

## ***Reforma Agraria untuk Indonesia:***

Pandangan Kritis tentang Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) atau Redistribusi Tanah *ala* Pemerintahan SBY<sup>1</sup>

**Dianto Bachriadi<sup>2</sup>**

*"Kekeliruan pembangunan yang mendasar adalah tidak ditematkannya pembaruan agraria yang berupa penataan kembali penguasaan, penggunaan, pemanfaatan, peruntukan dan pemeliharaan sumber-sumber agraria sebagai pra-kondisi dari pembangunan... Pembaruan agraria dipercayai pula sebagai proses perombakan dan pembangunan kembali struktur sosial masyarakat, khususnya masyarakat pedesaan, sehingga tercipta dasar pertanian yang sehat, terjaminnya kepastian penguasaan atas tanah bagi rakyat sebagai sumberdaya kehidupan mereka, sistem kesejahteraan sosial dan jaminan sosial bagi rakyat pedesaan, serta penggunaan sumberdaya alam sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat." (Deklarasi Pembaruan Agraria, Jogjakarta 1998)*

*"Melaksanakan land reform berarti melaksanakan satu bagian yang mutlak dari Revolusi Indonesia." (Soekarno, Djalannja Revolusi Kita, 1960)*

Akhirnya yang dinanti-nanti terjadi juga: Presiden SBY dalam rangka pidato awal tahun 2007 di TVRI (31/01/2007 malam) menyinggung tentang rencana pemerintah untuk menjalankan pembaruan agraria (*Reforma Agraria*) yang pada intinya adalah melakukan redistribusi Tanah Negara kepada sejumlah rumah tangga yang dikategorikan sebagai petani termiskin. Pidato ini hendak menjawab keraguan sejumlah kalangan akan niatan SBY menjalankan *reforma agraria* ketika beliau bersama dengan Jusuf Kalla (JK) menyusun visi, misi dan agenda kerja kandidat presiden pada Pemilu 2004 yang lalu<sup>3</sup>. Adapun agenda untuk menjalankan *reforma*

---

<sup>1</sup> Tulisan untuk bahan diskusi dalam Pertemuan Organisasi-organisasi Rakyat se-Jawa di Magelang, 6-7 Juni 2007. Tulisan yang sama pernah disampaikan dalam diskusi di Fakultas Hukum Universitas Bengkulu (UniB), Bengkulu, 2 Juni 2007, dan beberapa pertemuan/diskusi lainnya di Indonesia.

<sup>2</sup> Pada tahun 1995 ikut mendirikan, dan pernah menjadi Ketua (1998-2002) serta anggota Dewan Pakar (2002-2005), Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA). Saat ini sedang melakukan riset tentang Gerakan Sosial Pedesaan di Bengkulu dan Jawa Barat.

<sup>3</sup> Lihat dokumen yang berjudul *Membangun Indonesia yang aman, adil, dan sejahtera: Visi, Misi, dan Program Susilo Bambang Yudhoyono dan M. Jusuf Kalla*, 2004, khususnya halaman 55-69. Dalam dokumen ini tercantum agenda dan program ekonomi dan kesejahteraan yang mengedepankan kebijakan, di antaranya: (a) Perbaikan dan penciptaan kesempatan kerja, (b) Peningkatan kinerja dan stabilitas ekonomi makro, (c) Penghapusan kemiskinan, (d) Peningkatan akses rakyat terhadap pendidikan yang lebih berkualitas, (e) Peningkatan akses rakyat terhadap layanan kesehatan yang lebih berkualitas, (f) Penghapusan ketimpangan dalam berbagai bentuknya, (g) Perbaikan pengelolaan sumber daya alam serta pelestarian mutu lingkungan hidup, dan (h) Revitalisasi pertanian dan aktivitas pedesaan. Pada agenda ini, pelaksanaan reforma agraria disebutkan sebanyak dua kali, yakni pada agenda (a) dan (h).

*agraria* ini diletakan sebangun dengan berbagai program lainnya dalam kerangka revitalisasi pertanian di Indonesia. Secara teknis, program ini dikatakan akan mulai dilaksanakan pada bulan April 2007, tetapi hingga saat ini kepastian rencana peluncuran (*launching*) program ini oleh Presiden masih belum jelas, karena Peraturan Pemerintah (PP) yang akan dijadikan landasan teknis pelaksanaan program ini belum rampung<sup>4</sup>.

Pandangan-pandangan yang mencoba mendorong pemerintahan baru pasca Pemilu 2004 untuk menjalankan *Reforma Agraria* telah jauh hari dikemukakan oleh sejumlah kalangan akademisi, aktivis Ornop dan organisasi tani<sup>5</sup>. Salah satunya adalah yang tersusun di dalam satu dokumen yang berjudul "*Petisi Cisarua*" yang disusun oleh sejumlah akademisi, aktivis Ornop dan pimpinan organisasi tani yang telah disampaikan kepada SBY sejak yang bersangkutan masih menjadi kandidat presiden dalam Pemilu 2004 dan disampaikan kembali hanya berselang beberapa bulan setelah ia dan Jusuf Kalla terpilih sebagai Presiden dan Wakil Presiden RI – untuk mengingatkan keduanya akan janji-janji politik ketika mereka berkampanye<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Hingga saat ini, Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tersebut dapat dikatakan belum beredar secara terbuka di berbagai kalangan untuk memperoleh masukan-masukan dan kritik. Hal ini seperti 'biasanya'. Banyak RPP yang sedang disusun sudah beredar sebelum ditetapkan sehingga memperoleh *second opinion* dari berbagai pihak di luar pemerintah itu sendiri. Akibatnya, terkesan konsep utuh dari rencana pelaksanaan program 'reforma agraria' ini seperti disembunyikan oleh pihak pemerintah sendiri. Pada kenyataannya memang telah timbul sejumlah kontroversi dan pandangan yang pro dan kontra mengenai rencana pelaksanaan program tersebut sejak awal pemerintah mulai merumuskannya sekitar setahun yang lampau.

<sup>5</sup> Seruan ini menguat dan semakin utuh dengan dibentuknya Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) pada tahun 1995 yang melibatkan puluhan organisasi non pemerintah (ornop), aktivis, dan akademisi. KPA menjadi wadah bagi kerja-kerja advokasi di tingkat nasional untuk mempromosikan dan mendorong dijalankannya *reforma agraria* di Indonesia. Pada tahun 1998, KPA mengeluarkan Deklarasi Pembaruan Agraria yang kemudian menjadi dasar dari penyusunan usulan KPA untuk dikeluarkannya Ketetapan MPR RI No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam. Mengenai sejarah singkat terbentuknya KPA serta kerja-kerja advokasinya, lihat misalnya: Bachriadi, Dianto dan Noer Fauzi (2001), *Dari Aksi-aksi Protes menuju Pembaruan Agraria di Indonesia Masa Kini*, makalah yang disampaikan dalam Lokakarya "Reconstructing the Historical Tradition of 21<sup>th</sup> Century Indonesian Labour", CLARA-CAPTRANS-LIPI, Bali 4-6 Desember 2001; dan Bachriadi, Dianto (2001), "Melihat Selayang ke Dalam: Latar Belakang Munculnya Usulan Ketetapan MPR tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam yang Berkelanjutan", pengantar editor dalam *Meneguhkan Komitmen, Mendorong Perubahan*, Dianto Bachriadi (ed.), hal. v-xxxiv (Bandung: KPA-Pokja PSDA-KSPA).

<sup>6</sup> Lihat: Poniman, Anton, *et.al.* (2005), *Petisi Cisarua: Rekomendasi untuk Presiden Republik Indonesia Periode 2004-2009*, "*Reforma Agraria dalam Rangka Pelaksanaan Visi, Misi dan Program Pemerintah Baru*" (Bandung: Pergerakan).

## Reforma Agraria sebagai Dasar bagi Pembangunan Nasional Indonesia Baru

Dalam dokumen “*Petisi Cisarua*” sejumlah pakar dan aktivis pembaruan agraria telah mengingatkan bahwa jika hendak menjalankan *reforma agraria* di Indonesia jangan lah “setengah-setengah”, tetapi jadikan *reforma agraria* sebagai dasar bagi pembangunan ekonomi (nasional) bagi Indonesia baru<sup>7</sup>. Sesungguhnya *reforma agraria* yang berhasil – dalam pengalaman banyak negara seperti di Jepang, Taiwan, Cina, Korea Selatan, Mesir, dan sebagainya – adalah yang menempatkannya sebagai dasar bagi pembangunan ekonomi secara nasional yang kemudian menjadikannya basis penting bagi pertumbuhan industri nasional yang kuat.

Dalam hal ini *Reforma Agraria* dapat diartikan sebagai suatu upaya sistematis, terencana, dan dilakukan secara relatif cepat, dalam jangka waktu tertentu dan terbatas, untuk menciptakan kesejahteraan dan keadilan sosial serta menjadi pembuka jalan bagi pembentukan masyarakat ‘baru’ yang demokratis dan berkeadilan; yang dimulai dengan langkah menata ulang penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam lainnya, kemudian disusul dengan sejumlah program pendukung lain untuk meningkatkan produktivitas petani khususnya dan perekonomian rakyat pada umumnya<sup>8</sup>. *Reforma agraria* jika

---

<sup>7</sup> Poniman, *et.al.* (2005), *Petisi Cisarua* (Bandung: Pergerakan). Lihat juga: Bachriadi, Dianto (1999), *Pembaruan Agraria (Agrarian Reform): Urgensi dan Hambatannya dalam Pemerintahan Baru di Indonesia Pasca Pemilu 1999*, makalah untuk Seminar “Mendesakan Agenda Pembaruan Agraria dalam Sidang Umum (SU) MPR 1999” yang diselenggarakan oleh KPA, ELSAM, dan Lab. Sosiologi-Antropologi IPB di Jakarta, 22 September 1999; dan Wiradi, Gunawan (2000), *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir* (Yogyakarta: Insist Press-KPA-Pustaka Pelajar). Dalam hal ini patut juga disampaikan adanya sejumlah keraguan dari para pakar bahwa sesungguhnya momentum bagi pelaksanaan *reforma agraria* yang sejati sesungguhnya belum lagi terbentuk, meskipun SBY-JK selaku kandidat calon presiden dan wakil presiden telah mencanangkannya sebagai bagian dari Visi dan Misi yang mereka ajukan ke KPU dan publik untuk menjalankan program ini jika mereka terpilih sebagai pimpinan nasional yang baru pasca Pemilu 2004. Gunawan Wiradi, salah seorang pakar agraria di Indonesia dan mantan anggota Dewan Pakar Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), dalam berbagai kesempatan sering mengatakan bahwa momentum yang paling pas bagi pelaksanaan *reforma agraria* yang sejati sesungguhnya telah terlewat dan tidak berhasil dimanfaatkan dengan baik oleh para pemimpin negeri ini ketika pemerintahan Orde Lama mengesahkan UUPA 1960 dan mulai menjalankan program *landreform* setahun kemudian. Dalam pandangannya, pada saat itu sejumlah prasyarat bagi dilaksanakan *reforma agraria* yang sejati di Indonesia relatif tersedia, tetapi tidak pada saat ini. Mengenai sejumlah prasyarat ini lihat: King, Russel (1977), *Land Reform: A World Survey* (Boulder: Westview Press); dan Wiradi (2000), *Reforma Agraria*.

<sup>8</sup> Lihat: Tuma, Elias H. (1965), *Twenty-Six Centuries of Agrarian Reform, a Comparative Analysis* (Berkeley: University of California Press); Senior, Clarence (1958), *Land Reform and Democracy* (Westport: Greenwood Press); Dorner, Peter (1972), *Land Reform and Economic Development* (Baltimore: Penguin Books); Lin, Sein (ed.) (1974), *Readings in Land Reform* (Taipei: Good Friends Press); Lehmann, David (ed.) (1974), *Agrarian Reform and Agrarian Reformism* (London: York: Holmes and Meier Pub.); Rodriguez, Joel (1978), *Genuine Agrarian Reform* (Quezon City: URM-NCCP); FAO (1981), *Peasant Charter* (Rome: UN-FAO); Herring, Ronald J. (1983), *Land to the Tiller: The Political Economy of Agrarian Reform in South Asia*. (New Haven:

dijalankan dengan benar dan baik, akan menjadi landasan bagi pembangunan – termasuk pengembangan industrialisasi – nasional yang kokoh.

Inti dari *reforma agraria* adalah *landreform* dalam pengertian redistribusi pemilikan dan penguasaan tanah. Meskipun demikian *landreform* tidak akan berhasil jika tidak didukung oleh program-program penunjang seperti pengairan, perkreditan, penyuluhan, pendidikan, pemasaran, dan sebagainya<sup>9</sup>. Tuma (1965) menyimpulkan bahwa “*landreform*” dalam pengertian luas akhirnya dapat disamakan dengan “*agrarian reform*” (*reforma agraria*), yakni suatu upaya untuk mengubah struktur agraria demi terciptanya tujuan sebagaimana disebutkan di atas. Jadi *reforma agraria* dapat diartikan sebagai *landreform* plus<sup>10</sup>.

Penataan ulang struktur penguasaan tanah (*landreform*), bukan saja akan memberikan kesempatan kepada sebagian besar penduduk yang masih menggantungkan hidupnya pada kegiatan pertanian untuk meningkatkan taraf kehidupannya. Lebih dari itu, *landreform* bukan hanya akan suatu dasar yang kokoh dan stabil bagi pembangunan ekonomi dan sosial, tetapi juga menjadi dasar bagi pengembangan kehidupan masyarakat yang demokratis. Program ini akan membuka kesempatan untuk terjadinya proses pembentukan modal (*capital formation*) di pedesaan yang akan menjadi dasar bagi proses industrialisasi yang kokoh. Selain itu, ia juga akan memberikan sejumlah kekuasaan pada kelompok-kelompok petani miskin di pedesaan di dalam ikatan-ikatan sosial pada masyarakatnya. Memberikan tanah kepada para petani miskin yang selama ini terpinggirkan, seperti dikatakan

---

Yale University Press); Prosterman, Roy L. dan Jeffrey M. Riedinger (1987), *Land Reform and Democratic Development* (Baltimore: John Hopkins Univ. Press); Putzel, James (1992), *The Captive Land: the Politics of Agrarian Reform in the Philippines* (London: CIIR); Sobhan, Rehman (1993), *Agrarian Reform and Social Transformation: Preconditions for Development* (London: Zed Books); Setiawan, Bonnie (1997), “Konsep Pembaruan Agraria: Sebuah Tinjauan Umum”, dalam *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, Dianto Bachriadi, Erpan Faryadi, dan Bonnie Setiawan (ed.), hal. 3–38 (Jakarta: Penerbit Fakultas Ekonomi Univ. Indonesia); Wiradi (2000), *Reforma Agraria*; Borras Jr., Saturnino M. (2004), *Rethinking Redistributive Land Reform: Struggles for Land and Power in the Philippines*, Phd Thesis at the Institute for Social Science, The Hague, The Netherlands; dan Eric, Eckholm (tt), “Orang-orang yang Tergeser: *Land Reform* dan Pembangunan yang Mantap”, dalam *Seri Wawasan*, hal. 28-62.

<sup>9</sup> Lihat, misalnya, dokumen Kelompok Studi Pembaruan Agraria (2001), *Ketetapan MPR RI tentang Pembaruan Agraria sebagai Komitmen Negara Menggerakkan Perubahan menuju Indonesia yang Lebih Baik*, masukan Pemikiran dari Kelompok Studi Pembaruan Agraria Disampaikan kepada Badan Pekerja II MPR-RI pada 21 Mei 2001.

<sup>10</sup> Istilah *reforma agraria* dan *landreform* itu sendiri sering dipergunakan secara bertukaran untuk makna (dalam pengertian) yang sama. Lihat Wiradi, Gunawan (1984), “Pola Penguasaan Tanah dan Reforma Agraria”, dalam *Dua Abad Penguasaan Tanah di Indonesia: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, Sediono MP Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (ed.), hal. 286-382 (Jakarta: Gramedia), khususnya hal. 312-313.

oleh Prosterman, Temple dan Hanstad, adalah “satu-satunya cara yang efektif untuk menggeser ketidakseimbangan di dalam struktur kekuasaan yang kemudian dapat menjadi dasar bagi pengembangan institusi-institusi sosial dan politik yang lebih partisipatoris, baik di tingkat lokal dan nasional, sekaligus memperkuat demokrasi”<sup>11</sup>. Tetapi tidak boleh diabaikan, dalam *landreform* selain ada proses redistribusi tanah bagi petani-petani miskin, tak bertanah atau yang hanya menguasai lahan sedikit, harus terkandung muatan aksi-aksi untuk mencegah dan mengurangi konsentrasi penguasaan tanah.

Dalam pengamatannya terhadap pelaksanaan *landreform* di beberapa negara Amerika Latin, Lindquist (1979) menyimpulkan bahwa suatu *landreform* harus<sup>12</sup>:

- (1) Bermakna sebagai suatu transfer kekuasaan;
- (2) Pengembalian tanah-tanah (*property*) rakyat yang dirampas;
- (3) Pembagian tanah secara merata (hal ini dapat menimbulkan konflik dengan poin no. 2);
- (4) Mengarah kepada pengelolaan tanah yang lebih baik (hal ini dapat konflik dengan poin no. 2 dan 3);
- (5) Meningkatkan standar kehidupan dari petani-petani yang menerima manfaat dari reform;
- (6) Meningkatkan produksi pertanian;
- (7) Menciptakan lapangan kerja;
- (8) Mempercepat pembentukan modal (*capital formation*), investasi dan teknologi (inovasi di bidang pertanian);
- (9) Menciptakan dukungan politik untuk partai atau kelompok-kelompok politik yang pro reform;
- (10) Memungkinkan untuk dilakukan/diterapkan dalam kondisi yang ada di tengah masyarakat, khususnya dalam hal kapasitas personal/orang-orang yang ada/tersedia; dan
- (11) Menjungkirbalikan (mengubah) masyarakat kapitalis.

---

<sup>11</sup> Prosterman, Roy L., Mary N. Temple dan Timothy M. Hanstad (1990), “Introduction”, dalam *Agrarian Reform and Grassroots Development: Ten Case Studies*, Roy L. Prosterman, Mary N. Temple dan Timothy M. Hanstad (ed.) (Boulder: Lynne Rienner Publisher, Inc.), hal. 2.

<sup>12</sup> Lindquist, Sven (1979), *Land and Power in South America* (Harmondsworth: Penguin Books).

Jadi, *reforma agraria* selain merupakan bagian dari program pembangunan ekonomi, juga bermakna sebagai “suatu program politik untuk merubah struktur kekuasaan dalam lapangan agraria (penguasaan dan penggunaan sumber-sumber agraria)”<sup>13</sup>. Di dalamnya, redistribusi tanah dan sumber-sumber agraria lainnya yang telah dikuasai dalam skala besar atau melebihi batas maksimum yang ditentukan, dan pengembalian tanah-tanah dan sumber-sumber agraria lainnya yang diambil dari penguasaan rakyat sebelumnya, menjadi satu program penting dalam rangka merombak struktur penguasaan tanah atau sumber-sumber agraria tersebut.

Dalam konteks peningkatan produktivitas dan peningkatan kesejahteraan rakyat, dapat dikatakan hampir semua negara industri maju telah melakukan *reforma agraria* sebelum melaksanakan industrialisasinya. Pengalaman pelaksanaan *reforma agraria* di sejumlah negara Asia (seperti: Taiwan, Jepang, Korea Selatan, dan Cina), Afrika dan Amerika Latin, seperti yang diungkapkan oleh Lin (1974) menunjukkan setidaknya ada 10 (sepuluh) aspek utama yang perlu diurus kelengkapannya oleh penyelenggara negara bila *reforma agraria* mau berhasil, yakni: (1) Mandat Konstitusional, (2) Hukum Agraria dan Penegakkannya, (3) Organisasi Pelaksana, (4) Sistem Administrasi Agraria, (5) Pengadilan, (6) Desain Rencana dan Evaluasi, (7) Pendidikan dan Latihan, (8) Pembiayaan, (9) Pemerintahan Lokal, dan (10) Partisipasi Organisasi Petani<sup>14</sup>.

*Reforma agraria* akan menghasilkan revitalisasi sektor pertanian dan pedesaan yang kokoh. *Reforma agraria* yang berhasil ditandai oleh kepastian penguasaan tanah yang menjamin penghidupan dan kesempatan kerja bagi petani, tata-guna tanah yang mampu memperbaiki pengelolaan sumberdaya alam dan pelestarian mutu lingkungan hidup, kedaulatan pangan, kemampuan produktivitas yang mampu membuat keluarga petani mampu melakukan re-investasi dan memiliki daya beli yang tinggi. Kalau hal ini terjadi, sektor pertanian kita akan menjadi sandaran hidup mayoritas rakyat dan juga sekaligus penyokong industrialisasi nasional. Dengan demikian *reforma agraria* akan mewujudkan keadilan, kesejahteraan dan keamanan.

Dengan kata lain tujuan pokok dari *reforma agraria* (yang sejati) adalah penciptaan keadilan sosial yang ditandai dengan adanya keadilan agraria (*agrarian*

---

<sup>13</sup> Bachriadi (1999), *Pembaruan Agraria (Agrarian Reform)*, hal. 27.

<sup>14</sup> Lin (ed.) (1974), *Readings in Land Reform*.

*justice*), peningkatan produktivitas dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Keadilan agraria itu sendiri dapat dimaknai sebagai suatu kondisi dimana struktur penguasaan tanah secara relatif tidak memperlihatkan ketimpangan, yang memberikan peluang bagi terciptanya penyebaran dan penguatan aktivitas perekonomian rakyat yang berbasis di pedesaan, dan kemudian menjadi basis bagi partisipasi aktif (dan produktif) bagi sebagian besar penduduk yang nyatanya bergantung pada aktivitas pertanian untuk terlibat dalam kegiatan pembangunan nasional baik secara sosial, ekonomi, maupun politik. Itu sebabnya pula, sejak lama banyak ahli meyakini bahwa *reforma agraria* yang sejati akan memberikan kontribusi penting bagi proses demokratisasi pedesaan yang dalam konteks Indonesia adalah salah satu pangkalan penting bagi kehidupan sosial sebagai besar penduduknya<sup>15</sup>.

Sementara itu, konflik agraria yang merebak selama ini adalah tanda lain dari perlu dilaksanakannya *reforma agraria*, karena konflik agraria itu sendiri merefleksikan pudarnya keadilan agraria di dalam suatu masyarakat (:negara). *Reforma agraria* dimaksudkan untuk menjawab ketimpangan dan konflik yang timbul. Konflik agraria selain merupakan akibat tidak dilaksanakannya *reforma agraria*, juga dapat terjadi dalam proses *reforma agraria* apabila persiapannya tidak matang<sup>16</sup>. Karena itu, untuk mencegah terjadinya konflik yang biasanya menyertai pelaksanaan *reforma agraria*, maka *reforma agraria* perlu dipersiapkan dengan matang dengan memenuhi berbagai prasyarat yang diperlukan. Peran negara (dalam hal ini: pemerintah) sangat penting, bahkan tidak tergantikan dalam pelaksanaan *reforma agraria*, termasuk menyediakan prasyarat-prasyaratnya. Prasyarat pelaksanaan *reforma agraria* yang dimaksud meliputi: (1) kemauan politik, (2) data keagrariaan yang lengkap dan akurat, (3) adanya organisasi tani

---

<sup>15</sup> Lihat misalnya: Senior (1958), *Land Reform and Democracy* (Westport: Greenwood Press); Prosterman dan Riedinger (1987), *Land Reform and Democratic Development* (Baltimore: John Hopkins Univ. Press); Prosterman, Roy L., Mary N. Temple dan Timothy M. Hanstad (ed.) (1990), *Agrarian Reform and Grassroots Development: Ten Case Studies* (Boulder: Lynne Rienner Publisher, Inc.).

<sup>16</sup> Lihat, misalnya: Lindquist (1979), *Land and Power in South America* (Harmondsworth: Penguin Books); Christodolou, Demetrios (1990), *The Unpromised Land: Agrarian Reform and Conflict Worldwide* (London: Zed Books); dan Wiradi, Gunawan (2002), *Pembaruan Agraria Anak Kandung Konflik Agraria, Konflik Agraria Anak Kandung "Pembaruan" Agraria*, makalah yang disampaikan dalam Seminar Nasional Pembaruan Agraria, Yogyakarta 16 Juli 2002, STPN dan BPN.

yang kuat, (4) elit politik dan elit bisnis yang harus terpisah, dan (5) dukungan dari angkatan bersenjata<sup>17</sup>.

Berdasarkan sejumlah pandangan di atas, seperti ditegaskan oleh para pakar dan aktivis penyusun “Petisi Cisarua”, siapa pun yang memerintah Indonesia khususnya pemerintahan baru pasca Pemilu 2004, hendaklah tidak sekedar menempatkan *reforma agraria* sebagai program penyerta atau *complementary program* bagi revitalisasi pertanian. Apalagi sejatinya gagasan tentang revitalisasi pertanian itu masih disandarkan pada cara-cara lama, yakni mengandalkan kekuatan modal besar yang diundang dari luar pedesaan untuk mengeksploitasi potensi lokal. Jika *reforma agraria* hanya ditempatkan sebagai *complementary program*, apalagi lebih diorientasikan untuk memberikan kepastian hukum (secara formal) bagi penguasaan tanah oleh petani semata untuk kemudian dilibatkan dalam program-program pengembangan ekonomi yang eksploitatif yang dikendalikan oleh korporat-korporat bisnis. Jika demikian, maka itu lah yang disebut dengan *reforma agraria* “pura-pura” yang kemudian akan lebih mencuatkan kepentingan-kepentingan ekonomi dan politik yang berbeda ketimbang untuk mencapai tujuan-tujuan pokoknya yang berujung pada penciptaan keadilan agraria (*agrarian justice*).

#### **Hal-hal yang Patut Diwaspadai dari Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) atau Program “Reformasi Agraria” ala SBY**

Perlu diperhatikan bahwa rencana SBY untuk menjalankan “reforma agraria” – yang dalam pidatonya disebutkan secara salah sebagai *reformasi agraria* – lebih ditumpukan kepada dua hal, yakni: (1) redistribusi lahan secara terbatas, dan (2) sertifikasi tanah<sup>18</sup>. Dalam pidatonya tersebut, Presiden SBY tidak menyebutkan berapa banyak Tanah Negara yang akan didistribusi, dimana lokasinya, berapa banyak rumah tangga petani (yang disebutnya sebagai “termiskin”) yang akan menjadi penerima manfaat langsung, dan siapa saja serta dengan cara bagaimana para “petani termiskin” ini diidentifikasi. Dalam pidatonya hanya disebutkan, “langkah itu dilakukan dengan mengalokasikan tanah bagi rakyat termiskin yang

---

<sup>17</sup> King (1977), *Land Reform*. Lihat juga Wiradi (2000), *Reforma Agraria*.

<sup>18</sup> Naskah Pidato Presiden Republik Indonesia DR. H. Susilo Bambang Yudhoyono Pada Awal Tahun 2007, Jakarta 31 Januari 2007, hal. 10.



berasal dari hutan konversi, dan tanah lain yang menurut hukum pertanahan kita boleh diperuntukkan bagi kepentingan rakyat”<sup>19</sup>.

Dari pemberitaan media massa terakhir<sup>20</sup>, diketahui oleh publik bahwa Tanah Negara yang hendak didistribusi adalah sekitar 9,25 juta hektar yang terdiri dari 1,1 juta hektar merupakan tanah-tanah yang menurut UU sudah bisa diperuntukkan bagi *landreform*<sup>21</sup>, dan 8,15 merupakan tanah-tanah yang berstatus kawasan hutan produkti konversi<sup>22</sup>. Sementara itu menurut Kepala BPN, Joyo Winoto, pihak pemerintah yang dalam hal ini adalah BPN dan Departemen Kehutanan masih akan melakukan indentifikasi dan penghitungan kembali terhadap sejumlah lahan yang mungkin dapat didistribusikan melalui program ini<sup>23</sup>. Sebelumnya, sejak akhir tahun 2006 hingga pertengahan bulan Mei ini, pemberitaan di media massa yang mengutip pernyataan sejumlah pejabat negara terkait, khususnya kepala BPN, lebih sering mengutip bahwa ada 8,15 juta hektar eks kawasan hutan produksi konversi dan tanah-tanah negara lainnya yang jumlahnya tidak diketahui<sup>24</sup>.

---

<sup>19</sup> Naskah Pidato Presiden Republik Indonesia DR. H. Susilo Bambang Yudhoyono Pada Awal Tahun 2007, Jakarta 31 Januari 2007, hal. 10.

<sup>20</sup> Lihat, misalnya: “9,25 juta hektar Tanah Gratis untuk Rakyat Miskin”, *Media Indonesia Online*, 22 Mei 2007 [[www.media-indonesia.com](http://www.media-indonesia.com)]; “Rakyat Miskin bisa Punya Tanah”, *Pikiran Rakyat*, 23 Mei 2007; “Rakyat Miskin akan Dapat Lahan”, *Republika*, 23 Mei 2007.

<sup>21</sup> Bandingkan juga pernyataan Kepala BPN ini, dengan pernyataan mantan Wakil Kepala BPN periode sebelumnya, Prof DR. Maria Soemardjono, SH, MPA yang memperkirakan bahwa secara akumulatif jumlah Tanah Negara yang dapat didistribusi ada sekitar 1.397.167 hektar, dimana hingga tahun 1998 telah didistribusi sekitar 56,4% atau sekitar 787.931 hektar. Lihat: Bachriadi, Dianto (2000), “Land for the landless: Why are the democrats in Jakarta not interested in land reform?”, dalam *Inside Indonesia* No. 64, October-December 2000.

<sup>22</sup> Tanah-tanah yang berstatus sebagai “kawasan hutan produksi” merupakan bagian dari kawasan yang disebut dengan Hutan Negara yang berada dalam yurisdiksi UU Pokok Kehutanan dan memerlukan proses pelepasan kawasan hutan oleh Departemen Kehutanan terlebih dahulu sebelum dapat dipergunakan untuk kegiatan-kegiatan yang tidak berkaitan dengan pengelolaan hutan.

<sup>23</sup> Lihat, “9,25 juta hektar Tanah Gratis untuk Rakyat Miskin”, *Media Indonesia Online*, 22 Mei 2007 [[www.media-indonesia.com](http://www.media-indonesia.com)].

<sup>24</sup> Lihat, misalnya: “Tanah Gratis untuk Petani Dibagikan 2007”, *Tempo Interaktif*, 04 Oktober 2006, [[www.tempo-interaktif.com](http://www.tempo-interaktif.com)]; “Pemerintah Siapkan Pembagian Lahan Petani”, *Koran Tempo* 13 November 2006; “Redistribusi Lahan bukan Hanya untuk Petani”, *KOMPAS* 6 Januari 2007; dan “Lahan 24 juta hektar Tidak Teridentifikasi”, *KOMPAS* 16 Januari 2007. Sementara itu, *Tempo Interaktif*, 28 September 2006 (19:54 WIB), “Pemerintah Bagikan 9 Juta Hektar Tanah” [[www.tempo-interaktif.com](http://www.tempo-interaktif.com)], memberitakan bahwa pemerintah akan meredistribusi 9 juta hektar Tanah Negara yang akan diberikan kepada petani sebanyak 60% dan sisanya (40%) disediakan kepada investor, baik investor domestik dan asing, untuk pengembangan perkebunan besar yang diberi HGU selama 100 tahun (khusus untuk investor asing disesuaikan dengan UU Penanaman Modal Asing yang baru). Dalam *Tempo Interaktif*, 04 Oktober 2006, “Tanah Gratis untuk Petani Dibagikan 2007” [[www.tempo-interaktif.com](http://www.tempo-interaktif.com)], Menteri Pertanian menyebutkan selain 9 juta ha tanah negara yang berupa hutan tanaman rakyat, masih ada 8,12 juta hektar tanah lain dan 2 juta hektar tanah perusahaan umum Perhutani di Jawa yang 1,15 juta hektar diantaranya sudah dapat dipergunakan untuk kepentingan program ini. Namun menurut BPN, tanah seluas 8,12 juta hektar tersebut masih berupa alokasi indikatif. Artinya

Kesimpang-siuran mengenai angka ini, yang tentu saja nantinya berdampak pada soal penentuan lokasi implementasi program, bisa jadi bertambah runyam jika dihubungkan dengan pernyataan Presiden SBY dalam pidato akhir tahunnya. Beliau mengatakan “... mengingat selama kurun waktu 43 tahun (sejak 1961 hingga 2004), tanah negara yang diberikan kepada rakyat baru berjumlah 1,15 juta hektar”<sup>25</sup>. Apakah angka yang disebutkan oleh Presiden SBY ini (: 1,15 juta hektar) sama dengan angka yang disebut-sebut sebagai “1,1 juta hektar merupakan tanah-tanah yang menurut UU sudah bisa diperuntukan bagi *landreform*” oleh media massa di atas? Jika benar angka yang dimaksud adalah sama, maka ada dua kemungkinan yang bisa terjadi di sini. Kemungkinan pertama adalah, pemerintah melalui Kepala BPN telah mengklaim tanah-tanah yang telah didistribusi selama ini sebagai bagian atau hasil dari program “reformasi agraria ala SBY”. Kedua, pihak media massa telah salah menyitir atau mengintepretasi pernyataan dari Kepala BPN sehubungan dengan angka 1,1 juta hektar tersebut.

Kenyataan-kenyataan yang terurai ini menyiratkan bahwa sesungguhnya pemerintah tidak memiliki suatu jaringan data dan informasi yang baik, apalagi akurat, yang bisa dijadikan pegangan tepat untuk menjalankan program *landreform*. Selain itu, pada kenyataannya hingga saat ini belum diketahui benar siapa yang akan menjadi subyek (penerima manfaat langsung pembagian tanah), dengan cara bagaimana redistribusi tanah ini akan dilakukan dan apa bentuk hak yang akan timbul atas tanah-tanah tersebut. Ditambah dengan ketidakjelasan – untuk tidak mengatakannya dengan ‘absen’ alias ‘tidak ada’ – beberapa hal yang sangat prinsip di dalam suatu program *landreform* ataupun *reforma agraria* di dalam konsepsi “reformasi agraria ala SBY” ini, seperti: pembatasan penguasaan tanah, penyelesaian konflik, dan penyediaan sarana-sarana produksi serta proteksi terhadap kegiatan produktif di atas lahan-lahan yang didistribusi. Maka patut dipertanyakan apakah SBY memang menganggap dan meyakini *reforma agraria* sebagai suatu agenda yang penting untuk dijalankan sebagai landasan baru bagi penataan struktur penguasaan dan kepemilikan tanah di Indonesia atau gagasan ini

---

tanah tersebut belum berstatus Tanah Negara yang bisa dibagikan. Mengenai tanah-tanah obyek program “reformasi agraria ala SBY” yang tidak hanya ditujukan untuk kalangan petani, lihat juga “Redistribusi Lahan bukan Hanya untuk Petani”, *KOMPAS* 6 Januari 2007.

<sup>25</sup> Naskah *Pidato Presiden Republik Indonesia DR. H. Susilo Bambang Yudhoyono Pada Awal Tahun 2007*, Jakarta 31 Januari 2007, hal. 10.

sesungguhnya lebih sebagai suatu program politik untuk merebut simpati dan dukungan politik khususnya dari kaum tani bagi kepentingan-kepentingan yang sama sekali tidak memiliki kaitan dengan upaya menciptakan keadilan agraria.

Sudah menjadi keyakinan teoritik sejumlah ahli agraria bahwa tidak seluruh pelaksanaan redistribusi tanah dapat disebut sebagai *landreform* atau lebih luas lagi sebagai *reforma agraria*. Karena pada dasarnya, *reforma agraria* harus bermakna penataan ulang struktur penguasaan tanah yang di dalamnya dapat terliput – dan biasanya menjadi program intinya – suatu aktivitas redistribusi tanah dan pembatasan (: pencegahan) konsentrasi penguasaan tanah. Bahkan dapat pula di dalamnya terkandung aksi-aksi untuk menata ulang sistem bagi hasil dalam kegiatan pertanian<sup>26</sup>.

Aktivitas redistribusi tanah tersebut selanjutnya harus disertai dengan sejumlah program ikutan yang tidak bisa tidak harus disediakan secara programatik pula, yakni penyediaan segala kemudahan bagi petani penerima tanah untuk memulai mengembangkan potensi produktivitasnya di atas tanah yang mereka terima. Peran negara (dalam hal ini pemerintah) tidak hanya menyiapkan sarana untuk kemudahan berproduksi dan kemudian memasarkan hasil-hasil produksi kelompok-kelompok petani penerima tanah tersebut, tetapi juga ada perannya untuk memberikan perlindungan ketika petani-petani penerima tanah masih harus memperkuat unit-unit ekonomi produksinya.

Di sini masih menjadi pertanyaan, apakah program redistribusi tanah yang baru saja dicanangkan oleh SBY juga akan menjadikan negara (: pemerintah) menjadi penyedia (kemudahan) berbagai sarana produksi dan kemudian melindungi mereka dari berbagai ancaman nyata atau potensial atas keberlangsungan kegiatan produktifnya? Tampaknya dua hal ini masih perlu diragukan mengingat berbagai kebijakan ekonomi dan kebijakan-kebijakan sosial lainnya dalam beberapa tahun terakhir justru menegaskan hilangnya peran negara (: pemerintah) sebagai pelindung bagi penguatan aktivitas perekonomian rakyat yang berbasis di pedesaan, selain sebagai penyedia berbagai kemudahan bagi masyarakat untuk menegakan hak-hak dasarnya untuk dapat hidup layak sebagai warga negara. Ingat saja

---

<sup>26</sup> Mengenai hal ini lihat: Cohen, Suleiman. I. (1978), *Agrarian Structures and Agrarian Reform* (Leiden: Martinus Nijhoff); dan Parlindungan. A. P. (1991), *Undang-undang Bagi Hasil di Indonesia: Suatu Studi Komparatif* (Bandung: Mandar Maju).

kebijakan-kebijakan SBY-JK yang menaikkan harga BBM, melanjutkan dan mempertegas kebijakan pengurangan subsidi untuk sarana produksi pertanian, kebijakan bagi kemudahan masuknya hasil-hasil pertanian dari luar negeri untuk menyaingi produk lokal, membiarkan pelayanan kesehatan dan pendidikan dikendalikan oleh hukum pasar dan korporat bisnis, dan lain sebagainya lagi yang semuanya sudah memerosotkan kemampuan petani untuk berproduksi – apalagi menjadi kuat! – dan memerosotkan kualitas kehidupan rakyat pada umumnya. Jeratan komitmen pemerintah Indonesia terhadap kebijakan-kebijakan ekonomi global saat ini, seperti perjanjian-perjanjian untuk memfasilitasi investasi dan pasar bebas, adalah hal pertama dan pokok yang harus diterabas jika memang hendak menjalankan *reforma agraria* yang sejati di Indonesia.

Hal lain yang sangat penting disorot dari rencana program redistribusi tanah *ala* SBY adalah absennya komitmen pemerintah untuk membatasi penguasaan tanah secara berlebihan. Padahal, *reforma agraria* yang sejati dalam kerangka mewujudkan keadilan agraria bukan hanya mengandung program redistribusi tanah, tetapi secara bersamaan harus disertai dengan mengurangi dan mencegah terjadinya konsentrasi penguasaan tanah. Artinya, jika ditemukan praktek-praktek penguasaan tanah berlebih, termasuk yang menguasainya dengan cara guntai (*absentee*)<sup>27</sup>, maka pemerintah dalam kerangka *reforma agraria* harus melakukan upaya-upaya pencabutan hak atas tanah-tanah yang dikuasai melebihi batas-batas yang ditentukan untuk kemudian didistribusi kepada pihak-pihak yang secara hukum telah ditetapkan sebagai penerima manfaat redistribusi. Mengenai hal ini sejumlah peraturan hukum yang masih berlaku hingga saat ini sangat jelas mengatakan hal tersebut, seperti: (1) UUPA 1960 pasal 7<sup>28</sup> dan pasal 17<sup>29</sup>; UU No.56/Prp/1960

---

<sup>27</sup> Pengertian *absenteeism* dalam bidang pertanahan adalah adanya tanah yang dimiliki atau dikuasai yang letaknya berjauhan atau tidak sama dengan letak tempat tinggal si pemilik/pengusaha, sehingga yang bersangkutan tidak dapat atau tidak mengusahakan sendiri tanah tersebut secara aktif.

<sup>28</sup> Dalam pasal 7 dinyatakan: “untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan”.

<sup>29</sup> Pasal yang terdiri dari 4 ayat ini menyatakan: (1) Dengan mengingat ketentuan dalam pasal 7 maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam pasal 2 ayat 3 diatur luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum; (2) Penetapan batas maksimum termaksud dalam ayat 1 pasal ini dilakukan dengan peraturan perundangan di dalam waktu yang singkat; (3) Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termaksud dalam ayat 2 pasal ini diambil oleh Pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan dalam Peraturan Pemerintah; (4) Tercapainya batas minimum termaksud dalam ayat 1 pasal ini, yang akan ditetapkan dengan peraturan perundangan, dilaksanakan secara berangsur-angsur.

tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian<sup>30</sup>; dan PP No. 6/1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan pada Hutan Produksi, serta Permeneq Agraria/Kepala BPN No. 2/1999 tentang Izin Lokasi<sup>31</sup>. Sedangkan ketentuan tentang larangan tanah guntai (*absenteeism*) diatur dalam pasal 10<sup>32</sup>. Selebihnya, pemerintah (: negara) kemudian harus melindungi para penerima manfaat (: penerima tanah dan bagi hasil yang relatif setara) ini dari aksi-aksi perlawanan yang biasanya digerakan oleh pihak-pihak yang merasa “dirugikan” oleh kebijakan afirmatif tersebut<sup>33</sup>.

Dalam pidato politiknya beberapa bulan yang lampau, SBY sama sekali tidak menyinggung dan menegaskan kembali pentingnya pencegahan dan pelarangan penguasaan tanah secara berlebihan baik oleh perseorang maupun oleh korporasi ini sebagai bagian pokok dari kerangka “reformasi agraria” yang hendak dijalkannya<sup>34</sup>. Bahkan sebaliknya, dari beberapa pemberitaan media massa<sup>35</sup> dan

---

<sup>30</sup> Penetapan batas maksimum penguasaan tanah dibuat berdasarkan kondisi tanah, wilayah dan keadaan geografi setempat serta komposisi demografi. <sup>30</sup> Menurut UU No. 56/Prp/1960, penetapan luas tanah maksimal yang dapat dikuasai dibedakan menurut: (a) daerah yang padat dan tidak padat; (b) tanah sawah (*arable land*) dan tanah kering (*non arable land*); (c) besaran keluarga yang terdiri dari 7 (tujuh) orang dan keluarga yang terdiri dari lebih tujuh orang; dan kebijakan bagi anggota ABRI/Pegawai Negeri yang sedang bertugas di luar daerah yang berhak hanya 2/5 dari yang dimungkinkan untuk penduduk biasa. Lihat: “UU No.56 PRP Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian”; “Penjelasan UU No.56 PRP Tahun 1960”; dan “Keputusan Menteri Agraria No.SK 978/Ka/1960 tentang Penegasan Luas Maksimum Tanah Pertanian”, dalam Harsono, Boedi (1996), *Hukum Agraria Indonesia: Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*, edisi revisi (Jakarta: Penerbit Djambatan), hal. 771-777, 778-788, dan 789-796.

<sup>31</sup> Kedua peraturan ini muncul setelah adanya sejumlah desakan untuk manguangi dan mengerem ekspansi usaha perusahaan-persuahan pemegang HPH serta ekspansi areal perkebunan sawit, maupun pengembangan kawasan-kawasan wisata dan perumahan-perumahan terpadu yang dalam 15 tahun terakhir menunjukkan kecenderungan ekspansionis yang luar biasa. Walaupun kedua peraturan ini tidak diberlakukan surut, dan terlepas dari lemahnya aspek penerapan dan pengawasannya, keduanya sebagai peraturan yang membatasi konsentrasi penguasaan tanah oleh satu perusahaan atau satu perusahaan induk (*holding company*) peraturan ini cukup progresif.

<sup>32</sup> Pasal ini menyatakan: (1) Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan; (2) Pelaksanaan daripada ketentuan dalam ayat 1 ini akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundangan; (3) Pengecualian terhadap asas tersebut pada ayat 1 pasal ini diatur dalam peraturan perundangan.

<sup>33</sup> Mengenai pelaksanaan program *landreform* di Indonesia dan juga gerakan perlawanannya lihat, misalnya: Utrecht, Ernst (1969), “Land Reform”, dalam *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 5(3), hal. 71-88; Morad, Aly A. (1970), *Land Reform: Report to the Government of Indonesia* (Rome: FAO); Huizer, Gerrit (1980), *Peasant Movements and Their Counterforces in South-East Asia* (New Delhi: Marwah Publications); Hutagalung, Arie Sukanti (1985), *Program Redistribusi Tanah di Indonesia: Suatu Sarana ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah* (Jakarta: Rajawali Pres); Bachriadi, Dianto (1999), *Landreform terhadap Tanah Negara dan Lahan Tidur*, makalah untuk Karya Latihan Bantuan Hukum (KALABAHU) 1999 LBH-Jakarta, Jakarta 7 April 1999; Bachriadi, Dianto dan Anton Lucas (*segera terbit*), “Loosing Rights to land: the fate of landreform in five villages in West Java”, dalam *Land for the People: State Policy and Agrarian Conflicts in Indonesia*, Anton Lucas dan Carol Warren (ed.) (London: Zed Books).

<sup>34</sup> Lihat Naskah Pidato Presiden Republik Indonesia DR. H. Susilo Bambang Yudhoyono Pada Awal Tahun 2007, Jakarta 31 Januari 2007.

dalam beberapa diskusi yang berkembang di “lingkungan dalam” dari para penyusun gagasan “reformasi agraria *ala* SBY” ini juga berkembang gagasan untuk juga memberikan porsi kepada sejumlah korporat bisnis. Dalam salah satu lokakarya terbatas yang diselenggarakan Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), Ketua STPN, DR Endriatmo Sutarto, mengatakan: “Rencana Pembaruan Agraria atas lahan seluas 8,15 juta hektar yang dialokasikan untuk rakyat (seluas 6 juta hektar), dan pengusaha (sekitar 2,15 juta hektar) harus dilihat dalam rangka model Reforma Agraria gabungan semacam ini”<sup>36</sup>.

Berikut ini adalah 7 hal lainnya yang patut diwaspadai sehubungan dengan rencana “reformasi agraria *ala* SBY” yang secara formal dinyatakan sebagai Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN)<sup>37</sup>. Ke-7 hal tersebut adalah:

- (1) Program *reformasi agraria* ini besar kemungkinannya merupakan kemasam baru dari upaya pemerintah untuk memperluas kembali areal-areal perkebunan besar dengan mengerahkan petani kecil sebagai bagian penting penyangga tenaga kerja murah melalui sejumlah skema kemitraan seperti model inti-plasma yang sesungguhnya merupakan gagasan “kuno” dan sudah “bangkrut”, baik secara teoritik maupun prakteknya dalam kerangka memberdayakan petani kecil<sup>38</sup>. Dalam berbagai studi dan literatur malah disebutkan model inti-plasma,

---

<sup>35</sup> Salah satu pemberitaan media massa, “Pemerintah Bagikan 9 Juta Hektar Tanah”, *Tempo Interaktif*, 28 September 2006 (19:54 WIB) [[www.tempo-interkatif.com](http://www.tempo-interkatif.com)] disebutkan: “pemerintah menyediakan 9 juta hektar tanah dikuasai negara untuk diberikan kepada masyarakat sebesar 60 persen dan investor dalam negeri dan asing sebesar 40 persen. Reformasi agraria ini diberikan untuk masa pemanfaatan tanah itu selama 100 tahun.”

<sup>36</sup> Sutarto, Endriatmo (2006), *Perlunya Konsensus Mengenai Reforma Agraria ala Indonesia*, Pidato Sambutan Ketua STPN dalam Lokakarya Perumusan Hasil-hasil Simposium Agraria Nasional, Yogyakarta 17-18 Desember 2006.

<sup>37</sup> Hal ini saya kemukakan secara lebih jelas dalam Bachriadi, Dianto (2006), *Keterbatasan Politik Penyelenggara Negara: 7 Alasan Logis untuk Menyatakan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) sebagai Penyesatan*, makalah yang disampaikan dalam Forum Dialog Refleksi Akhir Tahun Gerakan Sosial di Indonesia, Bandung 27-28 Desember 2006.

<sup>38</sup> Mengenai kritik mengenai praktek pengembangan perkebunan besar dengan model inti-plasma di Indonesia, lihat misalnya: Wiradi, Gunawan (1991), *Industri Gula di Jawa dalam Perspektif Model “Inti-Satelit”*: Kasus di Kabupaten Cirebon, Jawa Barat, Working Paper PSP-IPB Vol. A-31 (Bogor: PSP-IPA); Bachriadi, Dianto (1995), *Refleksi 20 Tahun Program TRI: Madu Pahit untuk Petani*, makalah untuk seminar Program TRI dan Kesejahteraan Petani Tebu, Yogyakarta 24 Agustus 1995; Bachriadi, Dianto (1995), *Ketergantungan Petani dan Penetrasi Kapital: Lima Kasus Intensifikasi Pertanian dengan Pola Contract Farming* (Bandung: Akatiga); dan Gunawan, Rimbo, Juni Thamrin, dan Mies Grijns (1995), *Dilema Petani Plasma: Pengalaman PIR-Bun Jawa Barat* (Bandung: Akatiga). Mengenai “kebangkrutan” perspektif perkebunan besar sebagai penyangga pertumbuhan ekonomi dan pembangunan masyarakat pedesaan, melainkan sebaliknya menjadi sumber bertahannya kemiskinan di pedesaan-pedesaan Dunia Ketiga, lihat misalnya: Beckfors, George L. (1972), *Persistent Poverty: Underdevelopment in Plantation Economic of the Third World* (Oxford: Oxford Univ. Press); dan Bachriadi, Dianto (1999), *From Neo-Feodalism to Neo-Liberalism: Big Plantations, Small*

yang kemudian di Indonesia diperlunak istilahnya dengan “kemitraan”, pada hakekatnya tidak lebih dari upaya untuk menjadikan petani sebagai buruh murah di atas tanah mereka sendiri<sup>39</sup>. Jadi dalam hal ini Petani kecil diikutkan dalam skema penguatan sektor pertanian, tetapi tidak dijadikan basis bagi pembentukan fondasi bagi pertumbuhan ekonomi sebagaimana layaknya orientasi pokok dari *reforma agraria* yang sejati.

Hal ini jelas nampak dari pernyataan Kepala BPN, Joyo Winoto, yang menyatakan bahwa kebijakan untuk menjalankan “reformasi agraria” saat ini hanya merupakan *complementary program* untuk mendukung kebijakan pemerintah dalam merevitalisasi sektor pertanian<sup>40</sup>, perikanan, dan kehutanan<sup>41</sup>.

- (2) Program redistribusi tanah *ala* SBY tidak lebih merupakan suatu instrumen untuk memperkuat kebijakan penciptaan pasar tanah yang didahului dengan penciptaan kepastian hukum terhadap pemilikan tanah melalui sertifikasi<sup>42</sup>. Redistribusi tanah dapat meningkatkan jumlah sertifikat tanah yang pada dasarnya menjadi salah satu fondasi dari Program Manajemen/Administrasi Pertanahan dalam kerangka menciptakan “pasar tanah yang bebas” (*free land*

---

*Plantations, and Plantation Workers Conditions in Indonesia*, Laporan Penelitian untuk The International Union of Food and Agriculture Workers (IUF) dan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA).

<sup>39</sup> Mengenai hal ini lihat: Wilson, John (1986), “The Political Economy of Contract Farming”, dalam *Review of Radical Political Economy* 18(4), hal. 47-70; Kirk, Colin (1987), “Contracting Out: Plantations, Smallholders, and Transnational Enterprises”, dalam *Institute of Development Studies Bulletin* 18(8), hal. 45-51; Wiradi (1991), *Industri Gula di Jawa dalam Perspektif Model “Inti-Satelit”* (Bogor: PSP-IPA); Bachriadi (1995), *Refleksi 20 Tahun Program TRI*; Bachriadi (1995), *Ketergantungan Petani dan Penetrasi Kapital* (Bandung: Akatiga); dan Gunawan, Thamrin dan Grijns (1995), *Dilema Petani Plasma* (Bandung: Akatiga).

<sup>40</sup> Salah satu bagian dari program revitalisasi pertanian adalah Program Revitalisasi Perkebunan yang dapat diselenggarakan dengan berbagai macam skema, yang salah satunya adalah dengan melibatkan kebun-kebun atau tanah-tanah garapan yang dikuasai atau dimiliki oleh petani setempat dengan skema PIR atau Kemitraan. Jika tanah-tanah belum dikuasai secara formal oleh masyarakat setempat, program sertifikasi lahan yang akan menjadi bagian dari program “reformasi agraria ala SBY” atau PPAN dapat/akan mendahuluinya dengan jalan menerbitkan sertifikat-sertifikat tanah dengan status Hak Milik yang dapat diklaim sebagai bagian dari program redistribusi tanah. Mengenai Program Revitalisasi Perkebunan, lihat: *Program Revitalisasi Perkebunan*, bahan presentasi yang disusun oleh Direktorat Jenderal Perkebunan, Departemen Pertanian, Jakarta, 29 Maret 2007.

<sup>41</sup> “Pemerintah Bagikan 9 Juta Hektar Tanah”, *Tempo Interaktif*, 28 September 2006 (19:54 WIB) [[www.tempo-interaktif.com](http://www.tempo-interaktif.com)].

<sup>42</sup> Suatu konsepsi teoretik mengenai efek pendaftaran tanah terhadap pembangunan keuangan dan pertumbuhan ekonomi dikembangkan oleh Bank Dunia, seperti yang tampak misalnya pada Byamugisha, Frank F.K. (1999), *The Effects of Land Registration on Financial Development and Economic Growth: A Theoretical and Conceptual Framework*, World Bank’s Policy Research Working Paper 2240.

*market*)<sup>43</sup>. Dalam konteks ini, menurut Lutfi Nasution, Kepala BPN periode yang lalu, “dari sekitar 85 juta bidang tanah di seluruh Indonesia, baru 25 juta bidang yang sudah disertifikasi atau sekitar 32%-nya”<sup>44</sup>. Sedangkan menurut Bank Dunia, “hanya sekitar 27 juta (30%) dari sekitar 80 juta parsil tanah yang sudah terdaftar selama 40 tahun sejak pendaftaran tanah diberlakukan di Indonesia. Jika gerak pendaftaran tanah seperti ini terus dipertahankan, dengan pertumbuhan total persil tanah sebanyak 1 juta persil setiap tahunnya, maka pendaftaran tanah di Indonesia tidak akan pernah dapat meliputi seluruh persil yang ada”<sup>45</sup>.

Patut dicatat bahwa sertifikasi tanah dalam kerangka penciptaan “pasar tanah yang bebas” adalah suatu kebijakan global yang didorong oleh sejumlah lembaga keuangan internasional, seperti Bank Dunia misalnya, untuk memberikan landasan bagi intensifikasi penetrasi kapital yang lebih leluasa dalam era globalisasi saat ini<sup>46</sup>. Ini adalah bagian dari operasi paham neoliberal untuk melanjutkan suatu proses yang biasa disebut dengan *primitive capital accumulation*<sup>47</sup>. Dalam konteks Indonesia, pengembangan pasar tanah yang efisien itu sendiri diyakini oleh Bank Dunia akan memberikan keuntungan bagi sebagian besar rakyat dan dapat membantu mengurangi kemiskinan [*sic!*]<sup>48</sup>.

---

<sup>43</sup> Lihat Rosset, Peter (2002), *The Good, the Bad, and the Ugly: World Bank Land Policies*, makalah di presentasikan pada Seminar “The Negative Impacts of the World Bank’s Policies on Market-Based Land Reform”, George Washington University, Washington, DC, 15-17 April 2002.

<sup>44</sup> “BPN: 60 Juta Bidang Tanah Belum Bersertifikat”, *Tempo Interaktif* 05 Februari 2004 [[www.tempo-interaktif.com](http://www.tempo-interaktif.com)].

<sup>45</sup> *Project Appraisal Document Report No. 28178-IND* for a Land Management and Policy Development Project, World Bank’s Document, March 31 2004, hal. 5. Kutipan ini telah diterjemahkan secara bebas oleh penulis dari sumber aslinya yang berbahasa Inggris.

<sup>46</sup> Lihat, misalnya: Kay, Cristobal (2000), “Latin America’s Agrarian Transformation: Peasantisation and Proletarianisation”, dalam *Disappearing Peasantries? Rural Labour in Africa, Asia and Latin America*, Deborah Bryceson, Cristobal Kay dan J. Mooij (ed.), hal. 123-138 (London: ITDG Press); dan Borras Jr., Saturnino M. (2003), “Questioning Market-Led Agrarian Reform: Experiences from Brazil, Colombia and South Africa”, dalam *Journal of Agrarian Change* 3(30), hal. 367-394. Mengenai konsepsi Bank Dunia mengenai pentingnya pasar tanah yang bebas (*free land market*), lihat misalnya: Deininger, Klaus dan Hans Binswanger (1999), “The Evolution of the World Bank’s Land Policy: Principles, Experience, and Future Challenges”, dalam *World Bank Research Observer* 14(2), hal. 247-276; dan Deininger, Klaus (2003), *Land Policies for Growth and Poverty Reduction: A World Bank Policy Research Report* (Oxford: Oxford Univ. Press).

<sup>47</sup> Byres, Terrence J. (2005), “Neoliberalism and Primitive Accumulation in Less Developed Countries”, dalam *Neoliberalism: A Critical Reader*, Alfredo Saad-Filho (ed.), hal. 83-90 (London: Pluto Press);

<sup>48</sup> Lihat: *Project Appraisal Document Report No. 28178-IND* for a Land Management and Policy Development Project, World Bank’s Document, March 31 2004, hal. 10.



- (3) Pelaksanaan program ini bersama dengan beberapa program penyediaan lahan lainnya yang secara paralel akan dijalankan – seperti penyediaan tanah untuk alasan pengembangan bahan bakar nabati (*bio-fuel*), pengembangan areal-areal pertambakan, dan revitalisasi perkebunan<sup>49</sup> – memiliki potensi untuk menciptakan bentuk-bentuk baru penguasaan tanah dalam skala besar<sup>50</sup>. Ditambah dengan kenyataan bahwa program *reformasi agraria ala SBY* ini tidak menysar pembatasan penguasaan dan pemilikan tanah dalam jumlah yang melebihi batas-batas maksimal penguasaan tanah yang telah ditetapkan oleh peraturan perundangan, maka program ini bukannya menata ulang struktur penguasaan dan pemilikan tanah tetapi malah berpotensi memperkuat proses re-konsentrasi penguasaan tanah<sup>51</sup>.
- (4) Program redistribusi dan sertifikasi tanah *ala SBY* ini dapat menjadi sumber baru bagi penambahan utang luar negeri. Melalui pemelintiran gagasan *land reform*, program ini dapat memberikan legitimasi baru bagi pemerintah saat ini untuk mengakses hutang baru dari Bank Dunia, karena pihak Bank Dunia sendiri dalam beberapa dokumen resmi mereka telah menyatakan menyiapkan diri untuk memberikan hutang baru jika pemerintah hendak menjalankan *land reform* di Indonesia yang tentu saja harus sejalan dengan prinsip-prinsip baru yang mereka anut, yakni *land reform* yang pro pada pasar (*pro-market land reform scheme*).

Dalam salah satu dokumen Bank Dunia yang berjudul “Project Appraisal Document Report No: 28178-IND for a Land Management and Policy Development Project”<sup>52</sup> disebutkan: “... proyek<sup>53</sup> akan mendukung studi-studi

---

<sup>49</sup> Dalam program revitalisasi perkebunan ada beberapa skema, di antaranya adalah revitalisasi perkebunan rakyat dan revitalisasi perkebunan besar itu sendiri, khususnya melalui program kemitraan dan PIR. Lihat: *Program Revitalisasi Perkebunan*, bahan presentasi yang disusun oleh Direktorat Jenderal Perkebunan, Departemen Pertanian, Jakarta, 29 Maret 2007, hal. 5-6.

<sup>50</sup> Lihat kembali poin nomor (1) dalam bagian ini.

<sup>51</sup> Mengenai konsentrasi penguasaan tanah oleh korporat-korporat besar di Indonesia, termasuk oleh perusahaan-perusahaan perkebunan besar milik negara maupun swasta, lihat: Bachriadi, Dianto dan Gunawan Wiradi (*segera terbit*), “Land Problem in Indonesia: the Need for Reform”, dalam *Land for the People* Lucas dan Warren (ed.) (London: Zed Books).

<sup>52</sup> Dokumen ini adalah suatu dokumen Bank Dunia yang sifatnya hanya dapat didistribusikan dan digunakan secara terbatas (*restricted distribution and for official use only*).

<sup>53</sup> “Proyek” yang dimaksud di sini adalah Land Management and Policy Development Project (LMPDP). LMPDP merupakan nama untuk Land Administration Project (LAP) atau Proyek Administrasi Peratanah fase II, yang dimulai sejak Juni 2004 hingga Desember 2009. Proyek ini bernilai US\$87.62 juta yang bersumber dari pinjaman ke Bank Dunia sebesar US\$32.8 juta dan International Development Agency (IDA) juga sebesar

kebijakan dalam rangka untuk menilai kelayakan dan lingkup dari land reform, dan akan mencoba membuat isu ini menjadi suatu konsensus nasional. Jika suatu konsensus nasional telah tercapai, dan pemerintah mengadopsi suatu pendekatan yang dapat diterima oleh masyarakat dan kelompok-kelompok masyarakat sipil (CSOs), maka Bank akan menyediakan dana dalam bentuk mekanisme pinjaman yang terpisah untuk menjalankan skema yang telah disetujui”<sup>54</sup>. Tentu saja pendekatan dan skema yang dimaksud adalah suatu land reform yang pro pada pembentukan pasar tanah atau suatu “*market-friendly land reform*”.

- (5) Program redistribusi tanah *ala* SBY ini tidak didisain sebagai suatu upaya pemerintah saat ini untuk menyelesaikan konflik-konflik agraria yang ada dan telah meluas sedemikian rupa hingga saat ini<sup>55</sup>. Apalagi untuk menjawab kenyataan pendudukan tanah oleh kelompok-kelompok petani tak bertanah yang telah berkembang sedemikian rupa dalam 15 tahun terakhir sebagai cara *genuine* dari mereka untuk merebut hak-hak ekonomi mereka yang telah diabaikan selama ini. Semestinya kenyataan ini ditempatkan sebagai prioritas untuk diakomodasi secara optimal melalui program *reforma agraria* yang sejati, seperti telah dimaknai oleh Christodolou (1990); Wiradi (2002); Eckholm (*tt*); dan Bachriadi, Faryadi dan Setiawan (1997)<sup>56</sup>.

---

US\$32.8 juta, sementara yang berasal dari sumber dana dalam negeri (non hutang) sebesar US\$22.02 juta. Lihat: *Project Appraisal Document Report No. 28178-IND for a Land Management and Policy Development Project*, World Bank’s Document, March 31 2004. Proyek ini sendiri memiliki 5 komponen implementasi, yakni: (1) Pengembangan Kerangka Kebijakan dan Kebijakan Pertanahan Nasional; (2) Pengembangan Institusional, Pembangunan Kapasitas, dan Pelatihan; (3) Impelementasi Program yang Diakselerasikan dengan Land Titling; (4) Pengembangan Sistem Informasi Pertanahan; (5) Mendukung/mendorong Pengembangan Kapasitas Pemerintahan Lokal. Sedangkan gagasan untuk mendukung dan mendorong pelaksanaan *land reform* yang pro pada pasar akan diletakan dalam komponen implementasi proyek nomor (3) dan (5). Suatu analisa kritis mengenai rencana proyek ini, lihat: Bachriadi, Dianto dan Meidi Pratama (2006), *Dijual Tanah! yang Berminat Silahkan Hubungi Pemilik. Seratus Persen Dijamin oleh Pemerintah: Kritik dan Implikasi Pelaksanaan Land Management Policy and Development Project (LMPDP) di Indonesia*, Kertas Posisi ARC No. 001/2006 (Bandung: Agrarian Resource Center).

<sup>54</sup> *Project Appraisal Document Report No. 28178-IND for a Land Management and Policy Development Project*, World Bank’s Document, March 31 2004, hal. 12. Kutipan yang dicantumkan di sini telah diterjemahkan secara bebas dari bentuk aslinya yang berbahasa Inggris.

<sup>55</sup> Suatu analisis yang komprehensif mengenai konflik agraria yang bersifat struktural, lihat misalnya: Bachriadi, Dianto (2004), “Tendensi dalam Penyelesaian Konflik Agraria di Indonesia: Menunggu Lahirnya Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA)”, dalam Jurnal *Dinamika Masyarakat* Vol. III, No. 3, November 2004, hal. 497-521.

<sup>56</sup> Christodolou (1990), *The Unpromised Land* (London: Zed Books); Wiradi (2002), *Pembaruan Agraria Anak Kandung Konflik Agraria, Konflik Agraria Anak Kandung “Pembaruan” Agraria*; Bachriadi, Faryadi dan Setiawan (ed.) (1997), *Reformasi Agraria* (Jakarta: Penerbit Fakultas Ekonomi Univ. Indonesia); Eckholm (*tt*), “Orang-orang yang Tergeser: *Land Reform* dan Pembangunan yang Mantap”.

Dalam kesempatan menyampaikan hasil-hasil pembicaraannya dengan Presiden SBY, Kepala BPN, Joyo Winoto, tidak menyebutkan secara eksplisit bahwa PPAN akan diarahkan kepada penyelesaian konflik-konflik agraria khususnya di lokasi-lokasi di mana sejumlah lahan HGU perkebunan maupun yang diklaim oleh pemerintah sebagai kawasan hutan telah diduduki dan digarap oleh sejumlah petani. Disebutkannya bahwa penyelesaian konflik-konflik pertanahan yang dikatakan berjumlah sekitar 2.810 kasus di seluruh Indonesia akan dilokalisasi ke dalam wilayah kewenangan instansi penyelesaian sengketa pertanahan yang berada dalam tubuh BPN sendiri yang berada di bawah Deputi Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan. Selain itu, yang bersangkutan juga mengatakan bahwa penyelesaian sengketa dan konflik pertanahan akan dilakukan secara proporsional dengan mengacu kepada dan mempertimbangkan hak-hak dari para pihak yang bersengketa sesuai dengan peraturan hukum yang berlaku<sup>57</sup>. Dalam hal ini patut diperhatikan bahwa selama ini putusan-putusan BPN yang mengeluarkan sertifikat-sertifikat HGU – baik dalam bentuk HGU baru maupun HGU perpanjangan – sesungguhnya telah menjadi salah satu sumber permasalahan atau sumber dari konflik itu sendiri<sup>58</sup>. Suatu studi yang dilakukan oleh Komisi Ombudsman Nasional (KON) yang bekerja sama dengan KPA malah menyimpulkan bahwa BPN dan Kantor-kantor Pertanahan-nya memang telah terjerumus ke dalam jurang praktek mal administrasi pertanahan yang cukup serius<sup>59</sup>.

- (6) Alih-alih menyelesaikan berbagai konflik agraria yang telah merebak tersebut, program redistribusi tanah ala SBY ini malah dapat menjadi alat delegitimisasi bagi aktivitas *reclaiming* tanah di atas<sup>60</sup>. Bahkan program ini dapat menjadi

---

<sup>57</sup> “Sengketa Tanah: Terdapat 2.810 Kasus Sengketa dan Konflik”, KOMPAS 23 Mei 2007; “9,25 juta hektar Tanah Gratis untuk Rakyat Miskin”, *Media Indonesia Online*, 22 Mei 2007 [[www.media-indonesia.com](http://www.media-indonesia.com)].

<sup>58</sup> Lihat: Bachriadi (2004), “Tendensi dalam Penyelesaian Konflik Agraria di Indonesia”; dan Tim Kerja Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA) (2004), *Naskah Akademiik Penyelesaian Konflik Agraria dan Usulan Pelembagaannya* (Jakarta: Komnas HAM dan KPA).

<sup>59</sup> Lihat: Bachriadi, Dianto, Yudi Bachrioktora, dan Hilma Safitri (2005), *Ketika Penyelenggaraan Pemerintahan Menyimpang: Mal Administrasi di Bidang Pertanahan* (Yogyakarta: Pustaka Laper).

<sup>60</sup> Presiden RI, Abdurrahman Wahid atau Gus Dur, pernah menyampaikan dalam Sidang Tahunan MPR tahun 2000, ada sekitar 119.136 hektar tanah perkebunan yang dikuasai oleh PTPN (I hingga XIV) yang telah digarap oleh rakyat. Lihat dokumen “Jawaban Presiden Dalam Sidang Tahunan MPR 2000, Rabu 9 Agustus 2000”, khususnya halaman 5-6. Sementara itu, menurut catatan BPN, dan ada sekitar 60.000 hektar lahan perkebunan dari 120 perusahaan perkebunan yang telah diduduki oleh rakyat. Lihat: Bachriadi (2000), “Land for the Landless”, hal. 28.

penguat legitimasi dan tameng politik bagi proses pengusiran kembali kelompok-kelompok petani tersebut dari lahan-lahan yang sekarang telah mereka kuasai dan pada kenyataannya di beberapa tempat telah dapat meningkatkan kesejahteraan mereka<sup>61</sup>. Jika demikian, ditambah dengan keterbatasannya untuk menjangkau petani-petani miskin lainnya yang juga potensial menjadi subyek penerima tanah, program ini malah dapat menjadi sumber konflik agraria yang baru.

- (7) Program *reformasi agraria* ini dapat dibaca sebagai cara SBY dan politisi di sekelilingnya “mendekati” petani sebagai sumber suara bagi kepentingan politiknya dalam Pemilu 2009. Dalam satu dokumen yang dikeluarkan oleh BPN, disebutkan bahwa dalam implementasi PPAN akan dibentuk “Kelompok-kelompok Masyarakat Sadar Tertib Pertanahan” (disingkat “Pokmasdartibnah”) di seluruh desa dan kelurahan di Indonesia<sup>62</sup>. Adapun secara formal tujuan dan fungsi kelompok-kelompok yang terdiri dari sekurang-kurangnya 30 orang ini adalah untuk “memperoleh kesamaan persepsi dalam pembentukan dan peningkatan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan PPAN”<sup>63</sup>, dan untuk proses pembentukan serta aktivitasnya disediakan anggaran yang berasal dari anggaran PPAN itu sendiri<sup>64</sup>. Dalam konteks pelaksanaan reforma agraria, jelas kelompok-kelompok seperti ini tidak memiliki relevansi. Jika yang dimaksud untuk menyelenggarakan *reforma agraria* atau *landreform* yang dimaksud, maka yang seharusnya dibentuk oleh pemerintah adalah lembaga penyelenggara program ini yang berbentuk badan-badan atau komite *landreform* yang disusun bertingkat dari tingkat nasional hingga tingkat desa/kelurahan. Adapun badan ini tugas pokoknya pada tahap awal adalah untuk melakukan pendataan

---

<sup>61</sup> Kehadiran UU No. 18/2004 tentang Perkebunan dalam hal ini akan menjadi alas hukum baru untuk melakukan kriminalisasi petani-petani penggarap di areal lahan perkebunan besar tanpa memperhatikan alasan-alasan dan motif-motif keadilan yang lebih luas, tetapi sekedar menegakan “keadilan dan hak” dari para pemegang HGU semata.

<sup>62</sup> Pembentukan “Pokmasdartibnah” dijelaskan dalam tiga buah dokumen petunjuk teknis (juknis) yang dikeluarkan BPN pada tahun 2007 dalam rangka pelaksanaan PPAN, yakni: (1) “Petunjuk Pelaksanaan Koordinasi Lintas Sektor Penanganan PPAN”; (2) “Petunjuk Pelaksanaan Fasilitasi Pembentukan dan Peningkatan Partisipasi Kelompok Masyarakat Tertib Pertanahan (Pokmasdartibnah) dalam PPAN”; dan (3) “Petunjuk Pelaksanaan Penyuluhan dalam PPAN”.

<sup>63</sup> Disebutkan pada halaman 1 dalam ketiga dokumen petunjuk teknis pelaksanaan PPAN yang dikeluarkan BPN tahun 2007, seperti tertulis pada catatan kaki nomor 58.

<sup>64</sup> Dalam dokumen “Petunjuk Pelaksanaan Fasilitasi Pembentukan dan Peningkatan Partisipasi Kelompok Masyarakat Tertib Pertanahan (Pokmasdartibnah) dalam PPAN” halaman 5, disebutkan “penggunaan anggaran sesuai DIPA (Daftar Isian Proyek Anggaran) tahun 2007 untuk pelaksanaan PPAN”.

mengenai subyek dan obyek *landreform* itu sendiri dan kemudian bersama-sama dengan pemerintah daerah kemudian menjadi pelaksana dari proses redistribusi tanah. Komite-komite pelaksana *landreform* ini dapat disusun sedemikian rupa secara demokratis dengan melibatkan serikat-serikat petani yang ada. Jika dikehendaki juga dapat dibentuk lembaga-lembaga peradilan agraria di tingkat desa/kelurahan untuk menyelesaikan sengketa yang mungkin/dapat terjadi akibat proses reform itu sendiri, seperti hal dahulu pernah dibentuk lembaga “peradilan *landreform*” di tingkat desa ketika *landreform* dilaksanakan di Indonesia pada masa Orde Lama<sup>65</sup>.

Pembentukan “Pokmasdartibnah” di tiap-tiap desa/kelurahan itu sendiri disebutkan dalam dokumen-dokumen petunjuk teknis yang dikeluarkan oleh BPN tidak hanya dalam kerangka atau untuk pelaksanaan PPAN saja, tetapi “... dalam penyelenggaraan kegiatan pertanahan pada umumnya dan PPAN 2007, meliputi PRONA, redistribusi tanah, konsolidasi tanah, sertifikasi tanah transmigrasi, inventarisasi P4T, model Reforma Agraria, LMPDP dan PPAN”<sup>66</sup>. Artinya, ada anggaran PPAN yang itu akan dimanfaatkan untuk berbagai kegiatan yang tidak memiliki keterkaitan langsung dengan proses *reforma agraria* itu sendiri. Dengan kata lain, dari segi pemanfaatan anggaran ini, PPAN itu tidak lebih dari sekedar urusan pemantapan administrasi pertanahan semata – bukan penataan struktur penguasaan tanah. Dari perspektif politik, “Pokmasdartibnah” dapat saja berubah menjadi suatu mesin politik yang pada saatnya dapat digerakan untuk kepentingan politik elektoral (peraihan suara), seperti halnya ketika Golkar melalui Departmen Penerangan pada masa Orde Baru membentuk “Kelompencapir” (kelompok pemirsa, pembaca dan penyampai informasi) di setiap desa/kelurahan di seluruh Indonesia<sup>67</sup>.

Berbagai studi klasik telah mengingatkan bahwa program redistribusi tanah selalu mengandung kepentingan politik yang lebih luas dari sekedar komitmen

---

<sup>65</sup> Pada masa itu, lembaga “peradilan *landreform*” yang dibentuk berdasarkan UU No.21/1964 tentang Pengadilan Landreform yang dimaksud adalah peradilan *ad hoc* yang dibentuk di desa-desa yang beranggotakan perwakilan-perwakilan dari serikat-serikat petani.

<sup>66</sup> Dokumen “Petunjuk Teknis Pelaksanaan Fasilitasi Pembentukan dan Peningkatan Partisipasi Kelompok Masyarakat Tertib Pertanahan (Pokmasdartibnah) dalam PPAN” yang dikeluarkan oleh BPN pada tahun 2007, hal. 1.

<sup>67</sup> Bagi para peneliti ilmu sosial, dugaan ini seharusnya dapat menjadi suatu topik atau agenda penelitian lebih lanjut yang sangat menarik dan menantang.

untuk keadilan sosial<sup>68</sup>. Dalam hal ini artinya akan banyak kepentingan politik non populis yang akan mendompleng dan menyelewengkan program “reformasi agraria ala SBY” ini untuk kepentingan yang tidak ada hubungannya sama sekali penciptaan keadilan agraria.

### **PPAN Sungguh Dapat Menjadi *Reforma Agraria Palsu!***

Akhirnya, sejumlah keraguan di atas patut ini juga diperhatikan di dalam bingkai kenyataan adanya “pertarungan kepentingan yang berbeda” di dalam tubuh rejim SBY-JK (= SBY tidak sekuat yang kita duga dan harapkan!). Jika *reforma agraria* yang sesungguhnya hendak dijalankan di Indonesia, jelas ada banyak kepentingan ekonomi dan politik para *tuan tanah* dan pengusaha yang akan terancam. Padahal penerapan *reforma agraria* oleh pemerintah (*agrarian reform by grace*) memerlukan suatu rejim negara yang kuat dan memiliki komitmen penuh untuk membela kepentingan ekonomi dan politik kaum tani dan rakyat miskin lainnya<sup>69</sup>. Rejim yang lemah akan membuat program *reforma agraria* dapat terombang-ambing, besar kemungkinan dikooptasi oleh kepentingan lain, dan potensial untuk menyimpang.

Karena itu, ketimbang berharap terlalu banyak kepada program “reformasi agraria ala SBY” ini yang dalam pidato awal tahunnya diberi jargon sebagai penegakan prinsip “Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat”<sup>70</sup>, baiknya sejak awal kita mewaspadaai (: bisa juga dinyatakan) bahwa ini adalah jalan bagi pelaksanaan Reforma Agraria Palsu!



---

<sup>68</sup> Lihat misalnya: Senior (1958), *Land Reform and Democracy* (Westport: Greenwood Press); Stavenhagen, Rodolfo (1970), *Agrarian Problem and Peasant Movement in Latin America* (New York: Anchor Book); Jacoby, Erich H. dan Charlotte F. Jacoby (1971), *Man and Land* (New York: Alfred A. Knopf); Migdal, Joel S. (1974), *Peasants, Politics, and Revolution: Pressures toward Political and Social Change in the Third World* (Princeton: Princeton Univ. Press); Prosterman dan Riedinger (1987), *Land Reform and Democratic Development* (Baltimore: John Hopkins Univ. Press); Putzel (1992), *The Captive Land* (London: CIIR); dan Borras Jr. (2004), *Rethinking Redistributive Land Reform*, Phd Thesis at the Institute for Social Science, The Hague, The Netherlands.

<sup>69</sup> Mengenai hal ini lihat: Bachriadi, Dianto (2007), *Membedakan “Agrarian Reform by Grace” dan “by Lverage”*, bahan presentasi dalam Sekolah Politik untuk Reforma Agraria, diselenggarakan oleh PERGERAKAN-KPA-SPP, 4 -15 Februari 2007.

<sup>70</sup> Naskah *Pidato Presiden Republik Indonesia DR. H. Susilo Bambang Yudhoyono Pada Awal Tahun 2007*, Jakarta 31 Januari 2007, hal. 10.