

# PERAN STRATEGIS DEPARTEMEN PERTANIAN TERHADAP REFORMA AGRARIA DI INDONESIA DALAM KONTEKS OTONOMI DAERAH

Syahyuti

*Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian  
Jalan A. Yani No. 70 Bogor 16161*

## PENDAHULUAN

Keruntuhan pemerintahan Orde Baru membawa perubahan yang cukup fundamental dalam berbagai bidang, termasuk bidang agraria, khususnya dengan keluarnya Ketetapan MPR nomor IX tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Bersamaan dengan itu, perubahan stuktur pemerintahan dengan memberi lebih banyak kewenangan kepada pemerintah daerah melalui prinsip desentralisasi, memberikan peluang berbagai kelompok kepentingan (*stakeholders*) di daerah untuk berperan sebagai pelaku aktif reforma agraria.

Setelah dua tahun semenjak keluarnya Tap tersebut, rumusan tentang bagaimana pelaksanaan Reforma Agraria tersebut belum memperlihatkan wujudnya. Pemahaman dan sikap yang berkembang pada tingkat nasional menunjukkan berbagai bentuk konsep pemikiran yang cukup beragam. Khusus untuk instansi-instansi teknis seperti Departemen Pertanian, apa dan bagaimana peran yang bisa dijalankannya, belum mendapatkan formula yang jelas, apalagi dengan implementasi otonomi daerah yang telah merubah keorganisasian Deptan di daerah-daerah.

Berdasarkan UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya pasal 11 ayat 1 dan 2, disebutkan bahwa tugas pertanahan merupakan bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan kota. Aturan ini merupakan implementasi dari Pasal 2 UUPA No. 5 tahun 1960 yaitu "hak menguasai dari negara pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat".

Meskipun pemerintah daerah bersama-sama dengan masyarakatnya telah memiliki legalitas yang cukup untuk melakukan reforma agraria di wilayah mereka, namun berbagai permasalahan sosial, politik, dan ekonomi masih menjadi kendala yang nyata. Stigma politik yang negatif terhadap konsep reforma agraria pada masa lalu, khususnya pada pelaksanaan *landreform* di zaman Orde Lama, menyebabkan permasalahan ini belum menjadi topik yang populer baik pada tingkat birokratis maupun masyarakat. Namun, sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Tap MPR No. IX tahun 2001 tersebut, maka reforma agraria

sudah harus menjadi tugas birokrasi lokal, dan sekaligus menjadi tekad bagi komponen-komponen *stakeholders* yang lain.

Agraria merupakan masalah yang kompleks yang melibatkan semua pihak. Hal ini dapat dipandang sebagai suatu yang positif, karena pihak manapun saat ini dapat memberikan “usulan” tentang bagaimana reforma agraria yang diinginkannya. Demikian halnya dengan Deptan, bagaimana reforma agraria yang dibutuhkan, dan apa peran dapat yang dimainkan oleh Deptan merupakan aspek yang masih terbuka untuk dibicarakan. Dengan menyadari keterbatasan peran yang bisa dimainkan, maka pihak Deptan perlu mempelajari bagaimana perkembangan cara berpikir pihak-pihak lain, yang sampai saat ini tampaknya masih tertahan pada tingkat wacana belaka.

## **KEBIJAKAN AGRARIA NASIONAL DAN PERMASALAHANNYA**

### **Payung Kebijakan Agraria Nasional**

Sebagai payung kebijakan untuk memandu menyelesaikan persoalan ini, kita dapat menggunakan GBHN 1999-2004. Dalam GBHN tersebut tertulis bahwa arah kebijakan pembangunan pertanahan selama lima tahun, dari tahun 1999 sampai 2004 adalah: “Mengembangkan kebijakan pertanahan untuk meningkatkan pemanfaatan dan penggunaan tanah secara adil, transparan, dan produktif dengan mengutamakan hak-hak rakyat setempat, termasuk hak ulayat dan masyarakat adat, serta berdasarkan tata ruang wilayah yang serasi dan seimbang”. Penggunaan kata dalam kalimat ini menunjukkan bentuk ideal kebijakan yang sudah mengabsorpsi kepentingan-kepentingan lembaga non-pemerintah, namun tetap dalam koridor menuju pengembangan ekonomi nasional. Kondisi yang ingin dicapai dari kebijakan ini di antaranya adalah: makin kuatnya jaminan kepastian dan perlindungan hukum, keberpihakan dan perlindungan hukum kepada golongan ekonomi lemah, serta terciptanya iklim investasi yang semakin kondusif. Bagi sektor pertanian, kebijakan ini semestinya cukup memadai bagi pengembangan usaha pertanian, khususnya bagi usaha-usaha pertanian berskala besar (perkebunan).

Dalam upaya memposisikan peran pusat dan daerah ini, sebaiknya pemerintah pusat lebih memfokuskan kepada kebijakan tentang Hukum Tanah Nasional, pemerintahan provinsi pada kewenangan yang bersifat lintas kabupaten, sedangkan pemerintahan kabupaten/kota akan menitikberatkan kepada pelayanan di bidang agrariannya. Menurut Herman Soesangobeng *dalam* Sitorus (2002) bidang yang dapat dipindahkan ke pemerintah daerah seyogyanya hanyalah dalam “urusan agraria”, yaitu sebagai bentuk dan cara mengusahakan atau mengolah unsur-unsur tanah, seperti usaha pertanian, kehutanan, pertambangan, dan perkebunan. Sementara, soal hak kepemilikan tanah yang mencerminkan makna tanah sebagai simbol kesatuan bangsa dan negara tidak dapat didelegasikan ataupun diserahkan menjadi urusan daerah.

Pendapat ini pun didukung Hussen (2002), yang menyatakan bahwa urusan pertanahan tidak harus seluruhnya (100 persen) berada di pemerintahan kabupaten/kota. Wewenang yang berada di kabupaten/kota mengenai pertanahan sebatas yang bersifat lokalitas, dan tidak bersifat nasional. Daerah tingkat II semestinya hanya berwenang dalam penetapan *spatial planning*, izin lokasi, dan izin prinsip.

Dengan telah diberikannya wewenang untuk memberikan izin lokasi dan izin prinsip kepada pemerintahan tingkat II, maka telah mulai pula terdengar berbagai keluhan dari investor, khususnya pengusaha perkebunan, sebagaimana ditemukan dalam penelitian di Kabupaten Sukabumi (Sumaryanto *et al.*, 2002). Disebabkan dorongan untuk menghasilkan pendapatan asli daerah sebesar-besarnya, maka bupati telah mengeluarkan berbagai bentuk pungutan, baik bagi investor baru maupun yang lama, yang cenderung memberatkan bagi pengusaha. Sebaliknya, ketika izin lokasi dulu masih berada di pemerintah pusat, pemerintah daerah mengeluh bahwa mereka tidak memperoleh keuntungan apapun meski di wilayahnya banyak usaha perkebunan besar swasta.

## Berbagai Permasalahan Agraria Selama Ini

Permasalahan agraria di Indonesia dapat dikelompokkan ke dalam empat bentuk, yaitu: pemilikan tanah yang sempit dan timpang, konflik pertanahan, inkosistensi hukum, serta kerusakan sumber daya alam. “Dosa” pemerintah yang selalu diangkat kalangan nonpemerintah misalnya adalah keluarnya Permendagri No. 15/1975 tentang “Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah” yang memberikan kemudahan kepada investor dalam memperoleh lahan. Kebijakan ini menyebabkan makin rentannya lahan ulayat milik masyarakat adat berpindah tangan pada investor dalam berbagai bidang usaha, maraknya sengketa tanah secara vertikal dan horisontal<sup>1</sup>, dan berkembangnya spekulasi tanah. Pada hakekatnya, aspek sosial ekonomi pertanahan di Indonesia tak dapat dilepaskan dari warisan kolonial. Keterlibatan swasta besar dimulai dari lahirnya Undang-Undang Agraria 1870 (*Agrarische Wet*) yang mengundang pihak swasta kolonial menanamkan modalnya terutama dalam bidang perkebunan.

Dalam penelitian di Jember dijumpai banyak konflik agraria menyangkut hak penguasaan atas tanah, misalnya kasus di Jenggawah. Konflik pertama terjadi tahun 1979, ketika direksi PT Perkebunan 17 menata hak garap HGU bagi petani penggarap, namun menimbulkan kericuhan karena ada petani-petani yang tidak menggarap mendapat bagian. Kericuhan kembali terjadi tahun 1993 ketika dikeluarkan surat perpanjangan HGU untuk PTP XVII. Saat ini sebagian tanah sudah didistribusikan ke petani menjadi hak milik.

---

<sup>1</sup> Kejadian terakhir, pada akhir Juli 2003, adalah bentrok antara petugas dengan masyarakat di Bulukumba yang mengakibatkan dua orang tewas. Konflik tanah tersebut terjadi anatara masyarakat dengan PT London Sumatera (Lonsum), yang sudah dimulai semenjak tahun 1982.

Penyebab dari permasalahan ini terutama dari aspek hukum, yaitu adanya inkonsistensi hukum selain lemahnya penegakan hukum. Sistem administrasi tanah yang lemah tersebut merupakan akibat simultan dari faktor-faktor: (a) kesadaran masyarakat terhadap pentingnya legalitas formal kepemilikan lahan masih rendah, (b) biaya administrasi tanah mahal, (c) lembaga yang berwenang menangani sistem administrasi tanah kurang proaktif, dan (d) kesulitan dalam memberantas berkembangnya *rent seeking activity*.

Berkenaan dengan itu, salah satu wacana yang perlu diperhatikan saat ini adalah perlunya menghargai kelembagaan lokal, khususnya hukum dan masyarakat adat. Penelitian pada suku Minangkabau di Sumatera Barat dan Dayak di Kalimantan Selatan menemukan bahwa mereka tidak mengenal penguasaan lahan yang berbentuk kepemilikan individu mutlak (*eigendom*) (Jamal *et al.*, 2001). Pada suku Minangkabau tidak diperbolehkan ada jual beli tanah, dan penguasaan bersifat komunal berupa tanah ulayat nagari, kaum, suku, dan saparuiik. Demikian pula pada suku Dayak Kenayatan yang berprinsip pada “hak milik adat turun temurun” yang mencakup: penguasaan *seko manyeko* yang lebih bersifat perseorangan, *perene'ant* yang dikuasai suatu keluarga luas, *saradangan* untuk satu kampung, dan *binua* oleh satuan wilayah hukum adat Ketemanggungan.

### **Justifikasi Ilmiah sebagai Landasan Perlunya Pembaruan Agraria**

Untuk terlaksananya upaya ke arah perbaikan distribusi lahan di masyarakat, diperlukan kemauan politik dari pemerintah, data yang lengkap dan teliti mengenai keagrariaan, organisasi petani yang kuat, dan elit birokrasi yang adil; ditambah dengan suatu syarat kecukupan yaitu adanya suatu lembaga khusus semacam Badan Otorita khusus sebagaimana pengalaman di negara-negara lain.

Landasan politik untuk pembaruan agraria telah dinyatakan dalam Pasal 6 Tap MPR RI Nomor IX/MPR/2001, yaitu: melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan; melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*land reform*); menyelenggarakan pendataan pertanahan; menyelesaikan konflik-konflik; memperkuat kelembagaan; serta mengupayakan pembiayaan.

Pembaruan agraria, merupakan suatu keniscayaan yang harus dilakukan. Seluruh pihak hampir pasti menyetujui dilakukannya pembaruan agraria di Indonesia, sebagaimana telah termaktub dalam Tap MPR No. IX tahun 2001. Lahirnya ketetapan ini yang inisiatornya berasal dari kalangan nonpemerintah menunjukkan bahwa ada kesepakatan tentang perlunya pembaruan agraria dijadikan perhatian bersama. Permasalahan yang mendasar yang berkembang saat ini, sebagai langkah berikutnya, adalah: bagaimana bentuk pembaruan agraria tersebut akan dijalankan? Dengan kata lain, jalan mana yang akan ditempuh Indonesia untuk mencapainya?

Dari berbagai pendapat, terdapat dua jalan utama yang bisa digunakan, yang secara konseptual saling berseberangan. Jalan pertama adalah melakukan penataan kembali sistem kepemilikan lahan (*land reform*) sebagai sebuah aksi sosial yang serentak namun membutuhkan biaya ekonomi dan politik yang besar. Sementara jalan kedua adalah menyerahkannya kepada mekanisme pasar (*market friendly agrarian reform*). Jalan pertama membutuhkan *political will* dan kesiapan masyarakat – misalnya iklim demokrasi- yang sangat sulit dipenuhi Indonesia dalam waktu dekat ini, sementara jalan kedua sesungguhnya telah dan akan tetap berjalan secara *gradual*.

Terdapat suatu simplisitas yang kurang tepat di antara banyak orang tentang bagaimana pembaruan agraria harus dioperasionalkan. Menurut Fauzi (2002), *land reform* tidak semata-mata hanya berupa redistribusi tanah. *Land reform* dapat berbentuk penyatuan usaha secara kolektif untuk mencapai suatu skala ekonomi, sehingga perimbangan penggunaan faktor-faktor produksi menjadi lebih baik. Selain itu juga dapat berupa penataan hubungan sewa-menyewa dan bagi hasil yang lebih menguntungkan kepada penggarap, sebagaimana sudah diamanatkan dalam Undang-Undang No. 2 tahun 1960.

Persoalan tanah merupakan isu yang sangat rawan, dan dikhawatirkan akan memancing konflik sosial yang besar, mengingat struktur ekonomi dan politik kita belum stabil. Keberhasilan pembaruan agraria mensyaratkan dua hal, dalam posisi ibarat dua sisi mata uang, yaitu komitmen politik pemerintah yang kuat di satu sisi, dan tersedianya modal sosial (*social capital*) misalnya berkembangnya *civil society* yang memadai. Dapat dikatakan, keduanya saat ini masih dalam kondisi tidak siap. *Civil Society* di Indonesia masih merupakan ide baru, yang masih mencari-cari bentuk yang cocok, mengingat masyarakat Indonesia yang multikultural.

Pemikiran yang berkembang di tingkat dunia selama ini telah menyepakati, bahwa negara-negara berkembang sudah saatnya melaksanakan kebijakan pembaruan agraria secara sungguh-sungguh. Asumsi dasar yang melandasinya adalah, karena sebagian besar rakyatnya masih menggantungkan hidupnya pada tanah. Dalam kondisi demikian, penataan penguasaan tanah menjadi lebih adil merupakan instrumen yang esensial untuk mengurangi kemiskinan dan ketimpangan pendapatan terutama di pedesaan. Pemikiran ini sudah muncul semenjak Konferensi oleh FAO yang bertajuk “*World Conference on Agrarian Reform and Rural Development*” tahun 1979. Dalam pertemuan ini, pembaruan agraria merupakan hal yang mendesak dan dilabeli status: “keharusan”. Respon Indonesia terhadap hasil pertemuan ini misalnya tampak dengan kehadiran Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang baru berdiri tahun 1988 berdasarkan Keppres No. 26 tahun 1988, meskipun ternyata peranannya tidak sesuai dengan harapan para pemerhati masalah agraria nasional.

Perubahan peta pemikiran yang cepat di tingkat dunia akhir-akhir ini merupakan kondisi yang harus dipertimbangkan dalam setiap pilihan kebijakan pemerintah, termasuk dalam hal konsep dan pendekatan pembangunan pedesaan

dan agraria, yang keduanya saling terkait erat. Kegagalan penerapan konsep modernisasi oleh kaum developmentalis di negara-negara berkembang melahirkan banyak pemikiran-pemikiran baru yang sulit ditolak kehadirannya karena misalnya lebih humanis, adil, dan sangat mempertimbangkan kondisi lingkungan. Negara-negara berkembang yang berada pada posisi pengadopsi pemikiran-pemikiran tersebut, maka setiap kebijakan pemerintahnya dipengaruhi oleh isu-isu yang berkembang tersebut. Demikian halnya, dengan kebijakan terhadap masalah pertanian dan sumber daya alam secara umum (agraria).

Menurut Nasikun *dalam* Suhendar *et al.* (2002) yang mengutip berbagai sumber, ada lima urgensi pokok kenapa pembaruan agraria mesti dilaksanakan oleh negara-negara berkembang, yaitu: (1) Liberalisasi pasar global yang berhasil memaksakan perlunya liberalisasi akses universal terhadap pasar tanah untuk meningkatkan kemampuan berkompetisi, (2) Krisis lingkungan yang semakin mengakui perlunya perhatian kepada keanekaragaman hayati (*biodiversity*), dimana usahatani berlahan sempit merupakan pengelola-pengelola sistem ekologi yang lebih baik untuk mencegah degradasi lingkungan dan pelestarian sumber daya alam, (3) Perkembangan wacana aspek kesetaraan gender yang juga menuntut distribusi pemilikan aset-aset produktif yang adil secara gender, (4) Tuntutan demokrasi yang membuka kesempatan kepada bentuk-bentuk baru pengelolaan sumber daya alam, serta (5) Arah perkembangan teknologi pertanian yang semakin efisien dan dapat dilakukan pada lahan-lahan yang sempit dengan investasi besar, menuntut kepastian hukum terhadap lahan atau perlu pembaruan dalam hal hukum agraria.

Kelima poin di atas menyangkut secara langsung ataupun tidak langsung kepada masalah pengembangan usaha dan sistem agribisnis, karena usaha pertanian berbasis lahan merupakan modal utama tempat bergantung sebagian besar penduduk di negara-negara berkembang. Usaha pertanian yang secara politik “dipaksa” memasuki pasar bebas, membutuhkan dukungan dari aspek agraria, mulai dari luasan yang cukup, kepastian hukum, distribusi yang adil, dan lain-lain. Perbedaan kondisi agraria antarnegara berkembang dapat menjadi faktor penentu keberhasilan kompetisi suatu komoditas dalam pasar global dari negara tersebut. Misalnya, pengorbanan finansial yang lebih besar untuk “mendapatkan” lahan usaha oleh seorang investor, akan menyebabkan biaya produksi lebih tinggi, sehingga produknya kurang kompetitif.

Tampaknya ideologi kapitalisme, khususnya melalui instrumen pasar global, akan mampu menembus seluruh aspek kehidupan, termasuk dalam hal sistem agraria suatu negara. Jika selama ini, pemerintah yang menjadi penguasa terhadap petani dengan menggunakan tanah sebagai alat politiknya, terutama dalam era “Tanam Paksa”; maka di era pasar bebas ketika komoditas ditentukan oleh kehendak pasar, maka pasarlah yang menjadi penguasa. Dengan kata lain, bagaimana sistem agraria yang akan berjalan di suatu negara, baik penguasaan, pemilikan, dan penggunaan; akan lebih ditentukan oleh pasar dengan ideologinya sendiri misalnya penerapan prinsip efishisiensi.

## PEMBARUAN AGRARIA DAN PERANAN DEPARTEMEN PERTANIAN

### Implikasi Pembaruan Agraria terhadap Pengembangan Agribisnis

Jika ide tentang perlunya pembaruan agraria tampaknya sudah mendapatkan kesepakatan, persoalan lain yang muncul adalah: apakah agribisnis merupakan strategi satu-satunya yang paling tepat untuk dipilih Indonesia untuk menyejahterakan petaninya dan penduduk pedesaan pada umumnya? Apakah konsep agribisnis yang digulirkan di Amerika Serikat yang tentu saja dibangun dengan ideologi kapitalisme, sesuai diterapkan pada masyarakat lain dengan sistem pertanian, alam, dan sosial ekonomi yang berbeda? Pertanyaan ini muncul dari semakin kuatnya pendapat bahwa ideologi kapitalisme terbukti tidak menjamin kesejahteraan kepada seluruh orang dan cenderung kurang adil.

Hal ini cukup menjadi perhatian dalam perdebatan tentang agraria. Dalam kasus penelitian di Sumatera Barat dan Kalimantan Barat misalnya, terlihat bahwa cukup banyak pihak yang menginginkan kembali kepada sistem hukum agraria berdasarkan hukum adat (Jamal *et al.*, 2001). Hal ini disebabkan, karena introduksi sistem hukum agraria nasional yang mendorong kepada pemilikan secara individual, membawa ke arah polarisasi sosial ekonomi secara umum, dan semakin banyaknya petani-petani tak bertanah. Pemilikan sumber daya secara mutlak individual merupakan ide dasar kapitalisme, yang terjadi secara lambat laun melalui program sertifikasi tanah komunal (ulayat) menjadi milik individual.

Pendekatan agribisnis pada tahap wacana mulai terdengar di Indonesia pada era 1980-an, yang secara substansial dimaknai sebagai pengganti pertanian subsisten secara diametral. Pendekatan peningkatan produksi pertanian oleh pemerintah, meskipun mampu mencapai swasembada, ternyata tidak menjamin kesejahteraan petaninya. Dengan alasan itulah, lalu muncul ide untuk meningkatkan nilai tambah produksi, dimana nilai tambah tersebut harus jatuh ke petani dengan pengembangan agroindustri. Menurut konsep agribisnis, agroindustri merupakan salah satu subsistem saja, yaitu subsistem pengolahan.

Departemen Pertanian secara tegas sejak pertengahan tahun 1990-an telah menjadikan agribisnis sebagai salah satu program utama. Bahkan saat ini, dua program utama Deptan adalah “pengembangan agribisnis” dan “ketahanan pangan”. Pendekatan agribisnis dalam pembangunan pertanian dan pedesaan secara luas juga mendapat dukungan dari pihak-pihak lain. Husodo *dalam* Suhendar *et al.* (2002) sebagai Ketua Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI) mengatakan bahwa pengelolaan usaha tani berwawasan agribisnis perlu untuk mencapai produktivitas optimum dan efisien.

Namun demikian, ada beberapa pihak yang menolak pendekatan agribisnis, misalnya Mubyarto yang terkenal dengan ekonomi kerakyatan dan “Ekonomi Pancasila”. Hal ini karena konsep agribisnis yang dikembangkan di Amerika merupakan salah satu bentuk bawaan kaum kapitalis yang belum tentu cocok dengan kondisi di Indonesia. Gambaran agribisnis yang ditujukan untuk

mencari keuntungan, dimana penggunaan sarana produksi termasuk tenaga kerja harus dihitung dan dikombinasikan dengan teliti untuk mencapai efisiensi tertinggi; merupakan gambaran “abstrak-ideal” yang sulit dipenuhi. Pada bagian kesimpulannya, Mubyarto (2002: 4) menuliskan:

*“Fokus yang berlebihan pada agribisnis akan berakibat berkurangnya perhatian kita kepada petani-petani kecil, petani gurem, dan buruh-buruh tani yang miskin, penyakap, petani penggarap, dan lain-lain yang kegiatannya tidak merupakan bisnis. .... Pakar-pakar agribisnis rupanya lebih memikirkan bisnis pertanian, yaitu segala sesuatu yang harus dihitung untung ruginya, efisiensinya, dan sama sekali tidak memikirkan keadilan dan moralnya. Reforma agraria harus berarti pembaruan penataan agraria yang menyumbang pada upaya mengatasi kemiskinan atau meningkatkan kesejahteraan mereka yang paling kurang beruntung di pedesaan”.*

Berseberangan dengan pemikiran di atas, Simatupang (2002)<sup>2</sup> berpendapat bahwa paradigma agribisnis dapat diadaptasikan dengan kondisi kontekstual Indonesia termasuk dalam perumusan reforma agraria. Pengertian agribisnis tidak ada hubungannya dengan skala usaha, asalkan bekerja pada tatanan pasar pertukaran dan berorientasi untuk mengoptimalkan tujuan atau kepuasan, bertani skala besar maupun skala kecil adalah usaha bisnis. Fakta banyaknya usahatani yang masih dijalankan secara tidak efisien dan berskala subsisten, justeru harus didorong untuk menerapkan prinsip agribisnis, sembari menyediakan lapangan kerja lain di luar pertanian. Sempitnya penguasaan lahan menjadi agenda yang mesti dirubah melalui misalnya pembukaan areal baru. Penyediaan lahan usaha bagi petani yang membutuhkan tentu saja merupakan salah satu bagian dalam konsep reforma agraria. Strategi yang harus diterapkan untuk mengatasi kemiskinan di desa adalah dengan mengurangi tekanan penduduk terhadap lahan atau mengurangi jumlah petani melalui penyediaan lapangan kerja alternatif di sekor nonpertanian.

Secara lebih tegas Simatupang (2002) menyatakan: “Reforma agraria mutlak perlu untuk memfasilitasi pertanian berkelanjutan sebagai basis dari agribisnis di pedesaan. Termasuk dalam hal ini antara lain: kepastian kepemilikan lahan yang menjadi salah satu faktor resiko usaha pertanian saat ini, pencegahan fragmentasi dan upaya konsolidasi lahan pertanian, pengendalian konversi lahan pertanian, serta pengaturan sistem sakap-menyakap dan bagi hasil lahan pertanian”.

Terlepas dari debat di atas, yang berada dalam konteks perbedaan ideologis; adalah suatu keniscayaan yang tidak dapat ditolak bahwa, pembaruan agraria perlu dilaksanakan untuk menjamin akses tanah bagi yang penduduk

---

<sup>2</sup> Perdebatan ini terjadi dalam satu *session* diskusi yang sama pada Seminar “Pembaruan Agraria” di Bogor, tanggal 11 September 2002 yang diselenggarakan oleh Deptan.



membutuhkan. Hal ini merupakan kebutuhan azasi manusia, terlepas dari bentuk strategi apa yang akan diterapkan untuk mengelola tanah tersebut. Akses tersebut dapat berupa pemilikan atau hanya sebatas akses untuk memanfaatkan. Terpenuhinya akses tersebut dapat menggunakan berbagai cara, misalnya dengan membagi-bagikan tanah negara dan pemilik tanah luas, memperbaiki sistem penyakapan, dan lain-lain. Tiap pihak, termasuk departemen-departemen teknis berkewajiban berperan serta sesuai dengan kapasitasnya untuk menjamin akses petani serta perolehan yang adil dari nilai yang diperoleh dari tanah-tanah tersebut sebagai milik bangsa Indonesia secara umum. Manfaat yang dirasakan oleh tiap orang tentu saja dapat berupa manfaat langsung, atau melalui negara sebagai representasi kedaulatan penduduk.

Pengembangan usaha pertanian dengan menerapkan prinsip-prinsip usaha agribisnis dapat menjadi strategi yang diyakini mampu memberi nilai tambah yang lebih besar dari sebidang tanah. Suatu kombinasi sumber daya tanah dengan sumber-sumber daya dan input lain yang mencapai bentuk yang paling efisien diharapkan memberi produksi yang paling besar. Konfigurasi pihak-pihak yang terlibat yang dibungkus dalam satu manajemen yang baik, serta distribusi manfaatnya yang adil, merupakan peranan dari sistem agraria yang berjalan. Jelaslah, bahwa membangun sistem agraria yang baik, salah satunya melalui pembaruan agraria, merupakan kelembagaan yang mutlak perlu untuk berjalannya pengelolaan pertanian dengan sistem agribisnis. Bagaimana bentuk pembaruan agraria itu sendiri, serta bagaimana pula bentuk “agribisnis” yang lebih berkeadilan; tampaknya sedikit banyak masih menyisakan perdebatan yang harus dipikirkan bersama.

Pembaruan agraria sering hanya dimaknai sebagai *landreform*, dengan bentuk lebih sempit lagi, menjadi semata-mata hanya “redistribusi tanah”. Ada banyak aspek-aspek lain yang harus disiapkan jika redistribusi tanah menjadi pilihan, terutama dukungan kelembagaan berusaha. Selain itu, *landreform* dapat pula berbentuk konsolidasi lahan, konsolidasi usaha, dan penataan hubungan sewa-menyewa dan bagi hasil sebagaimana diamanatkan UU No. 2 tahun 1960. Konsolidasi lahan lewat program pemerintah dapat berupa program transmigrasi, pembatasan luas minimal pemilikan tanah, program kerjasama antara masyarakat petani dengan perusahaan pertanian, dan program penataan perumahan. Sementara, konsolidasi usaha pertanian berupa penyatuan usaha yang kecil-kecil ke dalam satu manajemen sehingga lebih efisien.

## **Reforma Agraria dan Peranan Deptan secara Konseptual**

Pembaruan agraria, atau adakalanya disebut dengan “Reforma Agraria”, dari asal kata *Agrarian Reform*, didefinisikan sebagai “*Suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria ...*” (Ps1 2 Tap MPR IX/2001). Dalam kalimat tersebut terlihat bahwa reforma agraria terdiri dari dua pokok

permasalahan yaitu “penguasaan dan pemilikan” di satu sisi, dan “penggunaan dan pemanfaatan” di sisi lainnya. Kedua sisi tersebut ibarat dua sisi mata uang yang harus dilakukan secara seiring. Namun sayangnya, sebagian besar pihak, terutama kalangan LSM, hanya tertarik kepada satu sisi saja yaitu tentang “penguasaan dan pemilikan”, atau disebut dengan aspek *landreform*.

Deptan sebagai departemen teknis, tampaknya lebih berkompeten kepada aspek “penggunaan dan pemanfaatan”, yaitu bagaimana menghasilkan produktivitas yang setinggi-tingginya pada satu bidang tanah dengan merekayasa segala bentuk input produksi, mulai dari teknologi, kredit usaha, keterampilan petani, dan lain-lain (uraian lebih jauh tentang hal ini disajikan dalam Lampiran 1).

Reforma agraria dapat menempuh dua jalan, yaitu secara serentak, cepat, dan menyeluruh; atau secara *gradual* namun berkelanjutan. Jalan pertama banyak didukung oleh kalangan pemerhati agraria, terutama dari golongan LSM, dimana aspek *landreform* merupakan fokus utamanya. Sementara, jalan yang kedua yang terkesan lebih “*soft*”, dapat didukung oleh kalangan birokrasi terutama departemen-departemen teknis, misalnya Deptan. Reforma agraria yang dilakukan secara *gradual* dan pada skala terbatas tampaknya lebih realistis, mengingat kondisi sosial-ekonomi-politik Indonesia yang masih belum stabil.

Untuk mengimplimentasikan jalan pertama, syarat yang dibutuhkan lebih berat, yaitu: kondisi politik yang stabil, ketersediaan data yang lengkap, organisasi masyarakat yang kuat, serta ketersediaan dana yang cukup besar untuk melakukan *landreform*. Mengingat sulitnya memenuhi kebutuhan tersebut, sementara kebutuhan semakin mendesak, maka jalan kedua menjadi solusi yang lebih realistis, misalnya dengan penekanan kepada usaha untuk mengoptimalkan pengusahaan tanah yang tersedia. Untuk jalan ini, berbagai instansi-intansi teknis, termasuk Deptan, dapat memberikan perannya secara lebih leluasa.

Dengan cara berpikir ini, maka pemerintah daerah dianggap telah memiliki kewenangan cukup untuk berperan dalam reforma agraria, khususnya pada aspek “penggunaan dan pemanfaatan” lahan. Namun demikian, pada kenyataannya, kita dapat meragukan apakah konsep agraria tersebut telah mendapat persetujuan dari seluruh komponen yang ada. Perbedaan pemahaman dan sikap antarkelompok kepentingan (*stakeholders*) sangat mungkin terjadi, yang pada gilirannya akan berdampak kepada peranan yang dapat dijamin masing-masing. Selain itu, perkembangan kelembagaan pemerintah daerah yang masih baru, mungkin berdampak kepada lemahnya fokus perhatian mereka terhadap reforma agraria.

Struktur politik agraria di Indonesia saat ini menghadapi kuatnya tekanan lembaga-lembaga di luar pemerintah yang memiliki jaringan komunikasi yang solid. Departemen Pertanian memiliki kepentingan yang sangat besar dengan masalah agraria, namun *power* politik-nya terbatas. Deptan tidak memiliki otoritas untuk membuat produk hukum yang cukup kuat berhadapan dengan para *stakeholders* lain. Jadi, meskipun “agraria dan pertanian” memiliki kaitan yang

kuat dan jelas, namun tidak tercermin pada hubungan “agraria dan Deptan”. Jelaslah, bahwa agraria bagi Deptan lebih merupakan masalah politik yang perlu memperoleh perhatian.

## Langkah-Langkah yang Dapat Dilakukan Deptan

Kehadiran Tap MPR IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (PA-PSDA) mendapat respon yang berbeda-beda dari kelompok masyarakat. Secara umum dapat dikatakan, ketetapan tersebut lebih merupakan suatu “produk politik” daripada produk hukum. Dalam makna sebagai suatu produk politik, maka ketetapan tersebut telah menunaikan kewajibannya, yaitu sebagai suatu perintah kepada pemerintah yang berkuasa untuk melaksanakan reforma agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Tugas ini akan terlaksana tentunya setelah pemerintah membuat produk hukum yang operasional untuk menerjemahkan Tap ini.

Respon terhadap Tap ini dapat digolongkan kepada mereka yang menerima dan yang menolak. Kelompok penerima adalah mereka yang banyak bergiat dengan topik-topik pengelolaan sumber daya alam dengan menerapkan prinsip-prinsip baru dan BPN serta HKTI yang dinilai menganut paham neoliberalisme<sup>3</sup>. Ideologi neoliberalisme dengan wilayah pengaruhnya yang sangat luas, didukung oleh pemerintah manapun yang menganut konsep developmentalis dalam menjalankan negaranya. Agribisnis yang cenderung berpihak kepada pelaku yang besar, merupakan salah satu bentuk program dalam konsep developmentalis tersebut.

Sebagai sebuah konsep tatanan sosio-agraria, Tap MPR IX/2001 memiliki beberapa kelemahan yang cukup mendasar, misalnya kurang jelasnya arah dan tujuan politik agrariannya, serta tidak disebutkannya secara tegas tentang “rakyat tani”<sup>4</sup>. Namun demikian, sisi positif Tap MPR IX/2001 perlu digali, untuk kemudian dijadikan semangat dalam melakukan pembaruan agraria di Indonesia. Bagi Departemen Pertanian, kehadiran ketetapan ini dapat dipandang sebagai suatu bentuk landasan legal, yang apabila diimplementasikan diharapkan memberi iklim berusaha yang kondusif, baik bagi pelaku-pelaku bermodal besar maupun bagi para petani yang penguasaan lahannya belum mencapai skala ekonomi. Posisi Deptan dalam hal ini memang lebih merupakan “*price taker*”, karena begitu banyaknya pelaku dengan perjuangan politik dan ideologi yang berbeda-beda, yang tidak selalu sejalan dengan program utama di Deptan. Namun, *level* pengaruh dalam jagad “pertarungan” ini akan dapat ditingkatkan apabila Deptan

---

<sup>3</sup> Penilaian ini disampaikan oleh Idham S. Bey dalam Tulisan di Kompas, 30 Okt. 2002: “Menyelamatkan Semangat UUPA dari Kepungan Neoliberalisme”. Lebih jauh, ia menginginkan bahwa Tap ini sebaiknya dicabut, dan menjalankan UUPA dengan murni.

<sup>4</sup> Bahkan ada usaha untuk merubah UUPA yaitu dengan keluarnya Keppres No. 34 tahun 2003 memerintahkan BPN untuk membuat RUU Penyempurnaan UUPA no. 5 tahun 1960.

dapat menggunakan strategi politik yang sesuai. Perebutan peran dalam pemanfaatan *space* antar departemen, misalnya dengan Departemen Kehutanan, merupakan salah satu bentuk objek perjuangan politik yang paling dekat, karena sempitnya jumlah areal yang diperuntukkan bagi usaha pertanian disebabkan perbenturan dengan kepentingan kehutanan.

Setidaknya, beberapa hal yang dapat dilakukan Deptan dalam tataran praktis diantaranya adalah: menyediakan data agraria yang lengkap dan akurat khususnya mengenai penguasaan tanah, membangun organisasi tani yang kuat dan mandiri sebagai dasar bagi program pemberdayaan dalam arti yang sebenarnya, serta sesuai dengan semangat otonomi daerah perlu dilakukan studi mengenai nilai-nilai dasar agraria di berbagai daerah untuk mendesain reforma agraria yang demokratis.

Lebih jauh dari itu, reforma agraria yang berarti sebagai “landreform plus”, maka peran Deptan adalah dalam menyediakan “plus” nya tersebut, misalnya dalam penyediaan teknologi, peningkatan pengetahuan ketrampilan petani, penyediaan kredit usaha, serta perbaikan pasar dan sistem informasi pasar. Distribusi tanah akan menjadi program yang sia-sia jika infrastruktur dan kelembagaan pendukung pertanian tidak disediakan, di bagian mana Deptan dapat memainkan peranannya. Hal ini dibuktikan dalam studi kasus di Kabupaten Sukabumi, dimana banyak petani yang memperoleh lahan dari kebun-kebun swasta yang sebagiannya didistribusikan ke masyarakat sekitar, malah menjualnya kepada orang kota karena mereka tidak mampu mengusahakannya; baik karena infrastruktur yang lemah, ketiadaan modal, maupun karena mental berusahatani yang lemah (Sumaryanto *et al.*, 2002).

Sertifikasi tanah yang masih lemah selama ini telah menjadi kendala petani untuk memperoleh kredit dari perbankan. Sejalan dengan itu, pada Juli tahun 2003, telah digulirkan program sertifikasi tanah untuk mempercepat penyaluran kredit kepada UKM. BPN bekerjasama dengan Meneg Urusan Koperasi dan UKM dan sejumlah bank menargetkan 1.600 sertifikat tanah untuk masyarakat di 5 provinsi Banten, Jabar, Jateng, DIY, dan Jatim dengan biaya Rp 175 ribu per sertifikat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Fauzi, N. 2002. Land reform sebagai Variabel Sosial: Perkiraan tentang Rintangan Politik dan Finansial Pelaksanaan Land Reform. Seminar “Mengkaji Kembali *Land Reform* di Indonesia”. BPN, Land Law Initiative (LLI) dan Rural Development Institute (RDI), Jakarta 8 Mei 2002.
- Harsono, B. 2002. Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional dalam Hubungannya dengan Tap MPR RI Nomor IX tahun 2001. Makalah pada Seminar Nasional Pertanahan 2002 “Pembaruan Agraria”. STPN Yogyakarta, tanggal 16 Juli 2002.

- Husodo, S.Y. Penataan Keagrariaan dan Pertanahan Wujud Kestinambungan Pertanian. *Dalam* Endang Suhendar *et al.* (eds) 2002. Menuju Keadilan Agraria: 70 Tahun Gunawan Wiradi. Yayasan AKATIGA, Bandung.
- Hussein, B. 2002. Kelembagaan Pertanahan dalam Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah. Diskusi Pengembangan Kebijakan Pertanahan dalam Era Desentralisasi dan Peningkatan Pelayanan Pertanahan Kepada Masyarakat. Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan, Deputi Otonomi daerah dan Pengembangan Regional, Bappenas. Jakarta, 12 September 2002.
- Jamal, E., T. Pranadji, A.M. Hurun, A. Setyanto, R.E. Manurung, dan Y. Nopirin. 2001. Struktur dan dinamika penguasaan lahan pada komunitas lokal. Laporan Penelitian PSE no. 526, Bogor.
- Mubyarto. 2002. Reforma Agraria Menuju Pertanian Berkelanjutan. Diskusi Panel “Pembaruan Agraria” di Hotel Salak Bogor, 11 September 2002, Departemen Pertanian.
- Nasikun. 2002. Pembaruan Agraria: Perjalanan yang Tidak Boleh Berakhir. *Dalam* Endang Suhendar *et al.* (eds) 2002. Menuju Keadilan Agraria: 70 Tahun Gunawan Wiradi. Yayasan AKATIGA, Bandung.
- Simatupang, P. 2002. Reforma Agraria Menuju Pertanian Berkelanjutan: Komentar Terhadap Makalah Profesor Mubyarto. Diskusi Panel “Pembaruan Agraria” di Hotel Salak Bogor, 11 September 2002, Departemen Pertanian.
- Sitorus, O. 2002. Pembagian Kewenangan Pusat, Provinsi, dan Daerah di Bidang Pertanahan. Diskusi Pengembangan Kebijakan Pertanahan dalam Era Desentralisasi dan Peningkatan Pelayanan Pertanahan Kepada Masyarakat.
- Sumaryanto, Syahyuti, Saptana, B. Irawan, dan A.M. Hurun. 2002. Kajian Pembaruan Agraria dalam Mendukung Pengembangan Usaha dan Sistem Agribisnis. Laporan Penelitian PSE no. 561, Bogor.



Lampiran 1. Pohon Isu Permasalahan Pamberuan Agraria di Indonesia

Aspek utama	Faktor-faktor pembentuk struktur	Masalah yang dihadapi saat ini	Upaya perbaikan	Instansi terkait
A. Penguasaan dan kepemilikan (= <i>landreform</i> )	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hukum (negara dan adat)</li> <li>2. Tekanan demografis</li> <li>3. Kondisi ekonomi (lapangan kerja non-pertanian)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Konflik penguasaan/ kepemilikan secara vertikal dan horisontal</li> <li>2. Inkosistensi hukum (antara UUPA dan “turunannya”)</li> <li>3. Ketimpangan penguasaan/ kepemilikan</li> <li>4. Penguasaan yang sempit oleh petani, sehingga tidak ekonomis</li> <li>5. Ketidaklengkapan dan inkosistensi data (?)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Konsolidasi lahan</li> <li>2. Konsolidasi usaha</li> <li>3. Perbaikan <i>tenancy relation</i></li> <li>4. Pengembangan kelembagaan untuk perjuangan politis</li> <li>5. Pengalihan tanah negara menjadi tanah olahan individual</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. BPN</li> <li>2. LSM</li> <li>3. Masyarakat adat</li> </ol>
B. Penggunaan dan pemanfaatan (=pengusahaan)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Geografi</li> <li>2. Topografi</li> <li>3. Kesuburan tanah</li> <li>4. Infrastruktur (pasar, dll)</li> <li>5. Kondisi ekonomi lokal-global</li> <li>6. Tekanan demografis</li> <li>7. Ketersediaan teknologi kredit, dll</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Degradasi tanah, akibat pemanfaatan berlebihan atau karena ketidaktepatan secara teknis</li> <li>2. Konflik penggunaan/ pemanfaatan secara vertikal dan horisontal</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pengembangan kelembagaan untuk efisiensi ekonomi (koperasi, kelompok tani, dll)</li> <li>2. Membuat penatagunaan tanah berdasarkan keterbatasan fisik dan sosek</li> <li>3. Peningkatan kemampuan petani terhadap teknologi, keterampilan, dll</li> <li>4. Pengembangan ekonomi non pertanian</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Departemen Pertanian</li> <li>2. Departemen Transmigrasi dan Pemukiman</li> <li>3. Departemen Kehutanan</li> </ol>