

# Bencana Alam, Tanggung jawab Pemerintah dan Persoalan Agraria

*Ifdhal Kasim*

*The universe disasters including earthquake certainly will occur because we live at the regions that potential to happen earthquake, the regions along Pacific instead, known as ring of fire because of the earth is still and will move continuously. For that reason, there is no choice that we can do except to anticipate, to build a proof-earthquake building. Government has decided that the planning to solve Aceh and North Sumatra disasters will conduct three steps program: the emergency program that will be conducted for one year, in this stage, the aids will be directed especially dresses, food and health aids.*

**Kata Kunci:** *bencana, pemerintah, hukum, agraria*

Negeri yang hijau bak permadani kini menjadi negeri yang menakutkan. Alam yang dulu dikenal begitu ramah dan murah, sehingga dikatakan kayu pun bias menjadi tanaman, kini seperti begitu mudah marah. Sebelum kejadian bencana alam Aceh pada akhir tahun lalu begitu banyak peristiwa alam yang merenggut banyak nyawa dan jiwa warga.

Di Cililin, Bandung, Jawa Barat, kita saksikan longsor menerjang sebuah desa sehingga puluhan orang tertimbun di dalamnya, ribuan meter kubik tanah yang tiba-tiba runtuh membuat siapapun tidak akan sanggup menahannya. Belum lagi keprihatinan kita hilang, sebuah peristiwa mengesankan lainnya segera datang, di jalur lalu lintas Sumatera Barat hari sabtu sebuah bus ALS yang mengangkut penuh penumpang tertimbun longsor tanah yang tiba-tiba menerjang jalur lalu lintas, sebanyak 39 orang dilaporkan tewas, 13

orang selamat, dan sekitar empat orang lainnya belum diketemukan.

Kita sudah tahu, bencana alam kini begitu mudah terjadi karena kita sendiri tidak pernah ramah kepada alam, kita tidak peduli kepada keseimbangan lingkungan, dengan penuh nafsu kita tebangi pohon-pohon, kita gunduli hutan-hutan. Memang tidak semua orang melakukan itu, banyak juga yang selalu menyuarakan perlunya kita menghindari perilaku yang hanya membuat kehidupan manusia akan menjadi semakin miskin itu, namun suara tersebut tidak cukup kuat untuk mengubah perilaku merusak itu. Begitu sering kita mengangkat soal kerusakan alam yang terjadi dinegeri ini, kita tidak pernah lelah-lelahnya mengingatkan, hanya persoalan waktu sajalah bencana akan menimpa warga yang tinggal dinegeri ini.

Pulau Jawa merupakan wilayah yang paling besar potensinya untuk tertimpa bencana, dengan luas hutan yang tinggal lima persen saja, daya dukung lingkungannya sudah tidak mampu menahan

berbagai ancaman bencana. Apa yang terjadi di Cililin hanyalah salah satu bukti yang paling nyata, yang tidak kalah menakutkan, namun tidak dianggap sebagai ancaman yang mematikan, adalah begitu mudahnya kota Jakarta dan masyarakat yang tinggal di sekitar Jabotabek tertimpa banjir. Sedikit saja terjadi hujan dengan curah yang sangat tinggi, banjir segera terjadi. Apakah berbagai peringatan itu menyadarkan kita untuk mau memperbaiki diri?, sama sekali tidak, lihat saja penebangan pohon di sepanjang jalan tol menuju arah Bandar Udara Soekarno-Hatta. Semua orang tahu bahwa kawasan itu sangat rawan banjir, ketinggian badan jalan berada di bawah ketinggian permukaan air, dengan susah payah banyak orang mencoba menanam pohon di kawasan itu, akan tapi, demi kepentingan papan reklame, dengan mudah pohon-pohon yang baru tumbuh itu ditebangi kembali.

Sungguhkah kita menghukum mereka yang dengan seenaknya menebangi pohon itu, juga tidak. Kita benar-benar dibuat tidak berdaya menghadapi orang-orang yang jelas-jelas merusak lingkungan itu. Begitu gencarnya media masa mengangkat tindakan yang tidak bertanggung jawab itu, Gubernur DKI dengan lantang meminta penghentian penebangan pohon in meminta pertanggungjawaban dari mereka yang melakukan itu, namun polisi sebagai aparat penegak hukum tidak berdaya. Mereka tahu bahwa ada pelanggaran hukum yang terjadi di tempat itu, tetapi polisi tidak tahu siapa yang harus dimintai pertanggungjawaban hukum.

Sekarang perusakan lingkungan itu dianggap seperti tidak pernah terjadi, tidak ada seorangpun yang ingat bahwa telah terjadi perusakan lingkungan di sepanjang jalan tol Bandara Soekarno-Hatta. Padahal pohon-pohon itu sudah hilang dari pandangan

dan potensi ancaman banjir siap menerkam kita semua. Kalau kejadian yang terjadi di depan mata kita, di depan para pejabat Negara kita, tidak mampu kita bongkar, bagaimana kita berharap ada penegakan hukum di pelosok hutan sana, bagaimana kita berharap bahwa perusakan hutan tidak terjadi lagi di negeri ini.

Tekanan ekonomi membuat kita tidak berdaya, atas nama kesulitan ekonomi, seakan-akan sah bagi kita untuk melakukan apa saja. Asal kita bisa hidup, asal masyarakat bisa memiliki mata pencaharian, kita tidak peduli walaupun yang terjadi adalah perusakan lingkungan. Benarkah kebijakan seperti ini ? jelas tidak. Kita memang harus menyelesaikan kesulitan ekonomi yang dihadapi bangsa dan Negara ini, sekitar 40 juta orang yang menganggur dan 16 persen warga bangsa yang hidup dalam kemiskinan harus mampu kita angkat. Namun tentunya kita harus melakukan kebijakan "bunuh diri".

Sikap kita yang menoleransi perusakan hutan demi kepentingan kehidupan saat ini jelas merupakan kebijakan "bunuh diri", kita mungkin mampu menyelamatkan warga bangsa yang menderita itu sekarang, tetapi 10 atau 20 tahun mendatang seluruh warga bangsa ini akan menderita. Orientasi pembangunan berwawasan lingkungan tidak bisa lagi sekedar slogan kosong, harus ada tindakan yang benar-benar efektif untuk mencegah berlanjutnya kerusakan alam di negeri ini. Bagaimana caranya, kita harus mengajari mereka yang merusak lingkungan, tidak memberi dukungan kepada perusahaan yang tidak akrab pada lingkungan. Mulai saja dari kita, jangan lagi kita membeli produk dari perusahaan yang terbukti merusak lingkungan. Kemudian sistem perbankan juga jangan mau mendanai perusahaan-perusahaan yang tidak mendukung keseimbangan lingkungan.

Cara seperti ini sudah mulai diterapkan di beberapa Negara, kita semua diikat untuk sama-sama memberikan komitmen untuk menjaga lingkungan, kita juga yang diminta untuk memberi hukuman kepada mereka yang melanggar komitmen itu. Tidakkah mungkin kita hanya mengharapkan negara untuk melindungi kita dari bencana alam. Kita juga harus berpartisipasi menjaga keselamatan kita, itulah hakikat dari putusan kita untuk hidup bernegara, hidup bermasyarakat, kita harus hidup dan berjuang untuk kepentingan kita bersama.

### **Bencana yang pernah terjadi di Indonesia**

Terjadinya bencana yang terjadi di negeri ini selalu menyisakan duka bagi rakyat, meski banyak retorika dibangun untuk mengatasi hal ini baik pada masa orde Baru maupun pada masa Reformasi. Namun, seringkali tidak dibarengi dengan tindakan dan kebijakan nyata. Peningkatan bencana terus terjadi dari tahun ke tahun, bahkan sejak tahun 1988 sampai tahun 2003 saja jumlah bencana di Indonesia mencapai 647 bencana alam meliputi banjir, longsor gempa bumi dan angin topan, dengan jumlah korban sebanyak 2022 dan jumlah kerugian mencapai ratusan milyar. Jumlah tersebut belum termasuk bencana yang terjadi pada bulan desember 2004 yang termasuk bencana terbesar, baik korban jiwa maupun materi.

Permukiman tepi sungai Banjarmasin "Kota seribu sungai" Kalimantan Selatan kini semakin tua dan semakin semrawut, selain disebabkan belum jelasnya orientasi tata ruang kota, juga disebabkan minimnya perhatian pemerintah terhadap arti pentingnya bantaran sungai, bahkan pemerintah sendiri ikut-ikutan menguruk bantaran sungai Martapura sampai 30 meter

kearah badan sungai. Pemandangan di pemukiman penduduk di sepanjang sungai Barito dan sungai martapura kini semakin berantakan menjadi kumuh, beberapa rumah tua bahkan sudah miring dan rawan roboh, sehingga membahayakan penghuni dan tetangganya.

Asap adalah ritual tahunan bencana di Riau, menjadi ritual karena terjadi disetiap musim tanam dan musim kering, menjadi ritual karena hampir seluruh pihak di Riau menganggapnya sebagai suatu hal yang lumrah dan menjadi bagian dari ritme kehidupan yang harus dilalui. Padahal lagi asap yang ditimbulkan dari pembakaran hutan dan lahan ini telah menimbulkan kerugian milyaran rupiah setiap tahunnya, yang lebih aneh sejak dinobatkan menjadi salah satu propinsi penghasil asap terbesar Indonesia, upaya pemerintah daerah untuk memperbaiki kondisi ini tidak memperlihatkan kemajuan yang berarti. Selalu saja bergelut dengan permasalahan klasik, seperti kekurangan dana dan peralatan, menyedihkan untuk sebuah propinsi yang pada tahun 2003 membukukan anggaran belanja senilai 2 triliun rupiah. Oleh karenanya, menjadi tidak berlebihan disebut sebagai ritual bencana tahunan Riau, di samping banjir dan pencemaran sungai.

Kerugian masyarakat akibat banjir diperkirakan mencapai hingga ratusan milyar rupiah, dari 15 Kabupaten yang ada dalam wilayah administrative Propinsi Riau, 7 diantaranya tertimpa banjir, sebaran titik-titik banjir berbeda untuk setiap Kabupaten. Hujan deras melanda dusun Selorejo, desa Ngargoretno, Salaman Magelang, Jawa Tengah, di mana lokasi tambang marmer PT. Margolo berada. Dengan kondisi hujan deras sampai sore, menyebabkan longsor. Hal ini disebabkan karena penyempitan aliran sungai antara Dusun Selorejo dan

penambangan marmer PT. Margolo. Selain itu akibat *baver zone* dari ekologi yang ada di sana sudah berkurang karena 20 hektar diantaranya ditambang oleh PT Margolo.

### **Bencana itu Butuh Perubahan Cara Penanganannya**

Belum lagi bencana gempa bumi Alor selesai ditangani, sudah terjadi lagi bencana di Nabire, belum lagi selesai dengan kekagetan akan mobil yang tertabrak kereta api, di Tegal Jawa Tengah, kecelakaan yang sama terjadi dan kembali menewaskan sampai 11 penumpangnya. Wajar apabila reaksi kita yang pertama adalah memper tanyakan nasib buruk yang dialami bangsa ini, mengapa bencana itu terjadi terus-menerus sehingga membuat banyak warga harus menderita.

Bencana alam seperti gempa bumi memang merupakan fenomena alam yang sulit dideteksi, bangsa Jepang yang begitu maju ilmu pengetahuannya sekalipun belum sanggup untuk mengantisipasi akan datangnya bencana alam yang satu itu. Hanya ada satu perbedaannya, bangsa Jepang karena tidak mampu mendeteksi datangnya gempa bumi, mengantisipasinya dengan mencari teknologi bangunan tahan gempa, kita seperti dikatakan mantan Presiden Megawati Soekarnoputri ketika menjenguk korban gempa Alor, sudah lama menyadari perlunya mengembangkan teknologi rumah tahan gempa. Tetapi kita umumnya sudah merasa melakukan, meski baru mengucapkan, belum sampai tahap benar-benar melaksanakannya.

Mengikuti laporan penanggulangan gempa, kita kadang merasa sedih dan prihatin, apalagi ketika mengetahui bagaimana para pejabat kita sepertinya sudah kehilangan empati, mereka memang datang ke lokasi bencana, tetapi sekedar

menunjukkan perhatian tanpa ketulusan. Bencana alam hanya dianggap sebagai sebuah takdir semata, oleh karena itu, korban sekedar diminta pasrah dan kemudian hanya dianggap sebagai angka statistik. Itu bisa dilihat dari kunjungan para pejabat, mereka datang sekedar melihat-lihat, berdialog sebentar dengan warga, dan kemudian pulang, bahkan ada yang dari atas kendaraan melihat-lihat korban, melontarkan keprihatinan, dan pulang, tidak ada keinginan untuk tinggal sehari atau dua hari bersama mereka untuk mengetahui langsung kesulitan yang dihadapi di lapangan agar kemudian bias diambil keputusan yang tepat.

Kepekaan itu sepertinya memang sudah tidak ada atau sangat berkurang pada diri kita, akibatnya, cara penanggulangan bencana tidak pernah berubah, tidak terlihat adanya terobosan baik dalam pemikiran maupun tindakan dalam penanganan berbagai bencana, setiap kali bencana datang, penanganannya yang hanya seperti itu, sekedar mendata jumlah korban, menyiapkan anggaran untuk bantuan dan sudah selesai. Bahkan sering kali bencana itu dianggap proyek, penderitaan orang lain dianggap sebagai berkah karena ada potensi untuk menikmati uang proyek itu, lalu apa yang bias kita perbaiki, sistem dan juga mental, bahkan hanya mereka yang ada di lapangan tetapi juga mereka yang ada di pusat pemerintahan, sistem kerja harus dikaji dan mental aparat harus juga dirombak total. Kita ingin mengingatkan bahwa kita sedang berada pada era perubahan, pemerintah baru ini mengusung dan selalu mendengung-dengungkan kata perubahan.

Ketika reformasi digulirkan, kita sudah mengingatkan bahwa jangan hanya sistem besar dari otokrasi ke demokrasinya saja yang berubah, yang jauh lebih penting dan ini lebih berat adalah melakukan

transformasi dalam nilai dan perilaku, kalau dulu selalu menghalalkan segala cara dan suka untuk menggunakan jalan pintas, sekarang seharusnya menghormati proses, bermartabat dan penuh ketulusan. Kita belumlah terlambat, toh, era perubahan ini baru berjalan kurang dari setahun, sekarang yang dibutuhkan kesungguhan dan kemampuan untuk melakukan perubahan dalam bersikap dan bertindak.

Ribuan saudara kita yang tinggal di Alor, di Nabire, Aceh juga Sumatera Utara membutuhkan uluran tangan dan bantuan kita, mereka bukan sekedar menuntut belas kasihan ataupun bantuan yang membuat mereka seumur hidup harus bergantung, tetapi semangat untuk membuat mereka bisa kembali membangun masa depan. Semua itu hanya bisa dilakukan kalau kita memiliki kepedulian, sebab dengan itu kita akan terpacu untuk bekerja dengan sungguh-sungguh, terpacu untuk memberikan yang terbaik. Dengan peduli, akan muncul kemauan untuk mengubah diri, melaksanakan tugas tidak seperti biasanya, tetapi melakukan pendekatan pola kerja yang berbeda, yang benar-benar bisa menyentuh masyarakat yang membutuhkan bantuan.

Perubahan harus kita lakukan karena tantangan besar yang harus kita hadapi sekarang ini sudah berubah total, setidaknya dengan jumlah penduduk yang lebih banyak, otomatis korban pasti akan semakin meningkat setiap kali terjadi bencana alam. Untuk itu dibutuhkan sebuah tim yang lebih siap untuk menangani bencana, tim yang paham mengenai tugas dan tanggung jawab untuk membantu orang-orang yang sedang dalam kesusahan.

Bencana alam termasuk gempa bumi pasti akan terus terjadi karena kita memang tinggal di kawasan yang rawan gempa,

kawasan di sepanjang pasifik bahkan dikenal sebagai *ring of fire* karena lapisan bumi-nya masih akan terus bergerak. Oleh karena itu, tidak ada pilihan lain yang bisa kita lakukan kecuali melakukan antisipasi, antisipasi bukan hanya terhadap kemungkinan datangnya bencana alam baru, tetapi juga antisipasi terhadap cara penanganan pasca gempa, baik dalam menolong korban tewas, terluka, maupun terjebak karena putus-nya jaringan transportasi maupun rusaknya fasilitas utilitas. Juga tidak kalah pentingnya antisipasi dalam penyaluran bantuan, penanganan kesehatan, hingga membangun kembali kepercayaan dari masyarakat yang terkena bencana. Sejak lama kita mengusulkan adanya pusat penanganan bencana, dengan organisasi yang lebih baik, tentunya diharapkan penanganan bencana akan lebih terarah sehingga kita akan mampu mengurangi tingkat penderitaan dari para korban, tidak lagi harus ada warga yang sampai terlantar dan tidak tertangani.

### **Penegakan Hukum**

Untuk menunjukkan kesungguhan pemerintah dalam melakukan pembaharuan Agraria dan pengolahan sumber daya alam, pemerintah harus segera mempercepat proses penegakan hukum menyangkut aspek pidana dan administrasi terhadap pelanggaran hukum yang terkait dengan operasi perusahaan PT. Newmont Minahasa Raya, baik menyangkut aspek perampasan tanah rakyat, pencemaran lingkungan hidup dan kemungkinan adanya kolusi dan korupsi dalam kasus ini. Serta memberikan kompensasi dan pemulihan hak-hak pada korban. Kedua, segera melakukan pengu-sutan terhadap indikasi penyuaipan dalam penetapan UU. No. 1/2004 yang mengatur izin pertambangan di hutan lindung bagi 13

perusahaan pertambangan dan membatalkan UU yang kontroversial baik dari sisi substansi maupun proses penyusunannya tersebut.

Masih kuatnya indikasi keterlibatan aparat militer dalam bisnis maupun dalam melindungi dan mengamankan bisnis-bisnis legal maupun ilegal yang berkaitan dengan sumber daya agraria atau sumberdaya alam, maka dalam waktu singkat untuk menunjukkan kemauan politik pemerintah dan netralitasnya terhadap kepentingan militer, maka Presiden harus mengeluarkan pernyataan untuk melarang dan menindak oknum-oknum militer tersebut, selain itu, pemerintah harus segera menginstruksikan untuk menarik unit-unit militer dari wilayah-wilayah konsesi seperti pertambangan dan mengembalikan masalah keamanan kepada aparat kepolisian.

Pembaharuan Agraria dan pengelolaan sumber daya alam tidak semata-mata merupakan tanggung jawab Presiden, tetapi juga pihak parlemen, untuk itu koalisi untuk pembaharuan Agraria dan pengelolaan sumber daya alam akan mengawal proses ini, baik kepada pihak eksekutif maupun parlemen, kami juga menyerukan kepada masyarakat yang dalam pemilu Presiden putaran kedua memilih SBY-JK yang berjanji untuk memprioritaskan program pemulihan ekonomi dan pemberantasan korupsi dan pengentasan kemiskinan, untuk bersama-sama mengawal agenda ini, karena pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam untuk menegakkan hukum, keadilan dan ekonomi, sosial dan ekologi adalah fondasi bagi pemulihan ekonomi dan pemberantasan kemiskinan.

Selain itu untuk mewujudkan pemulihan ekonomi dan pemberantasan kemiskinan sesuai komitmen ekonomi kerakyatan yang dicanangkan, pemerintah harus menitik beratkan pembangunan dan mengerahkan

bagian besar dari sumberdaya yang dimiliki (termasuk perbankan) untuk membangun infrastruktur dan peningkatan kapasitas sector ekonomi menengah dan kecil (petani, nelayan, industri rumah termasuk sektor informal). Di sisi lain, pemerintah harus menunjukkan langkah-langkah efektif untuk penegakan hukum terhadap praktek-praktek kolusi, korupsi dan nepotisme penguasa-pengusaha dimasa lalu, dan melakukan langkah-langkah pencegahan terhadap praktek KKN yang akan menggerogoti anggaran dan merugikan ekonomi Negara.

### **Kontroversi RUU Sumber Daya Agraria**

Rancangan Undang-undang yang sedang dipersiapkan dan dibahas di DPR tapi kurang mendapat perhatian publik, salah satunya adalah RUU Sumber Daya Agraria. RUU ini tengah dipersiapkan Badan Pertanahan Nasional dan telah dilakukan konsultasi publik terbatas sebanyak dua kali dan akan segera diajukan ke DPR. Dibandingkan dengan RUU yang lain, RUU ini tidak kalah pentingnya karena menyangkut perubahan UUPA 1960, sebuah produk undang-undang yang dalam sepanjang sejarah Orde Baru dianggap kontroversi karena keberadaannya antara ada dan tiada. Di satu sisi undang-undang tersebut secara *de jure* masih dianggap berlaku, tetapi secara *de facto* tidak pernah dilaksanakan, bahkan produk undang-undang yang lahir sesudahnya, seperti UU perkebunan, pertambangan dan kehutanan tidak mengacu sama sekali kepada UUPA 1960, justru bertolak belakang dengan filosofi dan substansi UU tersebut.

Selama lebih 37 tahun UUPA 1960 "dipeti-eskan" dan lahirnya berbagai kebijakan Negara yang bertentangan dengannya, konflik-konflik agraria semakin mencuat ke permukaan. Data konflik agraria

yang diungkap konsorsium pembaruan Agraria (KPA) tahun 1970-2001 tercatat 1.753 kasus, yang mencakup luas tanah yang disengketakan 10.892.203 hektar dan telah mengakibatkan tidak kurang dari 1.189.482 keluarga menjadi korban. Ketika Orde Baru berakhir dan digantikan dengan orde Reformasi, jumlah konflik tidak berkurang, bahkan makin meningkat dan meluas hingga menimbulkan korban jiwa di pihak petani, seperti kasus Bulukumba dan Manggarai.

Dengan warisan dan tingkat konflik agraria yang tak kunjung selesai, banyak pihak baik dari lembaga swadaya masyarakat (LSM), akademisi, dan pemerintah (BPN) mencoba untuk mencari rujukan yang tepat guna mencari solusi dengan jalan melihat kembali UUPA 1960. dalam perjalanannya BPN kemudian berinisiatif mengajukan usulan revisi UUPA 1960 yang akan digantikan dengan RUU Sumber Daya Agraria. Di satu sisi, kelompok promodal besar menginginkan penghapusan UUPA 1960 karena jiwa dan semangatnya dianggap tidak relevan lagi dengan perkembangan ekonomi dunia saat ini, di mana penguasaan sumber-sumber agraria harus diliberalkan dalam rangka mendongkrak pertumbuhan ekonomi nasional dan internasional.

Mereka menganggap UUPA 1960 sebagai salah satu penghambat masuknya investasi di sektor perkebunan, pertambangan dan agribisnis. Karena itu kelompok ini selain mendesak penghapusan atau penggantian UUPA 1960, juga mem-by pass melalui RUU perkebunan yang sudah dibahas di DPR. Sebelumnya mereka juga sudah mengegolkan UU sumber daya air yang sampai sekarang masih diprotes kalangan LSM dan organisasi-organisasi tani. Sementara itu, kelompok propopulis yang sebagian besar berasal dari kalangan

LSM, sebagian akademisi, organisasi-organisasi tani, nelayan dan masyarakat adat terpecah dalam merespons perubahan UUPA 1960. Setidaknya ada dua kelompok yang berbeda pandangan, kelompok pertama menolak revisi UUPA 1960 karena undang-undang tersebut dipandang masih tetap relevan dan sudah final, persoalannya bukan terletak di sisi undang-undang tersebut, tetapi terletak di pelaksanaannya yang tidak konsisten atau disimpangkan. Kelompok kedua, setuju dengan revisi, namun sifatnya hanya amandemen, ada beberapa pasal yang perlu ditinjau lagi dan disempurnakan kembali untuk disesuaikan dengan perkembangan situasi dan kondisi saat ini, filosofi, semangat dan jiwa UUPA 1960 tetap harus dipertahankan.

Misalnya, kelompok dari masyarakat adat menilai undang-undang tersebut masih belum banyak menyerap kepentingan hak-hak masyarakat adat atas penguasaan sumber daya agraria, karena itu mereka menuntut revisi agar mengakomodasi kepentingan mereka lebih luas. Demikian juga dengan pasal yang menyatakan tanah mempunyai "fungsi sosial". Pasal ini diinterpretasikan dan dipakai secara berbeda oleh pemerintah Orde Baru untuk melegitimasi perampasan tanah rakyat secara besar-besaran atas nama kepentingan pembangunan.

Pertama, selama ini belum ada kajian dan evaluasi yang dilakukan secara menyeluruh mengapa UUPA 1960 tidak terlaksana, walaupun ada kajian tersebut bersifat parsial dan tidak pernah dipakai sebagai rujukan, seharusnya sebelum dilakukan revisi perlu dilihat kembali akar konflik agraria yang kini tengah berlangsung dan keberadaan UUPA 1960. Diskursus tentang revisi tersebut lebih banyak dikedepankan soal aspek-aspek hukum normatif ketimbang aspek sosio politik dan

ekonomi politik dalam kurun waktu dikeluarkannya undang-undang tersebut sampai saat ini. Secara umum sebenarnya faktor-faktor yang membuat UUPA 1960 tidak berjalan adalah berasal dari faktor eksternal, yakni perubahan paradigma ekonomi-politik Indonesia sejak di bawah kekuasaan Orde Baru sampai sekarang yang terlalu berpihak kepada modal besar.

UU pertama yang dikeluarkan oleh Pemerintah Orde Baru adalah UU Penanaman Modal Asing dan kemudian disusul dengan UU Penanaman Modal Dalam Negeri. Kedua UU itu telah dijadikan landasan UU Perkebunan, Pertambangan dan Kehutanan sebagai alas masuknya investasi asing dan domestik di sektor agraria. Kedua, dapat dikatakan bahwa dari sekian banyak produk UU yang dilahirkan sejak Indonesia berdaulat, salah satu UU yang mempunyai sifat populis adalah UUPA 1960. UU ini secara eksplisit menegaskan keberpihakannya kepada rakyat, khususnya petani yang merupakan jumlah mayoritas penduduk Indonesia. Dasar filosofi yang diletakkan adalah menolak bila tanah dijadikan komoditas dan sebagai alat eksploitasi antar manusia. Karena itu, perombakan dan penataan kembali struktur penguasaan agrarian yang lebih adil dan merata melalui *land reform* menjadi jiwa dan semangat UUPA 1960. Di sini posisi dan peran Negara tidak pasif atau hanya sekedar mengatur dan mengelola penguasaan tanah (fungsi administratif), tetapi Negara harus berperan proaktif untuk melakukan perombakan dan penataan ulang struktur penguasaan agrarian yang timpang. UU ini dengan tegas memberi mandat pada Negara untuk berpihak pada petani tak bertanah dan petani gurem, di sinilah letak sifat populisnya UUPA 1960

Bila dikatakan UUPA 1960 baru mencakup perombakan, penataan dan

pengaturan tanah pertanian dan belum meliputi sektor agraria lainnya seperti hutan, tambang, dan wilayah perairan, memang benar karena pada saat itu pertanian menjadi prioritas untuk segera ditata ulang. Namun yang perlu diingat, UUPA 1960 statusnya UU payung, karena itu disebut UU pokok, di mana semua UU yang berkaitan dengan agraria yang akan lahir sesudahnya harus mengacu kepada UUPA 1960, karena itu sebagian besar isi dari UU itu mengatur hal-hal yang sangat mendasar meskipun kenyataannya UU mengenai agraria yang lahir sesudahnya justru bertentangan dengan prinsip-prinsip UUPA 1960.

Sebagai UU payung, UUPA 1960 masih tetap relevan dengan perkembangan sosial-ekonomi saat ini, memang tidak ada UU yang bersifat ajeg, ia harus disesuaikan dengan perubahan dan perkembangan zaman, namun perubahan dan perkembangan tersebut haruslah tetap berjalan pada rel emansipasi dan humanisasi. Kalaupun ada yang dikurangi atau ditambahkan, sebaiknya cukup dengan mengamandemen pasal-pasal yang dianggap perlu disempumakan. Agar persoalan Agraria tidak bertambah kompleks, maka sebaiknya pemerintah maupun DPR melakukan moratorium terhadap penyusunan dan pembahasan RUU sektoral dan meninjau ulang seluruh UU yang saling bertentangan satu dengan lainnya dan bertolak belakang dengan UUPA 1960. Sebagai penegasan tulisan ini, perlu digarisbawahi bahwa sifat populis dan prinsip keadilan distributive sebagai bagian dari proses emansipasi sosial yang dimiliki UUPA 1960 tetaplah harus menjadi tonggak dan jiwa dalam setiap penyusunan RUU yang berkaitan dengan agraria dan perbaikan nasib rakyat Indonesia.



## Pembaruan Agraria yang Dilupakan

Kalau boleh dikatakan, salah satu undang-undang yang sampai kini tetap menjadi memori kolektif bangsa dan diperingati masyarakat luas terutama kaum tani adalah UUPA 1960 yang ditetapkan pada 24 September 1960. Mengapa UUPA 1960 begitu penting bagi kita meski sejak 1967 dicampakkan pemerintah Orde Baru? Dengan diundangkannya UUPA 1960, sejak saat itu telah terjadi perubahan fundamental pada hukum agraria di Indonesia yang semula bersandar pada hukum agraria kolonial yang bersifat tidak adil dan diskriminatif terhadap rakyat Indonesia diganti peraturan perundang-undangan yang lebih populis dan nasionalistik. Salah satu amanat UUPA adalah land reform yang merupakan bagian pembaruan agraria (agrarian reform) meski terlaksana tahun 1960-1965, namun program itu tidak banyak menghasilkan redistribusi lahan pertanian bagi rumah tangga tani miskin dan buruh tani di Jawa dan luar Jawa.

Sejak 1965 dapat dikatakan hampir tidak ada lagi program land reform, walaupun ada sifatnya terbatas (*restrictive land reform*), jauh dari tujuan utama land reform yang menghindarkan perombakan struktur penguasaan agraria. Contoh program semacam ini seperti transmigrasi dan perkebunan inti-Plasma (PIR)

Program land reform terutama untuk tanaman pangan yang dilaksanakan pemerintah sejak 1960 sampai tahun 2000 tercatat 850.128 hektar dari 26 juta hektar luas lahan tanaman pangan. Dari jumlah itu, 339.227 hektar di Jawa, sementara lahan yang tersedia 5,8 juta hektar. Ini berarti redistribusi lahan yang telah dicapai 3 persen di Indonesia dan 6 persen di Jawa. Berdasarkan standart manapun pengaruh program *land reform* di Indonesia amat kecil.

Jumlah rumah tangga petani yang menerima program land reform pun tidak banyak, 1.292.851 keluarga dari 12.236.000 keluarga menurut sensus penduduk 1963, termasuk 816.849 keluarga di Jawa dari 7.935.000 keluarga. Kira-kira 11 persen di Indonesia dan 10 persen di Jawa. Rata-rata keluarga menerima lahan seluas 0,66 hektar di seluruh Indonesia

Bila dibanding pengalaman Negara lain di Asia kecuali Filipina, pelaksanaan land reform di Indonesia masih amat jauh dari yang ditargetkan. Land reform yang dilakukan Jepang selama 1948 – 1951 misalnya, telah meredistribusikan 41 persen dari seluruh lahan tanaman kepada 81 persen dari jumlah keluarga yang tidak memiliki lahan. Korea Selatan meredis-tribusikan 44 persen dari lahan yang ada kepada 64 persen jumlah keluarga petani melalui program *land reform* pada tahun yang sama. Sedangkan land reform di Taiwan pada tahun 1953 telah meredis-tribusikan persen dari lahan tanaman kepada kira-kira 100 persen dari jumlah keluarga yang tidak memiliki lahan (Prosterman, 2003).

Sumber kegagalan, kecilnya pencapaian hasil land reform sebelum 1965 dan tidak adanya upaya signifikan pemerintah pada periode sesudahnya, telah melahirkan berbagai analisis untuk mencari sebab-sebab kegagalan land reform di Indonesia, banyak orang mengatakan tak terlaksananya UUPA 1960 lebih dikarenakan tidak sempurnanya undang-undang itu, serta tidak cakupnya perangkat dan aparatur hukum yang ada. Salah satu perspektif yang bisa digunakan untuk menganalisis kegagalan pelaksanaan *land reform* di suatu Negara adalah dengan pendekatan pasar politik (*political market*) sebagaimana pernah ditulis Anthony Downs (1957), James Buchanan dan Gordon Tullock (1962). *Land reform*

adalah persoalan yang kompleks. Ia bukan saja menyangkut masalah sosial, politik dan ekonomi. Jadi akan sia-sia bila mencari sebab-sebab *land reform* tidak berjalan karena perangkat hukum dan apparatus hukumnya tidak sempurna tanpa memperhatikan kecenderungan pasar politik yang sedang berkembang.

Tidak berjalannya *land reform* di bawah naungan UUPA 1960 bukan berarti UU itu tidak sempurna dan tidak relevan lagi, tetapi sejak pertengahan 1960 terjadi perubahan pasar politik dunia di mana Negara-negara berkembang setelah perang dunia ke II, guna mengatasi kemiskinan, ketimpangan social, dan stabilitas politik nasional dalam rangka mengejar pertumbuhan ekonomi, mereka umumnya menempuh jalan *land reform*. Situasi kondusif ini diperkuat dukungan Amerika Serikat, Negara-negara Eropa dan lembaga-lembaga pembangunan internasional dalam menghadapi perang dingin, menempatkan *land reform* sebagai prioritas untuk mencegah meluasnya pergolakan agrarian di negara-negara Dunia Ketiga.

Sejak akhir 1960 dapat dikatakan gagasan *land reform* tidak lagi menjadi prioritas lembaga-lembaga pembangunan internasional, karena perhatian mereka lebih tertuju pada mempercepat proses industrialisasi di Negara-negara Dunia Ketiga tanpa harus mengubah struktur social. Terlebih lagi saat teknologi revolusi hijau sukses dikembangkan, maka model klasik *land reform* yang diterapkan 1940-1950-an tidak lagi diperlukan. Karena itu untuk melihat kegagalan pelaksanaan UUPA 1960 perlu dilihat konteks pasar politik internasionalnya. Selain aspek internasional, keberhasilan dan kegagalan *land reform* juga amat ditentukan kecenderungan pasar politik dalam negeri, pandangan dan sikap elite politik (partai politik), parlemen, birokrasi pemerintah, akademisi, golongan

pengusaha, golongan menengah perkotaan, pimpinan dan kelompok agama, dan yang terpenting kelompok militer, atas masalah agraria dan perlunya *land reform*, menjadi faktor kunci suksesnya pelaksanaan *land reform*.

Misalnya, salah satu faktor keberhasilan *land reform* di Mesir dan Meksiko karena mendapat dukungan penuh militer. Bila spektrum dukungan dan penolakan kelompok-kelompok itu lebih condong kearah pro *land reform* maka kemungkinan besar pelaksanaan *land reform* akan berjalan efektif. Namun bila spektrumnya lebih condong ke resistensi atau anti *land reform*, maka pelaksanaan *land reform* akan mengalami stagnasi, bahkan berpotensi melahirkan konflik kekerasan. Untuk konteks sekarang, upaya mewujudkan cita-cita UUPA 1960, tampaknya masih jauh, mengingat perkembangan ekonomi-politik internasional cenderung lebih berpihak pada modal besar dan neo liberalisme yang tidak mengangga, penting lagi aneka kebijakan pembangunan yang populis sebagai cara menciptakan tata ekonomi dunia baru yang lebih adil, merata dan manusiawi.

Juga dengan kecenderungan pasar politik nasional, sebenarnya tidak ada perubahan berarti sejak kelahiran Orde Baru hingga Orde Reformasi, bahwa tanah dan sumber-sumber agrarian lain tetap dijadikan komoditi dan alat spekulasi. Pemerintah, elite politik, dan kaum teknokrat masih yakin, modal asaing, utang luar negeri, dan liberalisasi ekonomi sebagai obat mujarab penyelesaian krisis dan pemulihan ekonomi nasional. Mereka juga tetap enggan menempuh kebijakan mendasar melalui perombakan dan penataan kembali sumber-sumber agraria yang lebih adil dan merata meski punya kosekuensi pertumbuhan ekonomi menjadi lambat. Benar, kini telah merdeka, namun kita telah kehilangan arti

dan makna tentang kemerdekaan sendiri sebagaimana diamanatkan dalam jiwa dan prinsip UUPA 1960.

### **BNP Inventarisasi Tanah di NAD dan Nias**

Badan Pertanahan Nasional (BPN) melaksanakan program inventarisasi tanah yang hilang di Nangroe Aceh Darussalam (NAD) dan Nias yang hilang akibat bencana tsunami melalui upaya rekonstruksi terhadap lokasi dan tanah rakyat yang terdaftar maupun yang belum terdaftar. Kepala BPN Lutfi Nasution yang ditemui di sela-sela kesibukannya, menyatakan, upaya rekonstruksi tersebut diperlukan agar kepemilikan tanah dari masyarakat yang kena korban bencana tersebut tetap mendapat jaminan kepastian hukum. Lutfi secepatnya akan mengupayakan rekonstruksi atas lokasi-lokasi tanah rakyat NAD yang tanda batasannya hilang akibat terjadinya bencana alam tersebut.

Melalui upaya tersebut diharapkan dapat memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah yang terdaftar milik rakyat korban bencana itu di NAD bisa diharapkan. Pasalnya, dari hasil inventarisasi arsip-arsip BPN atas kepemilikan tanah rakyat di lokasi bencana, jumlahnya yang rusak akibat bencana itu sangat sedikit. Di Meulaboh yang rusak hanya 10 persen, Banda Aceh juga 10 persen, artinya kita punya buku-buku tanah yang cukup langka itu. Selain itu lanjut Lutfi, BPN juga memiliki *high resolution satellite image* atau citra satelit beresolusi tinggi sebelum dan sesudah terjadinya gempa bumi dan tsunami itu, pihaknya bisa mendapat peta atas lokasi-lokasi tanah dengan skala. Artinya, back up data dan gambar BPN untuk menemukan kembali lokasi-lokasi tanah yang batasannya hilang akibat gempa dan tsunami cukup kuat.

Karena itu BPN menjamin kepastian dan perlindungan hukum atas tanah-tanah rakyat yang sudah terdaftar di wilayah bencana. Lutfi juga menegaskan, pihaknya tidak akan memungut biaya warga NAD yang memproses surat tanahnya yang hilang di Kantor BPN setempat Jadi warga NAD yang kehilangan surat tanah tidak akan kesulitan mengurus kembali hak atas tanahnya yang dicatat, prosesnya tanpa beban biaya pada pemegang hak atas tanah.

### **Tanggungjawab Pemerintah Pasca Bencana**

Pemerintah telah menetapkan rencana penanggulangan bencana Aceh dan Sumatera Utara melalui tiga tahap program. Program tahap darurat akan dilaksanakan dalam prioritas periode sampai satu tahun, sampai Desember 2005. Dalam tahap ini, bantuan akan diarahkan terutama pada masalah sandang, pangan dan bantuan kesehatan. Besarnya dana tahap darurat mencapai 1.35 triliun rupiah. Tahap kedua adalah rehabilitasi sarana dan prasarana akan berlangsung selama satu tahun sampai satu setengah tahun ke depan dan membutuhkan dana sebesar 1.35 triliun rupiah. Dan terakhir adalah tahap rekonstruksi yang akan berlangsung selama kurang lebih sepuluh sampai dua belas tahun ke depan dan akan menyerap dana sebesar sekurang-kurangnya 10 triliun rupiah.

Merujuk kepada empat prioritas utama yang dicanangkan Pemerintah, yaitu operasi terpadu lintas sektoral dan lintas instansi untuk penanggulangan bencana gempa tsunami di Aceh dan Sumatera Utara; Distribusi makanan dan obat-obatan; relokasi pengungsi; dan pencarian jenazah dan orang hilang, nampak seluruh upaya penanggulangan belum optimal selaras dengan besarnya dukungan yang telah mengalir sejauh ini. Aliansi Masyarakat Adat

Nusantara (AMAN), bersama berbagai organisasi masyarakat sipil, memandang penting dan mendesak untuk menyatakan beberapa catatan atas seluruh proses pelaksanaan program tersebut. Yaitu:

1. Kenyataan menunjukkan bahwa apa yang disebut Presiden sebagai operasi terpadu lintas sektoral dan instansi telah menyimpang dari asas keterpaduan (*integrated*) menjadi control yang dominan oleh pihak militer khususnya, sehingga banyak pengungsi tidak mendapatkan bantuan yang layak baik dari segi ketepatan waktu maupun dari segi kualitas bantuan yang telah rusak karena tidak ditangani dengan baik, aman dan cepat.
2. Dalam hal penanganan darurat terhadap pengungsi, sudah terjadi kasus meninggalnya pengungsi karena terlambat mendapat bantuan kesehatan dan makanan. Sementara kekurangan air bersih masih terus menjadi persoalan sampai hari ini.
3. Program rekonstruksi Aceh dan Sumatera Utara yang akan ditangani badan otorita khusus (BOK) belum memperlihatkan kepada orang Aceh dan Publik secara keseluruhan, penekanan yang signifikan pada upaya rekonstruksi yang mempertimbangkan aspek sosial-budaya orang Aceh.
4. Sifat program ini yang berjangka panjang dan melibatkan investor besar dan kekuatan ekonomi global, seperti Bank Dunia, dan Negara-negara industri maju, bisa merugikan kepentingan masyarakat adat Aceh lewat tekanan serius terhadap hak atas tanah dan hak-hak sosial budaya lainnya. Sejumlah Negara telah secara terbuka menyatakan keinginannya untuk terlibat dalam pembangunan infrastruktur di Aceh.

5. Tekanan ini menjadi sangat mengkhawatirkan mengingat kecenderungan pemerintah yang sejauh ini lebih menomor satukan kepentingan pemodal besar dan kekuatan ekonomi global dari pada kepentingan masyarakat adat. Kekhawatiran juga dilandasi adanya keengganan pemerintah menerima tawaran moratorium utang dari sejumlah Negara pemberi pinjaman, antara lain Inggris, Kanada, Jerman, dan Perancis (Negara G-7), dengan alasan akan menurunkan tingkat kelayakan kredit Indonesia dalam pasar internasional. Sementara upaya pemulihan Aceh dan Sumatera Utara sejauh ini telah memberikan tanda-tanda akan menimbulkan utang baru sebesar tiga Milyar Dollar Amerika.

Selain program pemerintah tersebut di atas, Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) mendesak untuk :

1. Menjalankan prinsip bahwa untuk kepentingan membangun kembali masyarakat Aceh berikut hak dasarnya, dengan tegas kami nyatakan bahwa berikan hak rakyat Aceh untuk melaksanakan rekonstruksi wilayah mereka secara mandiri.
2. Penanggulangan dampak bencana pada tahap darurat, khususnya urusan pengungsi harus diberi perhatian lebih pada aspek kelayakan dan kesegeraan pelayanan makanan, pakaian dan obat-obatan dan distribusi kepada yang paling membutuhkan.
3. Dalam hal distribusi bantuan hendaknya kebutuhan korban yang menjadi pertimbangan utama dan bukan kepentingan politik atau bisnis di balik bantuan yang diberikan.
4. Alasan keamanan yang dikemukakan pihak militer hendaknya dilaksanakan

secara proporsional atau akan menghambat upaya organisasi masyarakat sipil dalam bahu membahu menolong pengungsi. Militer cukup menjaga penyaluran bantuan kepada pengungsi agar berjalan aman dan lancar dari gangguan keamanan bukannya mempersulit distribusi bantuan oleh pihak-pihak lain khususnya organisasi masyarakat sipil yang juga tidak boleh diabaikan karena mengetahui dengan sama baiknya kondisi pengungsi korban gempa tsunami.

5. Rencana rehabilitasi jangka pendek yang di canangkan akan berlangsung dalam rentang waktu enam bulan sampai satu tahun ke depan hendaknya tidak hanya difokuskan pada perbaikan sarana dan prasarana umum, namun juga harus memberikan perhatian pada persiapan yang cukup bagi pengamanan aset dan hak milik warga Aceh, khususnya tanah-tanah dan ruang kelola komunitas-komunitas masyarakat adat Aceh. Persiapan tersebut semestinya melibatkan para tokoh dan pemuka masyarakat adat Aceh, termasuk perempuan, untuk ikut serta dalam perencanaan dan persiapan penataan kembali ruang hidup dan ruang kelola di Aceh berkaitan dengan rencana pembangunan pasca gempa tsunami.
6. Program rekonstruksi Aceh dan Sumatra Utara yang akan ditangani Badan Otorita Khusus (BOK) hendaknya tidak memberikan penekanan pada aspek pembangunan infrastruktur belaka. Pertimbangan aspek sosial-budaya dan lingkungan harus mendapat porsi yang setara dalam seluruh program rekonstruksi Aceh dan Sumatra Utara. Pengembangan BOK pun harus mencegah resentralisasi pemerintahan di NAD, dengan demikian harus didasari pada semangat pengembalian otonomi khusus bagi masyarakat Aceh.
7. Berkaitan dengan hak atas tanah dan sumber daya alam lainnya, seluruh komunitas masyarakat adat Aceh yang terkena bencana dan saat ini masih tersebar di berbagai lokasi pengungsian harus dilibatkan secara intens, khususnya dalam hal-hal yang menyangkut tanah-tanah dan hak mereka atas ruang lingkup yang telah hancur.
8. Rencana penempatan dan pemukiman penduduk di 24 titik di NAD perlu mempertimbangkan aspek sosial budaya masyarakat yang sejatinya telah terbentuk jauh sebelum dilanda bencana dan terpaksa menjadi pengungsi. Ada berbagai kelompok masyarakat adat dengan karakter sosial yang berbeda dengan budaya yang berbeda-beda. Sebagian besar korban bencana adalah juga masyarakat adat di pesisir dan telah terikat secara budaya dengan tanah-tanah adatnya di daerah pesisir. Masyarakat seperti ini tentu tidak dapat begitu saja direlokasikan ke kawasan yang jauh dari pesisir. Prinsip *free, prior and informed consent* (FPIC) masyarakat adat, dan semua kelompok masyarakat lokal harus menjadi prinsip utama yang melandasi program relokasi. Perpanjangan status darurat sipil di Aceh hendaknya tidak dijadikan alasan bagi penentuan titik-titik relokasi oleh pemerintah dan militer saja. ●

**Daftar Pustaka**

Forest Watch Indonesia, 2001. *Potret Keadaan Hutan Indonesia*. Bogor : Forest Watch Indonesia and Washington DC: Global Forest Watch.

Indonesian Biodiversity Strategy and Action Plan 2003-2020. Bappenas. Republic of Indonesia.

The Jakarta Post, June 17, 2003: *Air Quality in Major Cities Continued to Worsen*.

The Jakarta Post, September 30, 2003: *20 Injured in Protest Against Water Bill*.

The Jakarta Post, July 9, 2003: *RI's Degraded Forest Area Doubles in One Year*.

The Jakarta Post, November 9, 2003: *Death Toll in Langkat Flood Rises to 132 as Search Enters Fifth day*.

Rao, J.M., 2003. *Globalization, Debt and Development: Lessons and Policy Alternatives Facing Indonesia*. In: *Creating Alternatives for Indonesia*. Jakarta. Jakarta: INFID.

□□□.