

## PASANG SURUT REFORMA AGRARIA DALAM PANGGUNG POLITIK INDONESIA DI ERA PEMERINTAHAN ABDURRAHMAN WAHID

**Idham Arsyad**  
Sekretaris Jendral  
Konsorsium Pembaruan  
Agraria



Tiga Puluh dua tahun Indonesia di bawah pemerintahan Orde Baru, agenda reforma agraria disingkirkan dalam panggung politik nasional. Reforma agraria yang menjadi inti dari pembangunan demokrasi ekonomi pemerintahan Soekarno, menjadi program “haram” dan para pendukung gerakan reforma agraria mengalami “stigmatisasi” sebagai pengusung ide komunisme yang menjadi musuh nomor wahid rezim Soeharto.

Noer Fauzi (1999) menyebutkan bahwa perubahan kepemimpinan nasional dari Ir. Soekarno ke Jenderal Soerhato berimplikasi pada perubahan politik agraria nasional, dari politik agraria populisme ke politik agraria bercorak kapitalisme. Konfigurasi kekuatan politik pendukung Orde Baru menyepakati untuk tidak melanjutkan kebijakan

populisme Orde Lama. Sebagai gantinya adalah kebijakan baru yang diarahkan untuk menjaga stabilitas nasional dan mengejar pertumbuhan ekonomi dengan mengadopsi sistem ekonomi kapitalisme internasional.<sup>1</sup>

Selama pemerintahan Soekarno, dasar-dasar kebijakan politik agraria populisme dibangun untuk memantapkan pembangunan masyarakat Indonesia menuju sosialisme ala Indonesia. Dasar dari kebijakan tersebut adalah menempatkan persoalan agraria yang diakibatkan oleh politik agraria kolonial sebagai masalah yang harus diselesaikan terlebih dahulu.

Lima pilar yang menandai kebijakan agraria populisme Soekarno, yakni; *per-tama*, tanah adalah sumber penghidupan dan kesejahteraan setiap orang, karenanya tanah harus dikuasai dan diusa-

<sup>1</sup> Lihat Noer Fauzi, *Bersaksi untuk Pembaruan Agraria; dari Tuntutan lokal Hingga Kecendrungan Global* (Yogyakarta: Insist Press, 2003)

hakan langsung oleh rakyat Indonesia. *Kedua*, tanah harus berfungsi sosial dan tidak boleh menjadi alat eksploitasi. *Ketiga*, demokrasi pemilikan dan penguasaan tanah ditempuh dengan melakukan pembatasan pemilikan. *Keempat*, demokratisasi ekonomi pedesaan melalui penataan ekonomi pertanian dan industrialisasi pertanian, dan *kelima*, membangun politik hukum agraria nasional yang mandiri.

Kebutuhan untuk melakukan penataan atas tanah dan sumber-sumber agraria didasari atas kenyataan bahwa bangsa Indonesia sebagai negara agraris, yang sebagian besar penduduknya hidup di pedesaan dan bergantung pada sektor pertanian, sehingga tanah merupakan masalah kehidupan dan penghidupan rakyat Indonesia.

Di samping itu, penataan masalah agraria diperlukan untuk memutus corak produksi feodalisme dan kolonialisme yang menjadi penghambat bagi bangsa Indonesia untuk menyejahterakan rakyatnya. Karena dasar-dasar pengaturan agraria di masa feodalisme dan kolonialisme mengabdikan pada kepentingan penguasaan feodalisme dan kolonialisme dengan mengorbankan rakyat, terutama kaum tani.

Kenyataan bahwa Indonesia mewarisi setumpuk masalah agraria dari penerapan politik agraria kolonial tidak menjadi kesadaran politik oleh Soeharto dan para pendukungnya. Di masa Orde Baru, *land reform* yang dijalankan di era pemerintahan Soekarno yang bertujuan untuk menata penguasaan tanah dan

pembagian hasil secara adil tidak dilanjutkan. Justru masalah agraria ditempatkan sebagai masalah teknis belaka.

Dinamika gerakan sosial masyarakat pedesaan yang tumbuh di era Soekarno yang ditandai dengan terbukanya ruang partisipasi politik massa tani secara luas, termasuk kebebasan berafiliasi dengan partai politik yang menjadi sarana artikulasi kepentingannya diberangus melalui politik otoritarianisme.

Menggantikan model pembangunan yang didasari atas politik agraria populisme di masa Soekarno, Orde Baru menjalankan model pembangunan kapitalistik yang bertumpu pada pengadaan tanah skala luas untuk usaha-usaha di bidang perkebunan, kehutanan, pertambangan, pariwisata, infrastruktur. Proses pengadaan tanah skala luas ini dilakukan melalui intervensi negara dengan menyediakan kebijakan untuk melegitimasi.

Di masa ini, salah satu persoalan sosial yang paling dominan dan menonjol adalah munculnya sengketa dan konflik agraria di seantero nusantara. Konflik agraria ini adalah akibat dari penerapan kebijakan agraria kapitalisme yang mengingkari dan menyingkirkan masyarakat setempat dari tanahnya. Konflik agraria yang muncul di era Soeharto menjadi konflik struktural karena melibatkan kelompok masyarakat versus pemilik modal dan pemerintah.

Konflik agraria yang jumlahnya mencapai ribuan kasus menjadi embrio lahirnya perlawanan dalam bentuk protes-protes petani yang menjadi kor-

ban dari kebijakan pembangunan Orde Baru. Protes-protes petani semakin lama semakin membesar dan pada akhirnya bersatu dalam gerakan sosial yang lebih luas menuntut pergantian rezim, yang kemudian kita kenal dengan sebutan gerakan reformasi.

Sebagian besar pemerhati masalah agraria meyakini bahwa pergantian rezim otoritarianisme Orde Baru menjadi pra-syarat bagi dijalkannya agenda pembaruan agraria. Tanpa perubahan kekuasaan politik yang mendasar, maka agenda-agenda perombakan penguasaan tanah dan penyelesaian konflik agraria secara menyeluruh tidak mungkin akan terwujud.

Sehingga, tumbangnya rezim otoritarianisme Orde Baru, yang ditandai dengan mundurnya Presiden (alm.) Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998 menjadi angin segar bagi reforma agraria di Indonesia. Momentum reformasi ini membuka agenda reforma agraria kembali memasuki panggung politik nasional setelah terkubur di era pemerintahan Soeharto, khususnya di era pemerintahan Gus Dur (KH Abdurrahman Wahid).

### **Peran Gus Dur dalam Menguatkan Gagasan Ekonomi Rakyat**

Gus Dur (KH Abdurrahman Wahid) pada dasarnya lebih dikenal sebagai tokoh pluralisme dan pejuang demokrasi ketimbang sebagai pemikir ekonomi kerakyatan. Namun melihat terobosan dalam kebijakan ekonomi yang dilakukan saat menjadi presiden, maka tidak dapat dimungkiri bahwa Gus Dur adalah

salah satu pimpinan politik nasional yang memberi ruang bagi berkembangnya gagasan ekonomi kerakyatan setelah sekian lama terkubur di masa Orde Baru.

Mubyarto (2002) mendefinisikan ekonomi rakyat sebagai kegiatan produksi yang dilakukan oleh rakyat untuk memperoleh pendapatan bagi kehidupannya. Rakyat yang dimaksudkan disini adalah mereka yang bekerja sebagai petani kecil, nelayan, peternak, pekebun, pengrajin, pedagang kecil, dll, yang modal usahanya merupakan modal keluarga dan pada umumnya menggunakan tenaga kerja keluarga.

Ekonomi rakyat bermakna keterlibatan rakyat sebanyak-banyaknya dalam produksi nasional, menikmati dan mendapatkan hasil dan manfaat sebanyak-banyaknya hasil dari produksi nasional, serta mengontrol langsung proses produksi nasional. Intinya adalah pelibatan rakyat sebanyak-banyaknya dan seluas-luasnya dalam proses-proses ekonomi yang berlangsung di negeri ini.

Untuk mencapai tahap pada pelibatan rakyat sebanyak-banyaknya dalam proses-proses ekonomi yang berlangsung, maka rakyat harus mempunyai tiga modal penting, yakni; modal material, modal intelektual, dan modal institusional. Modal material menjadi syarat bagi keterlibatan rakyat dalam produksi nasional, modal ini terkait dengan penguasaan langsung oleh rakyat atas alat-alat produksi strategis, seperti tanah. Modal material ini juga dapat berupa yang yang dihasilkan dari bekerja.

Modal intelektual adalah keahlian

dan kecakapan yang harus dimiliki oleh rakyat Indonesia untuk dapat terlibat dalam proses produksi nasional dan ini terkait dengan bangunan dan sistem pendidikan nasional yang menunjang. Sedang modal institusional adalah modal yang diperlukan agar produksi rakyat mempunyai wadah yang bisa melibatkan rakyat secara adil, setara dan bersifat kekeluargaan, misalnya koperasi, badan usaha milik rakyat, dsb.

Demikianlah, ekonomi rakyat intinya bertumpu pada kekuatan ekonomi rakyat bukan pada kekuatan di luar ekonomi rakyat. Kepercayaan terhadap kekuatan ekonomi rakyat inilah yang hilang sepanjang pemerintahan Orde Baru, sebab pemerintah di masa itu lebih percaya pada kekuatan dari luar, yakni investasi dari pihak asing, modal asing serta utang luar negeri. Suatu hal yang perlu dicatat bahwa ekonomi rakyat yang menjadi dasar pemikiran dari *funding fathers* Republik ini seperti Bung Hatta yang kemudian kristalisasi pikirannya tertuang dalam pasal 33 UUD 1945, tersingkir saat sekelompok ekonom alumnus dari Universitas California, Berkeley mengambil peran penting dalam menentukan kebijakan ekonomi pada era awal pemerintahan Soeharto.<sup>2</sup>

Eksistensi Mafia Berkeley yang direpresentasikan oleh Widjojo Nitisastro terus berlanjut meskipun Soeharto telah

jatuh. Di era Habibie, Widjojo menjadi wakil pemerintah Indonesia dalam perundingan dengan CGI. Memang, Widjojo dikenal dengan jaringannya yang kuat dengan lembaga-lembaga keuangan dan lembaga-lembaga donor internasional.

Sebagaimana penulis telah kemukakan sebelumnya bahwa Gus Dur mempunyai peran penting untuk menghadirkan kembali gagasan ekonomi rakyat. Salah satunya perannya adalah menyingkirkan kelompok Mafia Berkeley dalam tim ekonominya. Gus Dur mencatat sejarah, karena untuk pertama kalinya kelompok Mafia Berkeley tidak mendapat tempat dalam kabinet pemerintahan Indonesia, khususnya di struktur kabinet yang mengurus masalah ekonomi yang selama ini menjadi wilayah pada kelompok Mafia Berkeley. Meskipun dalam perkembangannya kelompok Mafia Berkeley terus berupaya mencapuri urusan ekonomi dengan melibatkan diri melalui pembentukan berbagai dewan penasihat, tim asistensi yang disponsori dan dipaksakan kepada Gus Dur oleh kekuatan-kekuatan internasional.

Setelah menyingkirkan kelompok Mafia Berkeley, Gus Dur kemudian mengangkat tim ekonomi yang mempunyai pandangan berbeda dengan kelompok Mafia Berkeley. Hadirnya orang-orang seperti Kwik Kian Gie (Menko Ekuin),

---

<sup>2</sup> Kelompok ekonom ini dikenal dengan istilah "Mafia Berkeley". Istilah ini merujuk kepada sejumlah menteri ekonomi yang menjadi penentu strategi pembangunan Indonesia pada awal Orde Baru yang merupakan lulusan dari Universitas California, Berkeley. Tokoh sentralnya adalah Widjojo Nitisastro.

Bambang Sudibyo (Menteri Keuangan), dan Rizal Ramli (Kabulog dan Menko Ekuin) dalam Kabinet Reformasi menandakan bahwa Gus Dur menghendaki perubahan paradigma dalam pembangunan ekonomi. Sebagai contoh yang perlu dicatat di sini bahwa tim ekonomi Gus Dur adalah orang-orang yang secara terang-terangan menentang dan punya pandangan kritis terhadap keterlibatan IMF dalam pemulihan ekonomi Indonesia.<sup>3</sup>

### Reformasi dan Konflik Agraria

Ekspresi kekecewaan rakyat atas penerapan kebijakan pembangunan masa lalu mendapatkan ruang yang lebih luas dalam era reformasi. Berbagai macam bentuk ketidakadilan dimuarakan untuk diselesaikan secara total dan menyeluruh dalam era reformasi. Tuntutan penyelesaian masalah agraria hadir berbarengan dengan tuntutan reformasi lainnya, seperti pengadilan mantan Presiden Soeharto dan kroninya, pemberantasan KKN, penegakan supremasi hukum, pencabutan dwi fungsi ABRI dan tuntutan pemberlakuan otonomi daerah seluas-luasnya.

Anton Lucas (2000) menunjukkan berbagai macam tuntutan dalam

suasana reformasi 1998 datang dari masyarakat setempat, LSM dan akademisi. Ada yang menuntut perbaikan undang-undang tanah, perombakan rezim pengelolaan dan pengurusan kekayaan alam untuk kesejahteraan masyarakat dan memperhatikan persoalan ekologi. Ada yang menuntut untuk pembuatan undang-undang baru di bidang agraria dengan mengagendakan reforma agraria, mengakui sepenuhnya lembaga-lembaga adat dan pemilikan tanah adat, dan memudahkan pengelolaan hutan yang berasal dari masyarakat. Beberapa kelompok mengusulkan desentralisasi pengelolaan wilayah hutan ke pemerintah daerah. Ada juga tuntutan pembatalan hak pengelolaan hutan (HPH), Hak Tanaman Industri (HTI), Hak Guna Usaha (HGU) Perkebunan, dan menghentikan program transmigrasi.

Di lapangan agraria, para kelompok korban mengambil jalan baru untuk dapat menguasai dan mengolah tanahnya secara langsung. Kelambanan pemimpin nasional yang baru untuk segera merespons dinamika masyarakat pedesaan ini, karena perhatian tertuju pada pemulihan ekonomi pasca krisis ekonomi, serta tuntutan kebutuhan hidup yang semakin mendesak mendorong tin-

<sup>3</sup> Keterlibatan IMF dalam menentukan strategi pembangunan Indonesia dimulai sejak masa pemerintahan Soeharto menandatangani *Letter of Intent (LoI)* pertama, 31 Oktober 1997. Hubungan IMF-Indonesia berlangsung selama 6 tahun dan melibatkan empat pemerintahan berbeda, termasuk pemerintahan Gus Dur. Seperti diketahui bahwa dalam hubungan kerjasama ini, IMF selalu mendominasi dan mendikte pemerintahan Indonesia dalam pembuatan LoI. Namun, di masa pemerintahan Gus Dur, ketika Rizal Ramli menjabat sebagai Menko Ekuin situasinya berbalik, dimana draft LoI yang ditandatangani adalah hasil dari Tim Ekonomi Indonesia, termasuk menggolkan 10 program percepatan pemulihan ekonomi sebagai bagian dari LoI. Keterangan lebih lanjut, baca, "Mandiri dalam LoI Buatan Sendiri", dalam Didin Abidin Masud, Edy Mulyadi, Rizal Ramli *Lokomotif Perubahan; Langkah Strategis dan Kebijakan Terobosan 2000-2001*. (Jakarta: Cipta Citra Persada, 2008), hlm. 87-104.

dakan-tindakan okupasi tanah berkembang luas. Misalnya kasus pendudukan kembali peternakan milik Soeharto di Tapos dan lapangan golf di Cibodas.<sup>4</sup>

Meski tidak semua proses pendudukan tersebut membuahkan hasil, tetapi tidak bisa dimungkiri ada juga yang berhasil mendapatkan pengakuan dari pemerintah. Misalnya kasus Jenggawa, setelah berjuang untuk mendapatkan pengakuan atas tanah yang telah digarapnya selama 20 tahun, akhirnya memenangkan perjuangan melawan perkebunan tembakau milik negara. Sengketa ini berakhir dengan dikeluarkannya sertifikat hak milik atas lebih dari 2.618 hektar tanah yang dibagikan pada 2000 petani.

Sebagai respons dan dukungan terhadap korban yang melakukan aksi-aksi di lapangan, organisasi non pemerintah bersama dengan organisasi tani dan masyarakat adat semakin kuat menyuarakan tuntutan untuk menjalankan pembaruan agraria. Bukan hanya untuk menyelesaikan konflik agraria masa lalu, tetapi juga untuk menata hubungan-hubungan agraria yang lebih adil antara rakyat dengan pemerintah.

Bagi serikat tani, organisasi masyarakat dan organisasi non pemerintah pemerhati masalah agraria menganggap bahwa perombakan struktur agraria yang timpang dan termasuk penataan kebijakan agraria yang lebih mencerminkan keadilan pengelolaan atas tanah

dan kekayaan alam bagi rakyat menjadi bagian penting dari reformasi. Dalam berbagai kesempatan, baik melalui forum seminar maupun dalam aksi massa, slogan "tidak ada reformasi tanpa reforma agraria" menjadi penanda bahwa kelompok pendukung agraria memandang penting pemerintah mengambil keputusan politik yang tegas dalam masalah ini.

Menanggapi berbagai tuntutan reformasi di atas, pemerintah di bawah kepemimpinan Presiden Habibie tidak segera mengambil keputusan politik untuk penyelesaian konflik agraria secara adil. Justru sebagian menteri dan pejabat negara berlomba-lomba mengusulkan kebijakan undang-undang sektoral. Setidaknya yang tercatat pada saat itu adalah: Departemen Kehutanan membuat Undang-Undang Kehutanan, Departemen Pertambangan mengusulkan RUU Pertambangan Umum, Departemen Kelautan dan Perikanan mengusulkan RUU Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu, Departemen Pekerjaan Umum mengajukan RUU Pengelolaan Sumber Daya Air, Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup mengusulkan RUU Pengelolaan Sumber Daya Alam, dan Badan Pertanahan Nasional mengajukan RUU Pertanahan Nasional.

Upaya ini dapat dipandang sebagai reformasi hukum di tingkat elit saja dan tidak ada hubungannya dengan situasi dan kenyataan di lapangan. Dalam perkembangan selanjutnya, kebijakan

---

<sup>4</sup> *Waspada*, 26 September 1998

tersebut justru semakin menambah keruwetan, karena logika masing-masing kebijakan tersebut tidak sinkron antara satu dengan yang lainnya. Safitri (2002) menyimpulkan bahwa:

Persoalan kejelasan hubungan pemerintah dengan rakyat, yang berimplikasi pada pembagian peran masing-masing pihak, tampaknya belum dibahas tuntas pada inisiatif-inisiatif pembaharuan hukum perundang-undangan yang disebutkan di atas. Inisiatif-inisiatif tersebut belum memberikan interpretasi yang lebih jelas tentang konsep atau doktrin Hak Menguasai Negara sehingga akibatnya alpa melakukan pembaharuan dalam merumuskan hubungan pemerintah dengan rakyat dalam penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam. Padahal, dalam kenyataannya konflik hukum negara dan hukum rakyat senantiasa bersumber dari perbedaan penafsiran tentang doktrin hak menguasai negara ini.

Selain itu, masa reformasi juga tidak ditandai dengan keseriusan pemerintah untuk menyelesaikan konflik agraria. Tanah-tanah yang dirampas pada masa Orde Baru yang berhasil dikuasi oleh rakyat kembali dihadapi dengan tindakan kekerasan. Meskipun tidak semua

mendapatkan tindakan kekerasan, tetapi peningkatan eskalasinya seperti yang ditunjukkan tabel di bawah ini menunjukkan bahwa tata cara pemerintah dalam mengatasi konflik agraria di era reformasi tidak jauh berbeda dengan pemerintah sebelumnya.

Tabel: Kekerasan dalam konflik agraria di 19 Propinsi<sup>5</sup>

NO	JENIS KEKERASAN	JUMLAH KASUS	JUMLAH KORBAN
1	Penganiyaan	32	190 orang
2	Pembunuhan	13	18 orang
3	Penembakan	18	44 orang
4	Penculikan	3	12 orang
5	Penangkapan	66	775 orang
6	Pembakaran dan pengrusakan rumah	21	275 buah rumah
7	Perusakan, pembabatan dan pembakaran tanaman	17	307.109 hektar
8	Teror	140	1.224 orang
9	Intimidasi	184	1.354 orang
10	Penghilangan dan pemerkosaan	76 kasus	14 orang hilang & 1 perempuan petani mengalami perkosaan

Fauzi (2003) menjelaskan bahwa masih berlangsungnya kekerasan dalam konflik agraria semasa era reformasi karena beberapa sebab, yakni: *pertama*, tetap digunakannya pendekatan militerisme dalam menghadapi konflik agraria.

<sup>5</sup> Data ini diolah dari data KPA yang diurai oleh Noer Fauzi. Lihat Noer Fauzi, *Bersaksi untuk Pembaruan Agraria; dari Tuntutan lokal Hingga Kecendrungan Global* (Yogyakarta: Insist Press, 2003), hlm. 70-71

Kedua, belum adanya platform kebijakan yang jelas dari pemerintah untuk mengatasi konflik agraria yang terjadi. Ketiga, masih diterapkannya pola kebijakan agraria pemerintahan Orde Baru, dengan memfasilitasi investasi untuk menguasai tanah skala besar, sementara mengabaikan tuntutan rakyat tani atas tanah, dan keempat, tidak diselesaikannya konflik agraria melalui jalan reforma agraria segera setelah terjadi pergantian pemerintah.

### Gus Dur dan Berseminya Kembali Gerakan Agraria di Indonesia

Era pemerintahan Gus Dur (1999-2001) menjadi babak penting bagi perkembangan gerakan agraria Indonesia. Naiknya Gus Dur sebagai Presiden RI keempat membuka kesempatan politik baru bagi pemerhati masalah agraria untuk menaikkan isu ini untuk diwacanakan sebagai bagian dari prioritas pemerintah. Berbeda dengan Habibie, Gus Dur adalah sosok pribadi yang dekat dengan para aktivis NGO di Indonesia, termasuk NGO yang fokus pada masalah agraria.<sup>6</sup> Bukan hanya karena dorongan atas tuntutan untuk melakukan perubahan secara mendasar sebagai bagian dari tuntutan reformasi, tetapi sikap Gus Dur yang moderat, demokratis

dan besahabat memberi ruang lebih luas bagi aktivis pendukung reforma agraria untuk mendapatkan komitmen politik dari pemerintah dalam melaksanakan reforma agraria.<sup>7</sup>

Gus Dur menghidupkan kembali agenda reforma agraria dalam politik nasional setelah absen selama era pemerintahan Soeharto melalui komitmennya yang kuat terhadap proses demokratisasi dan penegakan hak asasi manusia di Indonesia. Meskipun tidak secara langsung menjadikan penyelesaian masalah agraria pada fase awal pemerintahannya, sesuatu yang membedakan Gus Dur dengan Presiden Soekarno, tetapi konsistensinya terhadap perwujudan demokrasi sejati dengan menempatkan rakyat sebagai aktor pembangunan menjadi ruang hidup bagi berkembangnya gerakan reforma agraria.

Salah satu wujud dari komitmen Gus Dur terhadap demokrasi adalah mendorong kebebasan berpendapat, berserikat dan berorganisasi bagi setiap orang lebih luas. Situasi ini ikut memberi ruang yang lebih luas bagi petani dan aktivis pendamping petani untuk mengorganisir diri, membentuk organisasi. Pada masa ini, sejumlah organisasi rakyat terbentuk, baik yang organisasi yang merupakan transformasi organisasi

<sup>6</sup> Sebelum menjadi Presiden, Gus Dur tercatat sebagai pelopor gerakan masyarakat sipil di Indonesia dan aktif dan ikut serta mendirikan beberapa NGO dan menjadi pengurus di dalamnya. Misalnya, Yayasan Bina Desa.

<sup>7</sup> Di era pemerintahan Gus Dur, untuk pertama kalinya Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) bersama pengurus NGO lainnya bertemu secara resmi dengan Presiden dan mendiskusikan tentang urgensi pelaksanaan reforma agraria di Indonesia. Hal yang perlu dicatat bahwa pada pertemuan itu Gus Dur mengatakan bahwa silahkan siapkan perangkat Undang-Undang-nya, nanti saya tanda-tangani. Sayangnya hal tersebut belum terjadi keburu pemerintahan Gus Dur digantikan. Wawancara, Noer Fauzi dan Khalid Muhammad, 12 Oktober 2010.

kasus yang terbentuk di ujung pemerintahan Soeharto, maupun organisasi tani yang didirikan khusus untuk perjuangan reforma agraria secara nasional.

Selain itu, iklim demokrasi yang dibangun oleh Gus Dur seiring bangkrutnya legitimasi politik Orde Baru telah membawa pengaruh besar pada perubahan situasi politik kaum tani di pedesaan yang menjadi ruang subur bagi tumbuhnya kembali gerakan masyarakat pedesaan. Kebangkitan gerakan sosial pedesaan ini juga menandai secara perlahan hilangnya politik stigmatisasi Orde Baru terhadap gerakan petani dan pedesaan sebagai bagian dari gerakan komunis.

Ketika Gus Dur mencabut TAP MPR No. XXV tahun 1966 tentang pelarangan ajaran komunisme, maka dampak politiknya secara luas juga dirasakan oleh para aktivis pendamping petani serta pimpinan petani yang selama ini memperjuangkan hak atas tanah. Sebagaimana kita ketahui bersama bahwa *land reform* di era pemerintahan Soeharto diidentikkan dengan program komunis, sehingga gerakan menuntut hak atas tanah sama dengan menghidupkan agenda-agenda komunis di Indonesia.<sup>8</sup> Beban sejarah terhadap gerakan agraria ini tentu sangat memenjarakan secara psikologis bagi pejuang petani dan menghambat pembesaran gerakan agraria. Gus Dur berhasil membebaskan be-

ban sejarah *land reform* masa lalu sebagai program partai komunis dengan menunjukkan posisi dan komitmennya yang jelas terhadap perjuangan kaum tani.

Pemerintahan Gus Dur yang demokratis menjadi rumah yang nyaman bagi tumbuhnya gerakan rakyat. Tidak dapat dimungkiri bahwa tata cara pengelolaan tanah dan kekayaan alam di masa Orde Baru tidak hanya menimbulkan penderitaan dan kesengsaraan bagi rakyat kecil, tetapi juga sekaligus melahirkan berbagai macam bentuk perlawanan. Sebagai bentuk perlawanan terhadap pemilik modal yang membangun hubungan yang menindas dan mengorbankan rakyat, maka para korban membentuk organisasi. Umumnya tuntutan para korban adalah menghendaki pengembalian tanah-tanah mereka yang dirampas pada masa itu dan menuntut penghentian pengoperasian dan pengusahaan perusahaan-perusahaan tersebut dengan alasan telah membuat masyarakat setempat menjadi miskin dan merusak lingkungan. Organisasi-organisasi para korban inilah yang kemudian bersuka-cita menyambut kemenangan Gus Dur dalam pemilihan Presiden tahun 1999, misalnya masyarakat Porsea yang sedang berkonflik dengan PT. Inti Indorayon Utama, di Sumatra Utara.

Berselang dua bulan setelah Gus Dur terpilih menjadi presiden, 20 Oktober 1999, sekitar 5.000 orang dengan

<sup>8</sup> Persepsi bahwa *land reform* sebagai produk komunis juga mewarnai berbagai publikasi akademik yang dituliskan oleh sejarawan Indonesia. Lebih jauh baca: Tri Chandra Aparianto, *Tafsir(an) Land Reform dalam Alur Sejarah Indonesia, Tinjauan Kritis atas Tafsir(an) Yang Ada* (Yogyakarta: Karsa, 2006).

swadaya menyelenggarakan pesta rakyat selama dua hari, 11-12 Desember 2000. Pesta Rakyat ini digelar sebagai syukuran atas terpilihnya Gus Dur yang dipandang sebagai figur yang mewakili kekuatan reformis dan memiliki latar belakang yang dekat dengan orang kecil, sekaligus sebagai syukuran atas penutupan sementara PT. Indorayon Utama di era pemerintahan B.J. Habibie.

Tentu saja, harapan terbesar bagi masyarakat terhadap pemerintahan Gus Dur adalah menutup secara permanen PT. Inti Indorayon Utama, karena tindakan Habibie menutup sementara PT. Indorayon selain menyalahi tuntutan masyarakat Porsea, juga dinilai sebagai upaya Habibie untuk meraih simpati dan popularitas politik untuk mempertahankan kekuasaannya yang pada masa itu penyelenggaraan pemilu sudah dekat.

Gelora perlawanan masyarakat Porsea terhadap PT. Inti Indorayon Utama semakin menjadi-jadi ketika Menteri Lingkungan Hidup, Sonny Keraf datang di puncak acara pesta rakyat tersebut, 12 Desember 2000. Dalam orasinya, Sonny Keraf mengatakan bahwa tuntutan masyarakat Porsea untuk menutup PT. Inti Indorayon Utama secara permanen akan disampaikan ke Presiden. "Gus Dur dan Megawati sependapat bahwa kepentingan Rakyat tidak dapat lagi dikorbankan," katanya, yang disambut pekikan dan histeria massa.<sup>9</sup> Meskipun keputusan pemerintahan Gus Dur pada

akhirnya mengambil jalan tengah, yakni menghentikan secara permanen pabrik rayon dan meneruskan pabrik pulp sementara masyarakat menghendaki penutupan semua aktivitas perusahaan, tetapi kebijaksanaan ini memberi ruang bagi perkembangan gerakan masyarakat Porsea yang kemudian berimplikasi pada perubahan struktur dan gaya operasi perusahaan.

### **Kebijakan Gus Dur Sebagai Pra-Kondisi Bagi Reforma Agraria di Indoensia**

Reforma Agraria adalah program pembangunan suatu bangsa yang di dalamnya mencakup agenda untuk mengubah susunan dan hubungan-hubungan agraria berupa tanah dan kekayaan alam lainnya yang tidak adil yang telah berlangsung sejak lama sebagai warisan dari pemerintahan sebelumnya. Perombakan terhadap susunan dan hubungan agraria yang tidak adil ini dimaksudkan untuk mencapai kemakmuran dan keadilan bagi seluruh rakyat.

Untuk keberhasilan reforma agraria, salah satu syaratnya adalah adanya komitmen politik yang kuat dari pemerintah. Komitmen politik ini ditandai dengan kebijakan dan program pembangunan yang mengarah pada perbaikan kesejahteraan petani yang didasarkan pada penguasaan dan pemilikan petani secara langsung terhadap tanah dan kekayaan alam secara adil.

Lalu, bagaimana komitmen politik

<sup>9</sup> Dimpos Manalu, *Gerakan Sosial dan Perubahan Kebijakan Publik; Studi Kasus Gerakan Perlawanan Masyarakat Batak vs PT.Inti Indorayon Utama di Sumatera Selatan* (Yogyakarta: UGM Press kerja sama KSPPM, 2009)

pemerintah di era Gus Dur untuk agenda reforma agraria? Harus diakui bahwa dalam pengertian reforma agraria sejati (*genuine agrarian reform*)—yakni restrukturisasi penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan atas tanah dan kekayaan alam yang timpang—memang belum terlihat jelas. Sependek masa pemerintahan Gus Dur, pelaksanaan reforma agraria baru tercermin sebagai kebijakan parsial dan lebih tepat digolongkan sebagai pra-kondisi bagi reforma agraria di Indonesia.

Mengapa disebut sebagai pra-kondisi? Karena perhatian pemerintah pada saat itu baru sebatas mengatasi masalah yang sedang mengemuka di masyarakat, yakni masalah konflik agraria yang sedang mengemuka sebagai akibat dari aksi pendudukan kembali oleh petani atas tanah-tanah tanah perkebunan.<sup>10</sup>

Menanggapi aksi pendudukan ini, Gus Dur mengeluarkan pernyataan yang cukup menarik dan menjadi landasan moral bagi perjuangan tani saat itu. Gus Dur menyatakan bahwa tidak tepat jika rakyat yang dituduh menjarah, karena “sebenarnya perkebunan yang nyolong tanah rakyat, Ngambil tanah kok gak bilang-bilang,” ujar Gus Dur.<sup>11</sup> Pernyataan tersebut dikemukakan di depan ratusan petani dan masyarakat adat dalam acara

Konferensi Nasional Sumber Daya Alam yang diselenggarakan oleh Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) bersama sejumlah NGO pada 23 Mei 2000 di Hotel Indonesia. Pada kesempatan tersebut, Gus Dur juga mengeluarkan sejumlah pernyataan yang tidak hanya merefleksikan praktik pemerintah masalah lalu dalam mengatur masalah masalah agraria dan sumber daya alam tetapi juga menunjukkan solusi penyelesaiannya, termasuk kebijakan yang perlu diambil oleh pemerintah.<sup>12</sup>

Selain pernyataan terkait dengan maraknya aksi pendudukan petani tersebut di atas, Gus Dur juga mengeluarkan beberapa butir pikiran, yakni: *pertama*, peran negara (pemerintah) dalam pengelolaan tanah dan sumberdaya alam akan dikurangi seminimal mungkin. Bahkan pada saatnya, pemerintah hanya akan berperan sebagai pengawas bagi pengelolaan sumber-sumber agraria yang dijalankan oleh masyarakat dan atau pengusaha. *Kedua*, sebaiknya 40 persen lahan dari perkebunan dibagikan kepada petani penggarap yang membutuhkan. Bahkan, kalau mau, saham perkebunan itu juga dimiliki oleh masyarakat.

*Ketiga*, dalam hal operasi bisnis (usaha) yang berhubungan dengan tanah, menurut Gus Dur, sebaiknya se-

<sup>10</sup> Sampai dengan bulan Setember 2000, jumlah perkebunan milik negara yang telah di-*reclaiming* mencapai 118.830 hektar dengan kerugian mencapai 46,5 milyar, sedang perkebunan milik swasta mencapai 48.051. Informasi lebih lanjut, baca: Idham Arsyad, *Potret Perlawanan Orang Tertindas, Studi Kasus Perkebunan PT. Lonsum Vs Orang Kajang* (Makalah 2001)

<sup>11</sup> Noer Fuazi, “Penyelesaian Sengketa Agraria Petani Versus Perkebunan”, dalam J.O.S Hafid, *Perlawanan Petani Kasus Tanah Jenggawah* (Bogor: Pustaka Latin, 2001)

<sup>12</sup> Lihat, *Kompas*, 24 Juni 2000 dan *Republika*, 24 Juni 2000

lalu melalui proses musyawarah untuk mufakat antara badan hukum yang ingin mengelola (berbisnis) dengan masyarakat yang sebelumnya telah memiliki atau menguasai sumber-sumber agraria. Dalam pandangan Gus Dur, mengutamakan musyawarah mufakat adalah lebih penting dibanding sebatas legalitas formal atas perusahaan tersebut.

*Keempat*, pada bagian lain, Gus Dur mengimbau bahwa kalau selama ini negara menjadi kaya karena menguasai dan mengelola tanah dan sumberdaya alam, maka ke depan sebaiknya rakyat juga menikmati hal yang sama. Masih menurut Gus Dur, "Kalau kita kaya harus bareng-bareng dan kalau miskin pun harus bareng-bareng."

Pernyataan Gus Dur tersebut di atas tidak hanya diikuti dengan aksi pendudukan tanah perkebunan di berbagai wilayah di Indonesia, tetapi juga menunjukkan kehendak kuat dari pemerintah untuk menyelesaikan konflik agraria yang membedakan dengan pemerintah sebelumnya. Perlu dicatat bahwa penanganan konflik agraria di masa pemerintahan Orde Baru lebih banyak dilakukan dengan cara melakukan penindasan dengan cara-cara kekerasan (*coercion*) dan penaklukan dengan cara-cara ideologis terhadap petani. (Fauzi;1999). Gus Dur berhasil menurunkan tindakan represif terhadap perjuangan petani.

Maraknya konflik agraria erat kaitannya dengan perilaku dan sikap birokrat pemerintah dalam menerjemahkan kebijakan agraria yang ada. Pemerintah bertindak seolah sebagai pemilik tanah

di negara ini, sehingga dengan sekehendak hati dapat memberikan penguasaan dan pengusahaan kepada sektor swasta dengan mengabaikan kepentingan rakyat banyak. Praktik ini sesungguhnya bersumber kepada penafsiran yang keliru terhadap Hak Menguasai Negara (HMN) yang tercantum di dalam UUPA 1960. Sejatinya konsepsi HMN dalam politik hukum agraria sebagai terjemahan dari pasal 33 UUD 1945 yang menegaskan bahwa penguasaan negara atas kekayaan alam diperuntukkan bagi kesejahteraan rakyat, namun oleh pemerintah Orde Baru diselewengkan sehingga lebih mendatangkan petaka bagi rakyat.

Dominasi negara dalam hal penguasaan tanah dan sumber daya alam inilah yang hendak dirombak oleh pemerintahan Gus Dur dengan mengatakan bahwa sebaiknya peran negara dikurangi semaksimal mungkin dalam pengurusan masalah tanah dan sumber daya alam. Bahwa pengusahaan atas sumber-sumber agraria sebaiknya diberikan kepada rakyat yang sangat berkepentingan. Dalam pandangan penulis, pikiran Gus Dur ini memberi ruang bagi pengaturan lebih lanjut masalah hubungan rakyat dengan sumber-sumber agraria dan bagaimana peran negara di dalamnya.

Pernyataan Gus Dur yang menekankan perlunya musyawarah untuk mufakat dari pada pendekatan legalistik formal bagi badan hukum yang hendak berbisnis lebit tepat ditempatkan sebagai upaya pemerintah untuk melindungi rakyatnya dari gempuran pemilik mo-

dal. Seperti yang kita ketahui bersama bahwa seringkali penguasaan langsung oleh rakyat atas tanah seringkali tidak berdaya menghadap badan hukum yang telah mengantongi izin usaha. Gus Dur tentu sangat menyadari bahwa sampai saat ini aturan hukum yang terkait dengan sumber-sumber agraria sama sekali tidak menguntungkan bagi masyarakat setempat. Dengan demikian bila pemerintah berpegang pada aturan hukum yang ada, maka masyarakat akan terus tersingkir dari tanah secara legal, karena badan-badan hukum tersebut bekerja atas nama Undang-Undang, seperti izin HGU di sektor perkebunan, HPH/HTI di sektor kehutanan, Kuasa Pertambangan di sektor pertambangan, dsb.

Sebagai negara agraris, maka sandaran pokok bagi kesejahteraan tentunya adalah kekayaan alam. Selama ini kekayaan alam tidak menjadi alat transformasi bagi kesejahteraan rakyat karena salah satu penyebabnya adalah karena dominasi penguasaan negara atas tanah dan kekayaan alam. Sehingga sangat tepat bila Gus Dur menghimbau agar diadakan perombakan penguasaan dan pemilikan atas tanah dan kekayaan alam yang selama ini lebih didominasi oleh badan usaha milik negara dan swasta dan membiarkan rakyat hidup sengsara.

Tentu saja pernyataan Gus Dur di atas bukanlah isapan jempol belaka, karena faktanya memang telah berlangsung ketimpangan atas penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan atas tanah dan kekayaan alam. Sebagai ilustrasi bahwa kurang lebih 35,1 juta hektar hu-

tan telah dikuasai oleh perusahaan HPH, 15 juta hektar untuk HGU, 8,8 juta hektar untuk Hutan Tanaman Industri, sementara BPS mencatat bahwa dalam 10 tahun (1993-2003) jumlah petani gurem semakin meningkat dari 10,8 juta menjadi 13,7 juta orang. Demikian pula bahwa dari 12,5 juta rumah tangga petani, sekitar 49% yang tidak memiliki lahan sama sekali, sedang bagi yang memiliki rata-rata pemilikan lahannya hanya 0,36 hektar.

### Penutup

Tumbangnya rezim otoriter Orde Baru menandai perkembangan baru bagi gerakan agraria di Indonesia. Era pemerintahan Gus Dur menandai tonggak awal dari perubahan demokrasi yang sesungguhnya di Indonesia. Ruang partisipasi warga secara langsung semakin terbuka, sehingga kalangan CSO dan NGO mempunyai ruang manuver yang memadai untuk berekspresi secara optimal. Dalam hal ini juga membuka pintu bagi aktivis agraria untuk mempromosikan agenda reforma agraria di Indonesia.

Sejumlah pernyataan Gus Dur terkait dengan penyelesaian konflik agraria selain berkontribusi bagi pembesaran gerakan agraria, khususnya pertumbuhan organisasi tani yang disertai gerakan pendudukan tanah di mana-mana, juga dapat dikategorikan sebagai pembuka pintu bagi perubahan hukum dan kebijakan pemerintah mengenai pengaturan masalah tanah dan kekayaan alam.

Pemihakan Gus Dur pada kesejahteraan petani tentu tidak diragukan

lagi. Banyak contoh yang bisa dijadikan rujukan semasa pemerintahannya, salah satunya adalah ketika Gus Dur mengangkat Dr. Rizal Ramli sebagai Kabulog dia berpesan agar Bulog dibenahi sehingga berpihak pada Rakyat. Dan, keberpihakan itu diwujudkan dengan peningkatan pembelian gabah milik petani, bukan beras. Tentu saja ini sangat menguntungkan petani karena menghindari praktik pengoplosan beras impor sehingga gabah petani terjamin untuk dibeli oleh Bulog.

Sisi lain yang perlu penulis sampaikan bahwa salah satu kebijakan pemerintahan Gus Dur yang dinilai aktivis gerakan agraria sebagai kebijakan populis adalah ketika Menkeu Rizal Ramli memblok pengajuan utang baru untuk Land Administrasion Program (LAP) II yang diajukan oleh BPN. Alasan pemerintah memblok adalah karena pemerin-

tah tidak mau menambah gelembungan utang luar negeri dan proyek LAP dianggap tidak penting. Bagi aktivis gerakan agraria, langkah ini sebagai langka positif untuk menghindari percepatan pasar tanah di Indonesia yang menimbulkan persoalan agraria baru.

Terakhir, bahwa sependek masa pemerintahan Gus Dur telah banyak memberi dampak positif bagi perkembangan gerakan agraria di Indonesia. Hanya saja, sejumlah terobosan Gus Dur dalam bidang agraria baru sebatas mengatasi gejala yang muncul di permukaan, belum sampai pada mengatasi akar persoalan agraria. Tentu saja, dapat dimaklumi karena selain waktunya yang sangat singkat, juga karena adanya gangguan dari pendukung status quo yang tidak menyukai terobosan-terobosan yang dilakukan oleh Gus Dur. *Wallahu a'lam bissawab.* []