdaya alam, produksi pangan, dan peningkatan kekuatan pengambilan keputusan adalah tiga tema utama yang akan mengikat kita semua.

Pembaruan agraria dan ketahanan pangan mendorong kita untuk melebarkan perjuangan yaitu mengubah model dominasi neoliberal. Kita harus membangun aliansi dengan sektor masyarakat lainnya, kekuatan sipil yang dapat menjamin terjadinya pembaruan agraria. Kita sendiri berkomitmen untuk terus mempromosikan aksi bersama, mengartikulasikan, melakukan pertukaran, dan segala bentuk tekanan yang terus dilakukan, khususnya melalui kampanye internasional dimana organisasi dan jaringan yang kita miliki terlibat. Kita diyakinkan bahwa hanya kekuatan masyarakat yang solid dan mobilisasi yang dapat mendorong terjadinya perubahan yang kita butuhkan, oleh karenanya peran penting kita adalah menginformasikan, meningkatkan kesadaran,

berdiskusi, mengorganisir dan memobilisasi massa. Kami meminta semua aktor dan semua lembaga penekan yang hadir di sini untuk tetap membangun kesatuan, dan kita akan membawa kesimpulan ini untuk dikembalikan dan diperdebatkan dengan masyarakat yang menjadi basis kita, dan akan menggunakan gagasan ini untuk menghadang kebijakan-kebijakan dari lembaga internasional seperti FAO, dan bahkan pemerintah kita sendiri. Kami meminta agar Komite Perencanaan Ketahanan Pangan Internasional (IPC) untuk memberi prioritas kerja atas tindak lanjut dari kesimpulan-kesimpulan ini.

Tanah, laut dan teritori untuk mendukung martabat

Tanah, laut, dan teritori untuk sebuah mimpi.

Tanah, laut, dan teritori untuk kehidupan.

## Lampiran 4 .

### **Tanah Adalah Martabat Kehidupan (Laporan Pandangan Mata dari ICARRD, Porto Alegre Basil, 7-10 Maret 2006)**

Oleh Tim Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)<sup>1</sup>

#### **I. Sekilas Brasil**

Republik Federasi Brasil dengan Ibukota Brasilia memiliki penduduk 187,6 juta jiwa (sensus tahun 2005). Negeri yang pernah dijajah Portugis ini sebelah Utara berbatasan dengan Venezuela, Guyana Inggris, Suriname, Guyana Perancis dan Samudra Atlantik. Sebelah Selatan berbatasan dengan Uruguay, serta sebelah Barat dengan Argentina, Paraguay, Bolivia dan Peru.

Negara besar yang terkenal dengan sepak bola indah dengan legenda Pele dan Ronaldo ini punya wilayah seluas 8.511.965 km<sup>2</sup>, yang terdiri dari 8.456.610 km<sup>2</sup> daratan dan hanya 55.455 km<sup>2</sup> lautan. Brasil punya 26 negara bagian dan satu distrik federal.

Kini Brasil dipimpin Luiz Inacio Lula da Silva (Presiden) yang berasal dari Partai Buruh dan Jose Alencar Gomes da Silva (Wakil Presiden) dari Partai Liberal. Keduanya dipilih langsung oleh rakyatnya untuk periode empat tahun. Pemilu terdekat akan digelar 1 Oktobe 2006.

#### **2. Proses konferensi**

Perhelatan *International Conference on Agrarian Reform and Rural Development* (ICARRD) 2006 dilaksanakan di Universitas Katolik Porto Alegre, dan dibuka pada tanggal 6 Maret 2006 oleh Jose Alencar Gomes da Silva (Wakil Presiden Republik Federasi Brasil) yang mewakili Presiden Luiz Inacio Lula da Silva. Pejabat pemerintah Brasil yang turut menyertai Wapres Alencar adalah Miguel Rossetto (Menteri Pembangunan Agraria) dan Marina Silva (Menteri Lingkungan Hidup). Jacques Diouf (Direktur Jenderal FAO) pun tak ketinggalan hadir.

---

<sup>1</sup> Tim Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) yang mengikuti ICARRD di Brasil terdiri dari Usep Setiawan (Sekretaris Jenderal), Erpan Faryadi (Kepala Biro Hubungan Internasional), Gunawan Wiradi dan Sediono MP Tjondronegoro (Pakar Agraria).

Selama persidangan pleno konferensi dipimpin oleh Miguel Rossetto (Brasil) didampingi tujuh wakil, yakni: Harison Randriarimanana (Madagascar), Suthiporn Chirapanda (Thailand), Hedwig Wogwrbauer (Austria), Florencio Salazar Adame (Mexico), Mohamed Mohattane (Maroko), Richard Hughes (USA), dan Sikuisa Tubuna (Fiji).

Pada hari kedua dan ketiga, konferensi dibagi ke dalam dua komisi. Komisi I dipimpin Eduard Hofer (Switzerland) membahas topik tantangan dan peluang dalam pembaruan agraria dan akses atas tanah. Sedangkan Komisi II yang membahas topik peluang dan tantangan dalam pembangunan pedesaan dan penghapusan kemiskinan, dipimpin Gunawan Sasmita (BPN) yang berasal dari delegasi Indonesia.

Di hari terakhir (10 Maret 2006), seluruh delegasi konferensi menyetujui naskah deklarasi pembaruan agraria dan pembangunan pedesaan. Deklarasi ini memuat 27 (duapuluh tujuh) butir pandangan, sebuah rumusan visi, dan 11 (sebelas) prinsip yang di dalamnya terkandung 4 (empat) butir janji dan sikap bersama.

### **3. Substansi dari sambutan**

Pada pidato seremoni pembukaan ICARRD, Alencar (Wapres Brasil) menggarisbawahi sejumlah hal yang telah dicapai pemerintah Lula dalam penanganan masalah-masalah sosial. Namun disadari bahwa kemiskinan masih menjadi persoalan serius, karena 77% dari 187,6 juta rakyat Brasil (hasil sensus 2005) masih hidup di bawah garis kemiskinan.

Dalam sambutan Presiden Lula yang dibacakan Rossetto pada tanggal 7 Maret 2006, dikatakan bahwa pembaruan agraria sangat mendesak dilaksanakan karena memberi sumbangan vital untuk perjuangan melawan kemiskinan. Menurut Lula, dibutuhkan aturan yang adil dalam perdagangan internasional dan untuk inovasi pendekatan dalam pembentukan pertanian berkelanjutan.

Lebih lanjut, Presiden Lula menyatakan bahwa kini diperlukan model pembangunan agraria yang mengkombinasikan kegiatan ekonomi dengan inklusi sosial dan pelestarian lingkungan, serta keseimbangan yang lebih baik antara semangat persaingan dengan kemanusiaan. Disimpulkan bahwa transformasi ekonomi global menempatkan pembaruan agraria kembali menjadi agenda lintas negara.

Diouf (Dirjen FAO) dalam sambutannya mengharapkn agar konferensi ini memungkinkan perjuangan pembaruan agraria dapat dilakukan melalui jalan dialog. Ditekankan bahwa pembaruan agraria bukan hanya pembagian tanah tapi juga membantu masyarakat miskin untuk

meningkatkan pendapatan secara layak. Diouf menjanjikan bahwa FAO berkomitmen untuk menindaklanjuti hasil-hasil konferensi ini.

Dalam sambutan Lennart Bage, Presiden IFAD (*International Fund for Agricultural Development*), dikatakan bahwa ICARRD merupakan prakarsa yang sangat penting dalam pembaruan agraria sejak konferensi sejenis (WCARRD) yang dilakukan tahun 1979. Menurut Bage, selama ini IFAD mendukung pembaruan agraria dan pembangunan pedesaan yang berasal dari bawah dan memperkuat penguasaan tanah rakyat.

Dukungan IFAD diberikan atas berbagai upaya dari tingkat lokal, nasional hingga internasional, seperti melalui ILC (*International Land Coalition*). IFAD juga berkomitmen untuk melanjutkan dukungan dalam berbagai isu, termasuk dan terutama mengenai ketidakseimbangan dalam akses atas tanah.

#### 4. Beragam topik menarik

Konferensi menyajikan sejumlah makalah utama hasil penelitian dan kajian dari pakar terkemuka dunia, seperti Prof. Sergio Leite, Peter Rosset, Ignacy Scah, Miguel Altieri, dan Dr. Parviz Koochafkan. Lima topik utama yang diangkat meliputi: (1) Kebijakan dan prosedur untuk mengamankan dan memperkuat akses atas tanah, (2) Negara dan masyarakat sipil: akses atas tanah dan pembangunan pedesaan dan pengembangan kapasitas untuk pembaruan pemerintahan, (3) Tantangan-tantangan baru dalam pembangunan pedesaan berbasis komunitas, (4) Pembaruan agraria, keadilan sosial dan pembangunan kelanjutan, dan (5) Pembaruan agraria dalam konteks kedaulatan pangan, hak atas keragaman budaya: tanah, wilayah dan martabat.

##### • Rakyat sebagai basis

Terdapat tantangan-tantangan baru dalam pembangunan pedesaan berbasis komunitas. Sementara itu, dipahami bahwa pembangunan pedesaan masih tetap merupakan komponen esensial dari strategi-strategi pembangunan berkelanjutan, karena tiga alasan: (1) sebagai imperatif sosial, yakni menyediakan peluang-peluang kesempatan kerja di pedesaan; (2) sebagai imperatif lingkungan, melalui kampanye produksi barang-barang ramah lingkungan yang dihasilkan oleh masyarakat tani; (3) sebagai sektor yang mempunyai pengaruh yang sangat berarti bagi pengembangan ekonomi, yakni melalui pembentukan pasar internal yang merupakan elemen kunci untuk ekonomi nasional.

Sektor pertanian dalam tahun 2005 mencakup 40,1 persen dari keseluruhan lapangan pekerjaan di seluruh dunia. Dengan berdasarkan fakta

bahwa sebagian besar penduduk dunia yang miskin hidup di Asia dan Afrika, maka untuk keluar dari kemiskinan berarti memastikan bahwa pekerjaan di sektor pertanian mampu menjamin kehidupan yang layak.

Tantangan yang dihadapi adalah bagaimana membuat pembangunan pedesaan secara sosial lebih inklusif dan secara lingkungan lebih berkelanjutan, dengan mempromosikan pertanian skala kecil yang dijalankan oleh keluarga petani, sementara pada saat yang sama membawakan kemudahan kehidupan perkotaan ke pedesaan, terutama dengan mengembangkan jaringan sosial, pendidikan, dan layanan kesehatan yang universal.

#### • **Keadilan sosial dan pembangunan**

Pembaruan agraria menjadi prasyarat untuk mencapai keadilan sosial dan pembangunan berkelanjutan. Untuk itu, sangat diperlukan pemikiran ulang transformasi agraria melalui pendekatan reforma agraria sebagai wahana strategis pembangunan sosial yang berkelanjutan. Hal ini mempunyai implikasi baik bagi pertumbuhan pertanian dan pertumbuhan ekonomi, maupun bagi keadilan sosial. Sejalan dengan itu, konsepsi pembangunan akan merupakan perluasan jiwa kebebasan.

Reforma agraria haruslah dipahami tidak hanya sebagai kebijakan “distribusi tanah” (landreform), melainkan sebagai proses umum yang mencakup akses terhadap sumber-sumber alam (tanah, air, *vegetation* dan sumberdaya alam lainnya), terhadap teknologi, terhadap pasar barang maupun tenaga kerja dan terutama akses terhadap distribusi kekuasaan politik.

#### • **Kedaulatan pangan**

Kedaulatan pangan adalah hal yang sangat mendasar yang dibutuhkan dalam kebijakan pembaruan agraria dan pembangunan pedesaan guna mengurangi kemiskinan, melindungi lingkungan, sekaligus bagian dari pembangunan ekonomi. Pilar pokok dari kedaulatan pangan adalah penghormatan dan pemberdayaan rakyat hak atas pangan dan hak atas pemilikan dan penguasaan tanah.

Kedaulatan pangan merupakan hak setiap bangsa atau rakyat untuk merumuskan dan mempraktekkan model pertanian dan kebijakan pangan sendiri, yang disertai penghormatan hak masyarakat adat atas wilayah adat mereka, termasuk hak kaum nelayan atas wilayah tangkap. Karenanya kedaulatan pangan menyentuh hingga ke martabat dan harga diri suatu bangsa.

Kedaulatan pangan sebagai alternatif dari kebijakan pasar bebas sehingga produksi pangan diprioritaskan untuk memenuhi kebutuhan rakyat setempat dan nasional, guna mengakhiri praktek dumping. Dengan kedaulatan pangan melalui pembaruan agraria yang sejati, maka keberlanjutan kehidupan kaum tani dan berlakunya sistem dan kegiatan pertanian yang ramah lingkungan.

Kedaulatan pangan terkait pemenuhan hak asasi manusia, memperkuat hak atas pangan sekaligus memenuhi tuntutan gerakan sosial masyarakat di pedesaan yang membutuhkan lahan untuk memproduksi bahan pangan. Organisasi rakyat di pedesaan mendesak pelaksanaan pembaruan agrarian yang sejati berupa pembagian tanah dan sarana produksi lainnya kepada petani kecil yang miskin.

Guna mencapai kedaulatan pangan diperlukan desain program yang memperkuat peran kepemimpinan rakyat setempat seperti masyarakat adat, nelayan tradisional, peladang berpindah, kaum miskin kota, petani dan keluarga, masyarakat sekitar hutan, buruh pedesaan, dan sebagainya. Di masa depan, pembaruan agraria mestilah diletakkan dalam konteks pemenuhan kedaulatan pangan.

#### **4. Epilog**

Mencermati substansi diskusi yang berkembang dalam konferensi ICARRD 2006 tak ayal menghadirkan segudang tantangan sekaligus harapan baru bagi penciptaan tatanan dunia baru yang penuh kedamaian dan bebas dari kemiskinan serta kelaparan melalui pelaksanaan pembaruan agraria sejati di segala penjuru dunia.

Berbagai pengalaman yang bertebaran dari berbagai negeri, baik yang pernah, sedang, atau baru berencana menjalankan pembaruan agraria. Pengalaman pahit karena kegagalan dan hambatan yang sulit diatasi faktanya menjadi kecenderungan umum. Walau demikian, kesemua pengalaman itu tetaplah menyuguhkan beragam model penanggulangan kemiskinan dan kelaparan yang dapat secara kreatif ditempuh setiap bangsa sesuai konteks ideologis, politik, ekonomi, hukum, sosial dan budayanya.

Satu hal yang tak bisa disembunyikan, semangat bersama untuk mengenyahkan kemiskinan dan ancaman kelaparan bagi umat manusia di planet ini, telah menempatkan tanah bukan saja alat produksi bagi manusia, melainkan sebagai martabat kemanusiaan itu sendiri. Dan desa, adalah wilayah utama yang wajib mendapat perhatian luar biasa besar dari setiap pemerintahan dan rakyatnya setiap negara.

Mari kita bahu membahu dalam menjalankan komitmen global untuk melaksanakan pembaruan agraria sejati sebagaimana disepakati bersama lintas bangsa dalam ICARRD di Porto Alegre – Brasil yang baru saja berlalu.

Semoga pemerintahan kita sekarang dan yang akan datang senantiasa menyadari arti penting pembaruan agraria sejati bagi keutuhan martabat kemanusiaan segenap anak bangsa. Semoga pula, ada kehendak yang kuat dan tindakan yang nyata untuk mencurahkan seluruh kemampuan dan menggalang segenap komponen bangsa dalam menjalankan pembaruan agraria demi kemanusiaan yang adil dan beradab.\*\*\*

Porto Alegre – Brasil, 10 Maret 2006

## Lampiran 5

### **Pembaruan Agraria untuk Menanggulangi Kemiskinan dan Kelaparan (Catatan Kecil dari Konferensi ICARRD di Brazil, 7-10 Maret 2006)**

**Oleh Prof. Sediono MP Tjondronegoro<sup>1</sup>**

Alkisah, pada bulan Juli 1979, Menteri Pertanian RI, Prof. DR. Soedarsono (alm) menghadiri *World Conference on Agrarian Reform and Rural Development* (WCARRD) oleh FAO di kota Roma, Italia. Pada saat itu, bersama lima akademisi yang lain, penulis mendampingi Mentan dalam suatu tim penasehat.

Kehadiran Mentan Soedarsono beserta tim dapat diartikan bahwa kabinet RI saat itu menganggap bidang pertanian penting dalam rangka pembangunan nasional. Namun karena tidak ada kebijakan yang mengaitkan pertanian (atau agraria) pada Revolusi Hijau menuju ke swasembada pangan misalnya, petani kecil dan buruh tani tetap tersisihkan, bahkan banyak yang terlempar keluar dari sektor pertanian.

Dalam WCARRD 1979 banyak tema dan masalah dibahas secara luas, bukan hanya tanah, tetapi juga air, sumberdaya alam lain, hubungan sakap-menyakap, tanah publik/negara, pemerintahan, organisasi tani, peranan perempuan dan kemiskinan.

Setelah duapuluh tujuh tahun berlalu, penulis bersyukur karena dapat kembali mengikuti konferensi serupa yang juga diselenggarakan FAO, bersama delegasi negara RI yang terdiri dari unsur Departemen Pertanian (Deptan), Badan Pertanahan Nasional (BPN), dan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA).

#### **Dari janji**

Konferensi Internasional tentang Pembaruan Agraria dan Pembangunan Pedesaan (*International Conference on Agrarian Reform and Rural Development*) di Porto Alegre Brasil yang digelar 7-10 Maret 2006, mengingatkan kita kepada program kerja yang ditawarkan Susilo

---

<sup>1</sup> Prof. Sediono MP Tjondronegoro adalah Guru Besar Emeritus Institut Pertanian Bogor (IPB), salah satu penasehat delegasi Indonesia dalam WCARRD di Roma Italia (Juli 1979) dan sebagai akademisi anggota delegasi Indonesia dalam ICARRD di Porto Alegre Brazil (Maret 2006).

Bambang Yudhoyono sewaktu kampanye tahun 2004 yang menumbuhkan harapan bahwa pembaruan agraria akan diprioritaskan.

Hemat penulis pembangunan pertanian tidak dapat mensejahterakan semua lapisan masyarakat tani apabila masalah agraria tidak segera dipecahkan secara tuntas. Karenanya, akses terhadap tanah dan sumberdaya alam yang adil serta merata adalah langkah pertama yang mutlak diperlukan.

Kita juga hendaknya menyadari bahwa pembangunan pertanian tanpa memberikan sebidang tanah dan sumber air kepada petani, sama dengan mengusahakan industrialisasi tanpa memberikan mesin dan peralatan teknologi.

Untuk itu, Presiden SBY perlu segera mewujudkan program kerjanya di bidang agraria. Penulis yakin bahwa pertumbuhan ekonomi akan lebih cepat apabila pembangunan pertanian yang didasarkan atas pembenahan agraria lebih dahulu dilakukan. Potensi masyarakat tani juga akan meningkat dan menunjang politik pemerintah serta industrialisasi nasional. Tanpa langkah pertanian itu, industrialisasi pun tidak akan dapat dibangun secara mandiri.

### **Menyambut hari depan**

Kini tidak ada halangan lagi untuk membenahi struktur agraria yang kecuali akan mengurangi kemiskinan juga menjadi batu loncatan ke tahap industrialisasi secara mandiri.

Perlu dicatat bahwa pada September 2005 PBB bertekad mengurangi 50% dari penduduk 1,9 milyar yang kekurangan pangan di dunia dalam dasa warsa mendatang (2005-2015). Karena pangan bersumber dari pertanian, maka hal ini tidak terlepas dari pertanahan dan air. Pemerintah RI hendaknya memiliki komitmen politik yang kuat untuk pembaruan agraria guna mengatasi persoalan pangan dan pertanian.

Semula penulis membayangkan, alangkah mantapnya jika hal ini disuarakan langsung oleh Menteri Pertanian (Mentan) dan/atau Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) RI dalam ICARRD 2006 di Brasil. Tekad bulat Negara ketiga terbesar di Asia ini perlu diketahui dunia.

Terlepas dari itu, deklarasi yang ditelurkan ICARRD 2006 hendaknya diletakkan sebagai energi pendorong tambahan untuk melangkah pasti guna melaksanakan pembaruan agraria yang didukung penuh semua unsur pemerintahan dari pusat sampai daerah dan semua sektor terkait seperti kehutanan, pertambangan, kelautan, koperasi, lingkungan hidup dan sebagainya.

Deklarasi ini juga mestilah dikawal oleh organisasi rakyat (tani) dan LSM yang punya kepedulian atas masalah agraria dan pedesaan. Ke depan diperlukan usaha bersama saling menguatkan untuk mewujudkan keadilan agraria. Dialog yang konstruktif dalam mencari pemecahan masalah hendaknya dikedepankan.

Kita perlu bekerja keras untuk mengatasi segera masalah pengangguran, kemiskinan serta kelaparan melalui pembaruan agraria dan pembangunan pedesaan yang memihak rakyat kecil.

Semoga saja ketidaksertaan Mentan dan Kepala BPN dalam ICARRD 2006 ini tidak mengurangi, apalagi melunturkan komitmen politik pemerintah untuk menjalankan pembaruan agraria yang memihak kaum tani dan rakyat miskin pada umumnya.

Jika saja pembaruan agraria sebagai kiat penanggulangan kemiskinan dan kelaparan ini bisa dijalankan secara konsisten, mestilah kita tak akan pernah lagi mendengar kabar adanya anak bangsa yang menderita bahkan merengang nyawa akibat dihimpit kemiskinan dan kelaparan.\*\*\*

Porto Alegre - Brasil, 11 Maret 2006

## Lampiran 6

### **Tonggak Sejarah Baru Reforma Agraria (Kesan-kesan Mengikuti Konferensi ICARRD 2006)**

Oleh Gunawan Wiradi<sup>1</sup>

Tulisan ini sekedar kesan-kesan setelah penulis mengikuti *International Conference on Agrarian Reform and Rural Development* (ICARRD) 2006 di Porto Alegre, Brasil. Jika dibandingkan dengan *World Conference on Agrarian Reform and Rural Development* (WCARRD) di Roma 1979, jumlah Negara peserta ada 145. Sedangkan ICARRD 2006 di Porto Alegre hanya dihadiri 93 negara peserta.

Ini bisa menunjukkan dua hal: (a) dari segi pesimistik bisa diartikan dominasi gerakan neoliberal memang meluas dan mendunia, tapi (b) dari segi optimistik bisa berarti menunjukkan bahwa pendukung gerakan reforma agraria masih cukup besar walaupun (atau justru) pada saat ini arus neoliberal sedang naik daun.

Citra positif dari ICARRD dirasakan lebih penting. Inilah untuk pertama kali, suatu forum dunia berhasil dilaksanakan melalui format partisipatif yang melibatkan pemerintah, badan-badan dunia, dan “*civil society*”, seperti berbagai macam NGOs/LSM, organisasi-organisasi tani, buruh, organisasi perempuan dan sebagainya. Dengan demikian prosedur dan alur proses persidangannya pun menjadi fleksibel, sehingga tidak kaku sebagaimana lazimnya pertemuan internasional.

Karena itulah maka dapat dipahami bagaimana sulitnya mengorganisasi penyelenggaraan konferensi ICARRD ini. Hampir setiap sesi, dimulai selalu terlambat dari jadwal dan lain sebagainya. Namun toh semuanya dapat berjalan dengan lancar.

Saking partisipatifnya konferensi ini, sempat dua kali terjadi, ketika sesi diskusi sedang berjalan, terinterupsi oleh masuknya rombongan demonstran dari organisasi perempuan dan organisasi petani. Barisan rakyat sipil ini meneriakkan yel-yel, menyanyi, dan menyatakan deklarasi di dalam ruang sidang konferensi.

---

<sup>1</sup> Gunawan Wiradi adalah Penasehat Ahli Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), mantan dosen Institut Pertanian Bogor (IPB), sebagai akademisi anggota delegasi Indonesia dalam ICARRD di Porto Alegre Brazil (Maret 2006).

Namun ketua sidang yang notabene seorang Menteri, memberi kesempatan yang leluasa kepada demonstran untuk menyampaikan sikapnya. Yang menarik, demonstrasi yang ada berjalan tertib tanpa insiden apapun.

### **Segi substansi**

Kesan saya sementara setelah mengikuti konferensi ICARRD ini, agaknya sebagian tokoh-tokoh dari sebagian negara peserta konferensi rupanya juga belum/tidak menguasai isi Deklarasi Roma 1979 (*The Peasans Charter*).

Sekalipun semangat “memperjuangkan dilaksanakannya reforma agraria” dapat dikatakan merata (atau sama) untuk setiap negara peserta, namun tetap nampak kesan adanya perbedaan paradigma dasarnya. Ada tiga paradigma yang tersirat: (i) Pro-pasar vs non-pasar, (ii) Skala besar vs skala kecil, (iii) Reforma agraria bagian dari pembangunan vs reforma agraria dasar dari pembangunan.

Kesan di atas tercermin dari Rumusan Deklarasi Akhir yang dihasilkan oleh ICARRD 2006 ini, yaitu deklarasi tersebut tidak secara langsung melandaskan diri pada prinsip-prinsip yang bertolak dari Deklarasi Roma 1979, melainkan dirumuskan secara baru.

Padahal sebaiknya yang dilakukan adalah mendiskusikan; (a) Prinsip-prinsip apa saja dari Deklarasi Roma 1979 yang sudah/bisa dijalankan, dan yang mana yang tidak bisa dijalankan, lalu dibahas mengapa demikian, (b) Barulah kemudian dirumuskan prinsip-prinsip baru untuk mengatasinya, dan (c) Lalu, untuk itu program aksi apa saja yang diperlukan dan diprioritaskan.

Dalam Deklarasi Porto Alegre 2006 program aksinya tidak tercermin secara jelas. Apakah ini berarti Porto Alegre lebih mundur daripada Roma? Namun bagaimana pun juga, Deklarasi Porto Alegre 2006 merupakan tonggak sejarah baru yang menandai bangkitnya kembali semangat reforma agraria yang pro-rakyat.

### **Peran delegasi Indonesia**

Kebanyakan negara peserta ICARRD 2006 mengirim delegasi yang diketuai seorang Menteri. Ketua sidangnya pun seorang Menteri. Delegasi Indonesia di Konferensi Roma 1979 pun dipimpin oleh Menteri Pertanian. Disayangkan, dalam konferensi di Porto Alegre kali ini delegasi Indonesia tidak dipimpin seorang Menteri.

Karena Konferensi Porto Alegre ini adalah konferensi partisipatif, maka susunan delegasi Indonesia pun bersifat “kebersamaan” yang mencakup pejabat negara, organisasi non-pemerintah (LSM) dan akademisi.

Di sela-sela konferensi seorang pengamat asing mengatakan kepada saya, bahwa berdasarkan daftar nama delegasi Indonesia, sebenarnya jumlah anggota delegasi Indonesia relatif besar. Karena itu, seharusnya Indonesia vokal dalam persidangan! Namun karena berbagai hal yang tak dapat diceritakan disini, maka suara Indonesia memang diakui kurang vokal.

Tetapi itu tak berarti delegasi Indonesia tanpa punya peran. Paling tidak ada dua hal dapat dicatat. Dari dua sidang komisi yang ada, salahsatu kedudukan Ketua Sidang Komisi dipercayakan kepada Indonesia. Selain itu, Prof. Sediono MP Tjondronegoro dari Indonesia pun diberi kesempatan untuk berbicara sebagai “*eminent individual speaker*” bersama 7 orang pakar dari negara lainnya dalam salah satu sesi khusus.

Pekerjaan rumahnya adalah tugas seluruh jajaran pemerintahan RI untuk memperhatikan dan berusaha maksimal menjalankan kesepakatan sebagaimana tertuang dalam Deklarasi Porto Alegre 2006 ini.

Dan rakyat Indonesia bisa setiap saat menagih pemerintah Indonesia agar konsisten menjalankan pembaruan agraria yang pro-rakyat. Semoga.\*\*\*

Porto Alegre – Brasil, 11 Maret 2006

## Lampiran 7.

### **Kemiskinan dan Pembaruan Agraria (Kesan-kesan Mengikuti ICARRD di Porto Alegre, Brasil, 7-10 Maret 2006)**

**Oleh Prof. Sediono MP Tjondronegoro<sup>1</sup>**

Kemiskinan masih menjadi masalah besar bagi bangsa Indonesia. Belum lama ini penulis berkesempatan menghadiri *International Conference on Agrarian Reform and Rural Development* (ICARRD) 2006 di Porto Alegre, Brasil (7-10 Maret 2006).

Penyelenggaraan ICARRD 2006 ini sangat menarik bukan saja karena memperingati Konferensi Dunia (WCARRD) yang diselenggarakan markas FAO di Roma Italia (Juli 1979). ICARRD penting karena masalah reforma agraria dan pembangunan pedesaan belum menghasilkan perbaikan nasib bagi petani kecil dan penduduk pedesaan lain yang tersisihkan.

Sementara itu setelah masa “Perang Dingin” berakhir timbul perimbangan kekuatan antar-negara maju dan berkembang yang baru. Negara adidaya dengan potensi industri terbesar mengusik banyak negara berkembang melalui penyebaran ekonomi liberal dengan pasar bebasnya.

Gejala-gejala baru akibat industri seperti pelepasan CO<sub>2</sub>, pemanasan bumi dan semakin terkurasnya sumberdaya alam membuat kehidupan penduduk pedesaan di negara berkembang lebih sulit.

Tanah bagi mereka berkurang sebagai tumpuan hidup petani, bukan hanya karena penduduk bertambah, tetapi juga karena pemusatan kepemilikan tanah oleh pemodal besar yang hidup di perkotaan.

Itulah beberapa penyebab utama, mengapa akses kepada tanah dan air serta sumberdaya alam lain semakin sulit bagi petani dan nelayan.

---

<sup>1</sup> Prof. Sediono MP Tjondronegoro adalah Guru Besar Emeritus Institut Pertanian Bogor (IPB), salah satu penasihat delegasi Indonesia dalam WCARRD di Roma Italia (Juli 1979) dan sebagai akademisi anggota delegasi Indonesia dalam ICARRD di Porto Alegre Brazil (Maret 2006).

## Pengentasan kemiskinan

Dewasa ini sebenarnya masalah agraria dan pengentasan kemiskinan semakin perlu dipecahkan dan tuntutan atas tanah semakin mendesak. Mayoritas wakil-wakil negara dan LSM yang menghadiri ICARRD 2006 meyakini bahwa hanya melalui pengaturan kembali struktur agraria atau penguasaan tanahlah maka kedaulatan dan kepastian pangan (*food sovereignty and food security*) dapat dijamin.

Hanya dengan reforma agraria tersebut pemerataan dalam masyarakat madani yang demokratis dapat kita wujudkan bersama. Jelas bahwa peran negara dalam menegakkan demokrasi masih diperlukan, namun kerjasama dengan masyarakat madani (termasuk petani, masyarakat adat dan golongan tersisihkan) perlu dipererat.

Konferensi ICARRD 2006 di Porto Alegre ini adalah suatu perwujudan dari kerjasama tersebut di tingkat internasional, karena wakil-wakil 93 negara dan 70 LSM dari berbagai penjuru bersidang dan berdialog bersama tentang perlunya reforma agraria.

Bersama-sama, mereka menghasilkan kesepakatan untuk memperjuangkan reforma agraria guna mengentaskan kemiskinan dalam rangka pembangunan yang berkelanjutan. Pemberdayaan mereka yang tergolong masyarakat tersisihkan, terutama di daerah pedesaan merupakan prasyarat penting.

Bersamaan dengan itu, dalam mengembangkan sektor pertanian menuju ke industrialisasi tetap perlu diterapkan dengan menggunakan pendekatan yang berkeadilan sosial (*socially justice*).

## Deklarasi Porto Alegre

Pokok-pokok yang terkandung dalam Piagam Petani (*The Peasants Charter*) sebagai salah satu hasil WCARRD 1979 tetap dipertahankan dan menjiwai isi dari Deklarasi ICARRD 2006 yang baru dilahirkan di Poroo Alegre Brasil (10 Maret 2006).

Para peserta konferensi sepenuhnya menunjang sasaran *Millenium Development Goals* yang dicanakan PBB yang bertujuan untuk mengurangi kemiskinan di dunia sampai 50% di tahun 2015.

Disamping banyaknya hasil-hasil positif yang dapat dibaca dalam Deklarasi ICARRD 2006, perlu dikemukakan juga sedikit catatan kritis. Dalam konferensi ini, dirasakan kurang kehadiran pemimpin-pemimpin negara anggota FAO dan menteri-menteri yang menangani pemanfaatan dan pengelolaan sumberdaya alam.

Andai saja tokoh-tokoh tersebut hadir, pastilah akan menambah bobot lebih besar dari konferensi ICARRD ini. Ketidakhadiran para pemimpin Negara dan para menteri cukup mengecewakan berbagai pihak.

Namun demikian, proses dan hasil konferensi empat hari di Porto Alegre Brasil tetaplah penting ditindaklanjuti pemerintah dan rakyat Indonesia. Presiden RI hendaknya segera mencanangkan pembaruan agraria dan pembangunan pedesaan sebagai upaya serius mengatasi kemiskinan rakyat yang kini masih menjadi fakta.\*\*\*

Porto Alegre - Brasil, 11 Maret 2006

## **Lampiran 8**

**SAMBUTAN**  
**KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL REPUBLIK**  
**INDONESIA**  
**(BPN-RI)**  
**PADA UPACARABENDERA**  
**DALAM RANGKA**  
**PERINGATAN LAHIRNYA UPA DAN**  
**HARI AGRARIA NASIONAL**  
**JAKARTA, 24 SEPTEMBER 2006**

Yang saya hormati :

Pimpinan dan keluarga besar Lembaga-Lembaga Negara,

Pimpinan dan keluarga besar Lembaga-Lembaga Pemerintah,  
Gubernur/Bupati/Walikota beserta seluruh keluarga besar Pemerintahan

Oaerah Propinsi/Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia, Keluarga  
Besar Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia,

Para tokoh masyarakat, para cerdik-cendekia, para tokoh agama, para  
tokoh adat, pimpinan-pimpinan lembaga swadaya masyarakat, pegiat-  
pegiat petani, pegiat-pegiat masyarakat di bidang keagrariaan, serta pegiat-  
pegiat masyarakat di bidang lingkungan, di bidang hukum, di bidang peru-  
mahan rakyat. dan pegiat-pegiat masyarakat lainnya di seluruh Indonesia.

Saudara-saudara sebangsa dan setanah air yang saya hormati. dan  
Peserta upacara bendera yang saya banggakan.

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh Selamat Pagi, Salam Sejahtera bagi Kita Semua.

Pertama-tama, marilah kita panjatkan puji syukur ke hadirat Allah, Tuhan seru sekalian alam. Hanya dengan rahmat-Nya, sebagaimana tahun-tahun sebelumnya, kita bisa berkumpul bersama memperingati hari lahirnya Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) dan Hari Agraria Nasional.

Hari ini, 24 September adalah hari lahirnya UUPA. Hari ini pernah kita peringati sebagai hari tani. Dan, hari ini juga merupakan hari agraria nasional-harinya seluruh rakyat Indonesia, hari kita semua. Dan, khusus untuk tahun ini, terhitung mulai 1 September sampai dengan 31 Desember 2006 kita jadikan bulan-bulan bhakti agraria.

Hari agraria nasional tahun ini adalah juga hari pertama umat muslim menjalankan ibadah puasa Ramadhan. Kiranya bulan ini mampu meningkatkan keimanan dan ketakwaan kita. Dan, meningkatkan sensitivitas batin dan pikiran kita terhadap masih banyaknya persoalan yang dihadapi rakyat, baik yang tertimpa musibah bencana maupun yang kehidupannya masih belum sejahtera sebagaimana kita harapkan dan cita-citakan. Selamat menjalankan ibadah puasa Ramadhan-kiranya Allah, Tuhan seru sekalian alam, beserta kita.

Saudara-saudara yang saya hormati,

100 Hari agraria nasional ini adalah momentum yang tepat untuk merevitalisasi jiwa, semangat, prinsip, dan aturan yang tertuang dalam UUPA. Adalah saat yang tepat untuk melakukan refleksi bersama-proses mawas diri bersama-sama-tentang masih banyaknya persoalan pertanian dan keagrariaan di seluruh tanah air. Adalah saat yang tepat untuk melakukan kritik diri atas apa yang telah kita lakukan untuk rakyat, bangsa, dan negara kita di bidang pertanian dan keagrariaan.

Ini adalah saat yang tepat untuk menata langkah bersama dalam memastikan pertanian bisa berkontribusi secara nyata dalam proses mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (sebagaimana amanat Pembukaan UUD 1945); atau, untuk mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat (sebagaimana amanat Pasal 33 ayat 3 UUD 1945). Inilah prinsip dan semangat utama yang terkandung dalam Undang-undang Pokok Agraria-semangat dan prinsip yang harus kita internalisasikan dalam batin, pikiran, dan proses-proses penyelenggaraan pertanian di tanah air.

Untuk revitalisasi tersebut dan dalam rangka menjalankan 11 agenda BPN-RI, kita harus menginternalisasikan empat prinsip berikut sebagai jiwa, semangat, dan acuan dari setiap kebijakan, program, dan proses pengelolaan pertanahan di seluruh tanah air. Empat prinsip tersebut adalah:

- (1) Pertanahan harus berkontribusi secara nyata untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan melahirkan sumber-sumber baru kemakmuran rakyat;
- (2) Pertanahan harus berkontribusi secara nyata untuk meningkatkan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dalam kaitannya dengan pemanfaatan, penggunaan, penguasaan, dan kepemilikan tanah;
- (3) Pertanahan harus berkontribusi secara nyata dalam menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan Indonesia dengan memberikan akses seluas-luasnya pada generasi akan datang pada sumber-sumber ekonomi masyarakat-tanah; dan
- (4) Pertanahan harus berkontribusi secara nyata dalam menciptakan tatanan kehidupan bersama secara harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa dan konflik pertanahan di seluruh tanah air dan menata sistem pengelolaan yang tidak lagi melahirkan sengketa dan konflik di kemudian hari.

Keempat prinsip ini harus menjadi acuan-menjadi mekanisme kontrol atas pengelolaan pertanahan di tanah air. “ Internalisasi keempat prinsip tersebut memerlukan perjuangan tersendiri.

Realisasinya pun membutuhkan perjuangan yang tidak ringan. Karena, sejak UUPA diundangkan, masih banyak aturan-aturan operasional yang belum kita selesaikan. Pada saat yang sama kebutuhan akan pengelolaan pertanahan terus berlangsung. Hampir setiap upaya pemenuhan hak-hak dasar rakyat membutuhkan tanah; dan, setiap upaya pembangunan juga membutuhkan tanah.

Proses sejarah pengelolaan pertanahan juga menambah komplikasi persoalan pertanahan di tanah air. Pengelolaan tanah masa kerajaan-kerajaan nusantara, masa penjajahan, pengelolaan adat dan ulayat, serta pasang naik dan pasang turunnya politik kemerdekaan sampai lahirnya UUPA semuanya masih mewarnai persoalan-persoalan pertanahan di tanah air sampai hari ini. UUPA membangun sistem pengelolaan pertanahan yang sejalan dengan prinsip-prinsip dan mandat UUD 1945, sejalan dengan cita-cita para pendiri negara. Dan, kita masih harus berjuang lebih keras lagi untuk mewujudkannya

Oleh karena proses kesejarahan. di samping hal di atas, kita masih menghadapi dan harus menyelesaikan persoalan-persoalan pertanahan yang bersifat struktural. Di tingkat akar rumput, telah terjadi proses parselisasi tanah yang terus meningkat. Tanah-tanah yang dikuasai masyarakat semakin hari semakin kecil. Petani pemilik tanah bergeser menjadi petani subsisten; dan, petani subsisten lebih banyak lagi yang menjadi buruh tani. Penguasaan tanah skala besar terus meningkat; dan, pemanfaatannya tidak senantiasa sesuai dengan proses pemberian hak penguasaannya. Sementara, sebagian besar masyarakat tidak punya akses pada tanah atau pada manfaat pengelolaan tanah.

Hal tersebut dipercepat dengan adanya konversi penggunaan tanah yang tidak terencana. Tata ruang dan penatagunaan tanah masih belum menjadi acuan pemanfaatan dan penggunaan tanah. Belum pula menjadi kerangka dasar dalam proses pemberian hak-hak penguasaan dan/atau pemilikan. Tanah secara tidak sadar telah kita letakkan dalam kerangka perburuan rente, yang tentunya menjadi ajang yang menarik bagi para spekulan tanah. Yang, tentunya, mengorbankan sebagian besar masyarakat. Yang mengorbankan, n pembangunan. Yang mengorbankan hal mendasar bagi rakyat, bangsa, dan negara ini seperti : ketahanan pangan, perumahan rakyat, infrastruktur ekonomi dan sosial masyarakat, lingkungan hidup, dan lain-lain.

102 Oi samping itu, kita juga berhadapan dengan kenyataan bahwa sengketa pertanahan terus berlangsung-pada skala yang mengkhawatirkan. Kita menemukan sengketa tanah antar kelompok masyarakat, antara tetangga dengan tetangga, antar keluarga, antara masyarakat dengan perusahaan baik swasta maupun BUMN, antara masyarakat dengan pemerintah, dan masih banyak lagi bentuk sengketa tanah lainnya. Intinya berkaitan dengan kepastian hak dan jaminan hukum atas hak tanah.

Sumber persoalannya banyak, di antaranya adalah : proses kesejarahan pengelolaan pertanahan, belum terdaftar dan belum adanya hak tanah atas satuan-satuan bidang tanah di Indonesia, tumpang tindih hak dan tumpang tindihnya beragam hak pada suatu bidang tanah, belum terpetakannya bidang-bidang tanah, proses peralihan pemanfaatan dan penggunaan tanah yang tidak melibatkan partisipasi masyarakat, sistem pewarisan, belum terbukanya akses tanah secara memadai bagi masyarakat, dan lain-lain.

Tetapi yang paling mendasar dari semua itu adalah ragam alas-alas hak atas tanah yang digunakan sebagai dasar klaim atas suatu bidang tanah. Ini memang proses peninggalan sejarah; tetapi, ini juga persoalan kita saat

ini. Ini berkait dengan spekulasi tanah. Ini berkait dengan mudahnya instansi-instansi pemerintah mengeluarkan keterangan tanah, meskipun ada di antaranya yang tidak berwenang. Ada komplikasi kelembagaan, ada perburuan rente.

Tentu, masih panjang daftar masalah pertanahan di tanah air. Cukuplah daftar itu. Sekarang, dengan keempat prinsip di atas dan dengan kesadaran akan besarnya masalah pertanahan, kini waktunya kita menghadapinya-waktunya kita menyelesaikannya, menatanya, dan melangkah ke depan dengan semangat dan tekad yang terbaru.

Saudara-saudara yang saya hormati,

Oalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat dan sekaligus untuk melahirkan sumber-sumber baru bagi kemakmuran rakyat, kita harus memastikan akses masyarakat terhadap tanah senantiasa terbuka. Manfaat pengelolaan pertanahan harus mengalir sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Aset-aset tanah rakyat yang masih tidur harus dibangkitkan-didaftar, diberi hak, dan dijamin kepastiannya. Dengan cara ini, tanah bisa menjadi aset produktif dan sekaligus memberikan rasa aman.

Proses tersebut bisa dilakukan oleh BPN-RI; tetapi, harus diingat bahwa adanya tanah yang terdaftar dan jelas haknya belum secara otomatis akan mensejahterakan rakyat. Rakyat masih perlu akses pada berbagai aspek kehidupan lainnya untuk bisa berdaya.

Dalam kerangka melakukan percepatan pendaftaran dan perolehan hak tanah bagi masyarakat, BPN-RI telah mengembangkan tiga pola percepatan, yaitu :

1. Melakukan proses percepatan pendaftaran dan perolehan hak atas tanah untuk masyarakat kurang mampu dan masyarakat yang bergerak di sektor informal, baik di pedesaan maupun perkotaan.

Masyarakat dalam kelompok ini dibebaskan dari biaya pendaftaran dan perolehan hak. Biaya ini ditanggung oleh dana publik yang dialokasikan melalui APBN dan APBD. Untuk tahun 2006 ini, dana APBN yang dialokasikan oleh BPN-RI untuk tujuan ini telah ditingkatkan sebanyak 100 persen dibanding tahun 2005. Dan, untuk tahun 2007 ditingkatkan sebanyak 400 persen. DPR-RI telah menyetujuinya. Dana ini, belum termasuk dana APBN yang dialokasikan oleh Kementerian Koperasi dan UKM, Departemen Kelautan dan Perikanan, Departemen Pertanian, dan BRR yang diselenggarakan oleh BPN-RI.

Di samping itu, banyak Gubernur, Bupati, dan Walikota yang telah

bertemu langsung atau berkomunikasi dengan saya juga mengalokasikan anggaran untuk percepatan ini melalui APBDnya masing-masing. Dan, saya mengajak pimpinan daerah yang belum secara khusus mengalokasikan anggarannya untuk ini di tahun-tahun yang lalu bisa kita mulai untuk tahun anggaran 2007. Membangkitkan aset masyarakat yang tidur untuk menjadi aset produktif adalah suatu keperluan yang besar dampaknya bagi kesejahteraan masyarakat dan bagi perekonomian daerah.

Sejalan dengan upaya kita untuk melakukan proses percepatan ini, saya telah minta struktur anggaran BPN-RI untuk diubah secara mendasar. Sebelumnya, hampir 70 persen dari anggaran BPN-RI dig'unakan untuk membiayai proses penyelenggaraan pemerintahan dan hanya sekitar 30 persennya untuk membiayai program. Sekarang, komposisi ini kita balik. Komposisinya menjadi lebih demokratis. Untuk tahun anggaran 2007, 56 persen anggaran diperuntukkan program pertanahan; dan, dari sini sekitar 70 persen dialokasikan untuk membiayai program pertanahan di daerah.

2. Melakukan percepatan pendaftaran dan perolehan hak melalui pola sertifikat massal swadaya (sms). Masyarakat semakin menyadari bahwa adanya hak tanah yang terdaftar secara resmi akan memberikan manfaat yang besar. Untuk itu, BPN-RI memberikan kemudahan dalam proses pendaftaran dan perolehan hak ini. Tentu masyarakat harus membayar untuk ini. Proses ini bisa dibiayai langsung oleh masyarakat pemilik tanah atau melalui kredit. BPN-RI bersama dengan beberapa Pemerintah Daerah telah melakukan kerjasama dengan lembaga-lembaga keuangan seperti Bank Pembangunan Daerah atau lainnya untuk mempermudah masyarakat memperoleh kredit untuk ini.
3. Melakukan percepatan pendaftaran dan perolehan hak tanah untuk program-program yang secara khusus dikembangkan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Propinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Program ini berkaitan dengan pengembangan transmigrasi, perumahan rakyat, revitalisasi pertanian dan pedesaan, infrastruktur, pengamanan aset-aset pemerintah pusat atau daerah, atau program-program khusus lainnya yang dikembangkan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah. BPN-RI akan memfasilitasi secara penuh atas aspek-aspek pertanahannya yang mengharuskan BPN-RI untuk melakukannya.

Dalam kaitannya dengan ketiga pola pengembangan tersebut, BPN sedang merombak Standard Prosedur Operasional (SOP) yang selama ini

digunakan sehingga bisa lebih cepat serta lebih terukur biaya dan prosesnya. SOP yang baru segera akan kita luncurkan sebelum akhir

tahun ini. Dan, bersamaan dengan ;: .... :J aeroagal daerah. BPN telah pula mengembangkan sistem informasi aan manaJemen pertanahan yang baik untuk nantinya kita terapkan di seluruh Indonesia. Bahkan, sekarang ini, di berbagai daerah, informasi tentang proses pendaftaran dan perolehan hak atas tanah telah mula; bisa dicek dengan layanan pesan singkat (SMS).

Reforma agraria disamping penting untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat juga penting untuk bisa mendapatkan struktur pemanfaatan, penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah yang lebih baik. Kita semua menyadari banyak prasyarat yang harus kita kembangkan untuk bisa melaksanakannya secara baik dan sistematis. Untuk ini, Pemerintah terhitung mulai paruh waktu akhir 2006 telah mulai mengembangkan model reform agraria di 2 (dua) Provinsi. Untuk tahun 2007 Pemerintah telah mengalokasikan anggaran untuk mengembangkan model-model reforma agraria di seluruh Provinsi. Tentunya, pengembangan model-model ini harus bekerja sama secara baik dengan Pemerintah Daerah, Departemen/Kementerian terkait, dan masyarakat. Ke depan, model-model terbaik yang sesuai untuk masyarakat yang akan dikembangkan sebagai program reforma agraria' nasional.

Kita menyadari bahwa ada keperluan yang mendesak untuk menata kembali pemanfaatan, penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah di Indonesia. Hal ini penting untuk melahirkan struktur kehidupan bersama yang lebih baik dan sekaligus memberikan akses yang lebih terbuka atas tanah pada generasi-generasi yang akan datang. Untuk ini, Pemerintah mulai tahun 2006 ini dan akan kita lakukan percepatan di tahun-tahun mendatang untuk melakukan inventarisasi dan pemetaan tanah-tanah di seluruh Indonesia. Pemetaan ini dilakukan untuk tingkatan bidang-bidang tanah guna memastikan sempurnanya pendaftaran tanah, serta untuk mengidentifikasi tanah-tanah yang telah termanfaatkan secara optimal atau belum.

Secara khusus, saya telah mengintruksikan seluruh jajaran BPN-RI untuk bekerjasama dengan pemerintah daerah melakukan analisis dan pemetaan penatagunaan tanah khususnya setelah Pemerintah Daerah menetapkan tata ruang wilayah. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah mengharuskan Pemerintah untuk melakukan penatagunaan tanah di seluruh tanah air. Dan, sesuai dengan program Pemerintah, penatagunaan tanah ini sampai dengan tahun 2009 akan difokuskan untuk memfasilitasi percepatan revitalisasi pertanian dan

perdesaan, pembangunan perumahan rakyat, pembangunan infrastruktur, dan pembangunan sarana untuk kepentingan umum.

Bersamaan dengan itu, Pemerintah juga melakukan pengendalian atas kebijakan, program, penetapan hak, dan proses perijinan yang berkaitan

dengan pertanahan. Pengendalian ini secara khusus dimaksudkan untuk memastikan bahwa kebijakan, program dan perijinan yang berkaitan dengan pertanahan berjalan secara baik; dan, tentunya, sengketa-sengketa pertanahan bisa dihindarkan sejak awal.

Saudara-saudara yang saya hormati,

Saat ini sudah waktunya kita menyelesaikan sengketa dan konflik pertanahan di tanah air. Kini waktunya untuk berbenah guna memastikan tidak lagi lahir sengketa dan konflik baru di kemudian hari. Kita tata lembaga pertanahan. Dan, Presiden telah melakukannya. Pejabat dan staff pertanahan telah pula kita tata. Sudah tidak ada tempat lagi bagi pejabat dan staff pertanahan untuk melakukan hal-hal yang bisa melahirkan sengketa di kemudian hari.

Kini, kita harus memprioritaskan diri mengatasi akar-akar sengketa pertanahan lainnya. Pembaruan sistem politik dan hukum pertanahan dengan mengembalikannya pada semangat dan prinsip UUPA menjadi keharusan. Untuk ini, Komite Pertanahan yang telah diamanatkan oleh Presiden untuk segera dibentuk, salah satunya bertugas untuk menata kembali sistem politik dan peraturan pertanahan kita.

Yang juga penting adalah kemauan dan kemampuan bekerja sama dan berkoordinasi dengan semua pihak yang menjadi pemangku kepentingan pertanahan. Semua harus membuka diri dan menyadari bahwa banyak hal mendasar yang berkaitan dengan pertanahan yang tidak bisa diletakkan di dalam kerangka kepentingan sesaat dan jangka pendek. Pertanahan adalah urat nadinya kehidupan. Membutuhkan pemikiran yang dalam dan dengan keihlasan batin yang tinggi untuk menatanya.

Saudara-saudara yang saya hormati,

Semua yang kita lakukan hendaklah menjadi bagian penting perjuangan.

Perjuangan untuk memastikan bahwa mandat konstitusi, cita-cita pendiri negara, dan semangat Undang-Undang Pokok Agraria dapat terwujudkan secara bertahap melalui proses demokrasi yang saat ini sedang giat-giatnya kita kembangkan.

Bagi jajaran BPN-RI, pastikan diri untuk berbuat yang terbaik bagi rakyat, bangsa dan negara ini. Lakukan dengan penuh tanggung jawab dan ihlas tug as dan fungsi yang sedang diemban. Buka diri. Buka pikiran. Buka komunikasi dengan semua pihak. Kerjasama dan koordinasilah secara baik dengan semua pemangku kepentingan pertanahan. Ingatlah, pertanahan adalah hak hidupnya rakyat. Pertanahan sangat besar peranannya untuk memastikan keberlangsungan sistem kemasyarakatan kita.

Khusus untuk mengisi bulan-bulan bhakti agraria, saya instruksikan kepada seluruh jajaran BPN-RI untuk bekerja sama dengan pemerintah daerah dalam rangka mendekatkan subtansi pertanahan dan lembaga pertanahan dengan rakyat secara langsung. Berkontribusilah secara nyata dalam mengembangkan potensi daerah dimana pun bertugas. Semarakkan bulan bhakti agraria dengan karya dan kegiatan nyata bagi rakyat.

Akhirnya, saya mengucapkan terimakasih kepada Gubernur, Bupati, Walikota, dan semua pihak yang telah bersama-sama menjadikan pertanahan sebagai bagian penting untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Selamat Hari Agraria Nasional dan Selamat Ulang Tahun Undang-Undang Pokok Agraria. Selamat menjalankan ibadah puasa Ramadhan bagi yang menjalankannya.

Billahi taufiq wal hidayah

Wassalamu'alaikum Warakhmatullahi Wabarakatuh.

Jakarta, 24 September 2006

Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia

ttd.

Joyo Winoto, Ph.D