



# Agamawan dan Reforma Agraria

Mufid A. Busyairi

Anggota Komisi IV DPR RI dari Fraksi Kebangkitan Bangsa

Orang Jawa sebenarnya petani; tanah di mana dia lahir, yang banyak menghasilkan dengan sedikit keluar keringat. Usianya dihitung dari berapa kali panen. Lamanya waktu dinyatakan dengan warna batang padi di ladang. Dia merasa senang di tengah teman-temannya memotong padi, mencari jodohnya di antara gadis desa yang menumbuk padi sambil menyanyi di malam hari. Pendeknya, menanam padi bagi orang Jawa, sama dengan memetik anggur bagi orang di daerah Rijn dan di selatan Perancis. Tapi datanglah orang-orang asing dari Barat. Mereka menjadikan dirinya pemilik tanah itu, tulis Multatuli (Eduard Douwes Dekker) dalam Max Havelaar.<sup>1</sup>

Roman itu diterbitkan 148 tahun lalu. Andai usia bukan pembatas hidup, mungkin saja kisah ini berjilid-jilid banyaknya. Karena tanah yang dirampas hingga kini belum juga tuntas. Sedikit susah mengatakan mereka sebagai penjahat, karena sejatinya kita telah merdeka. Tetapi bukalah sejarah, jutaan kaum tani yang sempat menikmati hasil *land reform*

semasa orde lama, diburu, ditangkapi, dan dipenjarakan rezim Orde baru (Orba) tanpa proses pengadilan. Seperti diketahui, datangnya Orba sekaligus dentang kematian bagi agenda reforma agraria. Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) 1960 yang seharusnya menjadi acuan bagi peraturan sektor kehutanan, perkebunan, pertambangan, perairan, pertanian, pesisir dan laut, justru diabaikan. Bahkan tafsir Orba mengarahkan pemberlakuannya hanya pada 30 persen dari wilayah daratan, tidak termasuk hutan, sebuah kekeliruan yang terpelihara hingga sekarang.

UUPA 1960 sendiri berawal dari keinginan para pendiri negeri ini untuk keluar dari struktur agraria a la kolonial yang pada prinsipnya berisi lima hal.<sup>2</sup> *Pertama*, sesuai dengan pasal 33 UUD 1945 ayat 3, "*Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*" Antara lain dengan mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharannya (Pasal 2 UUPA 1960). *Kedua*, negara

<sup>1</sup> Multatuli, *Max Havelaar*, (Jakarta, Djambatan, Terjemahan HB Jassin, 1972)

membatasi luas maksimal kepemilikan tanah untuk menghindari tuan tanah yang mengisap tenaga kerja petani melalui sistem sewa dan gadai (Pasal 7 jo Pasal 17 UUPA 1960). Pengaturan batas minimal (2 ha per keluarga petani) ditujukan agar keluarga petani tidak hidup dengan lahan yang kecil sebab sempitnya pemilikan luas tanah berakibat kecilnya pendapatan akibat rendahnya produktivitas (Pasal 13 Jo Pasal 17 UUPA 1960).

*Ketiga*, negara mempunyai wewenang untuk mengeluarkan sertifikat atas tanah bagi warga negara Indonesia tanpa membedakan jenis kelamin dan berdasarkan prinsip rasionalitas (Pasal 9 jo Pasal 21 UUPA 1960). Negara juga membatasi hak warga negara asing untuk menguasai tanah di Indonesia. *Keempat*, tanah harus dikerjakan sendiri secara aktif (Pasal 10 UUPA 1960) dan melarang pemilikan tanah pertanian yang tidak dikerjakan sendiri karena akan menimbulkan tanah terlantar (*absentee*) atau meluaskan relasi buruh tani dan pemilik tanah yang kecenderungan memeras (Pasal 10 Ayat 1 jo Pasal 11 Ayat 1 UUPA 1960). *Kelima*, negara memberi bukti kepemilikan hak atas tanah untuk memberi kepastian hukum kepada petani pemilik tanah.

Namun, seperti diketahui belum lagi UUPA berhasil dijalankan (hanya intensif 1961-1965), terjadi peralihan kekuasaan politik Presiden Soekarno ke Soeharto.

Sejalan dengan pergantian pemerintahan, program pembaruan agraria tak lagi diagendakan. Kita sempat berharap, tahun 2006 lalu bendera reforma agraria berkibar. Pemerintah mengatakan akan meredistribusi lahan melalui Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN). Bahkan awal 2007, pemerintah menegaskan penambahan luas lahan yang dibagi dari 8,15 menjadi 9,25 juta hektar. Namun rencana itu ditunda berkali-kali dan tak pernah ada lagi janji kapan akan dimulai. Singkat kata, semua rezim setelah Orde Lama, belum ada yang berani mengambil langkah politik ini. Berat memang, karena reforma agraria berarti menentang agenda kapitalisme dan merombak struktur penguasaan lahan. Tanpa kesiapan pelaksana, tidak tertutup kemungkinan terjadi konflik horizontal seperti pada masa lalu.

Pemimpin republik dengan segudang masalah seperti Indonesia, seharusnya berbekal pemahaman tentang realitas, konsep solusi, keberanian, dan konsistensi. Ketidakjelasan dan ketidaktegasan sikap pemimpin di tingkat nasional mengakibatkan pemimpin-pemimpin daerah berani melibas kepentingan-kepentingan rakyat, baik terhadap akses tanah maupun hal-hal lainnya. Tak heran jika ada Walikota di Sulawesi Utara, misalnya, *ngotot* membuat arena pacuan kuda meski harus membabat ratusan

<sup>2</sup> Endang Suhendar dan Yohana Budi Winarni, *Petani dan Konflik Agraria*, (Jakarta, Akatiga, 1998)



hinamagazine.com

hektar kebun plasma nutfah.<sup>3</sup> Suguhan ironi seperti ini, bukan cerita baru, maka wajar petani selalu menempati urutan terdepan dalam kemiskinan, perbaikan ekonomi masyarakat amat lamban, dan urbanisasi kian menjadi.

Tanpa reforma agraria, masalah terus bertambah. Hal nyata adalah konflik di lahan-lahan pertanian/perkebunan. Serikat Petani Indonesia menyebutkan, selama tahun 2007, tercatat lebih dari 76

kasus konflik agraria yang sebagian besar merupakan kasus lama. Lebih dari 196.179 ha lahan rakyat dirampas sehingga tidak bisa bertani di atas lahan tersebut. Tercatat 166 petani dikriminalisasi dengan ditangkap dan dijadikan tersangka. Hampir semua mereka mengalami tindak kekerasan. Sedikitnya 24.257 KK petani tergusur dari tanahnya dan mengalami pelanggaran HAM. Delapan orang tercatat tewas dalam konflik. Dari banyak

<sup>3</sup> Rapat dengar pendapat Komisi IV dengan Departemen Pertanian, Februari 2008. Lihat, Surat Permintaan Gubernur Sulawesi Utara No 640/2601/Sekr, 20 September 2007 mengenai Sarana Olahraga Pacuan Kuda. Deptan telah menawarkan lokasi alternatif, tetapi Pemkot Kota Manado tidak mengindahkan. Hal ini jelas melanggar UU No 12 Tahun 1992 (Segala kegiatan yang langsung atau tidak langsung dapat memusnahkan atau membahayakan kelestarian plasma nutfah, dilarang), dan juga melanggar sejumlah peraturan perundang-undangan lainnya.

korban konflik, 12 orang di antaranya tercatat mengalami luka tembak.<sup>4</sup>

Perebutan lahan yang didominasi antara rakyat *versus* negara ini tentu tidak lepas dari kesulitan ekonomi, minimnya penciptaan lapangan kerja alternatif, sehingga lahan menjadi satu-satunya faktor produksi yang murah dan mudah didapat. Sementara itu, lahan petani miskin juga semakin menyempit. Hasil Sensus Pertanian 2003 menunjukkan jumlah rumah tangga petani gurem meningkat 2,6 persen per tahun dari 10,8 juta rumah tangga pada 1993 menjadi 13,7 juta rumah tangga 2003.<sup>5</sup> Tak dapat dipungkiri bahwa konversi menjadi salah satu penyebabnya—di samping sistem pembagian waris. Untuk sawah saja, sedikitnya 10 ribu hektar per tahun.<sup>6</sup> Pemerintah dan DPR saat ini sedang menyusun RUU Lahan Pertanian Pangan Abadi, di mana 30 juta hektar lahan khusus untuk pertanian dinyatakan tidak boleh dikonversi, kecuali dengan penggantian.<sup>7</sup> Tetapi sembari RUU ini diselesaikan konversi terus berlangsung. Bahkan jika telah disahkan sekalipun, ia sangat bergantung pada komitmen pemerintah pusat dan kabupaten/kota.

Ironisnya, tanah yang diterlantarkan—biasanya mengandung motif spekulasi jual beli—justru meluas. Padahal jika pemerintah mau, tanah-tanah ini bisa

diproduktifkan dengan membuat aturan penataan dan pemanfaatan. Data Badan Pertanahan Nasional menyebutkan, pada 2006 (per Juni) luas lahan terlantar 1.218.554,7300 ha dan pada 2007 (per Juni) menjadi 1.578.915,0620 ha. Ini sangat disayangkan karena kita sebenarnya mengalami defisit pangan. Tanpa perubahan kebijakan, kekurangan pangan menjadi ancaman masa depan. Konflik perebutan lahan terus terjadi, petani gurem meningkat, konversi sawah juga membanyak tetapi lahan terlantar semakin luas. Ini bukti kacaunya pengelolaan sektor agraria dan ketidakseriusan pemerintah mengelola tanah baik dalam fungsi produksi (penyedia pangan) dan fungsi sosial (pemerataan kesejahteraan). Di sinilah urgensi penyelesaian segera RUU Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan. RUU yang sedang dibahas di Badan Legislasi DPR RI ini juga perlu mengatur sanksi tegas terhadap penelantaran (termasuk konversi) lahan pertanian.

### Perspektif Islam

*Land reform* tidak saja dipinggirkan secara regulasi, tetapi juga secara opini distigmakan sebagai komunisme, sebuah penyesatan oleh rezim Orde Baru. Hingga kini tidak banyak agamawan yang menyarankan *land reform*. Padahal Islam telah

<sup>4</sup> Catatan 2007 Serikat Petani Indonesia, Februari 2008 ([www.spi.or.id](http://www.spi.or.id))

<sup>5</sup> Sensus Pertanian, Biro Pusat Statistik (BPS, 2003)

<sup>6</sup> Catatan 2007 Serikat Petani Indonesia, Februari 2008 ([www.spi.or.id](http://www.spi.or.id))

mengatur persoalan tanah dengan tegas. Abdurrahman Al-Maliki menyebutkan dalam Islam, sumber kepemilikan tanah berasal dari sebab membeli, warisan, hibah, menghidupkan tanah mati (*ihya'ul mawat*), memagari tanah (*tahjiir*) dan pemberian negara secara cuma-cuma. Dalam konteks tanah pertanian, ajaran Islam menegaskan kepemilikan tanah harus disertai pengelolaan/penggarapan. Jika selama tiga tahun diabaikan, negara wajib mengambil alih untuk diserahkan kepada yang memerlukan dengan ketentuan sama.<sup>8</sup>

Jaribah bin Ahmad Al-Haritsi (Fiqih Ekonomi Umar bin Khattab, 2003) secara sistematis menggambarkan bagaimana Khalifah Umar bin Khattab melaksanakan praktik atas hukum-hukum pertanahan

yang telah digariskan Rasulullah Saw. Untuk pengaplingan tanah, Umar menetapkan beberapa syarat, di antaranya, bukan milik orang lain, tidak merugikan kepentingan umum, adanya penggarapan selama tiga tahun, pembatasan luas lahan garapan sesuai dengan kebutuhan, pemanfaatan lahan sesuai dengan perjanjian, dan adanya penarikan kembali tanah yang diberikan jika diterlantarkan oleh penerimanya atau tidak mampu dikelolanya.

Dalam sejarahnya, Khalifah Umar bin Khattab, pernah secara paksa (atas nama negara) mengambil tanah dari seorang yang bernama Bilal bin al-Harits al-Muzni (untuk didistribusikan dan dikelola kepada yang lain) karena yang bersangkutan tidak mampu menggarap

semua tanah tersebut, meskipun Bilal memprotes keras. Demi Allah, kata Bilal, aku tidak akan melakukannya apalagi memberikan sesuatu yang Rasulullah berikan padaku. Tetapi Umar pun tetap teguh, "Demi Allah, kamu harus melakukannya." Kemudian Umar mengambil tanah yang tidak mampu digarap itu untuk diberikan kepada orang lain. Hadits Riwayat



dok. FSPP/Ngatiar

<sup>7</sup> RUU Tentang Lahan Pertanian Pangan Abadi, Badan Legislatif DPR RI, Jakarta, 2007.

<sup>8</sup> Abdurrahman Al-Maliki, *Politik Ekonomi Islam*, (Jakarta, Al-Izzah, 2001)

<sup>9</sup> Hadits Riwayat Baihaqi dari Thariq secara mursal, Ibnu Abbas secara mauquf. Lihat, Imam Syafi'i, *Al Umm* III/268.

Baihaqi menyebutkan, "Sebelumnya tanah itu milik Allah dan Rasul-Nya, kemudian setelah itu milik kalian. Siapa saja yang menghidupkan tanah mati, maka ia menjadi miliknya. Dan tidak ada hak bagi yang memagari setelah (menelantarkan tanahnya) selama tiga tahun."

Ajaran Islam juga mencegah penghisapan terhadap rakyat melalui sistem sewa tanah pertanian. Rasulullah Saw dengan tegas mengharamkan disewakannya tanah pertanian dan menyamakannya dengan praktik riba. An-Nasa'i meriwayatkan, "Rasulullah Saw melarang menyewakan tanah. Kami bertanya, 'kalau begitu kami akan menyewakannya dengan bibit'. Beliau menjawab, 'jangan.' Sahabat bertanya: 'Kami akan menyewakannya dengan jerami.' Beliau menjawab, 'jangan.' Sahabat kembali bertanya, 'Kami akan menyewakannya dengan sesuatu yang ada di atas sungai yang mengalir.' Beliau menjawab, 'Jangan. Kamu tanami atau kamu berikan tanah itu kepada saudaramu.'" Sementara dalam hadis riwayat Abu Daud dari Rafi', dia berkata, "Bahwa dia telah menanam sebidang tanah, lalu Rasulullah melewatinya, ketika itu Rafi' sedang mengairinya. Rasulullah bertanya: 'Milik siapa tanaman ini?' Rafi' menjawab: 'Tanaman itu dengan benihku, kerjaku, dan (hasilnya) sebagian untukku sedang sebagian lagi untuk fulan.' Beliau bersabda: 'Kamu

berdua telah berbuat riba. Kembalikan tanah itu pada pemiliknya dan ambillah biaya yang telah kamu keluarkan."

Kalaupun ada praktik sewa terhadap lahan yang dikelola, maka sewa tersebut diserahkan pada baitul mal yang jumlahnya ditentukan sesuai ukuran yang wajar menurut kondisi pengelolanya. Sewa tersebut sebagian dipergunakan untuk pemeliharaan pengembangan lahan dan produktivitasnya, dan sebagian lain untuk kemaslahatan umum. Hal ini dilihat dari sikap Umar terhadap lahan produktif di Syam yang diberikan Rasulullah kepada Tamim Ad-Dari dengan menjadikan sepertiganya untuk ibnu sabil, sepertiganya untuk pembangunan, dan sepertiganya lagi untuk penduduknya.

Terkait masalah penarikan kembali oleh negara, selain karena faktor penelantaran, ketidakmampuan mengelola atau kebutuhan yang berlebihan, Umar juga pernah menarik kembali tanah yang diberikan dengan alasan tuntutan perkembangan kependudukan/kebutuhan masyarakat. Contohnya adalah pengambilan kembali oleh Umar terhadap lahan di Irak yang diberikan kepada kabilah Bajilah seraya menyebutkan alasannya kepada Jarir Al-Bajali, "Aku melihat bahwa manusia telah banyak, maka aku berpendapat agar kamu mengembalikannya kepada mereka." Demikian jelas Islam mengatur soal agraria ini di mana

<sup>10</sup> ProfDr Sartono Kartodirdjo, "Pemberontakan Petani Banten 1888", (Jakarta, Midas Surya Grafindo, 1984)

substansinya menghendaki adanya kesatuan antara pemilikan lahan dan produktivitasnya, distribusi lahan secara berimbang. Semua tentu berdasarkan prinsip bahwa tanah untuk kesejahteraan rakyat.

Yang terjadi saat ini jauh dari gambaran di atas, tetapi suara kalangan agamawan terhadap urgensi reformasi agraria masih sumbang. Padahal di masa lalu, peran agamawan sangat besar. Sartono Kartodirdjo, menyebutkan sepanjang sejarah pemberontakan petani, pemimpinnya jarang sekali dari petani biasa. Mereka berasal dari golongan penduduk pedesaan yang lebih berada dan lebih terkemuka di antaranya adalah pemuka-pemuka agama, sebagai fokus identifikasi simbolis.<sup>10</sup> Di luar persoalan tafsir teks hadis, ada persoalan konflik kepentingan terhadap penyuaaran reformasi agraria oleh sebagian agamawan. Seperti diketahui, di beberapa wilayah, sebagian mereka merupakan kalangan ningrat atau orang-orang dekat dengan kekuasaan yang kerap mendapat *previlage* dalam pemilikan lahan. Jika pun tidak menjadi konflik *intern*, mendakwahkan reformasi agraria, berarti berhadapan dengan sebuah struktur pemilik modal dan kekuasaan negara. Dalam Orde Baru, ini sesuatu yang sangat sulit, tetapi era reformasi membuka ruang untuk penyampaian semua aspirasi.

Selain memberikan pencerahan



dok. FSPP/Ngatiar

kepada masyarakat, reformasi agraria membutuhkan dakwah agamawan kepada kalangan penguasa. Sebab merekalah yang memiliki otoritas untuk menata kembali sistem agraria. Kita tentu tidak menghendaki cara-cara seperti gerakan sepihak di masa lalu yang mengorganisasi sekelompok rakyat melakukan pencaplokan tanah orang lain. Cara seperti ini jelas tidak dibenarkan dalam Islam. Saatnya fiqh politik tanah dikembangkan sehingga agama berkontribusi secara nyata bagi kehidupan rakyat. *Akad wakalah* dengan para calon wakil rakyat dan calon pemimpin bangsa ini harus dipertegas agar mereka serius mengagendakan reformasi agraria dan memperjuangkan nasib para petani. Dakwah progresif seperti ini sesungguhnya sama penting dengan ibadah ritual, seruan-seruan keadaban, atau hitung-hitungan pahala berbalas surga. Kita semua butuh keadilan, tetapi keadilan yang ditunda-tunda adalah pengingkaran terhadap keadilan. ❖