

**SIGNIFIKANSI REFORMA AGRARIA
SEBAGAI DASAR PEMBANGUNAN PERTANIAN TANGGUH
MENUJU KETAHANAN PANGAN**

Oleh:

Endriatmo Soetarto
Pusat Kajian Agraria, IPB

PENGANTAR

Judul Lokakarya ini mencoba mewaspadaikan bencana yang berulang sebagai akibat tekanan penduduk, degradasi lingkungan dan kaitannya dengan ketahanan pangan. Tentu saja faktor-faktor tersebut dalam sisi pandang tertentu sah dan *valid* adanya. Namun karena kemudian dalam uraian kerangka acuan lokakarya ini tidak mengalasi dirinya dengan pilihan paradigma politik maupun perspektif akademis yang tegas maka sulit bagi kita untuk memposisikan visi dan misi kita yang penting untuk mendapatkan solusi seperti yang kita harapkan.

Keberadaan pilihan paradigma politik dan perspektif akademis tertentu menjadi strategis maknanya agar hasil lokakarya tidak sekedar mengajukan rekomendasi-rekomendasi dan agenda prioritas yang sifatnya teknokratis belaka namun tanpa 'roh'. Agar pokok persoalan yang menjadi fokus lokakarya tidak hanya dipandang bak sebuah mesin belaka dimana kerusakan pada sejumlah komponennya dengan sendirinya cukup didekati dan diatasi secara teknikal saja. Sebagai contoh selama ini tekanan penduduk juga kita pahami dalam konteks yang serupa (teknikal) sehingga program KB dan transmigrasi misalnya diandalkan sebagai obat mujarab.

Namun apa hasil dari kedua program ini sudah kita ketahui bersama terutama sejak kita memasuki era reformasi tahun 1998. Demikian pula dengan persoalan degradasi lingkungan yang di masa lalu misalnya menunjuk komunitas berladang berpindah sebagai aktor utama perambah hutan yang paling penting diurus dalam konteks masalah tersebut. Bahkan departemen kehutanan di masa lalu pun membubuhi nama institusinya dengan kata 'perambah hutan'. Suatu wujud demonstrasi pendekatan teknokratis pembangunan yang paling 'telanjang'.

Dengan kata lain yang ingin ditunjukkan adalah adakah faktor yang lebih fundamental sehingga masalah yang ingin kita pecahkan akan juga bersifat mendasar. Pada tataran kebijakan politik mana duduk persoalan tersebut dapat kita tunjukkan, dan sebaliknya di mana sebenarnya masalah itu hanya menyangkut aspek instrumentasi saja.

DEGRADASI LINGKUNGAN DAN POLITIK PRO *ECONOMIC SENSE*

Walaupun sejak tahun 1960 kita telah memiliki Undang-undang Pokok Agraria yang sangat populis namun politik pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia sampai saat ini lebih didasarkan kepada kepentingan kebutuhan investasi. Mulanya politik demikian ini diambil dalam rangka pemulihan kondisi ekonomi seperti yang terjadi pada awal pemerintahan Orde Baru (pasca 1966). Dengan kata lain sumberdaya alam (hutan, tambang, sumberdaya laut, air, dan mineral) dipandang serta dipahami dalam konteks *economic sense* dan belum dipahami sebagai *ecological & sustainable sense* (termasuk dalam hal ini kelangsungan hidup komunitas lokal),

Paham utilitarian dalam pengelolaan sumber daya alam dapat disimpulkan dari berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan atau pemanfaatan sumberdaya alam seperti Undang-Undang tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan (di masa lalu adalah UU no.5 tahun 1967). UU tersebut diberlakukan sebagai bagian dari paket kebijaksanaan untuk membuka pintu bagi penanaman modal asing maupun penanaman modal dalam negeri. Fasilitas yang diberikan oleh kebijaksanaan tersebut praktis tidak memperhitungkan aspek kerentanan serta keterbatasan daya dukung dari sumberdaya alam, serta kesejahteraan masyarakat lokal - masyarakat yang hidupnya bergantung kepada ekosistem dan sumberdaya alam di sekitarnya (Santosa, 1999).

Sejak diperkenalkan konsep pembangunan berwawasan lingkungan di dalam GBHN 1973 (pasca Deklarasi Stocholm), kebijaksanaan sumberdaya alam secara prinsipiil tidak mengalami perubahan, bahkan kemudian selama lebih dari dua dekade sesudahnya, sumberdaya alam tidak hanya dipahami dari sudut pandang *economic sense* semata-mata tanpa mempertimbangkan fungsi ekosistem dan sumber hidup rakyat, tetapi juga menjadi komoditas yang bersifat monopolistik yang merupakan produk Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme (KKN). Keadaan demikian semakin menghalangi kondisi untuk menjadikan sumberya alam (hutan, tambang, dan sumberdaya alam lainnya) sebagai sarana untuk meningkatkan kemakmuran rakyat dari generasi saat ini maupun generasi mendatang. Upaya penegakan hukum yang ada pun menghadapi kendala besar disebabkan keterkaitan pemilikan bisnis di bidang eksploitasi sumberdaya alam dengan pusat-pusat kekuasaan (Santosa, *ibid*).

Walaupun di tingkat internasional/global kecenderungan perkembangan konsep pembangunan terutama pengelolaan sumberdaya alam mengarah kepada konsep pembangunan berkelanjutan (*ecologically sustainable development*), namun demikian upaya elemen minoritas dalam pemerintahan (*enlightened individuals within the government*), dan warga dari lingkungan masyarakat luas mengalami hambatan yang keras. Ini disebabkan karena seperti telah disinggung di atas paradigma politik ir pemerintahan Orde Baru lebih menekankan semata-mata pertumbuhan ekonomi, dan menggunakan jargon 'pembangunan berkelanjutan' tidak lebih sebagai *international public relation*.

Bahkan lebih jauh dari itu kendala struktural juga menghadangnya, misalnya ketiadaan institusi kemasyarakatan yang mampu melakukan kontrol sosial atas semua bentuk praktek pengelolaan sumberdaya alam yang destruktif tersebut termasuk yang fundamental di sini adalah atas proses yang memarginalisasi masyarakat lokal.

KONFLIK AGRARIA

Strategi politik otoritarian dan strategi pembangunan pro pertumbuhan ekonomi tersebut sepanjang masa Orde Baru di atas telah memunculkan wujud konflik agraria yang berbeda dengan masa Orde Lama. Pada Orde yang disebut pertama itu konflik agraria tidak dipicu oleh sebab pertentangan di lingkup 'internal' desa, seperti tuan tanah dengan buruh tani, atau antara petani dengan pangreh praja soal urusan penarikan pajak. Pertentangan didorong oleh sebab hubungan-hubungan

sosial yang bersumber dari lingkungan 'eksternal', yakni konflik yang berhadapan dengan 'pihak supra desa', seperti pemodal besar maupun pemerintah. Sejumlah konflik utama yang meruyak di sektor kehutanan dapat diidentifikasi sbb:

Pertama, pemerintah menyokong usaha-usaha modal besar dalam usaha mencerabut petani dari tanah, dengan memanfaatkan peluang tak adanya pengakuan/jaminan hukum positif pada petani atas tanah yang dikuasainya. Fakta yang memprihatinkan adalah mandulnya UUPA 1960 yang di dalamnya menyatakan tegas dukungan aspek hukumnya tentang hubungan petani dengan tanahnya. Isyu-isyu yang terangkat antara lain (a) penolakan petani atas pencerabutan hubungannya dengan tanah (b) Ganti rugi yang tidak memadai sehingga menimbulkan aksi-aksi tuntutan (c) proletarisasi petani, karena hilangnya hubungan dengan tanah, dengan segala implikasinya dan (d) pemukiman kembali (*resettlement*) petani yang tergusur sama sekali dari tanahnya yang juga menimbulkan ekses di sana-sini. Salah satu bentuknya adalah perambahan hutan yang makin jauh ke dalam karena ketiadaan terhadap penguasaan lahan (lihat juga Fauzi, 1997).

Kedua, konflik agraria yang sudah sedemikian luasnya dimungkinkan karena adanya suatu politik hukum yang memberikan mandat kekuasaan besar bagi negara untuk menguasai sumberdaya alam, dengan menafikan hak masyarakat (termasuk masyarakat hukum adat dan *indigenous peoples*) dalam kekuasaan negara. Hak menguasai Negara (HMN) inilah yang membuka peluang dan realisasi monopoli pengaturan sumberdaya alam. Pada prakteknya, hak ini digunakan

sebagai dasar politik agraria yang menafikan dan mengambil sumberdaya alam yang selama ini dikelola oleh rakyat.

Konflik agraria juga tercipta karena tidak adanya perubahan fundamental dari kondisi sosial-budaya-ekonomi politik warisan kolonialisme, melainkan terjadi penguatan dan percanggihan warisan kolonial tersebut. Pola penguasaan dan pola hubungan produksi pertanian yang tidak adil dalam kaitannya dengan stratifikasi masyarakat. Dalam kaitan ini barulah kemudian kita dapat menempatkan hal lain yang turut menciptakan persoalan agraria yaitu pertumbuhan kepadatan penduduk yang meningkat secara tajam, kesempatan kerja yang terbatas, dan hal-hal lain yang lebih bersifat sosio-kultural.

Fauzi (ibid) menyebutkan watak dari konflik agraria dewasa ini kini telah berubah. Apa yang terjadi sesungguhnya pada konflik agraria, bukanlah akibat dari kelangkaan sumber-sumber penghidupan yang disediakan oleh sumberdaya alam itu sendiri. Konflik terjadi akibat suatu ekspansi besar-besaran dari para pemilik modal yang difasilitasi oleh negara. Pandangan yang mengutamakan bagaimana bekerjanya modal ini mengacu pada konsep *primitive accumulation*. Akumulasi primitif adalah suatu proses awal dari berkembangnya kapitalisme yang ditandai oleh dua ciri transformasi: (a) kekakayaan alam diubah menjadi modal dalam ekonomi produksi kapitalis, dan (b) kaum petani diubah menjadi buruh upahan.

KETAHANAN MASYARAKAT DAN KETAHANAN PANGAN

Dalam konteks sistematis terjadi transformasi dari ekonomi subsistensi menjadi ekonomi produksi komoditi. Akumulasi primitif merupakan bentuk transformasi dari kekayaan non-modal menjadi modal dalam sirkuit produksi kapitalis -di satu pihak, dan di lain pihak, transformasi dari kelas petani pada gilirannya menuju terbentuknya kelas buruh. Dengan demikian sangatlah terlihat pengusaha modal besar dan pemerintah memiliki pertemuan kepentingan yang saling menguntungkan satu sama lain.

Dua pihak ini bersekutu demi pencapaian kepentingan bersamanya. Sementara itu kita juga melihat penerapan politik agraria kapitalis selama kurun waktu lebih dari 20 tahun sebagai dikutip oleh Fauzi (ibid) menunjukkan pergeseran yang berarti di mana penguasaan tanah oleh modal swasta menduduki peringkat pertama, menggeser penguasaan tanah oleh pemerintah:

Data per Desember 1993, penguasaan tanah hutan oleh kurang lebih 570 perusahaan pemegang HPH sudah mencapai lebih dari 64 juta hektar, di mana lebih dari 33 juta hektar (separohnya) dikuasai oleh hanya 20 kelompok konglomerat. Sementara itu, terdapat hampir 4 juta hektar tanah dikuasai oleh pemegang HPHTI, yang dikuasai oleh 38 perusahaan. Ditambah dengan hampir 800 ribu hektar yang dipakai HPHTI trans oleh 10 konglomerat. Bandingkan dengan total areal yang dikuasai oleh BUMN kehutanan dan Inhutani per April 1994 sebesar hampir 9 juta hektar. Sementara tanah oleh perkebunan besar telah

mencapai hampir 4 juta hektar yang dikuasai 709 perusahaan swasta, 388 BMN, 48 perusahaan asing, dan 21 koperasi.

Peringkat berikutnya adalah perkebunan besar yang menguasai hampir 4 juta hektar yang dikuasai oleh 1206 perusahaan (709 perusahaan swasta, 388 BUMN, 48 perusahaan asing, 21 perusahaan patungan dan 40 BUMD) dan 21 koperasi.

Sementara menurut Sensus Penduduk 1993, dari hampir 20 juta rumahtangga petani, sekitar 22 % (terbanyak) merupakan rumahtangga petani yang menguasai lahan hanya antara 0.25 - 0.49 hektar. Sedangkan jumlah keseluruhan rumahtangga petani yang menguasai lahan kurang dari 0.50 hektar jumlahnya mencapai 49 % dari keseluruhan rumahtangga petani (20 juta).

Mengamati penguasaan lahan di sektor pertanian pangan ketimpangan antar rumahtangga petani menurut hasil SP ini akan lebih dapat diamati. Rumahtangga petani rata-rata hanya 0.80 hektar, di mana 49 % dari keseluruhan rumahtangga petani tersebut menguasai 2 juta hektar (14 % dari total lahan pertanian pangan). Ada 9 juta rumahtangga petani (atau 49 % dari rumahtangga petani) yang keseluruhannya menguasai 2 juta hektar (atau 14 % dari total keseluruhan lahan pertanian pangan). Tetapi di pihak lain ada lebih dari 200 ribu tangga petani yang menguasai hampir 1.5 juta hektar, atau sekitar 1 % rumahtangga petani yang menguasai sekitar 9 % dari total lahan pertanian pangan.

Dominasi modal inilah yang tampak dari kekuasaan ekonomi-politik pada zaman Orde Baru yang dampaknya masih terus terasa dan bahkan belum menunjukkan

upaya perubahan walaupun dalam tataran politik kita sudah memiliki Tap MPR no IX tahun 2001 tentang pembaharuan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam. Secara dinamis, dominasi ini mengkondisikan munculnya konflik agraria. Konflik agraria yang demikian meluas ini merupakan indikasi krisis dalam politik agraria.

Kepustakaan

Fauzi, Noer (1997), *Anatomi Politik Agraria Orde Baru*, dalam Noer Fauzi (ed) Tanah dan Pembangunan, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

Santosa, Mas Ahmad (1999), *Demokratisasi Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Indonesian Center for Environmental Law. Jakarta.